

INTERVENTO AL CONVEGNO SU “LA CORTE DEI CONTI NELL’ETA’ DEL FEDERALISMO”

Primo Ref. Luca FAZIO

Il tema che mi è stato affidato è quello dell’assetto organizzativo del controllo della Corte dei conti nell’ottica dell’attuazione del federalismo fiscale.

In realtà, i decreti attuativi già emanati e da emanare non riconoscono alla Corte funzioni nuove tali da rendere necessaria una particolare configurazione organizzativa, neppure quella di estrema rilevanza in materia di fallimento politico del sindaco e del presidente della provincia, attribuita alle Sezioni regionali di controllo dallo schema di decreto sui meccanismi sanzionatori e premiali.

L’art. 6, infatti, prevede che le Sezioni regionali di controllo ove accertino comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell’ente locale in grado di provocarne il dissesto economico e lo stesso ente non adotti le necessarie misure correttive, accerta l’inadempimento e trasmette gli atti al prefetto, il quale accerta la sussistenza dello stato di dissesto e assegna al consiglio un termine per la sua dichiarazione decorso il quale nomina un commissario *ad acta*.

Ciò comporterà la necessità di strutturare in modo diverso il controllo che attualmente la corte svolge nei confronti degli enti locali ai sensi dell’art. 1, commi 166 e ss., della legge 266/2005.

Un controllo che dovrà riguardare la situazione finanziaria attuale dell’ente locale, nonché aspetti finora lasciati all’iniziativa istruttoria dei magistrati e non considerati nei questionari che gli organi di revisione sono tenuti a compilare sui bilanci di previsione e sui rendiconti.

Il problema più rilevante che interesserà le sezioni regionali di controllo riguarderà l’individuazione concreta dei fattori dello stato di dissesto.

La dichiarazione dello stato di dissesto è un atto di discrezionalità tecnica, cioè segue ad una valutazione con le regole tecniche economico-finanziarie di una situazione fattuale, all’esito positivo della quale il legislatore riconnette l’obbligo della dichiarazione dello stato di dissesto.

Le due condizioni alternative che impongono la dichiarazione sono del tutto diverse. L'una, quella dell'incapacità funzionale, è data dall'impossibilità dell'ente di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, l'altra quella dell'insolvenza, è data dall'impossibilità di fare validamente fronte ai crediti certi liquidi ed esigibili di terzi con le modalità di cui all'art. 193 del TUEL, nonché con le modalità di cui al successivo art. 194 per le fattispecie ivi previste.

L'accertamento della condizione di insolvenza da parte di un organo esterno diverso dal consiglio comunale o provinciale, schiude problematiche interpretative serie: l'accertamento implica una visione statica, cioè solo l'esistenza di crediti esigibili e la condizione di illiquidità sono sufficienti ritenendo l'esistenza di tali crediti quale prova dell'impossibilità di fare ricorso a nuove fonti di finanziamento, o è necessaria una visione prospettica come nell'insolvenza fallimentare e si richiede quindi una prova per presunzioni? E in tal caso quali sono gli indici presuntivi da assumere? Qual è il significato di fare fronte validamente, con la cassa disponibile senza fare ricorso ad anticipazioni di tesoreria o con il massimo livello di anticipazioni di tesoreria al quale l'ente può ricorrere? Quale dimensione deve avere la massa dei debiti insoluti per portare alla dichiarazione di dissesto? L'impossibilità di fare fronte ai crediti deve essere una situazione irreversibile o è sufficiente la grave compromissione per un tempo indefinito degli equilibri di bilancio? E poi ove la situazione di cassa renda impossibile fare fronte ai crediti di terzi in situazione di pareggio formale del bilancio di competenza ci troveremmo di fronte ad una situazione di dissesto o ad un temporaneo squilibrio?

Di primo acchito l'art. 6 non pare attribuire alla Corte il potere-dovere di riscontrare i fattori dell'altra condizione dello stato di dissesto ovvero l'incapacità funzionale dell'ente, in quanto l'impianto normativo risulta indirizzato alla verifica di aspetti meramente finanziari. Anche tale condizione pone una serie di problematiche. Quali sono le funzioni e i servizi indispensabili? L'impossibilità di garantire servizi e funzioni deve essere assoluta, cioè riguardare la totalità di essi o relativa, cioè riguardare anche uno solo di essi? Qual è il livello minimo di garanzia delle funzioni e dei servizi al di sotto del quale diverrebbe obbligatoria la dichiarazione? Considerata la diffusa esternalizzazione dei servizi, l'impossibilità potrebbe anche riguardare quei servizi resi dalle società partecipate?

Occorre, a parer mio, un'attenta riflessione su questi profili dell'istituto, visti i gravi effetti della dichiarazione di dissesto sul tessuto sociale dell'ente locale, con il blocco delle procedure esecutive, l'improduttività di interessi dei debiti insoluti, l'incremento delle aliquote delle entrate proprie, salvo che il legislatore non decida opportunamente di ridefinire l'istituto e soprattutto i suoi effetti.

La riforma federalista si inserisce in un momento congiunturale molto difficile per il nostro istituto a causa di numerosi collocamenti a riposo di personale di magistratura, sicchè la funzione di controllo ha risentito sia a livello centrale che periferico di tali carenze organiche.

L'organizzazione vigente si articola in buona sostanza su due livelli:

- uno centrale costituito dalle sezioni riunite in sede di controllo e da cinque sezioni di cui due sull'attività delle amministrazioni centrali dello stato suddivise per tipologie di controllo (sezioni di controllo di legittimità e di controllo sulla gestione), una di controllo per gli affari comunitari e internazionali, una che si occupa del referto al parlamento sulla finanza regionale e locale e del coordinamento delle sezioni regionali, la sezione delle autonomie, ed infine la sezione controllo degli enti cui lo stato contribuisce in via ordinaria;

- l'altro livello periferico è costituito dalle Sezioni regionali di controllo.

Le Sezioni riunite sono il massimo organo di controllo dotato di competenze eterogenee ed esclusive, sostanzialmente riconducibili alle funzioni di referto al Parlamento, di risoluzione delle questioni di competenza e di massima, di certificazione e parificazione, di indirizzo nella programmazione.

Attualmente circa 180 magistrati sono impegnati nel controllo di legittimità, nella funzione consultiva a regioni e comuni, nei controlli di regolarità contabile e sulla gestione di un panorama potenziale di migliaia di pubbliche amministrazioni con autonomia di spesa.

Di questi 180 magistrati un centinaio sono assegnati alle venti sezioni regionali di controllo delle regioni a statuto ordinario e speciale e delle due Sezioni di controllo delle province autonome di Trento e Bolzano.

L'organizzazione della Corte vede quindi una sproporzione vastissima tra soggetti e procedimenti controllati e soggetti controllori.

Tale sproporzione determina che la presenza di un magistrato addetto ad un ufficio di controllo si riveli determinante per l'ampiezza, la rapidità e la profondità dell'attività di una Sezione.

A fronte di tale carenza di risorse umane, provvedimenti legislativi frammentari da circa sei anni a questa parte hanno investito le ramificazioni periferiche della Corte in sede di controllo di nuove competenze.

Alla luce di tale situazione, l'esperienza maturata in varie sezioni di controllo mi ha portato a individuare dieci obiettivi che un'eventuale riforma si dovrebbe porre:

1° obiettivo

CONSEGUIRE UNA MAGGIORE UNIFORMITA' DELLE DELIBERAZIONI ADOTTATE NELL'ESERCIZIO DELLA FUNZIONE CONSULTIVA PREVISTA DALL'ART. 7 COMMA 8 DELLA LEGGE 131/2003.

Il procedimento attualmente in vigore (dl 78/2009 art. 17, comma 31), prevede che in caso di questioni di massima di particolare rilevanza o di contrasto tra sezioni regionali di controllo la questione vada devoluta alle sezioni riunite.

Ponendo riferimento al solo caso del "contrasto", che finora ha interessato la già copiosa attività consultiva del supremo organo di controllo, lo schema tipico procedimentale prevede la pronuncia di almeno tre sezioni.

La prima, che è una Sezione regionale, si esprime sul quesito posto da un comune che per primo in ambito nazionale si imbatte in un dilemma ermeneutico, la seconda, che è sempre Sezione di controllo di altra regione, su quesito di un diverso comune, individua in modo discorde la soluzione al quesito, riscontra il potenziale contrasto interpretativo e rimette la questione alle Sezioni riunite, che per terze adottano il parere vincolante per le altre Regioni.

Quindi la Sezione rimettente rende il parere definitivo al Comune istante.

Sotto il profilo organizzativo ciò comporta un dispendio di tempo e risorse che ben potrebbero essere impiegate nell'attività di controllo.

Una soluzione potrebbe essere allora creare gruppi di lavoro di magistrati di estrazione regionale che abbiano competenza esclusiva in determinate materie in ambito nazionale (es. personale, contratti, esternalizzazioni e così via), previa modifica delle norme che attribuiscono la funzione consultiva alle sezioni regionali e alle sezioni riunite.

2° obiettivo

CREARE LE CONDIZIONI PER UNA MAGGIOR COORDINAZIONE DEI TEMPI E DEGLI OGGETTI DELLE RELAZIONI SULLA FINANZA REGIONALE E SUI SERVIZI SANITARI REGIONALI.

Nell'ottica del federalismo occorre il massimo coordinamento possibile tra le varie Sezioni.

Esemplificativamente, allo stato attuale la Corte dei conti delibera tre tipologie di referto annuale che hanno come oggetto esclusivo o parziale la finanza regionale. Il primo, rivolto al Parlamento, previsto dall'art. 3, comma 65, della legge 244/2007 denominato referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, effettuato dalle Sezioni riunite in sede di controllo, gli altri previsti dall'art. 3 comma 6 della legge 20/1994 e dall'art. 7, comma 7 della legge 131/2003, denominati brevemente referti sulla finanza regionale deliberati quello destinato al Parlamento dalla Sezione delle Autonomie e quelli destinati ai Consigli regionali dalle competenti Sezioni regionali di controllo. Essi riguardano fundamentalmente gli andamenti complessivi della finanza regionale, gli equilibri di bilancio e il patto di stabilità interno.

Esistono altri momenti di controllo nei quali viene intercettata, sia pur indirettamente, l'attività delle regioni. Per esempio le verifiche di regolarità contabile sugli enti del servizio sanitario nazionale ai sensi dell'art. 1, comma 160 della legge 266/2005, che vengono effettuate dalle sezioni regionali di controllo, o ancora i controlli congiunti tra sezione affari comunitari e internazionali e sezioni regionali di controllo sulla gestione dei fondi strutturali di provenienza comunitaria ex art. 3 comma 4 della legge 20/1994.

Normalmente, i tempi di refertazione, gli oggetti e le valutazioni sono diversi, per cui si renderebbe necessaria un'azione armonizzatrice sin dal momento della programmazione (es. predisposizione di apposite linee guida sulla finanza regionale).

3° obiettivo

ECONOMICITA' DELL'AZIONE CONSULTIVA E DI CONTROLLO.

Di fronte alla scarsità di personale e risorse occorre una razionalizzazione ed una riduzione dei momenti in cui viene esercitata

una determinata competenza sul medesimo ente o sullo stesso oggetto, evitando duplicazioni di istruttorie da parte di diversi uffici.

Es. si potrebbe unificare il controllo di cui all'art. 1, commi 166 e ss. della legge 266/2005 sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali.

4° obiettivo

CONSEGUIRE ECONOMIE DI APPRENDIMENTO.

Favorire un'organizzazione che assicuri competenze stabili nei controlli su gestioni di servizi e funzioni statali regionali e locali al fine di seguirne con continuità e profondità l'evoluzione organizzativa e di attività per una maggiore completezza delle relazioni al Parlamento e ai Consigli regionali e locali.

Per conseguire tale obiettivo occorre la specializzazione dei magistrati su determinati settori della spesa pubblica.

Ciò consentirebbe di coinvolgere anche l'intera struttura del controllo nella predisposizione di elementi per le audizioni della Corte davanti alle commissioni parlamentari.

5° obiettivo

ESTENDERE IL NOVERO DEI SOGGETTI SOTTOPOSTI A CONTROLLO CONTINUATIVO

Esistono enti che raramente sono investiti da attività istruttorie ma che necessiterebbero di controlli continui sulla gestione finanziaria e di regolarità contabile come avviene con enti locali, regioni e enti sanitari attraverso la predisposizione di questionari uniformi a livello nazionale (es. università, amministrazioni periferiche dello Stato, camere di commercio, aziende per i servizi alla persona, gestioni commissariali, ecc.).

6° obiettivo

INTENSIFICARE IL COORDINAMENTO TRA LE SEZIONI REGIONALI E TRA LE CENTRALI E LE REGIONALI

Il coordinamento va inteso come condivisione degli oggetti e delle metodologie istruttorie.

I controlli sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali imposti dall'art. 1, commi 166 e ss della legge 266/2005, rappresentano

un modello assolutamente da replicare in altri campi grazie ai positivi risultati che gli stessi hanno conseguito.

A ben vedere l'assoluta innovatività di questi controlli è nel fatto che per la prima volta è la legge che richiede la definizione unitaria dei criteri e delle linee guida del controllo, cioè è la stessa legge che individua la metodologia istruttoria e ne impone l'applicazione a tutte le sezioni regionali.

Ovviamente l'interposizione del legislatore non è necessaria affinché questo modello possa essere mutuato per altre tipologie di amministrazioni.

7° obiettivo

CONSEGUIRE MAGGIORI RISULTATI NELL'AZIONE DI CONTROLLO ATTRAVERSO UNA MAGGIORE SELETTIVITA' DEL SUO OGGETTO

Occorre un più esteso ricorso ad elementi notiziali esterni alla Corte sin dalla fase della programmazione.

Ad esempio consulenze tecniche di esperti in determinati settori di materie per consentire ai magistrati istruttori di giungere più velocemente e più efficacemente ai risultati della propria attività, grazie al conseguimento di una maggiore selettività dell'oggetto del controllo a partire dalla fase dello studio di fattibilità di un'indagine.

Ciò ridurrebbe i tempi dell'azione di controllo e ne incrementerebbe l'efficacia.

8° obiettivo

RAVVICINARE I TEMPI DELL'AZIONE DI CONTROLLO AL PRESENTE.

Il futuro della Corte dei conti che il legislatore sta disegnando si sta sempre più orientando verso controlli prossimi alla gestione corrente, basti pensare al nuovo controllo concomitante, ai controlli sugli atti di spesa per consulenze, alla verifica dei presupposti del dissesto finanziario degli enti locali.

Occorre perciò maggiore rapidità e selettività nell'azione di controllo affiancando a controlli di sostenibilità finanziaria, controlli di processo, cioè mirati ad una determinata fase del procedimento amministrativo.

9° obiettivo

RAZIONALIZZARE IL NUMERO DEI COMPONENTI DELLE SEZIONI E DEI COLLEGI

La psicologia del lavoro generalmente indica che gruppi formati dagli 8 ai 15 componenti riescono ad assumere decisioni anche di grande complessità. Tutte le attività valutative richiedono momenti di discussione e di scambio di informazioni che difficilmente si possono realizzare in presenza di gruppi più numerosi.

Maggiore è il numero dei componenti il gruppo, minore sarebbe la complessità degli obiettivi conseguibili, a meno che il gruppo non si suddivida in sottogruppi o non venga attuato un forte coordinamento tra i singoli componenti.

Occorre assicurare pertanto uno standard minimo e massimo di composizione dei collegi e fissare criteri di equivalenza dei carichi di lavoro nelle Sezioni che svolgono molteplici funzioni (es. Sezioni regionali di controllo).

10° obiettivo

RAFFORZARE IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI COME CONTROLLORE DI SECONDO LIVELLO E PROSEGUIRE NELL'OPERA DI RIQUALIFICAZIONE DEL PERSONALE DI REVISIONE INTERNO ALLA CORTE DEI CONTI.

I presidenti degli organi di revisione e dei collegi sindacali degli enti pubblici dovrebbero essere nominati dalla Corte dei conti.

Posti tali obiettivi, quale potrebbe allora essere il criterio guida nell'impostazione organizzativa?

Esistono, a mio parere, due possibili visioni strategiche dell'organizzazione in sede di controllo: proseguire nell'impostazione attuale di una netta separazione tra sezioni centrali e regionali intensificando i meccanismi di coordinamento, ponendo eventualmente anche a carico dei bilanci regionali gli oneri finanziari di mezzi e personale delle sezioni regionali oppure ideare una Corte dei conti del tutto nuova dotata di un assetto che veda il coordinamento tra le Sezioni non come metodologia di lavoro ma come effetto diretto e stabile di una nuova struttura.

Nel primo caso si potrebbe agire sul riparto di competenze fornendone maggiori alla Sezione delle autonomie al fine di conseguire gli obiettivi citati. In seno alla Sezione delle autonomie potrebbero essere attivati

gruppi di lavoro costituiti dai magistrati designati dai Presidenti di quelle Sezioni che aderiscano a determinati programmi di controllo varati annualmente dalla stessa Sezione delle autonomie.

Nel secondo caso, un'idea potrebbe essere articolare l'organizzazione di tutta la Corte per ambiti di materia, con la creazione a livello centrale di sezioni specializzate multifunzionali, cioè con competenze di controllo di legittimità e sulla gestione, alle quali siano assegnati in via permanente i componenti delle Sezioni regionali. Ciò consentirebbe il coinvolgimento diretto di questi ultimi nella ideazione dei programmi di controllo varati su scala nazionale e la condivisione del metodo istruttorio al fine di ottenere il mutuo e continuo scambio di esperienze e conoscenze tra centro e periferia.

La suddivisione delle materie tra le Sezioni potrebbe ricalcare quella attuale dei dicasteri statali.

Si potrebbero affiancare a queste sezioni specializzate altre di tipo speciale dedicate ad un aspetto di particolare rilevanza della spesa pubblica (personale, contratti e patrimonio, esternalizzazioni, finanziamenti comunitari) formate da magistrati assegnati alle sezioni specializzate, al fine di apportare a dette sezioni speciali l'esperienza derivante dal controllo su ciascun ramo della pubblica amministrazione.

Le competenze della Sezione controllo enti potrebbero essere riassorbite all'interno delle Sezioni specializzate in ragione della funzione nell'ambito della quale operano gli enti controllati.

Tale impostazione consentirebbe alla Corte di indagare su una stessa tipologia di gestione a livello nazionale prescindendo dal riparto di competenze tra amministrazioni e dalla loro natura giuridica.

Si potrebbero utilizzare con maggiore proficuità consulenze esterne altamente qualificate in determinati campi di attività amministrativa con effetti sulle indagini di tutte le sezioni.

Non verrebbe lesa nella sostanza l'autonomia delle Sezioni regionali in quanto i magistrati ad esse addetti e assegnati alle sezioni specializzate parteciperebbero attivamente ai progetti di fattibilità, alla stesura delle metodologie di controllo e quindi ai programmi varati su scala nazionale.

La funzione consultiva verrebbe esercitata dalle Sezioni specializzate competenti per la materia oggetto del quesito, a tutto vantaggio dell'uniformità dei pareri, limitando in tal modo il contrasto tra sezioni.

Onde consentire una maggiore uniformità dell'azione di controllo sulle amministrazioni aventi sede in ogni regione, si potrebbero istituire sezioni

interregionali per determinate materie. Per facilitare i contatti tra i magistrati istruttori e consentire persino di deliberare una relazione o un parere si potrebbe incentivare l'utilizzo dei sistemi informativi già a disposizione della Corte.

Al fine di una più efficace selezione delle gestioni da inserire nei programmi di controllo si potrebbe pensare ad una unità di analisi delle criticità inserita nelle sezioni stesse, che elabori tutte le notizie provenienti dalla giurisprudenza contabile e penale al fine di individuare apposite modalità gestionali più soggette a fenomeni di mala amministrazione.

Ovviamente questa ipotesi di riforma strutturale necessiterebbe di un periodo graduale di passaggio dalla vecchia alla nuova organizzazione al fine di valutarne man mano la fattibilità, oltre ad un apposito intervento normativo che restituisca alla Corte la più ampia flessibilità organizzativa abrogando quelle norme che individuano una particolare competenza in capo a determinate sezioni di controllo.