

Dopo le continue riforme Corte dei conti centralista

di Francesco Staderini

Le disposizioni legislative che interferiscono sul sistema dei controlli e apportano novità, generalmente in modo estemporaneo e disorganico, sono state numerose e in continua crescita in questi ultimi anni. Adottate soprattutto in occasione delle leggi finanziarie, hanno introdotto una serie numerosa di vincoli alle amministrazioni pubbliche, soprattutto locali, di trasmissione di atti di gestione alla Corte, mirando, più che all'effettivo, non facile, esercizio del controllo, all'effetto deterrenza connesso al solo annuncio del medesimo.

Ma è nell'anno in corso, con la legge 15 del 4 marzo, che sono state apportate innovazioni di straordinaria importanza. Questa legge, che conferisce al Governo una delega "finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e all'efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni", contiene, all'articolo 11, una serie di disposizioni che si caratterizzano, non solo per essere del tutto estranee all'oggetto della delega, ma anche perché in grado di sconvolgere l'assetto tradizionale della Corte dei conti, sia in quanto a competenze e procedure che in relazione all'ordinamento interno.

Vanno segnalate particolarmente l'introduzione del controllo concomitante e la previsione di un diretto rapporto di strumentalità della Corte con il Governo sia dello Stato che degli enti autonomi. Questo controllo per il fatto di svolgersi nel corso della gestione per correggerne irregolarità e deviazioni e favorire il conseguimento degli obiettivi e le direttive del Governo, con referto prioritario al Ministro competente, presenta molti caratteri comuni con il controllo interno, che spetta, nello Stato, alla Ragioneria generale e agli organi previsti dal DL 29 del 1993 e successive modificazioni, nonché, nelle Regioni e negli enti locali, ai corrispondenti organi di controllo interno.

Nel nostro ordinamento, così come negli altri Stati, secondo l'insegnamento dell'Intosai, l'organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo, controllo interno e controllo esterno coesistono in ambiti distinti, ciascuno con le proprie caratteristiche nei modi e tempi del controllo esercitato e, soprattutto, per quanto riguarda gli organi destinatari dei referti. A questi principi si ispira l'articolo 7 della legge 131/2003, che affida alle Sezioni regionali della Corte il compito di riferire «esclusivamente ai Consigli degli enti controllati».

La Corte dei conti ha da sempre operato come organo di controllo esterno, legato al Parlamento; soltanto nel periodo fascista si è manifestata la chiara intenzione di spostare l'asse gravitazionale dell'Istituto dal Parlamento al Governo, con l'imposizione dell'obbligo di presentare anche al capo del Governo la deliberazione di parifica del rendiconto generale dello Stato e annessa relazione, in modo da fare della Corte stessa «il più alto osservatorio dal quale il Capo del Governo si rende conto di come le leggi sono applicate e le sue direttive si realizzano, nonché delle deficienze che si presentano e dei rimedi che potrebbero escogitarsi».

La normativa in esame rischia di rimettere in discussione la configurazione originaria e tradizionale della Corte come magistratura contabile.

Avvalorano questa riflessione anche altre disposizioni che hanno mutato la governance dell'Istituto, accentrando nel Presidente, definito "organo di governo", poteri e funzioni in precedenza svolti collegialmente. Vanno ricordati, in particolare, i poteri di esternare ai Ministri, con proprie motivazioni, le risultanze del controllo concomitante e di sostituire le Sezioni riunite

nel fondamentale referto al Parlamento di cui all'articolo 41 del Dlgs 1214/34; queste attribuzioni sembrano più proprie del direttore di un'agenzia che del presidente di una magistratura, che opera collegialmente.

Il nuovo volto che la Corte sta assumendo si manifesta anche sul versante delle autonomie territoriali. Si assiste al netto superamento del modello di controllo delineato dalla 131, in cui le Sezioni regionali operavano come organi indipendenti, nell'ambito di un coordinamento equiordinato e condiviso della Sezione delle autonomie. In questa funzione stanno assumendo un ruolo preminente le Sezioni riunite, che non possono, naturalmente, essere considerate anch'esse "espressione" delle Sezioni regionali.

Va, inoltre, particolarmente segnalata come assolutamente extra ordinem la disposizione che consente alle Sezioni regionali di esercitare il controllo concomitante, di cui alla nuova disciplina esaminata, soltanto previo "concerto" con il presidente della Corte, che assume, nella sostanza, un ruolo censorio, quasi di superiore gerarchico.

Infine, a conferma di tutto quanto sopra evidenziato circa la tendenza all'accentramento del controllo e al ruolo preminente assunto dal presidente della Corte, si trascrive la recentissima disposizione di cui all'articolo 17, comma 31, del Dl 78 del 2009: «Il presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni regionali di controllo nonché nei casi che presentino questioni di massima di particolare rilevanza. Tutte le Sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento adottate dalle Sezioni riunite». Una norma che non richiede ulteriori commenti.