

52° Convegno di Studi Amministrativi

I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale

Varena, 21-23 settembre 2006

I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale

I TEMI DEL CONVEGNO: PRESENTAZIONE

di Francesco Battini

Sommario: 1. Il programma e la struttura del Convegno - 2. Breve ricostruzione storica: dalla legge n. 20 del 1994 alla legge n. 131 del 2003; la finanziaria 2006 - 3. Peculiarità del controllo sugli enti locali - 4. Controllo di regolarità e controllo (meramente) gestionale - 5. Controlli sulla sana gestione finanziaria - 6. Una possibile ricostruzione sistematica - 7. Problemi di prospettiva: il rapporto di ausiliarità con gli organi elettivi; le ulteriori forme di collaborazione e i rapporti con i Consigli delle autonomie - 8. Un auspicio personale.

1. Il programma e la struttura del Convegno.

1.1. Per il secondo anno consecutivo, come è regola qui a Varena, il Convegno di studi amministrativi è organizzato dalla Corte dei conti. Sulle orme del Convegno del 2005, che verteva sull'attività giurisdizionale della Corte, il programma del 2006 affida alle relazioni di "esterni" (illustri docenti ed appartenenti ad Istituzioni superiori di controllo diverse dalla Corte dei conti) la individuazione e discussione dei problemi, demandando ad alcuni magistrati della Corte interventi programmati, allo scopo prevalente (anche se, ovviamente, non esclusivo, considerata la qualità degli intervenienti), di illustrare le posizioni ufficiali dell'Istituto, ancor prima che le proprie idee. Funzione ancor più riduttiva deve riconoscersi a questa mia introduzione, che soprattutto intende esporre i problemi che la Corte, o buona parte dei suoi magistrati, ritengono ancora aperti e sui quali ci si attende di conoscere il pensiero della dottrina ed alcune suggestioni di carattere comparativo.

1.2. La materia oggetto del Convegno appare ristretta, rispetto a quella trattata nel 2005; ma sappiamo tutti che non sarebbe stato possibile esaurire in un unico convegno l'intera e assai più variegata problematica dei controlli. Le novità di indiscutibile maggior rilievo in materia hanno d'altra parte riguardato, nell'ultimo quindicennio, proprio i controlli sulle autonomie, in relazione anche, come è ovvio, alle intervenute modifiche di assetto istituzionale della Repubblica.

Il Convegno, inoltre, si propone di raccogliere chiarimenti utili, *in primis*, per i componenti della Corte dei conti, che su non pochi profili del controllo esprimono tuttora opinioni non coincidenti: ciò spiega perché il programma dei lavori tende a presentare il tema dei controlli sulle autonomie con prioritario riferimento al controllo esterno della Corte, pur ovviamente con l'intento di approfondire adeguatamente i suoi rapporti con i controlli interni ed anche il problema dei rapporti con altre tipologie di controllo (statale) esterno.

Estranee al Convegno, o quantomeno collaterali rispetto al tema principale, devono di massima ritenersi problematiche pur meritevoli astrattamente di trattazione (i c.d. controlli sostitutivi, ad esempio), ovvero le analisi di specifici problemi interpretativi suscitati dalle norme statali di

contenimento della spesa pubblica. Eventuali comunicazioni in ordine a tali profili potranno, non di meno, arricchire la pubblicazione degli atti del Convegno.

Il riferimento alle autonomie scarta tendenzialmente, ancora, la trattazione di altre tipologie di controllo della Corte (i controlli di legittimità su atti, ad esempio, o i controlli successivi sulla gestione di altre entità pubbliche), ammettendo senza dubbio valutazioni sui controlli svolti dalla centrale Sezione delle autonomie e che sfociano in relazioni al Parlamento sugli andamenti generali della finanza regionale e locale, ma soprattutto chiamando in causa quello che amo definire “il mestiere” delle Sezioni regionali di controllo della Corte.

Mi sono dilungato sul punto anche per chiarire il perché del mio incarico di direttore del Convegno, pur a seguito di una perfetta riuscita del Convegno 2005, diretto da altro e più esperto collega: io presiedo, per l'appunto, una delle Sezioni regionali di controllo, quella per la Toscana, e vorrete sin d'ora perdonarmi se, per la trattazione di alcuni aspetti, richiamerò esperienze in tale veste maturate.

1.3. Il Convegno si suddivide in quattro sessioni, alla prima delle quali, quella odierna, si chiede di tracciare il quadro generale nel cui ambito si collocano le tematiche di controllo: il nuovo contesto costituzionale, imperniato sul principio di sussidiarietà e sull'equi-ordinazione delle autonomie regionali e territoriali allo Stato, realizzato dalla riforma del 2001 ma già anticipato con la legge n. 59 del 1997, introduttiva del c.d. federalismo a costituzione invariata; gli effetti esercitati sul sistema dei controlli e sulle inerenti sfere di attuazione e di interpretazione dai vincoli comunitari; la giurisprudenza che, tra tali due opposti confini (tutela delle autonomie ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica), è andata intessendo la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, per finire con la sentenza n. 417 del 2005 e la recentissima n. 267 del 2006, relativa all'assetto dei controlli gestionali in Val d'Aosta.

Dalla seconda sessione possiamo attenderci ed avremo elementi di conoscenza e valutazioni sui sistemi di controllo dei principali paesi europei, con particolari approfondimenti per Germania e Spagna, nonché sulla Corte dei conti europea, il cui controllo, al pari di quello esplicito dalle Sezioni regionali sugli enti territoriali, ha tra l'altro ad oggetto la “sana gestione finanziaria”.

La ripartizione degli argomenti tra terza e quarta sessione (ma a quest'ultima spetta anche di tracciare le prospettive di evoluzione dell'attuale assetto, tenendo soprattutto conto dei problemi “di sistema”) si basa, invece, sulla sempre più diffusa convinzione che, nell'ambito del controllo esterno sulle autonomie, sia possibile, ed anzi necessario, tracciare una distinzione, o addirittura una contrapposizione, tra controllo di regolarità contabile e controllo (meramente) gestionale.

Ma è proprio tale convinzione, assunta apparentemente a presupposto di interventi legislativi e pronunce della Corte costituzionale, a proporre un primo fondamentale problema – problema se non altro di confini, come si vedrà - al cui chiarimento molte delle relazioni potranno concorrere, anche mediante comparazioni con ordinamenti stranieri e con le scienze aziendalistiche.

2. Breve ricostruzione storica: dalla legge n. 20 del 1994 alla legge n. 131 del 2003; la finanziaria 2006.

2.1. In una sintetica ricostruzione storica, può dirsi che l'attuale configurazione del controllo esterno sulle autonomie, definito “collaborativo” dalla Corte costituzionale, nasce con la legge n. 20 del 1994 (c.d. riforma Cassese) e nasce come controllo che unitariamente riguarda sia i profili di legittimità e regolarità della gestione, sia i risultati di quest'ultima, in confronto con gli obiettivi, valutati in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. La sentenza n. 29 del 1995 della Consulta, che è molto chiara nel subordinare la compatibilità costituzionale di tale tipo di controllo a determinate condizioni di rispetto delle autonomie, si sofferma poco sugli aspetti della regolarità contabile e sottolinea maggiormente le caratteristiche, nuove e prevalenti, di controllo sui risultati.

A fronte di impugnative regionali che soprattutto negavano la costituzionalità di controlli di regolarità ulteriori, rispetto agli allora vigenti articoli 125 e 130 della Costituzione, la Corte costituzionale giunge anzi ad affermare che le analisi sulla regolarità sono una inevitabile ma non prioritaria componente di un controllo che valuta il buon andamento della gestione complessiva ed il cui esito è il referto agli organi elettivi dei soggetti autonomi di volta in volta interessati, in vista di eventuali misure di auto-correzione.

La dottrina, all'epoca, definisce la nuova creatura controllo "sulla" gestione (contrapposto, tra l'altro, al controllo, interno, "di" gestione) e non si pone problemi di enucleazione del controllo di regolarità o di distinzione tra quest'ultimo e il controllo gestionale. Tra i problemi posti dalla nuova legge assumono piuttosto importanza quello dei rapporti tra controllo e funzioni giurisdizionali della Corte (e il problema, nonostante i chiarimenti della Corte costituzionale, sussiste ancora, quantomeno nel comune sentire), nonché quello dei rapporti con i controlli interni, che contemporaneamente sono oggetto del controllo esterno, ma con esso concorrono.

Di minimo spessore e scarsa durata è poi la polemica di chi nega al controllo collaborativo natura di vero controllo, in quanto privo di sanzione. L'affermazione, spesso aggrappata ad una manualistica d'altri tempi, riecheggia ancora in alcuni ambienti. Ma, a livello scientifico, può ritenersi sottratto oggi alla discussione il concetto secondo cui la c.d. sanzione del controllo esterno da esercitarsi nei confronti di soggetti autonomi risiede nella trasparenza, neutralmente accertata, della gestione e in un più consapevole funzionamento, di conseguenza, sia dei controlli "politici" svolti dalle assemblee rappresentative, sia dei controlli direttamente democratici, insiti nei meccanismi elettorali.

2.2. Pochi anni dopo la riforma del 1994, tuttavia, sopravviene la riforma dei controlli interni, che, seppure in tale ristretto ambito, distingue le due tipologie di controllo (di regolarità e gestionale), tra l'altro adoperandosi per evitare commistioni. Ciò nella consapevolezza, posso aggiungere, che in ogni precedente esperienza di organi incaricati di svolgere controlli interni "misti", i controlli sui risultati (o sulla "proficuità" della spesa) sono rimasti sulla carta. Non giungo a citare, in proposito, la legge di Greesham, ma avanzo il sospetto che alla radice del fenomeno vi sia anche una maggior facilità di giudizio. Al di là, comunque, dell'influenza che può aver esercitato la disciplina dei controlli interni, sopravvivono soprattutto, alla legge n. 20 del 1994, i più rigidi vincoli comunitari di controllo e contenimento della spesa pubblica e dell'indebitamento.

Anche in dottrina, conseguentemente, la distinzione inizia a prendere corpo, come ad esempio emerge dalle audizioni parlamentari di preparazione della legge n. 131 del 2003. Ed è dunque su tale nuovo contesto che viene ad incidere non tanto la riforma costituzionale, che nulla dispone in tema di controlli successivi sulla gestione, quanto l'appena ricordata legge di attuazione, n. 131.

Quest'ultima, come è noto, canonizza apparentemente la distinzione tra i due controlli (primo e secondo periodo del comma 7, art. 7), laddove assegna alla Corte nel suo complesso il compito di verificare, a fini di coordinamento della finanza pubblica, il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; ed attribuisce invece alle (sole) Sezioni regionali di controllo il compito di riferire agli organi elettivi competenti l'esito di controlli collaborativi da effettuare, per le Regioni, sul perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma (analoghe espressioni erano state già usate dalla legge n. 20 del 1994), nonché, per gli enti locali, sulla sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni.

Di qui una serie di domande, che tutte ruotano intorno a tre prioritari problemi, profondamente interconnessi, ma che, forse, si prestano ad essere risolti sul piano terminologico, prima ancora che sostanziale: la linea distintiva tra controllo di regolarità e controllo (meramente) gestionale; la definizione di sana gestione finanziaria; la natura, infine, del controllo collaborativo e gli ambiti di sua applicazione.

3. Peculiarità del controllo sugli enti locali.

Va subito rilevato che i tre quesiti si pongono con pienezza in materia di controlli sulla gestione degli enti locali, mentre il controllo sulla gestione delle regioni - per il quale, oltretutto, di sana gestione può parlarsi solo per riassumere sinteticamente la diversa previsione legislativa - si presta meglio ad essere comparato con il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, esercitato dalla Corte sin dalle origini dello Stato unitario e disciplinato anche da apposita disposizione costituzionale.

Il numero degli enti locali, in altre parole, impedisce che i referti delle Sezioni regionali della Corte assumano annualmente (e per tutti i soggetti) la funzione di agevolare l'approvazione dei rendiconti da parte dei Consigli provinciali e comunali, così come avviene invece per lo Stato e dovrebbe avvenire per le regioni.

Di qui, non soltanto un'esigenza di selezionare, con criteri obiettivi, gli enti locali da assoggettare a controllo (ma un controllo "diffuso" sembra ora preteso, in via aggiuntiva, dalle norme della legge finanziaria 2006); e non soltanto la conseguente opportunità di potenziare, per quanto possibile, le ricadute informative del controllo (quella che ne veniva definita la funzione nomofilattica); ma, anche, un rapporto di ausiliarità con gli organi elettivi che prescinde dall'occasione (approvazione del rendiconto) in cui si formalizza il controllo "politico" dei Consigli sulla gestione dei governi.

Da parte di alcune Sezioni regionali di controllo, come si vedrà, sono stati però effettuati tentativi di avvicinare il controllo sugli enti locali a quello sulla gestione delle regioni (e dello Stato), soprattutto sfruttando una previsione della legge n. 131 che merita approfondimenti: quella che considera "ulteriori forme di collaborazione", tra le quali una funzione consultiva delle Sezioni in materia di contabilità pubblica, e che, relativamente a quest'ultima, attribuisce un ruolo specifico ai Consigli regionali delle autonomie locali.

4. Controllo di regolarità e controllo (meramente) gestionale.

4.1. Si può iniziare dal primo quesito (confini tra regolarità e gestione), per imbatterci presto negli altri due. Ad esso, una risposta usuale è quella che vede il controllo di regolarità ancorato a parametri quantitativi (o quantitativamente rappresentabili), laddove il controllo gestionale consisterebbe in valutazioni di natura qualitativa. Ma se così fosse, la linea distintiva ridurrebbe a pochi e meri riscontri l'ambito del controllo di regolarità (rispetto degli equilibri formali di bilancio, del patto di stabilità, del limite ai costi dell'indebitamento, e così via), ingigantendo l'area del controllo gestionale.

I fautori della maggior importanza dei profili di regolarità propendono, al contrario, ad allargarne l'ambito fino a comprendervi per intero l'area, assai vasta, della veridicità o attendibilità delle prospettazioni contabili. E' compito del controllore di regolarità verificare che tra le spese d'investimento, finanziabili con l'indebitamento, non trovino conteggio anche voci di spesa corrente o che gli equilibri di bilancio non siano raggiunti con previsioni di entrata inattendibili. Ma le valutazioni di attendibilità implicano giudizi qualitativi e probabilistici; e se agli equilibri concorrono voci di entrata *una tantum*, il giudizio di attendibilità deve "qualitativamente" spingersi a verificare la corrispondenza anche temporale tra spese e relativi finanziamenti.

E ancora: la permanenza in bilancio di residui attivi di difficile esigibilità viola un limite quantitativo, oppure una regola gestionale qualitativa? E a quale regola di natura quantitativa potrà rapportarsi, anche in futuro, la soluzione del principale problema della finanza pubblica, che sempre più decisamente coincide con l'esternalizzazione dei servizi e il conseguenziale svuotamento di rappresentatività dei bilanci?

4.2. Non sembra che miglior esito possa avere il tentativo di riportare il (solo) controllo di regolarità ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica e, pertanto, ad interessi di carattere generale. Non soltanto potrebbe infatti opporsi che maggiori sofferenze può subire la finanza pubblica (e la finanza privata dei cittadini) per la diseconomicità di talune gestioni, piuttosto che per il mancato rispetto di parametri rigidi, ma spesso non significativi; ma anche che tale visione porterebbe a ritenere superfluo, o quasi, il controllo di regolarità sui piccoli comuni.

Il criterio distintivo proposto va tuttavia approfondito, anche perché ad esso sembrano ricorrere fonti legislative e pronunce di costituzionalità. La legge n. 131 può essere letta nel senso di intitolare al coordinamento della finanza pubblica il solo primo periodo del comma 7 (art. 7), che richiama, in effetti, parametri di regolarità (rispetto del patto interno di stabilità e dei vincoli all'indebitamento); i commi 166 e seguenti della legge finanziaria 2006 (art. 1) prevedono, a fini di coordinamento della finanza pubblica, che alle Sezioni regionali pervengano relazioni degli organi di revisione in materia di rispetto del patto e dell'indebitamento, nonché di gravi "irregolarità"; la sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006 fonda sulle esigenze di coordinamento della finanza pubblica la necessità che il controllo esterno sulla gestione dei soggetti autonomi resti unitariamente affidato alla Corte dei conti.

A ben guardare, tuttavia, le due leggi ricordate pongono il coordinamento della finanza pubblica a presupposto (o addirittura giustificazione) dell'attribuzione alla Corte di competenze di controllo, ma non ne ricavano elementi di distinzione tra controllo di regolarità e controllo (meramente) gestionale. La legge n. 131, semmai, laddove prevede referti al Parlamento nazionale sugli andamenti generali della finanza regionale e locale, si richiama al coordinamento della finanza pubblica per sottolineare che tali referti sono finalizzati alla competenza legislativa statale in tema di principi fondamentali del coordinamento e non per convogliare al Parlamento valutazioni in termini di efficienza ed efficacia che esclusivamente interessino gli organi elettivi dei singoli enti. Da sempre, e senza contestazioni, inoltre, le relazioni al Parlamento sugli andamenti generali contengono anche valutazioni su temi non di stretta regolarità, quali, ad esempio, gli effetti delle scelte regionali in tema di politica sanitaria, o il buon funzionamento dei controlli interni, anche nei comuni di minori dimensioni demografiche.

La finanziaria 2006, a sua volta, instaura una sinergia tra Sezioni regionali e organi di revisione amministrativa e contabile, ai quali di norma non competono valutazioni "gestionali". Nelle linee guida varate dalla Corte, d'altra parte, si afferma a chiare lettere non soltanto che le irregolarità da segnalare sono soltanto quelle "gravi", tali da avere ripercussioni sugli equilibri finanziari, ma anche che le relazioni dei revisori devono prendere a riferimento una serie di parametri la cui violazione non concreta direttamente una irregolarità, ma può non di meno costituire un rischio, una minaccia per gli equilibri di bilancio.

Correggendo una lacuna del precedente sistema, che non consentiva controlli annuali sull'intera platea degli enti, la legge viene così ad instaurare - in aggiunta e non in sostituzione dei controlli sull'intera gestione di singoli enti - un monitoraggio anch'esso strettamente vincolato a finalità collaborative, in grado cioè di segnalare tempestivamente agli organi elettivi degli enti non solo irregolarità già intervenute (ciò appare utile soprattutto per le relazioni sui bilanci preventivi, suscettibili di essere variati), ma anche, e direi soprattutto, i rischi di futuri squilibri. Perché l'eccessivo ricorso, ad esempio, a società partecipate o controllate, o le relative perdite, non concretano una irregolarità, ma spesso costituiscono un rischio. Ed anche tale naturale estensione del nuovo controllo "diffuso" a profili di sana gestione trova fondamento espresso ed evidente in esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Quanto alla sentenza n. 267 della Corte costituzionale, essa afferma che la scelta di un organismo unitario di controllo esterno e neutrale sulla gestione (organismo garante degli equilibri dei bilanci pubblici), in luogo di una ipotetica frammentazione del sistema, è giustificata dal coordinamento della finanza pubblica. La sentenza non si cura affatto di definire i contenuti del controllo, esaminarne le finalità, distinguere tra regolarità e comparazione tra obiettivi e risultati. Essa semmai

conferma che il controllo della Corte sulle autonomie trova fondamento, per intero, sulle esigenze di coordinamento.

E' utile ricordare, da ultimo, che la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto legittima una precedente previsione statale di obbligatoria trasmissione alle Sezioni di controllo anche delle relazioni degli organi interni di controllo di gestione, in quanto utili all'esercizio del controllo esterno.

5. Controlli sulla sana gestione finanziaria.

Alle descritte difficoltà di tracciare confini rigidi tra due contenuti, o tra due attività così strettamente interconnesse, potrebbe ovviarsi rilevando che il principio costituzionale del buon andamento è stato chiamato a far parte, ad opera di leggi attuative intervenute sul finire del secolo, di un allargato ambito di legittimità e regolarità; e che anche il controllo sui risultati della gestione (non già sulle scelte, ovviamente, attinenti al merito dell'azione amministrativa) verifica per l'appunto tali profili aggiuntivi di regolarità.

Ma, a prescindere da soluzioni terminologiche, adombrate anche da alcune pronunce costituzionali, ha poi senso distinguere le due tipologie di controllo nell'ambito del "mestiere" affidato dalla legge n. 131 alle Sezioni regionali? E, detto in un'altra forma, la "sana gestione" finanziaria di un ente, che per definizione è cosa diversa dalla regolare gestione, si presta ad essere verificata ove si prescinda dagli aspetti di regolarità? E ancora, con ciò completando la rassegna dei tre ricordati profili problematici: quando la legge n. 131 ha espressamente richiamato e rafforzato, per le Sezioni regionali, le caratteristiche di collaboratività del controllo, ha inteso riferirsi solo al controllo "gestionale", o anche a quello di regolarità?

Infine: la violazione del patto di stabilità, o di altri vincoli "quantitativi", è di per sé indice di gestione non sana, oppure al controllore "collaborativo" spetta indagare il perché della violazione e ad esso è consentito di ritenere sana la gestione di un ente che ha ad esempio mantenuto immutato l'organico del personale di ruolo e non è in grado dunque di ottenere un contenimento della relativa spesa nel prescritto limite quantitativo?

Sembrano quesiti di stampo socratico. Ma, attenzione: perché se si sostiene, come ormai i più confermano, che anche il controllo di regolarità delle Sezioni regionali è (e deve essere) collaborativo, si viene a riconoscere che ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica obbedisce anche la verifica effettuata su un singolo ente di ridotte dimensioni, con esito di esclusivo referto al Consiglio interessato. A riconoscere, dunque, che non vi è necessaria coincidenza tra esigenze di coordinamento e tutela diretta dell'interesse della Repubblica, nel senso che il coordinamento "di dettaglio" riguarda la gestione di singoli enti, con riflessi sugli andamenti complessivi che semmai possono interessare, in prima istanza, il legislatore regionale. E se si accetta un concetto "allargato" di sana gestione, il riferimento al principio costituzionale del buon andamento viene a sorreggere anche i contenuti di regolarità del controllo.

E attenzione, ancora, perché le già esaminate disposizioni della legge finanziaria 2006, che affidano alle Sezioni regionali, senza modificare o sostituire le caratteristiche essenziali del controllo collaborativo, un aggiuntivo monitoraggio (o controllo "diffuso") su tutti gli enti, da un lato nuovamente canonizzano, apparentemente, la configurabilità di un controllo di sola regolarità contabile, ma, dall'altro, lo estendono a profili gestionali, ne confermano le caratteristiche di collaboratività e chiamano con esso a concorrere una sinergica azione da parte di (particolari) organi di controllo interno.

6. Una possibile ricostruzione sistematica.

A questa lunga serie di domande (che ha valore peraltro esemplificativo, non esaustivo) può probabilmente risponderci, sulla base della giurisprudenza della Corte costituzionale, delle norme

regolamentari di attuazione adottate dalla Corte dei conti e traendo anche le conseguenze dall'ultimo intervento legislativo (legge finanziaria 2006), nel seguente ordine logico:

a) Ad una Sezione centrale della Corte, identificata nella Sezione delle autonomie, compete riferire al Parlamento, per esigenze "generali" di coordinamento della finanza pubblica (in tale materia spetta al Parlamento la sola definizione dei principi fondamentali), sugli andamenti "generali" della finanza regionale e locale. Il controllo che è alla base di detti referti è un controllo soprattutto di regolarità contabile che, in ogni caso, non scende ad esaminare la gestione di singoli enti, alla quale non è interessato il Parlamento. Esso, pertanto, può estendersi a quei soli profili apparentemente "qualitativi" che possono essere colti cartolarmente, attraverso, ad esempio, questionari o altri mezzi di rilevazione generalizzata, ma a prescindere da ogni contraddittorio con gli enti e da ogni approfondimento "sul campo" circa le cause e le eventuali giustificazioni delle (apparenti) anomalie riscontrate.

b) Alle Sezioni regionali, e soltanto ad esse, spetta invece esercitare un controllo che abbraccia anche (in aggiunta agli aspetti di regolarità) l'intera gamma dei profili qualitativi e/o "gestionali", ma che ha come oggetto la (sana) gestione di singoli enti, da valutarsi "sul campo" ed in contraddittorio con l'ente interessato, al fine esclusivo di riferire all'organo elettivo e agevolare l'adozione di autonome ed eventuali misure correttive. Le relazioni della Corte, perseguendo la trasparenza gestionale, sono ovviamente pubbliche, ma la loro esclusiva destinazione a singoli organi elettivi, pretesa dalla legge, vale ad escludere che possano con esse essere perseguite finalità ulteriori, di carattere sanzionatorio.

c) L'attività di controllo, con buona pace per chi non ama tale aggettivazione, può probabilmente definirsi in ogni caso "collaborativa" o "ausiliaria", rispetto ad altrui attribuzioni. Ma, almeno per il controllo sulla gestione, la collaboratività (o ausiliarità) si instaura con l'organo al quale si riferisce. Collaborativa nei confronti del Parlamento può dunque dirsi l'attività della Sezione delle autonomie, collaborativa nei confronti dei Consigli regionali, provinciali o comunali quella delle Sezioni regionali.

d) Anche l'attribuzione alle Sezioni regionali del descritto "unitario" controllo collaborativo è sorretta da esigenze di coordinamento della finanza pubblica; ma l'opportunità di garantire criteri di valutazione tendenzialmente omogenei sul territorio nazionale, che sorregge l'attribuzione della funzione alla Corte dei conti, va temperata - attraverso anche il contraddittorio esercitato dagli enti interessati sulla programmazione e sulle scelte strategiche in materia di controllo - con la irrinunciabile autonomia delle singole Sezioni, che costituisce il riflesso dell'autonomia degli enti interessati.

e) Pur nella possibilità di estendere il controllo non soltanto alla "attendibilità" delle registrazioni contabili, ma anche agli effetti delle scelte autonome che nel futuro prospettano rischi per la tenuta degli equilibri finanziari, le Sezioni regionali, per esigenze di prioritaria programmazione dei controlli, ben possono proporsi (e proporre) di restringere alcune indagini e alcuni referti ai soli profili di regolarità, come anche di programmarne altri su profili prevalentemente gestionali. E' quanto avviene, ad esempio, per il controllo sui rendiconti regionali, che da parte di alcune Sezioni dà luogo a due separati referti, il primo dei quali, finalizzato a coadiuvare l'approvazione del rendiconto e redatto in termini di regolarità.

f) Il carattere collaborativo del controllo (sia gestionale che di regolarità), costituzionalmente necessario, crea un rapporto di ausiliarità assai stretto tra Sezione regionale della Corte e mondo delle autonomie, rafforzato non solo da possibilità (varie) di diretto utilizzo presso la Sezione di personale proveniente (o designato) da enti regionali o locali, ma anche dalla previsione di "ulteriori

forme di collaborazione” (anch’esse espressamente chiamate a spaziare sia nella regolarità che nei profili gestionali), tra cui anche una funzione consultiva nelle materie di contabilità pubblica.

g) Dall’esistenza di tale forte rapporto di reciproca ausiliarità, che costituisce la più importante novità istituzionale nella materia, occorre prendere le mosse per orientarsi in sede interpretativa su varie questioni poste dal sopraggiungere di norme, talora ambigue, di legge statale. La sinergia tra controllo esterno e controlli interni appare, in primo luogo, compatibile con l’autonomia dell’ente finché e nei limiti in cui (come può dirsi per le norme della finanziaria 2006, ove esse siano correttamente interpretate; ma il problema sarà approfondito da un apposito intervento programmato e da alcune relazioni) l’anello della collaboratività resti saldo e il “mestiere” delle Sezioni regionali non venga snaturato. In secondo luogo, la separazione tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali, pur ambedue intestate alla Corte dei conti, non può essere accorciata, rispetto alla costruzione imposta dalla sentenza n. 29/1995 della Consulta, da norme di legge che, altrimenti interpretate, rischiano di rendere il controllo un’anticamera dell’azione inquirente delle Procure (ma sul problema dei rapporti tra controllo e giurisdizione ascolteremo l’intervento programmato di un alto rappresentante della Procura generale della Corte). Le norme di legge statale che impongono agli enti la trasmissione alle Sezioni regionali di intere categorie di atti non possono, infine, riesumare un controllo di legittimità su singoli atti e neppure fare insorgere obblighi di “delibazione”, a tappeto, fuori dei limiti “collaborativi” della programmazione condivisa dei controlli.

7. Problemi di prospettiva: il rapporto di ausiliarità con gli organi elettivi; le ulteriori forme di collaborazione e i rapporti con i Consigli delle autonomie.

Come forse è fatale, dall’esposizione di alcune possibili risposte nasce una serie di nuove domande. Come si atteggia, anzitutto, il rapporto di ausiliarità delle Sezioni regionali con gli organi rappresentativi regionali e locali? Nel primo caso, come già rilevato, si è tentati di rispondere che il modello è simile a quello che da tempo intercorre tra Parlamento e Sezioni riunite della Corte centrale, nel senso che il referto sul rendiconto generale dello Stato, previsto costituzionalmente, ha la funzione di agevolare il controllo politico del Parlamento sull’azione del Governo e deve dunque precedere l’approvazione del rendiconto.

Ma nel secondo caso, posto che il numero degli enti locali impone controlli a campione (soprattutto se da effettuare “sul campo”), una finalità del genere non avrebbe senso. L’ausiliarità intercorre pur sempre con il Consiglio (e, pertanto, con la collettività rappresentata), in quanto la finalità primaria del controllo resta la garanzia di una trasparenza “accertata”, ma il rapporto effettivo finisce per implicare maggiormente gli organi di governo, anche al di là dell’obbligo di contraddittorio. Semmai più rapportabile alle funzioni del Consiglio è la prevista possibilità di proiettare il controllo anche dopo il referto, attraverso la valutazione della congruità ed efficacia delle misure correttive adottate a seguito del referto stesso.

Ai Consigli provinciali e comunali vanno indubbiamente inoltrate anche le “pronunce specifiche” adottate dalle Sezioni in esito al controllo diffuso disciplinato dalla finanziaria 2006 (in Toscana, una prima delibazione delle relazioni dei revisori riguardanti il bilancio preventivo ha comportato l’invio, a diversi enti, di comunicazioni preliminari, con richiesta di approfondimenti: ad esse potrà seguire l’apertura di una più formale fase di istruttoria, con esiti di limitato referto). Ma meno evidente è l’opportunità di indirizzare ai Consigli regionali (al di là di una mera informativa) anche i referti elaborati sulla base delle relazioni dei collegi sindacali degli enti sanitari, strumenti di diretto ausilio del controllo esercitato dalle Giunte regionali sui relativi bilanci.

Una suggestione, che mi limito qui a enunciare, è quella di raccordare le procedure del monitoraggio con lo strumento del c.d. avviso all’amministrazione, disciplinato per lo Stato già dal testo unico delle leggi sulla Corte dei conti e generalizzato dalla legge n. 20 del 1994.

Le considerazioni che precedono, ovviamente, si muovono sul piano teorico e prescindono dagli effetti riconducibili alle riforme dei sistemi elettorali.

Una seconda domanda, in parte connessa, riguarda la possibilità, o addirittura l'obbligo, per le Sezioni regionali, di privilegiare per quanto possibile le ricadute informative (o "nomofilattiche") del proprio controllo sugli enti locali, così da estenderne i benefici anche agli enti non selezionati. Tale "ulteriore forma di collaboratività" può ispirare anzitutto le modalità di selezione annuale degli enti su cui avviare le istruttorie, selezione comunque trasparente ed obiettiva, ovviamente, ma che può mirare a scegliere enti presso i quali approfondire proficuamente problematiche di particolare valore strategico. In Toscana, a titolo d'esempio, la selezione è affidata ai risultati di una griglia di indicatori gestionali e finanziari, dedotti dalle certificazioni di bilancio, nonché dalle risposte fornite dagli enti ad un questionario che considera aspetti non contemplati nelle certificazioni stesse. Ma la diffusione delle informazioni può o deve anche riguardare gli esiti del controllo (le relazioni della Corte sono, come già detto, pubbliche) e gli orientamenti "giurisprudenziali" in tale sede adottati, come anche in sede consultiva, sino alla pubblicazione di documenti metodologici o veri e propri manuali del controllo. Aggiungo, con un certo orgoglio, che su tale risultato sono prossimi al completamento i lavori avviati, e in parte già anticipati, dalla Sezione Toscana.

Una terza domanda, connessa ad ambedue quelle che precedono, investe la possibilità di assecondare le potenzialità "comparative" del controllo attraverso relazioni di carattere semi-generale (il limite, per ciascuna Sezione, è ovviamente il territorio regionale), o derivanti da indagini "arete" coordinate dalla Sezione delle autonomie e parallelamente effettuate da più Sezioni, oppure direttamente programmabili da ciascuna Sezione su profili generali, di regolarità o gestionali, caratterizzanti la gestione di più enti omogenei. E' chiaro che l'ostacolo principale a tale visione, per gli enti locali, consiste nell'assenza teorica di un apposito "Parlamento" a livello regionale (referti diretti al Consiglio regionale violerebbero il principio di equi-ordinazione delle autonomie). Nella strategia di alcune Sezioni, pertanto, vi è l'obiettivo di esaltare il ruolo del Consiglio delle autonomie, sino a farne, in via convenzionale, nelle more di nuove norme regionali, l'interfaccia istituzionale per tutte le "ulteriori forme di collaborazione" con gli enti locali (un ruolo del Consiglio è già previsto per la funzione consultiva). E ciò anche in vista dei rapporti istituzionali che intercorrono tra Consiglio delle autonomie e Consiglio regionale, ai fini degli interventi di coordinamento finanziario.

In Toscana, una convenzione in tal senso si è già perfezionata tra Sezione regionale di controllo, Consiglio delle autonomie e Giunta regionale. Essa formalizza anche gli strumenti di rilevazione generale sin qui utilizzati per la selezione degli enti locali (griglia di indicatori e questionario annuale), ma che forniscono anche, a fini di monitoraggio, elementi di informazione aggiuntivi rispetto a quelli rilevabili attraverso le relazioni degli organi di revisione. La convenzione formalizza altresì il prezioso apporto consultivo che alla Sezione è offerto da un gruppo di eminenti docenti ed esperti e da rappresentanti della Regione e del Consiglio delle autonomie.

8. Un auspicio personale.

In chiusura della relazione che ho avuto la fortuna di presentare due anni or sono proprio qui a Varenna, mi chiedevo, un po' avventurosamente, se non sia lecito dedurre dal complesso legislativo vigente una indiretta "costituzionalizzazione" del rapporto di ausiliarità tra Sezioni regionali e sistema delle autonomie. Se così fosse, sarebbe forse lecito trarne conseguenze anche sul piano dell'organizzazione dei controlli. Mi rendo conto di toccare indebitamente problemi di *interna corporis* della Corte; e so che è difficile raccogliere questa "provocazione"; ma torno a chiedermi se il "mestiere" delle Sezioni regionali, che mi sono sforzato di delineare, non debba o non possa essere agevolato attribuendo ad altri organi compiti che non riguardano le autonomie regionali e territoriali. Ciò potrebbe se non altro attenuare o allontanare il pericolo - che ho già scherzosamente evocato richiamando la legge di Greesham - di verifiche cartolari, condotte prevalentemente su

profili formali di immediata riscontrabilità, pronte gradualmente a sostituire i più ardui controlli sulla sana gestione.