

## 52° Convegno di Studi Amministrativi

### I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale

*Varenna, 21-23 settembre 2006*

#### **Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni**

di Franco Pizzetti – Presidente del Garante per la protezione dei dati personali

(testo provvisorio)

1. Parlare dei controlli di carattere collaborativo e del loro legame con i controlli interni significa in realtà affrontare di petto la delicatissima e -anticipo fin da ora- a mio giudizio tuttora irrisolta, questione del rapporto tra ruolo della Corte dei Conti e sistema delle autonomie locali nel contesto costituzionale e ordinamentale italiano.

Pur avendo a mente l'evoluzione della Corte dei Conti nella storia del nostro Paese e, più specificatamente, nella nostra storia repubblicana, e pur tenendo ben presente i numerosi interventi della Corte costituzionale in materia, a me pare infatti che ci troviamo tuttora, e oserei persino dire, sempre di più, di fronte a un problema irrisolto.

Sappiamo tutti che fin dalla sent.n.29 del 1995 la Corte costituzionale ha riconosciuto la Corte dei conti come un organo della Repubblica.

Conosciamo tutti le acrobazie concettuali che tanto hanno impegnato giurisprudenza e dottrina intorno alla costruzione del controllo collaborativo definita come una forma di attività orientata a supportare e irrobustire tanto il ruolo delle autonomie locali quanto il sistema costituzionale complessivo dal punto di vista dei rapporti tra i diversi livelli di governo e, in particolare, fra Stato e autonomie regionali e locali.

Nessuno potrebbe negare però che, malgrado queste modifiche tanto la dottrina quanto la giurisprudenza e, soprattutto, il sistema complessivo dei rapporti fra i diversi

livelli di governo continuano ad avere di fronte un equilibrio instabile e numerosi nodi irrisolti.

Problemi questi che la riforma costituzionale del 2001 prima, e in particolare la l. n.131 del 2003 poi, hanno caso mai accentuato.

Infatti, come la interessante introduzione di Francesco Battini ha messo in rilievo, appare difficile accettare davvero che la Corte dei conti in sede di controllo collaborativo possa egualmente, e con lo stesso ruolo e la stessa legittimazione costituzionale, svolgere una attività di referto al Parlamento che, se non altro ai fini del rispetto del patto di stabilità e degli equilibri di bilancio, si estende anche alla attività del sistema delle autonomie locali e contestualmente, attraverso le sue Sezioni regionali, essa possa svolgere anche un controllo collaborativo nei confronti delle regioni e delle altre autonomie locali.

A questo va aggiunto che alle stesse Sezioni regionali sono attribuite compiti di verifica e controllo formalmente diversi rispetto alle regioni e agli enti territoriali, con la conseguenza che esse sono costrette a operare in maniera differenziata. Né va trascurato che l'autonomia delle Sezioni regionali, considerata in particolare l'integrazione con la componente espressione delle autonomie territoriali, e il loro rapporto con la Sezione delle Autonomie e la Corte come soggetto unitario non sembrano allo stato né ancora adeguatamente riconosciuti né tuttora soddisfacentemente strutturati.

Voglio dire di più: non solo è difficile comprendere e accettare queste distinzioni sul piano concettuale; è difficile anche, e forse persino di più, ritenere che esse, anche ove fossero concretamente attuabili e praticabili, possano corrispondere, tutte insieme o separatamente, a delineare una funzione e un ruolo istituzionale chiari, dei quali sia possibile individuare pacificamente e senza contrasti, il fondamento, la fisionomia e i limiti.

2. Voglio chiarire questa prima affermazione.

Sulla difficoltà di distinguere in concreto le diverse modalità e finalità del controllo collaborativo relativo alla verifica degli equilibri di bilancio ai fini del patto di stabilità di tutte le autonomie, del controllo collaborativo ai fini del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, che si applica alle regioni, e di quello relativo alla sana gestione finanziaria e al funzionamento dei controlli interni degli enti locali, basta richiamare quanto ci ha detto Battini.

Ma al di là di questo richiamo, peraltro importante per le sue implicazioni di principio e di fatto, è la costante, continua e tormentata evoluzione del quadro normativo, legata in particolare alle recenti leggi finanziarie successive all'entrata in vigore della riforma costituzionale, ma anche ad altri interventi normativi (penso in particolare al decreto legge n. 168 cd. taglia spese del 2004), che dimostra quanto il rapporto fra Corte dei Conti e sistema delle autonomie locali sia ancora precario e continuamente mutevole. Il che rende di fatto instabile sia il ruolo della Corte dei conti che la dimensione reale della effettiva autonomia degli enti di governo territoriali, determinando così due conseguenze parimenti negative e parimenti devastanti per il nostro sistema complessivo.

2.1. Sarebbe però troppo superficiale limitarsi a questa constatazione.

I fenomeni in atto sono infatti più complessi e meritano maggiore approfondimento.

Innanzitutto va rilevato che gli interventi normativi succedutisi in questi anni hanno condotto a sviluppare anche un ruolo sempre più incisivo della attività di regolazione e di direzione della Corte dei conti. Ruolo questo che, in modo sempre più evidente, è definito dalle leggi ed esercitato dalla Corte non solo con il ricorso a tradizionali poteri regolamentari ma anche con l'utilizzazione di più moderni, più sofisticati, più flessibili, e in sé stessi certamente più apprezzabili, strumenti di *soft law*.

Si è venuto così costruendo in capo alla Corte, e in particolare alla Sezione centrale autonomie, da un lato, e alle Sezioni regionali, dall'altro, un ruolo di guida sempre più spiccato, e potenzialmente sempre più incisivo, in ordine alle modalità concrete di esercizio dei controlli interni degli enti. Il che, di fatto, non può che condizionare, in prospettiva anche in misura rilevante, il modo stesso col quale gli enti territoriali devono operare in sede di gestione concreta della loro autonomia finanziaria, soprattutto sul versante della spesa.

Non sfugge a nessuno peraltro che la tendenza in atto, specialmente se dovesse essere confermata la linea presente nella bozza di schema legislativo di riforma del TUEL predisposta dal Governo nella scorsa legislatura, tende anche a incidere, in modo quasi naturale, sulle stesse strutture organizzative interne degli enti, almeno per quanto riguarda funzionamento e attività degli organi di controllo interno.

Il che pone oggettivamente delicati problemi di compatibilità tra questa linea di politica legislativa e istituzionale e il quadro ordinamentale successivo alla riforma costituzionale del 2001.

2.2. Gli interventi legislativi succedutisi in questa materia hanno peraltro evidenziato ulteriori tre profili che meritano di essere rilevati.

2.2.1. Il primo profilo consiste nel fatto che, malgrado il nuovo quadro costituzionale, a partire almeno dal 2003 e con accelerazione crescente negli anni successivi, si sono introdotte disposizioni sempre più vincolanti l'autonomia delle regioni e degli enti locali.

Non a caso del resto di fronte a questo fenomeno la stessa Corte costituzionale è stata costretta a fissare nel principio dell'unità dell'ordinamento, ovvero nell'eccezionalità e transitorietà delle misure restrittive della autonomia di spesa, un fondamento che le sole esigenze di rispetto del patto di stabilità e dei vincoli europei non bastavano più a soddisfare (ricordiamo a tal proposito le sentenze n. 417/05 e n.267/06).

Questa evoluzione legislativa è stata conseguenza non solo della mancata attuazione dell'art. 119 Cost. e della sempre rinviata introduzione di accenni significativi di federalismo fiscale ma anche, e forse soprattutto, di una linea di contenimento della spesa pubblica che difficilmente potrebbe essere criticata più e meglio di quanto fa in questo stesso Convegno la relazione di Rita Arrigoni.

Tutto questo ha determinato anche la attribuzione sempre crescente di compiti nuovi alla Corte dei conti, per un verso, e all'incremento di nuove responsabilità e nuovi obblighi in capo agli organi di controllo interno degli enti, per l'altro.

Compiti e obblighi che in taluni casi sono stati così incisivi da obbligare la stessa Corte a interrogarsi su quali apparati funzionali e articolazioni interne dovessero essere destinatarie delle segnalazioni poste a carico degli organi di controllo interno degli enti (ponendosi il problema se dovessero essere le Procure o le Sezioni regionali di controllo).

Per altro in capo agli organi di controllo interno degli enti territoriali sono stati posti obblighi di segnalazione e di denuncia, che non possono non incidere di fatto sul modo col quale questi stessi soggetti sentono e vivono il rapporto con la Corte dei Conti. Senza contare che in non pochi casi i nuovi obblighi imposti dal legislatore e le stesse linee guida determinate dalla Sezione delle Autonomie e dalle Sezioni regionali hanno condotto all'aggravarsi dell'attività stessa degli organi di controllo locali e dei loro apparati, moltiplicando la richiesta di dati e di documentazione, talvolta anche oltre il ragionevole e il necessario.

Non può meravigliare dunque che, malgrado i lodevolissimi sforzi compiuti dalla Sezione delle autonomie e ulteriormente incrementati dalla sensibilità di alcune Sezioni regionali del controllo, i rapporti fra i controlli c.d. "collaborativi" della Corte e l'attività degli organi di controllo interno non riescano a trovare un convincente equilibrio. Così come non può meravigliare che si registri il costante crescere di comprensibili insofferenze da parte delle autonomie locali e dei loro organi di governo.

2.2.2. Un secondo fenomeno, non meno problematico, legato alla linea di politica legislativa sviluppatasi in questi anni, riguarda il rafforzamento potenziale, ma anche sostanziale, del ruolo della Corte dei conti come organo giurisdizionale, chiamato ad accertare la responsabilità contabile ed eventualmente del danno erariale.

Specialmente nella legge finanziaria del 2005 e ancora di più in quella del 2006 sono state infatti inserite norme che pongono a carico degli organi di controllo interno l'obbligo di segnalare violazioni legate a singoli atti e al mancato rispetto di specifici divieti, secondo una logica che sembrerebbe richiamare il ruolo e sollecitare l'intervento delle Procure della Corte che non quello delle Sezioni del controllo, specie se operanti nel quadro del controllo collaborativo.

Non a caso del resto, come si è appena ricordato, la stessa Corte si è dovuta interrogare su chi dovesse essere il destinatario di tali segnalazioni. Né le soluzioni adottate dalla Corte, comprensibilmente orientate a favorire l'invio alle Sezioni regionali, e dunque a depotenziare il significato di "minaccia" connesso a tale richiesto adempimento, ha trovato sempre tutti concordi, anche fra coloro più tradizionalmente contraria a privilegiare la logica della giurisdizione e della sanzione contabile su quella dell'attività di controllo collaborativo.

Non si può ignorare peraltro che questa evoluzione legislativa ha trovato attenzione e condivisione nella Corte dei conti.

Il che spiega perché talvolta si sia giunti fino al punto di pensare, probabilmente non a torto, che, come già, in tutt'altra logica, era avvenuto per l'art. 7 della l. n. 131 del 2003, anche in questo caso alcune innovazioni legislative avessero tenuto conto di tendenze e aspettative presenti in alcuni settori della Corte stessa.

Del resto non può essere ignorato che nelle sue relazioni annuali del 2001 e del 2002 lo stesso Procuratore generale Apicella ha posto più volte il problema di come debba configurarsi oggi il concetto stesso di responsabilità contabile, prospettando un orientamento che vede la responsabilità contabile come finalizzata non solo al risarcimento del danno erariale, e quindi imputabile al singolo funzionario

individuato, ma anche come la incapacità stessa di un apparato e dei suoi funzionari di svolgere adeguatamente le funzioni ad essi affidate nell'interesse generale.

E' proprio su questo terreno, del resto, che si è collocato e si colloca il dibattito, più volte sviluppatosi in questi anni, anche in ambienti e settori della stessa Corte, sul concetto di danno erariale e sulla sua evoluzione.

2.2.3. Un terzo aspetto, non meno rilevante, introdotto dalla legislazione di questi anni, ha riguardato il ruolo stesso degli organi di controllo interno e, in particolare, del collegio dei revisori.

In modo sempre più evidente, finanziaria dopo finanziaria, si è andato costruendo e consolidando un sistema orientato ad estendere l'obbligo per i revisori di denuncia, o comunque di segnalazione, alla Corte dei conti (o, meglio, alle Sezioni regionali) delle presunte irregolarità o violazioni da loro individuate nell'ambito della loro attività.

Tendenza questa che ha trovato il suo culmine nella legge finanziaria del 2006 nella parte in cui, superando (e allo stesso tempo rafforzando) anche il limite delle gravi irregolarità o illegittimità, stabilisce in capo ai revisori l'obbligo generale di trasmettere alla Sezione regionale del controllo una relazione annuale sul bilancio di previsione e sul rendiconto. Relazioni che devono essere predisposte in conformità alle linee e ai criteri guida indicati dalle Sezioni regionali, le quali a loro volta devono operare in adesione e nel rispetto degli indirizzi e criteri generali posti dalla Sezione delle Autonomie, istituita con deliberazione del 3 luglio 2003 della Corte dei conti a sezioni riunite. Relazioni, inoltre, che devono dar conto anche di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

3. Peraltro, come è a tutti noto, né la normativa complessiva che qui si è a vario titolo richiamata, né la legge finanziaria del 2006 e quella del 2005, nel disegnare un

ruolo sempre più rilevante del collegio dei revisori dei conti e nel definire raccordi sempre più stretti tra Sezioni regionali e collegio dei revisori, hanno operato in modo meramente episodico o casuale.

Questo vale in particolare soprattutto per la normativa finalizzata a estendere sempre di più il ruolo delle Sezioni del controllo e a costruire vincoli e rapporti sempre più stretti fra le Sezioni e gli organi di controllo interno degli enti

Le norme contenute in queste leggi si inscrivono infatti in una linea di politica legislativa di rafforzamento del ruolo del controllo da molto tempo teorizzata anche nel dibattito scientifico e che già era stata alla base delle innovazioni legislative dei primi anni novanta.

Una linea che, in seguito al mutato quadro costituzionale e all'abolizione dei tradizionali controlli sulle regioni e gli enti territoriali precedentemente previsti dalla Costituzione, ha trovato, non senza forti polemiche e convinte opposizioni sia in sede politica che scientifica, nuovo vigore e che, anche col consenso (ma meglio sarebbe dire con l'azione operosa) della stessa Corte dei Conti, è stata poi nettamente praticata dal legislatore fin dalla prima normazione successiva all'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Si tratta, come ben sappiamo, di una linea di politica legislativa che, muovendo dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003, ha trovato condivisione (ma anche fieri contrasti) nell'ambito della Commissione Vari ed ha poi avuto successiva traduzione nello schema di decreto legislativo attuativo della delega per la riforma del Testo Unico degli enti locali, peraltro mai approvato dal Governo.

E' giusto dire dunque che la disciplina normativa contenuta nelle leggi finanziarie 2005 e 2006 che abbiamo appena ricordato non sembra essere altro che la prima concreta attuazione di una linea di politica legislativa che da tempo tiene il campo e che in questi anni è andata sempre più consolidandosi, malgrado i non pochi contrasti, dubbi e perplessità che di volta in volta ha suscitato.

Questa linea ha fra l'altro (e dal suo punto di vista comprensibilmente) anche l'obiettivo non nascosto di intervenire, modificandolo incisivamente, sul ruolo dei

revisori. Con la conseguenza inevitabile di incidere sull'autonomia statutaria e organizzativa degli enti, ben al di là di quanto l'art. 2 della stessa l. n. 131 del 2003 avrebbe fatto immaginare e comunque tuttora consentirebbe.

Il consolidamento del raccordo tra Sezioni regionali della Corte e collegio dei revisori, tanto più quando, anche con futuri interventi legislativi almeno in parte simili a quelli anticipati dall'ormai vecchio schema di decreto legislativo delegato poco fa richiamato, fosse esteso anche ad incidere sui requisiti soggettivi dei revisori e, in una prospettiva per ora non formalizzata ma sommessamente prospettata in più sedi, prevedesse anche la partecipazione, con modalità da definire, della stessa Sezione regionale del controllo alla scelta dei revisori, condurrebbe necessariamente a configurare i revisori stessi come una sorta di *longa manus* della Corte dei conti.

Una struttura, cioè, finalizzata non solo ad esercitare il controllo interno, ma anche (e qualcuno potrebbe maliziosamente dire soprattutto) a consentire alla Corte di svolgere un controllo che potrebbe forse ancora definirsi come esterno e quindi, secondo quanto ci ricordava Cerulli Irelli nella sua bella relazione dello scorso anno, per definizione anche collaborativo, almeno secondo la antica terminologia. Con molta difficoltà però, io credo, esso potrebbe definirsi soltanto collaborativo secondo il significato, magari meno tecnico, che oggi si tende a dare a questa espressione.

Una tale innovazione infatti verrebbe a rendere definitivo e sistematico quanto oggi è avvenuto solo in seguito a un intervento legislativo specifico, contenuto in una legge quale quella finanziaria che per sua natura porta con sé un inevitabile carattere di "volatilità", anche se spesso si tratta di una volatilità che introduce innovazioni destinate a restare a lungo nel sistema. La conseguenza sarebbe che l'attività propria di un organo di controllo squisitamente interno verrebbe indebitamente in modo rilevante, permanente e sistematico, piegata alle ragioni e alle finalità di un controllo comunque esterno, anche se di natura collaborativa.

Vale infine la pena tornare ancora una volta a quanto ha detto Battini nella relazione introduttiva, e cioè alla evidente difficoltà di ridurre il controllo delle Sezioni regionali sugli enti locali a un controllo finalizzato essenzialmente o soltanto

a una relazione rivolta al Consiglio comunale o provinciale. Difficoltà comprensibile, perché legata, se non altro, al numero stesso di questi enti. Ma comunque una difficoltà reale, certamente non facilmente superabile, ma anzi caso mai aggravata, dall'ipotesi che qualcuno talvolta prospetta di un eventuale e non accettabile rapporto tra Sezione regionale e ente regione riferito anche ai controlli sugli enti territoriali.

Né appare facile ritenere, almeno allo stato delle cose, che essa possa essere superata semplicemente attraverso un rapporto collaborativo organico tra la Sezione regionale di controllo e il Consiglio della Autonomie.

Per quanto infatti la ricerca di un rapporto tra Sezione regionale e Consiglio delle autonomie, sul modello ad esempio di quanto realizzato encomiabilmente oggi nella regione Toscana, sia certamente interessante e indice di volontà di trovare comunque una soluzione, è evidente che questo implica una definizione del ruolo dei Consigli delle autonomie locali e, più in generale, del rapporto tra i singoli enti e questo Consiglio, che allo stato non è chiaramente definito in quasi nessuna realtà regionale. Né va sottovalutato il fatto che per larga parte il ruolo effettivo che ciascun Consiglio delle autonomie potrà svolgere dipenderà necessariamente dalle scelte che le singole regioni potranno fare sia in sede statutaria che in sede di legislazione di attuazione. Scelte, queste, che possono essere fra loro anche molto difformi.

4. Di fronte a questo complesso panorama e a questo groviglio, così arduo da dipanare, di problemi mi pare difficile interpretare il tema che mi è stato affidato unicamente come rivolto a delineare quali debbano essere le caratteristiche dei controlli collaborativi. Né mi parrebbe sufficiente arroccarmi sulla difesa ad oltranza della tesi, peraltro dogmaticamente e storicamente assai facilmente sostenibile, che i controlli collaborativi si caratterizzano comunque per l'assenza di effetti vincolanti e per la mancanza di ogni implicazione diretta a carattere giurisdizionale o orientata a far valere in modo terzo la responsabilità del funzionario o dell'amministrazione.

Allo stesso modo mi parrebbe non sufficientemente soddisfacente arroccarmi nella difesa ad oltranza della tesi secondo cui interlocutore privilegiato degli organi di controllo in sede di controllo collaborativo è sempre e comunque l'amministrazione stessa e, nel caso degli enti locali a base democratica, prima di tutto gli organi di governo espressione del corpo elettorale.

Non che queste considerazioni non sarebbero di per sé giuste e, specialmente da un punto di vista giuridico-formale, anche persuasive.

Il fatto è che queste affermazioni, anche se fondate in dottrina e giurisprudenza, non corrisponderebbero alla realtà né sotto il profilo di come oggi questi controlli operano in concreto; né sotto il profilo degli effetti che, specialmente da un punto di vista sistemico, essi possono determinare; né sotto il profilo del ruolo che la Corte dei conti svolge e, soprattutto, di quello che il legislatore richiede che essa svolga.

Né mi pare sufficiente limitarsi ad affermare, sulla scia della bella relazione della Arrigoni, che questi controlli mostrano oggi tutti i loro limiti in quanto incidono prevalentemente soltanto sul versante del contenimento della spesa e non su quello delle attività e delle funzioni che determinano la spesa o sulla struttura del bilancio.

Mi pare infatti che queste considerazioni, per quanto esatte e molto suggestive, non bastino a cogliere nel segno, almeno per quanto ci riguarda in questa sede. E ciò non solo per la difficoltà di contemperare queste riflessioni col recente indirizzo della Corte costituzionale che ha comunque escluso che la normativa statale possa fissare indiscriminati e vincolanti tetti di spesa rivolti su singole voci (cfr. sent. n.417 del 2005 ), ma anche e soprattutto perché non pare incidere direttamente sulla tematica dei controlli.

Non mi sembra infatti che possiamo dare una risposta concreta alla domanda di quali debbano essere i rapporti tra i controlli collaborativi e i controlli interni nel sistema attuale dell'ordinamento costituzionale italiano e specificamente nel sistema degli enti territoriali italiani, se non torniamo a ragionare su quali sono oggi, nel sistema dato, i bisogni istituzionali ai quali un ben organizzato e coerente sistema di controlli esterni deve rispondere.

Peraltro anche se credessimo di poter dare una risposta a questa certo non facile domanda senza affrontare il tema del ruolo stesso dei controlli nel nostro sistema attuale, dovremmo poi interrogarci quale debba essere il “ruolo” e il “posto” di un sistema di controlli a carattere collaborativo inserito in un quadro di controlli esterni efficaci e rispondenti sia alla coerenza complessiva di un sistema costituzionale basato su una disposizione impegnativa come l’attuale art. 114 della Costituzione, sia alle necessità di un ordinamento che, come quello italiano, deve comunque adempiere agli obblighi derivanti dal patto di stabilità e dai vincoli europei.

Infine, non potremmo esimerci dal chiederci quali dovrebbero essere le caratteristiche di un soggetto istituzionale deputato ad esercitare questi controlli. E’ ovvio infatti che l’adeguatezza di questo soggetto dovrebbe essere saggiata sotto molteplici aspetti: da quello organizzativo e strutturale, da valutare anche sotto il profilo delle competenze professionali richieste per accedervi, a quello legato ai poteri ad esso conferiti. Né, per concludere, ci si potrebbe esimere da una adeguata riflessione sui raccordi che dovrebbero esistere fra questo soggetto e gli altri soggetti dell’ordinamento: in particolare quelli che, come oggi la Corte dei conti nella sua competenza giurisdizionale, operano con altre finalità e altri poteri da quelli propri di chi esercita un controllo collaborativo.

5. Come si vede si tratta di domande molto complesse, alle quali è difficile rispondere compiutamente nell’arco di una relazione che deve essere necessariamente contenuta sia per quanto riguarda i tempi che l’ampiezza stessa dei temi trattati.

Mi limiterò quindi ad indicare, quasi a mò di elenco, i punti che considero rilevante affrontare per dare una risposta anche solo parzialmente compiuta agli interrogativi indicati.

Il primo tema riguarda l’attuazione dell’art. 119 Cost. ovvero, se si preferisce, come debba essere costruito un federalismo fiscale coerente col quadro istituzionale oggi in vigore.

Si tratta di una questione che non può più essere elusa, pena il restare, anche sotto questo profilo, prigionieri di una eterna transizione.

Essa è inoltre particolarmente importante per quanto qui ci interessa, perché è chiaro che non possiamo dare compiuta risposta a cosa debbano essere e come debbano essere organizzati i controlli esterni, e, in particolare, quelli collaborativi, fino a che non abbiamo idee chiare su questa questione.

Aggiungo che questa tematica non può neppure lontanamente essere affrontata se si resta sostanzialmente legati a un contesto tutto italiano e ci si limita a considerare i vincoli europei come un elemento da rispettare, ma non da inserire a pieno titolo dentro il quadro stesso del nostro federalismo fiscale e del nostro modo di organizzare i raccordi fra i diversi livelli di governo nell'ambito della finanza pubblica italiana.

E' del tutto evidente, infatti, che il vincolo europeo è oggi particolarmente stringente proprio in questo settore, così come è evidente, ed anche in questo Convegno è stato dimostrato, che proprio questo vincolo, e le modalità stesse con le quali esso funziona, è stato, è, e presumibilmente sarà, alla base della necessità di frequenti aggiustamenti e modifiche delle regole e delle prescrizioni che operano anche nei rapporti fra i livelli di governo.

Aggiungo: proprio l'esperienza di questi anni e il modo col quale in concreto il vincolo europeo ha operato (e presumibilmente continuerà ad operare), ci obbligano a misurarci con la difficoltà di costruire in questo settore un sistema di rapporti fra i diversi livelli di governo stabile e organizzato per procedimenti, ambiti di competenza, tutele ordinamentali. I vincoli europei possono infatti concretizzarsi in una grande pluralità di atti e di decisioni e tendono a tradursi in una grande pluralità di misure e di obblighi imposti a seconda delle circostanze e degli obiettivi che la politica europea da un lato, e le modalità di strutturazione della finanza pubblica italiana, dall'altro, possono di volta in volta presentare.

Quello che è certo in ogni caso è che non è possibile immaginare di dar vita ad un sistema di federalismo fiscale che non abbia al suo interno un sufficiente grado di

flessibilità dei rapporti tra i diversi livelli coinvolti nella gestione delle risorse pubbliche e una altrettanto necessaria flessibilità circa i vincoli che di anno in anno possono essere fissati.

Questo porta con sé la necessità di pensare a sistemi di controlli flessibili, a forte carattere contenutistico, del tutto lontani non solo dalla tradizione del controllo per atti, ma anche da una prospettiva che crede di individuare l'innovazione necessaria soltanto in un sistema di controlli di gestione più moderno e più efficace.

In un certo senso si potrebbe dire che così come un sistema di federalismo fiscale e di organizzazione federale di finanza pubblica collocato nel contesto europeo deve scontare la necessità di una *governance* tanto flessibile quanto definita soltanto nelle sue modalità di azione e nelle procedure che la regolano, così un moderno sistema di controlli deve scontare un alto grado di flessibilità e adattabilità. Con la conseguenza che anche un moderno sistema di controlli collaborativi deve basarsi su raccordi e scambi tanto flessibili e duttili, quanto non inutilmente e pregiudizialmente oppressivi e burocratici.

5.1. In questo senso, e collocandoci in questa prospettiva, possiamo guardare con favore anche alle innovazioni già richiamate contenute nelle recenti finanziarie che hanno assegnato un ruolo sempre più incisivo a strumenti di *soft law* utilizzabili dalla Corte dei conti, quali le linee guida e i programmi annuali.

E' evidente però che proseguire su questa linea implica necessarie modificazioni strutturali nei rapporti con gli enti controllati e con gli organi di controllo interno e, non meno importanti, innovazioni in ordine alle professionalità richieste.

Anche qui non si può negare che la recente legislazione italiana contenga intuizioni e innovazioni molto interessanti.

Il pensiero va ovviamente allo stesso art.7 della l.n. 131 del 2003 nella parte in cui prevede la possibilità di integrare le Sezioni regionali di controllo con due membri eletti dalla regione e dal Consiglio delle autonomie locali, così come va alla recentissima legge finanziaria 2006, nella parte in cui prevede che la Corte possa

avvalersi, sia per i suoi organi centrali che per le Sezioni regionali, della collaborazione di esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, con competenze in materie economiche, finanziarie e statistiche.

Si tratta di segnali interessanti e importanti, ma per ora solo di segnali. E per di più di segnali contraddetti dalle proposte che in materia di nuovi requisiti dei revisori dei conti sembrano puntare essenzialmente sull'avvalersi di professionalità e di esperienze tradizionali di tipo prettamente giuridico.

5.2. Va comunque ribadito con forza che in un ambito caratterizzato dall'influenza del contesto europeo, il sistema dei controlli al quale si deve guardare non può avere un orizzonte limitato agli interlocutori nazionali, siano essi di volta in volta il Parlamento, o le Assemblee elettive degli enti territoriali, o il Governo nazionale, o gli organi esecutivi degli enti territoriali.

In un sistema europeo integrato e vincolante quale è quello dell'Unione Europea e soprattutto della moneta unica vi è infatti il problema di garantire affidabilità e credibilità dei dati finanziari dell'intero sistema Paese. Una assoluta attendibilità sulla veridicità dei conti pubblici e sull'incisività ed efficacia delle misure che in sede di controllo possano essere prescritte.

Diventa allora essenziale interrogarsi su quali debbano essere le caratteristiche soggettive e oggettive del soggetto al quale spetti, in un contesto così complesso, adempiere all'esigenza di una efficace attività di controllo.

Sul piano del controllo collaborativo, inoltre, diventa centrale e ineludibile anche la domanda su quali debbano essere i soggetti destinatari di tale collaborazione e se, e in che misura, tali soggetti possano collocarsi anche al di fuori del contesto nazionale strettamente inteso.

6. Per quanto a prima vista il ventaglio di questioni qui delineato possa apparire forse troppo ampio e articolato, giova osservare però che esso si inserisce in un

panorama complessivo di mutamenti e nuovi scenari di cui nessuno può negare il fondamento. Del resto basti pensare al ruolo della Banca di Italia e al cambiamento fortissimo che esso ha conosciuto in questi ultimi anni, e specificatamente dopo la entrata in vigore della moneta unica. Né devono essere dimenticati i problemi complessi che sono sorti dai ritardi nell'adeguamento di questo Istituto alle nuove esigenze derivanti dal contesto europeo.

6.1. E' chiaro dunque quale è il punto di ricaduta di questo ragionamento.

Credo che il nodo di fondo di fronte al quale ci troviamo non sia quello di definire cosa siano i rapporti collaborativi nel moderno contesto costituzionale e quali debbano essere gli accettabili e corretti nessi con i controlli interni.

Ritengo infatti che il problema davvero ineludibile sia piuttosto quello di riflettere su quale possa e debba essere, nel nuovo contesto istituzionale interno ed europeo, il ruolo medesimo della Corte dei Conti in tutte le sue articolazioni e nei suoi tradizionali e molteplici compiti.

6.2. Detto in altri termini credo che in questo nuovo scenario istituzionale non possiamo più sottacere la questione di quale debba essere la collocazione della Corte dei conti semplicemente invocando, come una sorta di "mantra" la sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995.

Non basta più limitarsi a ricordare che la Corte dei conti, già prima della riforma del 2001, era stata riconosciuta come organo dello Stato comunità (oggi della Repubblica), per affermare che la Corte dei conti può transitare trionfalmente dal vecchio al nuovo sistema, mantenendo sostanzialmente immutate le sue prerogative, le sue funzioni, le modalità di reclutamento del personale, le caratteristiche professionali e istituzionali.

Allo stesso modo non credo che al fine di rinsaldare anche nel nuovo scenario un ruolo forte della Corte dei conti, possiamo limitarci ad invocare le non poche decisioni della Corte costituzionale che ripetutamente, ma anche non senza più di una

recente contraddizione, hanno cercato di tenere distinte le funzioni giurisdizionali da quelle di controllo. Decisioni, peraltro, che, come tutti sappiamo, hanno costantemente affermato la compatibilità delle due funzioni alla sola condizione che siano rispettati i limiti e i vincoli da quelle stesse sentenze ripetutamente indicati.

Né, infine, credo che per fondare la legittimità della costante estensione dei raccordi fra organi di controllo esterno e organi di controllo interno possiamo limitarci a ribadire il carattere puramente (e, consentitemi, talvolta pregiudizialmente) affermato del controllo esterno come attività a carattere eminentemente collaborativo.

Si tratta infatti di una argomentazione debole per non dire inconsistente, tanto più quando attraverso l'estensione di questi raccordi si volesse giungere a incidere anche sulla composizione stessa degli organi interni.

Resta inoltre aperto il problema di dimostrare come e perché questi raccordi siano compatibili con i principi di autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali e l'obbligo di dimostrare, almeno sul piano della coerenza complessiva dell'ordinamento, come questo possa essere compatibile con un sistema di controlli ben funzionante.

7. In sostanza, a me pare invece che dobbiamo essere consapevoli che è ormai urgente una riflessione profonda e se necessario anche coraggiosa sul ruolo della Corte dei conti, sulle sue modalità di funzionamento, sulle sue caratteristiche.

Riflessione che, lo ripeto, deve essere fatta avendo a mente anche il contesto europeo e la necessità di assicurare all'ordinamento italiano strutture di controllo e di verifica dei conti pubblici fortemente allineate al quadro istituzionale e operativo dell'Unione.

Il modello delle autorità, spesso invocato anche in questo campo, presenta da questo punto di vista suggestioni evidenti, se non altro perché è proprio delle authority, di tutte le authority, Banca di Italia compresa, un forte e permanente nesso

strutturale di congiunzione con omologhe istituzioni operanti a livello europeo e negli altri Paesi membri dell'Unione.

Si potrebbe tuttavia obiettare che l'esperienza e la specificità della nostra Corte dei conti non solo ha un alto valore in sé, ma trova riscontro anche nella specificità propria di altre istituzioni che svolgono funzioni analoghe in altri ordinamenti europei.

Sarebbe questa una osservazione senz'altro corretta, giacché non vi è dubbio che le Corti dei Conti, dove previste, sono istituzioni di antica origine e quasi mai, al contrario delle authority, affondano le loro radici nell'innovazione europea.

Quello che però non si può negare è che vi sono oggi esigenze europee molto forti legate alla necessità di istituzioni di garanzia capaci di assicurare l'attendibilità del quadro finanziario ed economico dei Paesi membri e l'efficacia e l'attuazione delle eventuali misure correttive di volta in volta richieste dall'Unione. Così come vi è la necessità di una filosofia di controllo che, anche quando sia più modestamente applicata alla realtà dei singoli enti, deve assolvere il compito primario ed essenziale di aiutare i soggetti controllati a migliorare la loro capacità di adempiere ai loro compiti istituzionali secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità, che sono comunque sempre alla base di ogni sana gestione finanziaria.

Peraltro la Corte, specialmente nelle sue sezioni regionali, sta maturando esperienze interessanti, anche se, come si è detto, non prive di ombre, proprio sul secondo versante: quello, cioè, dei controlli collaborativi miranti proprio a implementare l'efficienza delle gestioni pubbliche. Meno efficace sembra invece, almeno allo stato, il suo operato per quanto riguarda il primo versante: quello cioè dell'effettiva capacità di garantire costantemente (e non solo annualmente) l'attendibilità dei conti e soprattutto la coerente ed efficace applicazione delle misure correttive, eventualmente imposte dall'Unione e fatte proprie dal legislatore italiano.

Né, per superare i limiti che l'attività della Corte mostra proprio sul piano del controllo costante e tempestivo della veridicità dei conti e di quello sulla coerente e immediata applicazione delle eventuali misure correttive, può risponderci che a tal

fine una azione più efficace è assicurata già oggi dalla ragioneria centrale e dalle altre istituzioni del Ministero dell'Economia.

Questo infatti per un verso presuppone che si consideri come naturale l'affidamento a queste strutture di compiti di controllo effettivo, permanente e vincolante anche su tutti i flussi di spesa dei governi territoriali: cosa questa che, malgrado i compiti di coordinamento affidati allo Stato dall'art. 119 Cost., non risulta facilmente compatibile con il nuovo quadro costituzionale. Per un altro verso implica che l'Unione Europea possa facilmente accettare che la garanzia sulla trasparenza e la veridicità dei conti pubblici sia rimessa a istituzioni governative, direttamente legate e dipendenti dal Governo nazionale.

8. Infine, prima di concludere non si può eludere un'ultima, peraltro assai più nota e più esplorata, questione: quella del raccordo fra funzione di controllo e funzione giurisdizionale. Funzioni oggi allocate entrambe in capo alla Corte dei conti concepita e operante comunque come una struttura unitaria, con un unico presidente, un unico organo di autogoverno, un unico ruolo di magistrati caratterizzato da una unica e unitaria carriera.

La compatibilità in capo a un unico apparato di due funzioni ontologicamente diverse è stata oggetto di discussioni infinite. Tutti i diversi argomenti così come tutte le diverse ragioni che militano a favore del mantenimento delle due funzioni in capo a un unico Organo o, al contrario, consigliano la loro articolazione in differenti strutture organizzative e funzionali, sono state più volte esplorate.

Credo però che sia bene aggiungere ora una osservazione in parte nuova.

I due ruoli, ciascuno separatamente considerato, non hanno perso nel tempo nemmeno un grammo della loro importanza.

Nessuno oggi potrebbe seriamente negare che sia necessario anche un incisivo apparato giurisdizionale finalizzato a sanzionare la responsabilità contabile così come il danno erariale. Piuttosto potrebbero essere non pochi quelli che sono disposti a sostenere che anche la responsabilità contabile come il danno erariale debbano essere

ridefiniti e ampliati nel contesto attuale. E del resto, come si è detto, non pochi anche fra i magistrati della Corte dei conti hanno in questi anni sostenuto questa linea.

Allo stesso modo credo che non potrebbe esservi alcuno disposto a sostenere che oggi si possa fare a meno di un efficace sistema di controlli, specialmente se finalizzato al duplice scopo di garantire l'affidabilità dei conti e la vigilanza sulla cattiva gestione, anche al fine di favorirne il miglioramento strutturale.

Altro discorso però è se l'una e l'altra funzione possano soddisfacentemente essere svolte così come è sinora avvenuto e quali modifiche eventualmente debbano essere adottate. Su questo piano non vi è dubbio che, così come avviene per ogni settore delle organizzazioni sociali, il tema delle innovazioni e riforme necessarie è sempre aperto.

9. Nel caso della Corte dei conti questo problema è particolarmente complesso.

Non si tratta infatti di discutere soltanto se l'una e l'altra funzione possano essere migliorate e meglio adeguate alle esigenze contemporanee, ma anche se esse possano essere svolte al meglio restando entrambe in capo alla Corte o se, infine, meglio sarebbe che queste funzioni, tra loro così diverse e in certo senso persino contrapposte, facessero capo a strutture separate non solo funzionalmente (come già oggi la giurisprudenza costituzionale richiede) ma anche organizzativamente.

Questa domanda è stata fatta mille volte ed ha avuto mille volte risposte diverse e contrastanti.

Si tratta tuttavia di una questione la cui importanza non diminuisce col passare del tempo. Al contrario essa costituisce un nodo irrisolto che pesa sempre di più sia sulla capacità della Corte dei conti di essere accettata e percepita come funzionale alla evoluzione del nostro sistema istituzionale, sia sulla possibilità concreta di individuare in un accresciuto e rafforzato ruolo della Corte una risposta forte alla esigenza che il nostro Paese ha di una maggiore funzionalità all'interno e di una maggiore credibilità all'esterno.

Abbiamo bisogno certamente di una attività giurisdizionale sempre più efficiente, più incisiva e più accettata da tutti i livelli di governo come terza e imparziale.

Allo stesso tempo abbiamo bisogno di una funzione di controllo che sia sempre più efficace e solida dal punto di vista della sua credibilità e della sua imparzialità nella verifica della gestione della spesa e che, allo stesso tempo, sia sentita e percepita come sempre più “amica” anche delle istituzioni di governo territoriali nell’attività di implementazione dell’efficacia e dell’efficienza delle pubbliche amministrazioni.

10. Lasciate che vi dica che io faccio sempre più fatica a ritenere che queste diverse esigenze, tutte egualmente vitali e importanti, possano essere esercitate da una medesima struttura e da un medesimo apparato unitario.

Né sono certo che sia possibile trovare una soluzione soddisfacente nella sola separazione delle funzioni.

In ogni caso, poi, se questa dovesse essere la soluzione che si ritiene preferibile allora molto lavoro dovrà essere fatto per ridefinire, pur nell’ambito dell’attuale contesto, i rapporti e le distinzioni fra le due attività, le diverse professionalità richieste, le diverse modalità di verifica e di accertamento delle competenze necessarie allo svolgimento e, infine, i diversi sistemi di funzionamento e di raccordo fra le strutture della Corte e gli enti, gli organi e i singoli coinvolti nel quadro della funzioni giurisdizionale, da un lato, di quella di controllo, dall’altro.

Quello che è certo è che senza affrontare fino in fondo questi problemi è difficile immaginare che sia davvero possibile costruire un efficace sistema di controlli collaborativi. Un sistema che, per essere pienamente sostenibile e difendibile anche alla luce del nuovo quadro costituzionale, deve essere aperto a una partecipazione più organica e più strutturata dei soggetti controllati e, allo stesso tempo, deve non essere in contrasto col mantenimento di una soglia alta di tutela giurisdizionale della legalità nella gestione amministrativa e finanziaria degli enti.

Infine, tutti dobbiamo essere consapevoli dell'importanza che assume la ricerca di una soluzione rapida e condivisa a queste questioni perché anche da questo dipende la credibilità del Paese agli occhi dell'Europa.