Il Ministro, con nota del 18 marzo 2010, mi ha comunicato di aver dato istruzioni alla Rappresentanza permanente italiana all'ONU di assumere iniziative in tal senso garantendo un suo vivo interessamento al riguardo. Di ciò ho dato notizia all'attuale Segretario Generale dell'INTOSAI, Presidente della Corte dei conti dell'Austria, che già aveva assunto iniziative in proposito.

La posizione italiana è stata sostenuta dal rappresentante dell'Italia – prof.ssa Valeria Termini – in seno al Comitato Economico e Sociale delle Nazioni Unite e, dopo ampio dibattito, è stata unanimamente condivisa dal Comitato stesso.

In considerazione del fatto che l'art. 11 della ripetuta legge n. 15 del 2009 ha dato al Presidente, oltre che alle Sezioni riunite che già l'avevano – a norma dell'art. 41 del Testo unico n. 1214 del 1934 – il compito nei confronti del Parlamento di "esporre le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro" sarebbe auspicabile che le Camere, attraverso i regolamenti parlamentari o altra fonte, disciplinassero modalità e conseguenze dell'esercizio di tale funzione.

Vari problemi inerenti allo svolgimento delle funzioni di controllo non hanno ancora trovato soluzioni del tutto soddisfacenti: a ciò sarebbe, tuttavia, sufficiente far ricorso ai sopra cennati regolamenti

delegificati previsti dall'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, una volta che siano state, auspicabilmente, superate le difficoltà procedurali che sono state in modo imprevisto frapposte e di cui sopra si è fatto cenno.

L'intervento diretto del legislatore appare invece necessario per taluni altri problemi di grande rilevanza quali: il ricorso a mezzi straordinari per colmare i non più sostenibili vuoti di organico della magistratura della Corte; prevedere mezzi giuridici idonei a conciliare la magistratualità della funzione e l'indipendenza nel concreto esercizio di essa con un'organizzazione effettivamente rispondente all'obiettivo di una sempre maggiore utilità delle funzioni della Corte; prevedere la facoltà per il Presidente del Consiglio del Ministri di richiedere alla Corte pareri in materia di finanza pubblica, pareri tuttavia da rendersi entro termini brevissimi e con procedure estremamente semplificate; prevedere effetti di controlli su colpevoli omissioni dell'Amministrazione analoghi a quelli previsti dalla legge n. 15 del 2009 per l'attività di spesa.

Un controllo concomitante, quale quello previsto dalla citata legge n. 15, su comportamenti omissivi dell'Amministrazione dovrebbe poter intervenire anche su ingiustificati ritardi nelle varie fasi

dell'azione amministrativa, individuandone la causa e i possibili rimedi coerenti con le esigenze dell'Amministrazione.

Un tale controllo dovrebbe rispondere al fine di accelerare l'iter dei vari passaggi amministrativi che, particolarmente nel campo delle opere pubbliche, sono spesso causa di mancata realizzazione di infrastrutture - pur se considerate necessarie ed urgenti da parte del Governo - e perciò stesso fonte di pesanti diseconomie, come più volte evidenziato in appositi studi e ricerche di organismi specializzati.

Allo stesso fine potrebbe essere utile una riflessione, da parte del legislatore, sulla possibilità che le varie fasi assoggettate al controllo, sopra cennato, non possano contemporaneamente essere oggetto di sospensiva da parte del giudice amministrativo, ferma restando, ovviamente, la successiva piena tutela giurisdizionale.

Altro tema sul quale potrebbe essere utile una riflessione investe la possibilità che una delle Commissioni parlamentari - in analogia a quanto avviene negli ordinamenti di tipo anglosassone - abbia anche la funzione di seguire da vicino, con l'ausilio di un'apposita e snella struttura, l'attività di controllo della Corte. Ciò consentirebbe di avere immediata contezza delle risultanze del controllo, e se del caso, ulteriori chiarimenti, e potrebbe consentire anche un più mirato ricorso all'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio n. 20, e

successive modifiche, che, com'è noto, dispone: "La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari".

Per altri elementi di forte criticità è competente ad adottare gli opportuni provvedimenti il Consiglio di presidenza, sul quale il Presidente della Corte può solo svolgere, come ha svolto, azioni di stimolo.

Il primo di tali elementi è il grave problema della definizione di criteri validi e obiettivi per la valutazione della quantità e qualità del lavoro svolto dai magistrati.

E' questo un nodo cruciale per un adeguato disegno delle piante organiche dei vari uffici e per garantire che non vi siano eventuali fenomeni di scarso adempimento dei doveri d'ufficio, magari mascherati con l'alibi dell'indipendenza del magistrato nell'esercizio delle proprie funzioni che, sacrosanta se riferita alla libertà di convincimento e dei mezzi per conseguirla, non può certo essere interpretata come totale libertà di autodeterminare il "se fare", il "come fare" e il "quando fare": ciò che va a discapito della più gran parte dei magistrati che, con impegno e scarsi mezzi, fanno fronte ai gravosi compiti attribuiti dalla legge.

E' altrettanto cruciale far sì che vi sia una progressione verso le funzioni più elevate basata realmente sulla meritocrazia e non appiattita sulla mera anzianità di servizio: criterio, quest'ultimo, che può forse soddisfare l'interesse del singolo ma non tutela affatto quello della collettività al migliore esplicarsi delle funzioni dell'Istituto.

Solo recentemente il rinnovato Consiglio di presidenza ha dato segnali di voler tenere maggiormente in conto le doti professionali del magistrato rispetto alla mera anzianità, peraltro in modo ancora limitato. Utile, pertanto, potrebbe essere un precetto in tal senso del legislatore che provvedesse anche ad attribuire al Consiglio di presidenza il potere di adottare provvedimenti premiali nei confronti di quei magistrati che adempiano ai propri doveri con maggiore impegno ed efficacia.

Nella stessa logica potrebbe essere opportuno prevedere, con legge, un incentivo economico per quei magistrati che, fatte salve le incompatibilità previste, esercitino contemporaneamente funzioni di controllo e giurisdizionali e che abbiano svolto, nel migliore dei modi, una quantità di lavoro accertata dal Consiglio di Presidenza superiore alla media.

Vi è poi, a mio avviso, la necessità, ripetutamente rappresentata al Consiglio di favorire l'acquisizione da parte dei magistrati di una

idonea professionalità contemporaneamente nei due settori, del controllo e della giurisdizione, e di facilitare il passaggio, con le garanzie di legge, dall'uno all'altro settore. Ciò impone la necessità di eliminare, o quanto meno fortemente ridurre, il "peso" della c.d. "anzianità specifica": anzianità cioè derivante dal servizio prestato nello stesso comparto - controllo o giurisdizione - in cui rientra la funzione a cui il magistrato aspira, per promozione o cambio. La quantificazione che appare eccessivamente elevata - fissata nei criteri adottati dal precedente Consiglio - di tale componente porta, di fatto, ad ingessare i magistrati in una stessa funzione, a scapito della mobilità e dell'acquisizione di completa professionalità, e quindi in contrasto con l'interesse dell'Istituto e limita fortemente il potere discrezionale di scelta che il Consiglio, motivatamente, ha il dovere di esercitare per garantire il migliore esplicarsi possibile delle funzioni della Corte.

Sostanzialmente non ancora accolto è stato l'invito ad allargare le possibilità, per i magistrati che lo richiedano, di ottenere un'assegnazione aggiuntiva alle funzioni già esercitate, con previsione di idonei sistemi incentivanti: ciò che potrebbe alleviare la grave carenza di magistrati.

Un disegno riformatore della magistratura della Corte non potrebbe non prendere atto che la differenziazione delle funzioni di

referendario e di primo referendario rispetto a quelle di consigliere è, di fatto, ormai del tutto superata. Sarebbe pertanto logico che il reclutamento, per concorso, desse accesso all'unitaria qualifica iniziale di "referendario della Corte dei conti" e dopo un periodo di esercizio obbligatorio, ed effettivo, di un triennio in collegi con funzioni diverse di controllo e giurisdizionali si dimostrasse, attraverso un approfondito esame, di avere adeguata capacità a svolgere le varie funzioni della Corte nonché di possedere eccellenti doti di capacità intellettuale e di equilibrio. A seguito di tale esame vi sarebbe l'accesso alla qualifica di consigliere o, in caso di esito negativo, la giuridica impossibilità di assurgere alla funzione e alla qualifica di consigliere della Corte dei conti.

Novelle, di grandissima importanza, in tema di funzioni di controllo sono state introdotte dalle recenti leggi citate n. 15/2009 e d.l. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009 (art. 17, comma 31) (c.d. "nomofilachia" del controllo), esse richiedono, un'opera costante ed attenta di impulso perché le riforme provvidamente volute dal Parlamento vengano effettivamente attuate ed i cittadini ne possano apprezzare tangibilmente gli effetti. Si pensi, ad esempio, ai potenziali risultati in tema di controllo sulle opere pubbliche che possono aversi con l'applicazione del controllo c.d. "concomitante" previsto, e disciplinato nei suoi effetti, dalla legge n. 15/2009.

Norme recenti, via via succedutesi, hanno com'è noto, assegnato funzioni di grande rilievo ed impegno alle Sezioni regionali di controllo a partire dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modifiche, che stabilisce che le predette Sezioni verificano *"il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio o di programma, secondo la rispettiva competenza nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati".*

La stessa legge ha, inoltre, istituito una funzione consultiva generalizzata nella materia di contabilità pubblica a favore degli enti locali (art. 7, comma 8).

Di seguito la legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria per il 2006) prevede il controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali e degli enti sanitari. Trattasi di attività doverosa, intesa ad accertare eventuali comportamenti difformi dalla buona gestione economico-finanziaria, che coinvolge l'attività dei revisori dei conti e che, ormai da quattro anni, interessa due volte l'anno la generalità degli enti citati.

Le successive leggi finanziarie hanno attribuito ancora nuovi compiti alle Sezioni regionali di controllo. In particolare, la legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha disposto la trasmissione, da parte del

Ministero dell'economia e delle finanze, alla Corte dei conti-Sezioni regionali di controllo delle comunicazioni relative alle operazioni in strumenti finanziari derivati ritenute non conformi a legge *"per l'adozione dei provvedimenti di sua competenza"*, mentre la legge 27 dicembre 2007, n. 244, ha introdotto la comunicazione alle dette Sezioni dei regolamenti con cui gli enti locali disciplinano il conferimento degli incarichi di collaborazione autonoma.

Con il D.L. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133, il controllo della Corte in materia di contrattazione collettiva si è esteso anche alla contrattazione integrativa. Sempre nel 2008, il D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 126, ha attribuito alle Sezioni regionali il compito di verificare il rispetto del divieto di aumento delle aliquote dei tributi da parte degli enti locali, mentre il D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, convertito con legge 4 dicembre 2008, n. 189, ha introdotto la *"verifica della veridicità"* delle certificazioni rilasciate dai comuni in materia di accertamento del mancato gettito I.C.I.

La legge 4 marzo 2009, n. 15, ha, tra l'altro, attribuito alle Sezioni regionali il potere di formulare, anche in corso di esercizio, segnalazioni di gravi irregolarità gestionali, ovvero di gravi deviazioni dagli obiettivi, al competente Organo di governo della

Regione o dell'ente locale per l'adozione di eventuali provvedimenti inibitori.

Sempre in materia di controllo, da ultimo è intervenuta la legge 3 agosto 2009, n. 102 che, all'art. 17, comma 30-bis, ha attribuito alla Sezione centrale del controllo di legittimità i controlli su atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, e su atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Della mole di lavoro, in tema di controllo su gestioni, svolto tanto dalle Sezioni centrali quanto dalle Sezioni regionali danno contezza le, numerose, relazioni inviate rispettivamente al Parlamento e ai competenti organi delle Regioni. In base alla normativa vigente ma anteriore alla legge n. 15 del 2009, l'unico obbligo giuridico derivante all'Amministrazione da tali relazioni era il comunicare alla Corte i provvedimenti che intendeva adottare: a tale obbligo, da epoca recente, le Amministrazioni ottemperano in molti casi e comunicano perciò le proprie decisioni.

Per le Sezioni regionali di controllo sussiste, obiettivamente, il problema di conciliare l'indipendenza di ciascuna di esse – quale si evince dalla normativa – con le esigenze, di massimo coordinamento e massima celerità, proprie del controllo. Quando, da parte di

alcuni, si ritiene debba esservi un totale potere di autodecisione delle singole Sezioni regionali di controllo si dimentica che l'esercizio del controllo deve obbedire a regole sue proprie, quali la tempestività - e perciò il doversi svolgere "a ridosso" dell'attività controllata -, il doversi modellare - secondo le regole internazionali dell'INTOSAI - sul "controllato" e non viceversa, il dover fare applicazione - nel controllo su gestioni - di regole variabili a seconda della fattispecie al fine di poter pervenire ad un complessivo giudizio di "sana gestione" o meno: giudizio indubbiamente più complesso di un giudizio binario di sola legittimità o illegittimità.

Senza dimenticare che il controllo, per sua stessa natura, mira non a risolvere controversie tra singoli soggetti ma ad indirizzare l'azione dell'Amministrazione, nel suo complesso, così che pronunce difformi rese, in Regioni diverse ma su fattispecie basate su norme, prassi, comportamenti comuni, finiscono con l'avere l'esito, controproducente, di disorientare l'Amministrazione - e la percezione stessa dei comportamenti che ne hanno i cittadini - e possono anche avere pesanti conseguenze sul piano nazionale.

Sull'esigenza di massimo coordinamento e coerenza delle pronunce della Corte è intervenuto il già ricordato art. 17, comma 31, del D.L. n. 78 del 2009, convertito con legge n. 102/2009.

La necessità di un preventivo coordinamento si avverte in particolare per l'attività consultiva già demandata alle Sezioni regionali della Corte dall'art. 7, comma 2, della citata legge n. 131 del 2003. Attività consultiva che è divenuta di straordinaria importanza per le Regioni e gli Enti locali com'è dimostrato dal numero stesso di pareri resi che, per il 2008, avevano raggiunto la cifra di 508 e per il 2009 la cifra di 664.

E' intuitivo che per essi l'esigenza di tendenziale omogeneità è minore quando investono norme solo della Regione o problemi specifici di un singolo Ente, ma è massima, e tutt'altro che facile, quando investono principi, norme o problemi di carattere nazionale.

Di grande impegno sono le funzioni demandate alle Sezioni regionali di controllo dal D.L. 25 giugno 2008, n. 112, per quanto attiene al controllo sui contratti collettivi decentrati e dal D.L. 7 ottobre 2008, n. 154, per quanto concerne il rimborso ai Comuni delle quote ICI.

Sono entrambe funzioni di grande onerosità per l'assolvimento di esse, ma sono di grandissima rilevanza per il coordinamento della finanza pubblica nella cui ottica esse sono state, con evidenza, dettate.

Ove il Parlamento ritenga utile e per ciò stesso necessario che la Corte accompagni il processo, in atto e previsto, di riforma

dell'Amministrazione e delle Istituzioni per garantire conformità alla volontà da esso espressa, accertarne e valutarne via via i risultati, contribuire – secondo le ripetute affermazioni della legge e della Corte Costituzionale – al coordinamento della finanza pubblica, tanto più necessario in un assetto di tipo federalista, è necessario, a mio avviso, che il legislatore prosegua sulla via tracciata per la Corte dalle più recenti leggi che la riguardano e, in particolare, dalla legge 4 marzo 2009, n. 15.

Altrettanto indispensabile è che il legislatore, anche costituzionale, mantenga alla Corte il carattere unitario di essa nella duplice funzione del controllo e della giurisdizione al fine di un'effettiva garanzia per la finanza pubblica.

Tullio Lazzaro

