



*Al Presidente della Corte dei Conti*

Sen. Renato Schifani  
Presidente del Senato della Repubblica  
Palazzo Madama

ROMA

On. Gianfranco Fini  
Presidente della Camera dei deputati  
Palazzo Montecitorio

ROMA

Signori Presidenti,

la legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, comma 63, impone, com'è noto, al Presidente della Corte di presentare annualmente una relazione sullo stato delle procedure in corso per il potenziamento dei controlli sulle gestioni, in conformità alla previsione del comma 62 dello stesso articolo sopra citato: della mia pronta disponibilità ho avuto l'onore di dare comunicazione con nota n. 1499 in data 24 giugno 2008.

Ritengo peraltro opportuno assolvere intanto a tale obbligo esponendo le notazioni che seguono fermo restando, ovviamente, la mia totale disponibilità per ogni richiesta che dovesse pervenirmi dal Senato della Repubblica o dalla Camera dei deputati.

Mi si consenta una breve premessa: è mio convincimento che, particolarmente nella fase attuale di profonda innovazione delle istituzioni, sia necessario dotare la Corte dei conti di strumenti giuridici

idonei a dare maggiore effettività alla sua funzione di controllo, perché possa assolvere al meglio la funzione di “ausilio” che la Costituzione le assegna.

Strumenti giuridici che, ad esempio, al fine di garantire una maggiore efficacia ed efficienza dell’attività dell’Amministrazione, diano un più diretto e concreto contenuto al controllo sulla gestione, ferma restando l’assenza di ogni “intralcio” all’attività amministrativa nonché la determinazione decisionale ultima riservata all’Autorità politica.

Si riscontra, infatti, in non pochi casi, lo scollamento tra l’attività normativa o di indirizzo del Parlamento e del Governo, da una parte, e l’attività dell’amministrazione che tali precetti deve applicare e tradurre in pratica, dall’altra.

Con la conseguenza che il cittadino, utente finale della politica, non riesce a percepire i benefici introdotti dalle innovazioni, riportando invece una sensazione di assenza o distacco delle istituzioni.

Sono certo che un più “effettivo” controllo sull’amministrazione potrebbe contribuire, in maniera significativa, anche a far superare tali effetti negativi.

Per quanto concerne le attività poste in essere per corrispondere alla statuizione del citato art. 3, comma 62, rappresento che:

1. Previa pubblicazione in Gazzetta Ufficiale (N. 153 del 2 luglio 2008) in data 2 agosto 2008 è entrato in vigore il nuovo regolamento delle funzioni di controllo che rappresenta un, potenziale, importante strumento soprattutto per l’azione della Corte volta a fornire una

migliore conoscibilità del complesso della finanza pubblica e dei flussi di spesa: Regolamento che l'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, ha demandato al Consiglio di Presidenza della Corte di adottare, previa proposta del Presidente.

Esso, tuttavia, presenta due rilevanti limitazioni.

La prima è che, in ragione della sua stessa natura regolamentare, non ha possibilità di incidere sull'esercizio delle funzioni dei magistrati del controllo e quindi anche sulla valutazione e misurazione, in quantità e qualità, del lavoro di ciascuno.

La seconda è la costante opposizione, in tale occasione manifestata, da larga parte del Consiglio di Presidenza a proposte organizzative volte a rendere meno rigido l'intero apparato del controllo (si veda la dichiarazione resa dallo scrivente in sede di votazione finale, allegato n. 1).

La vigente normativa attribuisce al Presidente le responsabilità del complessivo governo dell'Istituto – come espressamente stabilito dall'art. 3, comma 62, 2° periodo, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e norme ivi richiamate, nonché dall'art. 22 del decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito in legge 14 luglio 2008, n. 121 - senza peraltro che questi ne abbia i concreti mezzi giuridici.

Infatti, il governo dell'Istituto implica anche la possibilità di potenziare volta a volta – in relazione ad esigenze sopravvenienti – determinati settori anche, temporaneamente e necessariamente, a scapito di altri. Potrebbe essere opportuno, in un dato momento,

concentrare un maggior numero di magistrati nel controllo attingendo provvisoriamente, ad esempio, dal settore delle Procure. Del resto l'ordinamento già conosce per il Presidente del Consiglio di Stato la possibilità di operare - autonomamente rispetto al Consiglio di Presidenza - assegnazioni di magistrati a singole, elevate, funzioni (art. 1, comma 5, della legge 27 aprile 1982, n. 186, come modificato dall'art. 54, comma 3, lettera b) del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112).

La constatata propensione di larga parte dei membri del Consiglio di Presidenza a privilegiare, nell'amministrare i magistrati, una visione in linea non tanto con l'esigenza di una maggiore funzionalità complessiva dell'Istituto ma piuttosto di protezione del corpus della magistratura induce a ritenere che per una seria, e necessaria, riforma dell'Istituto, debba esservi il prioritario intervento della legge.

Inoltre, la reiterata contestazione - da parte della componente elettiva interna del Consiglio di Presidenza - di norme di legge in discussione, ovvero anche già approvate, ha ingenerato non poco disagio nella componente c.d. "laica" dello stesso Consiglio composta da rappresentanti del Parlamento (vds., al riguardo ed a titolo esemplificativo, il verbale relativo all'adunanza del 17 luglio 2008, già trasmesso al Parlamento con nota prot. n. 385/Pres./Ris. in data 24 luglio 2008).

In definitiva, una pur opportuna normazione regolamentare adottata, in via autonoma, dalla Corte non ha la giuridica

possibilità di riguardare gli effetti del controllo: ciò che è invece necessario se si vuole garantire una effettiva ed utile azione di ausiliarietà della Corte verso il Parlamento e verso il Governo.

2. Lo scrivente Presidente - pur nell'insoddisfacente assetto normativo vigente - ha, più volte, sollecitato il Consiglio di Presidenza ad adottare sistemi di valutazione atti a premiare, in sede di assegnazione di funzioni superiori, i colleghi più capaci e meritevoli, evitando l'appiattimento sul mero ordine di ruolo.

I concreti comportamenti della maggioranza del Consiglio, sin qui, non sono stati pienamente adesivi alla linea di indirizzo indicata dal Presidente. Un esempio lo si è avuto di recente (vd. verbale, allegato n. 2) in sede di promozione a presidente di sezione di un magistrato al quale mancavano solo tre mesi per la cessazione dal servizio per limiti di età: promozione, per di più, disposta - con il voto contrario del Presidente - sulla soglia del periodo di ferie, così che il neo-promosso presidente di sezione avrebbe avuto, di fatto, ben poche possibilità di esercitare la funzione presidenziale.

3. Altre sollecitazioni (v. note n. 922/Pres. n. 923/Pres. in data 19 giugno 2007 e nota n. 1751/Pres. in data 31 ottobre 2007) - vd. allegati n. 3, 4, 5 - sono state rivolte al Consiglio - sin qui senza esito positivo - perché si adottassero criteri e misure per facilitare l'alternarsi, per ogni magistrato, delle funzioni di controllo e giurisdizione: alternanza oggi, di fatto, sostanzialmente inesistente.

Ciò sia per consentire a ciascuno di acquisire una professionalità completa in tutte le materie di competenza della Corte, sia per evitare che in settori particolarmente delicati – quali ad esempio le Procure regionali della Corte – vi possa essere una eccessiva identificazione e compenetrazione del singolo magistrato con la funzione esercitata, con il conseguente rischio di sovraesposizioni, anche mediatiche, e di possibili rapporti di contiguità.

4. L'art. 3, comma 65, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, dispone che la Corte “definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo ..., anche tenendo conto, ai fini del referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su amministrazioni, enti pubblici, autorità amministrative indipendenti o società a prevalente capitale pubblico”.

Complementare a tale norma si pone l'art. 3, comma 60, della citata legge n. 244, per il quale la Corte dei conti “riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo”.

Con tale sistema normativo il legislatore ha evidentemente identificato la Corte, che è Organo della Repubblica (Stato-comunità) e non dello Stato-apparato, quale titolare della funzione di controllo e di referto a fini di coordinamento dell'intera finanza

pubblica, articolata nei vari comparti (Stato, Regioni, Enti locali, Enti previdenziali, Società partecipate con risorse pubbliche).

Per poter, effettivamente, esercitare tale compito di carattere squisitamente ausiliario verso il Parlamento ed il Governo, la Corte deve necessariamente avere conoscenza delle risultanze dei conti e degli aspetti gestori dei vari soggetti che compongono il quadro di finanza pubblica.

E' perciò necessario che l'Istituto abbia accesso diretto agli archivi informatici di tutti i soggetti pubblici, aventi ad oggetto dati contabili e che non riguardino posizioni fiscali.

A ciò non può essere sufficiente la norma dell'art. 3, comma 8, della legge n. 20 del 1994, che abilita la Corte dei conti a "richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia", sia perché una specifica richiesta di documenti può aversi, evidentemente, solo con riferimento ad una determinata attività di controllo e sia perché dopo il 1994, epoca della legge, tutti gli archivi contabili sono stati informatizzati.

Quanto mai necessaria sarebbe perciò una apposita norma al riguardo, anche al fine di assicurare la "trasparenza" e certificare la "sincerità" dei conti pubblici sulla falsariga di quanto recentemente stabilito per la Corte dei conti francese in sede di revisione costituzionale.

5. Nell'attesa dell'adozione di tale auspicabile normativa, sono stati stipulati una serie di protocolli bilaterali che, da un lato,

consentono alla Corte una più ampia visione e, d'altro lato, assicurano la collaborazione della Corte a compiti di interesse pubblico svolto da altri soggetti (vd. al riguardo, allegati da n. 6 a n. 11).

Un accordo diverso, per finalità e modalità attuative, da quelli sopra elencati è costituito dal protocollo d'intesa con la Corte dei conti europea per attività da svolgere congiuntamente, (vd. allegato n. 12) al fine di un più efficace controllo sulla gestione dei fondi europei di spettanza dell'Italia, per una più puntuale verifica degli equilibri del bilancio comunitario, come disposto dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, che fa esplicito riferimento "ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea".

D'altra parte, un migliore controllo può dare anche un significativo apporto alla prevenzione di frodi fiscali a danno delle finanze comunitarie, in linea con le più recenti risoluzioni del Parlamento Europeo.

In tale ambito un'azione, mirata, di controllo da parte della Corte dei conti potrebbe anche essere utile a prevenire azioni di infrazione, avviate verso l'Italia, per aiuti di Stato alle imprese.

Pre-condizione per attuare l'invocato potenziamento dei controlli è il rispetto della regola assoluta di indipendenza, anche finanziaria, della Corte dei conti dal Governo, regola posta dall'INTOSAI fin dal 1977 (vd. allegato n. 13) e ribadita recentemente (vd. allegato n. 14).



Al riguardo, l'o.d.g. approvato dal Senato – tanto dalla componente della maggioranza quanto dell'opposizione – n. G91.100 (vd. allegato n. 15) non ha ancora trovato accoglimento in una norma di legge: non può che formularsi un vivo auspicio perché ciò avvenga in tempi rapidi.

La Corte dei conti, quale Organo ausiliario di Parlamento e Governo – come sancito dalla Costituzione – può essere, e dare, solo ciò che il Parlamento stabilisce: le linee di sviluppo sopra cennate sono indispensabili se il Parlamento vuole che la Corte possa, concretamente ed effettivamente, dare un contributo forte al migliore e più efficace funzionamento dell'apparato amministrativo – anche in previsione dei profondi mutamenti istituzionali che si vanno delineando – e possa essere parte rilevante di una effettiva rete di controllo della spesa pubblica.

Il mio personale impegno, come sempre, è far sì che la Corte possa operare, al meglio, conformemente a quanto espresso da Parlamento e Governo.

Tullio Lazzaro



PAGINA BIANCA

Allegato 1

## Consiglio di Presidenza

Adunanza 11-12 giugno 2008

## Dichiarazione finale del Presidente Lazzaro

PAGINA BIANCA

(Segue Pres. Lazzaro). Tengo a dichiarare che il testo di Regolamento adottato dal Consiglio diverge in più punti, notevolmente, dal testo originario da me trasmesso al Consiglio. Basta porre a confronto i due testi per rendersene conto.

Ho deciso di accettare, nei limiti della ragionevolezza, i suggerimenti dati da membri del Consiglio attraendoli nella mia proposta, dando così piena applicazione al disposto dell'articolo 3, comma 62, della legge n. 244/2007. Tale decisione si basa su due ordini di motivi. Il primo, è di evitare di rinfocolare una sorta di assurda guerra di religione che intorno alla discussione del Regolamento si è creata in quest'aula e fuori di quest'aula, forse per insufficienza di informazione e di riflessione, o forse per una calcolata strumentalizzazione.

Il secondo motivo, molto più forte, deriva dal mio assoluto convincimento che la mancata adozione del Regolamento avrebbe potuto arrecare alla Corte un danno gravissimo. La vicenda sarebbe stata letta all'esterno come incapacità della Corte di adeguarsi alle nuove esigenze chiaramente esplicitate dal Parlamento, oppure, peggio ancora, come palese volontà di sottrarsi all'applicazione di norme di legge, o quantomeno come incapacità dell'organo di autogoverno di sollevarsi al di sopra dell'ordinaria amministrazione.

Per parte mia sento fortemente il dovere di garantire la funzionalità della Corte in sintonia con la volontà del Parlamento, nonché l'obbligo di tutelare l'immagine della Corte nell'esercizio di tutte le sue funzioni. Dei suggerimenti accolti, alcuni li considero pienamente condivisibili, altri sono, a mio avviso, potenzialmente poco idonei a raggiungere le finalità espresse dalla legge n. 244 con riguardo alle funzioni di controllo. L'esperienza sul campo potrà indicare le necessità o meno di apportare ulteriori modifiche.

Devo tuttavia notare che la maggiore ampiezza dei compiti assunta su di sé dal Consiglio comporta quale necessaria conseguenza la maggiore responsabilità del Consiglio, e solo di esso, di adottare nei riguardi dei magistrati provvedimenti che siano pienamente consonanti con lo scopo indicato dalla legge n. 244.

Ciò premesso, desidero ringraziare i colleghi che mi hanno aiutato e sostenuto e che hanno dimostrato di avere sensibilità istituzionale e lungimiranza. Esprimo la mia stima a quei componenti del Consiglio che, pur esprimendo posizioni non coincidenti con le mie idee, lo hanno fatto con lealtà e sulla base di considerazioni

giuridiche che, sebbene opinabili, sono sempre tali e possono essere condivise o meno.

A titolo personale non posso esprimere la stessa stima, semmai valutazioni negative, per coloro che, magari fuori di quest'aula, hanno tentato di impedire in radice l'adozione del Regolamento, ponendo così l'Istituto in posizione tale da confliggere obiettivamente con la volontà espressa dal Parlamento, tanto più se, in ipotesi, tale opposizione fosse stata frutto non solo di libera espressione di pensiero, ma posta in essere con mezzi e pressioni inaccettabili.

Vi ringrazio tutti.

La seduta è tolta.

**La seduta termina alle ore 19:35 dell'11 Giugno 1908**