

## EDITORIALE

di Renato Loiero

Il dibattito recente sul ruolo e le funzioni della Corte dei conti, nonché sugli interventi legislativi all'uopo da concretizzare, non è il frutto di iniziative estemporanee, in quanto già la XVIII legislatura si è contraddistinta per un serrato confronto parlamentare – e, più in generale, politico – in merito alle riforme da avviare al fine di poter contare su un apparato di controlli realmente funzionali alle necessità del Paese.

Basti ricordare il disegno di legge del Senato (A.S. 2185), recante la prima firma di Candiani (Lega) ma condiviso da tutte le forze politiche, comprese quelle di opposizione, che ha visto la luce nel 2021, in un contesto post-pandemico che ancora non conosceva l'ulteriore crisi economico-finanziaria derivata dal conflitto militare nel cuore dell'Europa.

Il disegno di legge si rendeva necessario (nelle intenzioni dichiarate) a tutela del corretto riavvio del Paese a seguito del periodo pandemico. L'articolo 1 proponeva uno sviluppo della funzione consultiva, complementare a quella di controllo, prevedendo la possibilità di rendere pareri nelle materie di contabilità pubblica. L'articolo 3 più volte chiamato in causa introduceva poi, a corollario delle altre previsioni, il rafforzamento del controllo concomitante sugli interventi previsti dal Pnrr. L'idea di fondo era quindi quella di rafforzare sì il controllo concomitante, ma in parallelo rivedendo il controllo preventivo.

L'iniziativa parlamentare intendeva portare a compimento i risultati di un dibattito (non solo) politico in merito tutte le possibili soluzioni utili a "sbloccare" il nostro sistema-Paese, sistema di cui la pubblica amministrazione, pur oggetto di una riforma epocale avviata agli inizi degli anni '90 prendendo le mosse (niente di meno che) dal "Rapporto Giannini" del 1979, costituisce ancor oggi elemento tanto indefettibile (a mo' di volano) quanto critico.

In tale dibattito sulla p.a. italiana occupa uno spazio primigenio, da sempre, il ruolo della Corte dei conti, che nasce dall'idea (1852) di Cavour di emulare, in chiave eclettica, gli analoghi Istituti della Francia e degli Stati pre-unitari, e ciò al fine di realizzare due *mission* sostanziali: *tutelare* l'Erario del Re (oggi diremmo "l'intero sistema di finanza pubblica") e *garantire* il miglior funzionamento del Governo del Re (oggi diremmo "il buon andamento della pubblica amministrazione").

I dieci anni di dibattito parlamentare (quasi tutti sviluppatasi presso il Legislativo Subalpino) risultano magistralmente condensati nelle due (ripeto: due) pagine del discorso di insediamento (1862) del primo presidente della Corte dei conti, che – verosimilmente – svolse lo

stesso ragionamento che avrebbe sviluppato nella medesima occasione Cavour se la morte non lo avesse colpito poco più di un anno prima: in particolare, in uno dei passaggi fondamentali del discorso, di disarmante attualità, la Corte dei conti viene delineata come un necessario lubrificante per gli ingranaggi del Governo, al fine di garantire un funzionamento rapido, efficace, efficiente ed economico (la posizione sintattica degli aggettivi non è casuale).

Ebbe infatti a dire il Presidente Federico Colla, fra le altre cose: *"La legge ha ricordato ai Ministri che, sia tacita o sia espressa, l'annuenza della Corte non può in alcun modo menomare la loro responsabilità, ondeché non è da temere che le osservazioni della Corte, principalmente tendenti ad illuminare e guarentire i Ministri contro il pericolo di compromettere, non avvertiti, la loro responsabilità, siano da essi male accolte o contraddette senza motivi gravissimi, come non è da temere che la Corte si ostini in frivole o non fondate opposizioni, ovvero spinga la sua ingerenza per modo che male si accordi coll'autorità dei Ministri responsabili, specialmente quando non si tratti di cose appartenenti allo economico reggimento dello Stato, principale oggetto delle sue cure"*.

Garantire la piena attuazione dell'art. 97 della Costituzione significa, oggi più che mai, superare in via definitiva il problema – vero o falso che sia, enfatizzato o meno – della "firmite" (o "fuga dalla firma"). Non si può obliterare la circostanza, a più riprese e in plurimi contesti evocata, che anche i mercati e gli investitori internazionali guardano sempre con maggiore preoccupazione alla macchina pubblica italiana come ad un ostacolo che rischia di rallentare, se non bloccare, l'intero sistema-Paese.

Occorre, dunque, intervenire affinché tutte le Istituzioni della Repubblica, Corte dei conti *in primis*, si concentrino su tale obiettivo strategico (oserei dire, quasi esiziale) di "sblocco" della pubblica amministrazione.

Ben può comprendersi, pertanto, la condivisione da parte dell'intero arco parlamentare dell'iniziativa parlamentare sopra menzionata: del resto, è ben noto come i contratti pubblici (circa 350 miliardi ogni anno, fra quelli di breve/medio termine, c.d. "spese di parte corrente", e quelli di lungo termine, c.d. "spese di conto capitale") rappresentino una componente essenziale del "buon andamento della pubblica amministrazione", non fosse altro perché costituiscono il presupposto ineludibile per il perseguimento delle politiche pubbliche.

Ben tre codici dei contratti pubblici (2006, 2016 e 2023), *soft law* in abbondanza e direttive di ogni genere non hanno ancora risolto quello che, ad avviso di chi scrive, costituisce problema fondamentale: amministrare

risorse pubbliche in Italia, soprattutto dopo la torsione pan-penalistica avviata nel 1992, è diventato sempre più rischioso per gli amministratori onesti, poiché la normativa di settore è oggettivamente troppo complessa per chiunque, ivi inclusi gli addetti ai lavori!

Secondo dati statistici noti, il 40% circa delle azioni di responsabilità amministrativa avviate dalle procure della Corte dei conti pervengono alla pronuncia di una condanna definitiva; l'erario peraltro recupera ben poca parte del danno sofferto e gli amministratori condannati generalmente continuano a restare nella p.a., gestendo ulteriori risorse pubbliche.

Nel frattempo, il restante 60% di quelle azioni colpisce amministratori pubblici innocenti (dirigenti, funzionari, medici, ufficiali, ecc.), che si ritrovano con carriere irrimediabilmente compromesse in virtù della estrema dannosità di talune prassi mediatiche tipiche della carta stampata e del web (il solo *strepitus fori* relativo alle azioni avviate costituisce, di fatto, la condanna di quel 60% di innocenti, il che equivale ad una vera e propria negazione dello stato di diritto). Ogni indagine – e, a maggior ragione, ogni processo – impatta, talvolta irrimediabilmente, sulla vita degli indagati, con sensibili ripercussioni nella sfera privata e professionale.

Or dunque, occorre che si coordinino meglio fra loro, nel superiore interesse della Repubblica, le due “anime” che convivono, praticamente da sempre, all'interno della Corte dei conti:

a) quella relativa all'attività “sindacatoria/consulativa/referente”, che caratterizza la Corte dei conti quale “Istituzione superiore di controllo della Repubblica italiana”, profonda conoscitrice delle dinamiche gestionali delle pubbliche amministrazioni eppertanto fisiologicamente proiettata verso una funzione collaborativa la quale, scongiurando cogestioni e/o commistioni di ruoli, aiuti tutte le stazioni appaltanti ad operare in maniera rapida, efficace, efficiente ed economica;

b) quella relativa all'attività “inquirente/giudicante”, che connota la Corte dei conti quale “suprema magistratura contabile”, la quale dovrebbe garantire la chiusura del cerchio sul fronte della tutela erariale, colpendo (esclusivamente) gli amministratori disonesti ovvero quelli che ispirano il loro operato alla c.d. “grave sciat-teria amministrativa”.

La prima delle due “anime” dovrebbe approntare una sorta di “barriera protettiva” per tutti gli amministratori onesti che, memori di quel 60% di azioni avviate nei confronti di innocenti, diventano ben dubbiosi e prudenti: una barriera articolata, in via complementare, sul controllo preventivo (anche ampliato ad altre fattispecie rispetto a quelle attuali), sulla funzione consultiva (anche su fattispecie specifiche, indicando al richiedente il principio generale dell'ordinamento da applicare al caso concreto: *da mihi factum, dabo tibi ius*) e sul controllo concomitante (da attivare, non appena avviati, sui più grandi piani/programmi/progetti, per poter lanciare tempestivi *early warning* fin dalle fasi iniziali della realizzazione).

Il tutto facendo sì che ogni atto pienamente conforme a tali pronunciamenti magistratuali resti intangibile innanzi a qualunque plesso giudiziario.

La seconda, invece, dovrebbe assicurare che chiunque violi e/o aggiri quella “barriera protettiva” venga colpito in maniera efficace: da una parte, al fine di realizzare una tutela effettiva della finanza pubblica, l'assunzione di funzioni amministrative dovrebbe restare vincolata alla preventiva stipulazione di un'assicurazione obbligatoria, idonea a garantire il risarcimento di tutti gli accertati depauperamenti patrimoniali, anche quelli che non possono trovare soddisfazione negli strumenti cautelativi attualmente apprestati dal codice di giustizia contabile; dall'altra, per il buon andamento della p.a., a fronte dell'avvenuto accertamento in via definitiva della disonestà e/o dell'incapacità di amministratori pubblici, occorrerebbe ripristinare lo stesso principio posto da Cavour nella legge (1862) istitutiva della Corte dei conti, secondo cui il livello di gravità del danno prodotto poteva determinare la progressiva sospensione, fino alla vera e propria destituzione, del funzionario infedele/incapace.

Le due iniziative, quella parlamentare dell'aprile del 2021 e la più recente novella, sono pertanto solo apparentemente in contraddizione. In questo senso va letto pertanto l'intervento del Governo che ha limitato i poteri della Corte dei conti nell'ambito del controllo concomitante per gli interventi del Pnrr e del Piano nazionale complementare e che ha prorogato di un anno, fino al 30 giugno 2024, lo “scudo” che impedisce la contestazione del danno erariale per colpa grave. La decisione può essere pertanto ragionevolmente letta come il primo passo di una riforma più ampia che miri a riconsiderare globalmente l'azione della magistratura contabile su tre fronti: la disciplina della responsabilità erariale, il meccanismo del controllo simultaneo e l'adozione di un nuovo “codice dei controlli”. La contraddizione da taluni affermata, pertanto, è solo apparente.

Ovviamente tale opera di revisione degli assetti funzionali deve essere condotta in pieno e incondizionato accordo fra il Governo, il Parlamento e gli organi di *governance* della Corte dei conti. In tal senso deve essere riguardato con estremo favore il “tavolo tecnico” recentemente avviato dal Ministro Fitto, dal Sottosegretario Mantovano e con la partecipazione del Segretario generale della Presidenza del Consiglio dei ministri Carlo Deodato e dai vertici istituzionali della magistratura contabile, poiché idoneo non solo a generare un confronto sulle plurime esigenze da salvaguardare, ma altresì a mettere in campo esperienze e tecnicità operative di fondamentale rilievo affinché il decisore possa concepire scelte realmente capaci di disinnescare tutte le inefficienze e le lentezze della macchina amministrativa.

\* \* \*