

La Corte dei Conti nel disegno di legge Brunetta

Sintesi dell' intervento di Marco Cammelli nell'ambito della Audizione delle Commissioni Affari costituzionali della Camera dei Deputati e Senato della Repubblica sul disegno di legge A.C. 2031 (art. 9) – Audizione del 28 gennaio 2009

1. Mix di modifiche significative, di disposizioni non innovative e di micro-interventi di evidente origine endo-burocratica (il magistrato addetto alla Presidenza della Corte che diventa capo-gabinetto: comma 6, cpv 3);
2. Sostanzialmente ripetitiva di norme già vigenti è tutta la parte riguardante le funzioni, e in particolare i controlli sulla gestione delle amministrazioni statali (comma 2) ⁽ⁱ⁾, peraltro estesi al sistema regionale e locale (comma 3) senza porsi i problemi ordinamentali che il riparto di competenza tra Stato, Regioni ed Enti locali ex titolo V Cost. e le relazioni interne (e in particolare quelle tra dirigenti, assessori, giunte e assemblee) affidate agli statuti di regioni ed enti locali sollevano per più aspetti⁽ⁱⁱ⁾;
3. L'innovazione invece c'è, ed è rilevante, in ordine alla composizione, funzione e ruolo del Consiglio di Presidenza (da ora: CdP), che muove dall' esigenza largamente avvertita dal Parlamento e dalle più alte istituzioni (intervento Presidente Napolitano) di contrastare le dinamiche correntizie delle associazioni di magistrati, ma si aggiungono una serie di altri elementi che portano l'intero art.9 ad approdi assai distanti e obbiettivamente discutibili;
4. Il punto di partenza è appunto la composizione del CdP, ridotta a 11 componenti, di cui 3 di diritto: Presidente, Presidente aggiunto, Procuratore Generale, e soprattutto in perfetto equilibrio tra per i restanti otto (4 togati e 4 laici) (comma 6, cpv 2).

- a. la semplificazione è positiva, ma resta un forte squilibrio nella composizione per la presenza necessaria di ben tre membri di ufficio (oltre al Presidente e al Procuratore Generale, il che è ovvio, anche il Presidente Aggiunto) e per la stabile partecipazione ai lavori del Capo Gabinetto (?) e del Segretario Generale;
 - b. sarebbero auspicabili innovazioni ulteriori come specifiche particolarmente stringenti per i laici (sia professionali che di incompatibilità funzionali) e l'estrazione a sorte per i togati (a partire da una certa anzianità), come peraltro fu a suo tempo proposto (ⁱⁱⁱ);
5. Su questo corpo, però, si innesta un profondo stravolgimento dell'assetto (e, in definitiva, del ruolo) del CdP che, quando comprensibile, è assai poco convincente. Detto stravolgimento è operato attraverso: a) depotenziamento del CdP; b) forte enfattizzazione del ruolo del Presidente *della Corte dei conti* (come tale, appunto, non come Presidente del CdP);
6. Il depotenziamento del CdP è operato:
- a. sul piano simbolico, trasformandolo da "organo di autogoverno" della Magistratura contabile a "organo di amministrazione del personale di magistratura" (comma 6, cpv 1);
 - b. sul piano funzionale:
 - negando il potere di iniziativa ai singoli componenti (riservato al solo Presidente) (comma 6 cpv 4);
 - cancellando, o banalizzando, il cruciale ruolo istruttorio delle commissioni (spetta al solo Presidente la scelta di richiedere la preventiva istruttoria o sottoporre le questioni direttamente al plenum) (comma 6 cpv. 4);
 - escludendo la sua competenza dal conferimento (e revoca) degli incarichi extra-istituzionali (comma 5, cpv4 e 5);;
 - limitando i suoi compiti alle sole funzioni di amministrazione del personale e comunque

espressamente indicate dalla legge (comma 6, cpv 1);

7. Enfatizzazione del Presidente:

- a. ruolo: in occasione della relazione annuale al Parlamento, con il pretesto di correlarne l'esercizio al Consiglio di Presidenza, sanzione legislativa della titolarità presidenziale di una funzione "*politico-istituzionale*" del Presidente della Corte (comma 5, cpv 1 e 2). Ora questo:
 - i. intanto non deriva dalla legge 244/2007, ma dalla interpretazione che ne ha dato lo stesso CdP in un regolamento di organizzazione del 2008;
 - ii. e poi, non ne è chiaro il senso e il contenuto;
- b. lavori del consiglio:
 - i. l'iniziativa è riservata solo Presidente, non ai componenti del CdP;
 - ii. l'istruttoria, ovviamente cruciale nei lavori del CdP (v. rilievo delle commissioni):
 - è libero di scegliere se fare istruire o meno una questione prima dei lavori del CdP, cui può portarla anche direttamente (comma 6, cpv. 4);
 - ma può scegliere di riservarla a propri apparati (v. segretario generale e capo gabinetto con funzioni di relatori) che, oltretutto, in questi casi hanno diritto di voto (comma 6, cpv.3);
- c. funzioni:
 - i. filtro del presidente per la segnalazione di mala gestio (comma 2, cpv 2 e 3);
 - ii. riserva al Presidente di tutta la materia della autorizzazione e revoca degli incarichi extra-istituzionali;
 - iii. determinazione composizione e competenze delle Sezioni Riunite (comma 5, cpv 7);
 - iv. clausola della competenza residuale per tutte le funzioni della Corte (comma 5, cpv 3);

8. controlli sulle gestioni pubbliche (comma 2 cpv 2 e 3):
- a. le due disposizioni non introducono nessuna innovazione apprezzabile rispetto alle funzioni già oggi assegnate alla Corte delle norme vigenti (n. nota 2);
 - b. in ogni caso, poiché è uno dei profili insieme più necessari e dove la Corte ha le armi più spuntate:
 - il problema non è (solo) la sospensione dell'impegno di spesa da parte del livello politico (peraltro già esistente: art.17 comma 21 finanziaria 2006) e comunque da considerare *extrema ratio*, data la moltitudine di comportamenti e incentivi di natura impeditiva già presenti nella Pa;
 - semmai, l'obbligo per il titolare della funzione di assumere un provvedimento espresso dove motivare perché non si dà seguito alla comunicazione della Corte, non ravvisando la sussistenza della *mala gestio* (come già previsto per i rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi dai cpv 3 e 4 dello stesso comma). In ogni caso:
 - storia di un ruolo non giocato (e non giocabile), anche per responsabilità della Corte (clamorosa, quella dell'inosservanza della riserva del 20% di lauree in materia economico-finanziaria e gestionale nel reclutamento dei magistrati prevista negli anni '90). Sarebbe un punto cruciale in termini di *effettività*, a maggior ragione in un sistema ispirato a forte decentramento, solo che:
 - a. in assenza di mezzi organizzativi alle sezioni regionali di controllo (quasi zero) e di effetti conseguenti (misure), si trasforma in montagne di carte inutili per chi controlla, e dannoso per il funzionamento delle amministrazione che debbono provvedervi (controllare il riparto

- di risorse finanziarie e del personale della Corte dei Conti tra il centro e la periferia);
- b. l'esito (temuto e/o minacciato) del passaggio della cosa al giudice penale;

9. curiosità:

- a. l'art.9 in esame è poi stato utilizzato come veicolo per questioni eterogenee, anche minute, che poco hanno a che vedere con l'oggetto principale e che in ogni caso sollevano ampie perplessità. Ad es.:
 - la trasformazione del magistrato addetto alla Presidenza in capo-gabinetto (comma 6, cpv 3);
 - la limitazione della responsabilità per danno di Presidente e componenti del CdP ai soli casi di dolo e colpa grave (comma 6, ultimo cpv).

10. conclusioni:

- a. può darsi che ci siano più disegni in gioco:
 - difendere i grandi corpi dalla politica (laici) spostando le funzioni a sedi più protette e terze (ipotesi nobile);
 - continuare le stesse negoziazioni tra correnti e potentati delle magistrature in sedi più protette (meno nobile ma più realistica);
 - ridefinire un nuovo (vecchio) terreno di negoziazione con la politica: asse Presidente/Governo, che ancora nomina il Presidente, non scordiamo (ritorno alla tradizione);
- b. resta il fatto che con il pretesto di "bonificare" la sede collegiale:
 - si trasferiscono funzioni importanti non ad un organo monocratico "terzo", il Presidente, ma ad una sede che in via ordinaria e al di là delle intenzioni del titolare non sarà in grado

di svolgerle né in solitudine né al di sopra delle parti;

- si opta infatti per un esercizio di funzioni astrattamente presidenziali poggiante sul riconoscibile asse burocratico/interno formato dal capo-gabinetto (?) e dal segretario generale, fuori da ogni trasparenza, controllo e reale responsabilità, di fatto creando le condizioni migliori perché la competizione/negoziazione tra gruppi e associazioni prosegua inalterata ed anzi in forme più protette;
- c. in ogni caso, se così è, nasce la sensazione che non se ne siano tratte tutte le implicazioni. Per citarne una sola:
- se il CdP è solo "amministrazione del personale della magistratura" (comma 6, cpv 1) e il Presidente della Corte dei conti è titolare della "funzione di indirizzo politico-istituzionale" (comma 5, cpv. 2), è evidente che non è al CdP che può essere affidata la sua elezione. Dunque, integrale rispetto della legge vigente, che ne affida la scelta al Consiglio dei Ministri "sentito" il CdP. E non come ora, dove la sequenza è invertita (è il CdP a proporre, e il Consiglio dei Ministri a deliberare);
- d. gli attuali CdP hanno molti difetti ma:
- al di là del numero dei laici, sono un significativo antidoto alle tentazioni di autoreferenzialità della magistratura;
 - possono essere significativamente migliorati nei profili emersi come problematici dalla esperienza. V:
 - a. composizione (estrazione a sorte magistrati; più stringenti requisiti professionali e incompatibilità per i laici);
 - b. correlazione "adattata" alle norme generali sul procedimento amministrativo, per evitare assurdità (v. voto segreto e

- preavviso di rigetto) e assicurare maggiore coerenza e trasparenza nelle decisioni;
- c. disciplina del contenzioso sui provvedimenti del CdP e rischio (non solo nel CdS) di giurisdizione domestica;
- non sembra che ci siano molte altre strade;
 - è certo invece che questa soluzione, salvo per il punto che riguarda la modifica della composizione, non risolve nessuno dei veri problemi e per alcuni aspetti, come si è visto, li aggrava.

(ⁱ) il controllo sulla gestione viene svolto dalla Corte dei conti, centrale e periferica, su tutte le amministrazioni pubbliche, secondo le previsioni dell'art.3 della legge 20/1994 ed è retto dai seguenti parametri, normativamente indicati:

- legittimità e la regolarità delle gestioni (art.3, co.4, legge 20/1994);
- funzionamento dei controlli interni (art.3, co.4, legge 20/1994 et art.7, co.7 legge 131/2003);
- rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (art.3, co.4, legge 20/1994) e perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma (art.7, co.7 legge 131/2003);
- valutazione comparativa di costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (art.3, co.4, legge 20/1994);
- rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art.7, co.7 legge 131/2003 et art.1, co.168 legge 266/2005);
- sana gestione finanziaria degli enti locali (art.7, co.7 legge 131/2003 et art.1, co.168 legge 266/2005).

Come è facile notare, all'interno di tali parametri si collocano tutte le fattispecie indicate dall'art.9 del ddl in discussione, si da rimarcare il carattere affatto innovativo rispetto agli strumenti di valutazione ed ai relativi parametri di cui già la Corte dei conti dispone a legislazione invariata.

(ⁱⁱ) Da un lato la previsione non attribuisce alcun potere autonomo od impeditivo alla Corte dei conti rispetto a rivelate situazioni di *mala gestio*, atteso che non viene previsto un potere di paralisi degli eventi pregiudizievoli in capo alla Corte (Presidente, Sezione o magistrato istruttore), ma solo un dovere di comunicazione al Ministro.

Tale dovere di comunicazione è già esistente atteso che le relazioni sulla gestione vengono sempre inviate alle amministrazioni controllate, alle quali la Corte dei conti può già, in ogni momento, formulare le proprie osservazioni (art.3, comma 6, cpv. 2 della legge 20/1994).

La norma dunque è ben lungi dall'assegnare un nuovo o più incisivo potere alla Corte dei conti, ma si limita a riproporre, in formula diversa, quanto già stabilito dalla legge 20/1994.

Si noti poi che l'eventuale sospensione dell'impegno di somme stanziato, che compete al Ministro od all'organo di governo territoriale oggetto del controllo (giunta regionale, provinciale, comunale, direttore generale delle aziende sanitarie ed ospedaliere, ecc.) avviene sulla base di "proprie valutazioni" dell'organo stesso e non consegue necessariamente alla comunicazione del Presidente della Corte dei conti.

Ma nemmeno l'attribuzione di siffatto potere al Ministro costituisce una novità atteso che già l'art.17, comma 21 della legge 266/2005 (Legge Finanziaria 2006), attribuisce al Ministro il potere di disporre *“la sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento a carico di uno o più capitoli di bilancio”* sia nel caso in cui l'andamento della spesa sia tale da non assicurare il rispetto delle originarie previsioni di spesa, sia quando con riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ed al grado di realizzazione dei programmi da attuare, la prosecuzione dell'attività non risponda a criteri di efficienza e di efficacia.

⁽ⁱⁱⁱ⁾) Il sorteggio dei componenti togati, che certo porrebbe fine alle correnti, era presente nell'originaria formulazione del c.d. Cirami (pdl 561 del 1.8.2001, Senato XIV Legislatura), il quale stabiliva che *«Il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal Presidente della Repubblica ed è composto dal primo presidente della Corte suprema di Cassazione, dal procuratore generale della Repubblica presso la stessa Corte, da venti componenti scelti, mediante sorteggio, tra i magistrati ordinari e da dieci componenti eletti dal Parlamento, in seduta comune delle due Camere.»*).