

Una consulenza per la sana gestione finanziaria

Il riferimento è ai pareri resi dalla Corte dei conti, Sezione autonomie e Sezioni regionali di controllo, ai sensi dell'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 ("Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3", c.d. "La Loggia"). Questa, infatti, traccia un quadro di riferimento importante in tema di verifica della sana gestione finanziaria per regioni ed enti locali. Al comma 7 prevede che "la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il 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". E dopo aver stabilito che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni...", introduce una funzione consultiva di nuovo genere. Infatti il comma 8 prevede che "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane".

Una funzione subito apprezzata dai diretti interessati, che vi hanno fatto ampiamente ricorso consentendo il formarsi di "una giurisprudenza contabile che non ha precedenti nel mondo delle autonomie locali italiane", come ha scritto Stefano Pozzoli il 12 marzo su *Il Sole 24 Ore* a pagina 35 ("Un punto fermo nella giungla dei controlli"). Una giurisprudenza della quale danno conto, oltre al Sito ufficiale della Corte dei conti (www.corteconti.it) anche la *Rivista della Corte dei conti* ed *Il Foro Italiano*.

Aggiunge Pozzoli che "probabilmente lo stesso legislatore non aveva contezza dell'importanza del processo avviato grazie all'articolo 7 della legge "La Loggia" e ai commi 166 e seguenti della Finanziaria 2006".

In effetti, siamo stati in pochi a crederci allora, nel corso della discussione del disegno di legge del Ministro per gli affari regionali,

quando fu presentato l'emendamento che avevo suggerito come Capo di gabinetto del Vicepresidente del Consiglio dei ministri ad un senatore amico, subito accolto dal relatore e dal rappresentante del Governo. L'idea era maturata in me in occasione della riunione preparatoria del Consiglio dei Ministri (c.d. *Preconsiglio*) che aveva esaminato la bozza del disegno di legge. Avevo proposto per la Corte dei conti una funzione consultiva che richiamasse le "materie di contabilità pubblica", formula con la quale la Costituzione, al secondo comma dell'art. 103, individua le attribuzioni giurisdizionali della Corte dei conti.

Perché, mi ero chiesto rivolgendomi ai colleghi rappresentanti dei vari ministeri riuniti nella "Sala Verde" di Palazzo Chigi, non usare la formula costituzionale, ancoraggio importante e sperimentato nella giurisprudenza della Cassazione, anche per una funzione consultiva che appariva ai miei occhi essenziale strumento di promozione della legalità e dell'efficienza di enti che gestiscono la parte più consistente delle risorse pubbliche, nell'ottica di un'Italia avviata verso forme sempre più accentuate di federalismo? Eppure tenuta, nel suo insieme e nella realtà dei singoli enti, ai vincoli del *patto di stabilità*.

Non se ne fece niente in quella occasione, per la netta opposizione del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL). Evidente nel dibattito la volontà di frenare sulla Corte dei conti. L'obiettivo, neppure nascosto, era quello di aprire ad una funzione consultiva dei Tribunali Amministrativi Regionali. In periferia, come al centro il Consiglio di Stato, i magistrati amministrativi avrebbero coltivato quell'importante funzione che ha dato a Palazzo Spada un rilevante potere sull'Amministrazione, guidandola sulla strada della legittimità dell'azione amministrativa, regolamentare e di gestione.

Per la Corte, il DAGL suggeriva il richiamo alla funzione consultiva già prevista dall'art. 88. della legge di contabilità generale dello Stato (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) secondo il quale il Governo "sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione". L'estensione di questa norma alle regioni non avrebbe portato nulla di nuovo e di significativo.

Avendo compreso subito che non c'era spazio per insistere, feci buon viso a cattivo gioco, riservandomi di riprendere il discorso in Parlamento, in particolare al Senato, che avrebbe per primo esami-

nato il provvedimento la cui urgenza avrebbe sconsigliato una seconda lettura.

Così è nata la funzione consultiva “nelle materie di contabilità pubblica”. Non tutti alla Corte l’hanno subito percepita nella sua importanza. Qualcuno ha perfino ipotizzato una sorta d’interferenza con la funzione giurisdizionale, nel senso che i pareri resi potessero servire per escludere la colpa grave in caso di accertato danno all’erario! Problema che non è stato mai posto in Consiglio di Stato quando in sede giurisdizionale sono stati esaminati ed annullati provvedimenti che avevano passato positivamente il vaglio della funzione consultiva.

Si è anche cercato da taluno di circoscrivere l’ambito della funzione, nonostante la formula “materie di contabilità pubblica” abbia una notevole latitudine, dai bilanci al patrimonio, ai contratti.

Ricordo remore, dubbi e perplessità nel corso di una conversazione da me tenuta nella sala R14, a pian terreno della sede romana della Corte, per iniziativa dell’Associazione Magistrati.

Una situazione che ricorda, per taluni versi, il dibattito sviluppatosi quando si pose il problema dell’ammissibilità della consulenza del Consiglio di Stato nei confronti delle regioni, in un primo tempo respinta dall’adunanza generale e poi accolta con entusiasmo ed adeguata impostazione giuridica, nella consapevolezza dell’importanza della funzione e del prestigio che naturalmente ne sarebbe derivato all’alto Consesso.

Dubbi non hanno avuto i potenziali fruitori del “servizio consulenza” i quali hanno colto un’opportunità preziosa nella direzione di un’amministrazione rispettosa della legalità e dell’efficienza, avvalendosi dell’antica esperienza di un’istituzione nazionale, con un ruolo centrale nell’ambito di quel sistema di garanzie sulla gestione del denaro e dei beni pubblici, per dirla con Salvatore Buscema, che la Corte dei conti riveste quale ausiliare “della Repubblica”, come la qualificò Meuccio Ruini, con espressione che trova oggi la sua conferma nell’ordinamento che definisce la Repubblica costituita “dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato” (art. 114, primo comma).

Un ruolo che va riaffermato nella nuova realtà costituita dalla presenza di regioni attributarie di un potere legislativo che non ha precedenti e nella prospettiva del “federalismo fiscale”, in base al quale l’art. 119 Cost. riconosce ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane ed alle Regioni “risorse autonome” ed il potere di stabilire e applicare “tributi ed entrate propri, in armonia con la Co-

stituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" (secondo comma). Con integrazioni finanziarie significative "per i territori con minore capacità fiscale" (terzo comma), nonché "risorse aggiuntive" ed "interventi speciali" per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni in favore dei quali vi è necessità di "promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni" (comma quinto).

Questo importante meccanismo di promozione dello sviluppo armonioso delle varie aree del Paese esige certezze sui conti che espongono la situazione della finanza dei vari enti. Un compito che solo la Corte dei conti può svolgere, in quanto la certificazione dei conti non può che essere attribuita ad un organo "al di sopra degli interessi degli enti" che dall'applicazione dell'art. 119, terzo e quinto comma, potranno o meno maturare il diritto ad integrazioni significative dei loro bilanci. Enti i quali devono essere certi che le scelte concernenti la gestione del "fondo perequativo" e delle "risorse aggiuntive" sono conformi alle finalità che queste disponibilità sono destinate a soddisfare secondo la previsione costituzionale.

Nell'ottica del perseguimento, da parte delle regioni e degli enti locali, degli obiettivi "della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa", la consulenza si configura come espressione di una funzione di garanzia che l'ordinamento intende assicurare all'amministrazione attraverso la collaborazione preventiva di un organo di elevata qualificazione tecnica, attraverso una manifestazione di giudizio sulla soluzione di determinate questioni.

Per la Corte si può oggi ripetere quello che si legge nella pronuncia dell'Adunanza Generale del Consiglio di Stato del 24 aprile 1980, che, nel rendere il parere richiesto dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, riesaminata approfonditamente la questione della legittimazione delle regioni ad avvalersi della consulenza facoltativa del Consiglio di Stato e superata la posizione negativa assunta nel 1974 rivaluta il quadro normativo di riferimento attribuendo un rilievo centrale al profilo "costituzionale" della questione, andando a recuperare la tematica delle funzioni pubbliche "neutrali". In tal modo la risposta affermativa del Consiglio di Stato alla richiesta di consulenza regionale costituisce il "risultato di una più profonda cultura istituzionale e di una più matura riflessione intorno all'istituto

regionale e, al contempo, alla propria collocazione nel sociale in base essenzialmente alla considerazione che la nuova realtà dell'ordinamento dei poteri pubblici è basata su un ampio decentramento alle Regioni di funzioni precedentemente affidate allo Stato e ad enti pubblici istituzionali per settori organici ed omogenei di attività, di numerose funzioni di amministrazione attiva nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione".

È questa la posizione istituzionale della Corte dei conti il cui ruolo il legislatore negli ultimi anni ha rivalutato sia in sede di controllo che giurisdizionale. E lo ha fatto, da un lato, limitando il controllo preventivo di legittimità ad un numero di atti significativo rispetto all'esigenza di garantire le regole (Carabba) e dall'altro puntando su un controllo di gestione capace di assicurare il rispetto del raggiungimento degli obiettivi programmati in un contesto di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Anche la previsione di regole nuove per la responsabilità amministrativa e contabile, con la limitazione alle sole ipotesi di comportamenti connotati da dolo o colpa grave, significa che il legislatore ha voluto affrontare il problema delle garanzie con maggiore realismo.

Ciò significa che con la sua nuova funzione consultiva la Corte dei conti è destinata a contribuire all'elevazione del profilo della legalità e del buon andamento dell'amministrazione in un settore delicato e di rilevante interesse sociale quale è quello della gestione del denaro e dei beni pubblici con un significativo ausilio a quel processo di *better regulation*, in atto nell'Unione europea e negli Stati membri, in un momento di profonda trasformazione dell'assetto delle fonti che deriva dalla pluralità dei centri di produzione normativa che ha fatto emergere l'esigenza per gli enti di dotarsi di strumenti di valutazione qualitativa dei processi normativi, quali, oltre all'analisi di impatto della regolazione (AIR), molto evocata ma nei fatti poco praticata, la consultazione da parte di organismi indipendenti e le tecniche di *drafting* sostanziale e di semplificazione degli atti normativi.

Salvatore Sfrecola