

## CONCLUSIONI

di *Enrica Laterza*

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Neutralità del controllo.* – 3. *Ambito soggettivo di applicazione.* – 4. *Individuazione degli enti sottoposti al controllo.* – 5. *Contribuzioni indirette.* – 6. *Contenuti del controllo.*

### 1. *Introduzione*

Tocca a me il compito gratificante di concludere i lavori di questa giornata di riflessioni dedicate ad una rinnovata “lettura” della legge n. 259 del 1958, a sessanta anni di distanza dalla sua emanazione, e di riflesso, quindi, alle funzioni svolte dalla Sezione del controllo sugli enti, che ho l’onore di presiedere.

Il mio più sentito ringraziamento va alla Presidente del Senato, che ha consentito lo svolgimento del convegno nella sede di una delle due Camere del Parlamento, che è il naturale destinatario dei referti della Corte dei conti, al Presidente della Corte, promotore di questa importante iniziativa, ed a tutti i rappresentanti dell’Accademia che hanno dato la loro adesione all’evento ed hanno fornito acute analisi per un’interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata della legge, nonché spunti e suggestioni per le prospettive future del controllo.

Le finalità, i contenuti, gli effetti del controllo sugli enti contribuiti dallo Stato, secondo le norme della l. n. 259/1958, attuativa dell’art. 100, c. 2, della Costituzione, sono stati prima di me magistralmente illustrati dai relatori che mi hanno preceduto e dai partecipanti alla tavola rotonda.

Mi limiterò, dunque, in questo breve intervento a ripercorre i tratti a mio avviso maggiormente qualificanti della normativa, al fine di trarne valutazioni sulla sua persistente “tenuta” e sulle sue ancora inesplorate potenzialità.

### 2. *Neutralità del controllo*

È importante, a mio avviso, premettere che già prima dell’entrata in vigore della Carta costituzionale era stata avvertita l’esigenza di sottoporre all’esame parlamentare la gestione degli enti, collocati al di fuori dell’apparato dei dicasteri, che ricevendo contributi dallo Stato gravavano, in modo diretto o indiretto, sul suo bilancio.

Con il r.d. n. 720 del 1939 era stata, infatti, dettata la disciplina per la presentazione alle Assemblee legislative dei progetti di bilancio e dei rendiconti consuntivi degli enti amministrativi di importanza nazionale sovvenzionati dallo Stato, nella quale era previsto anche l’intervento della Corte dei conti, in determinate forme. Si trattava, comunque, di una normativa fortemente influenzata dalla temperie storico-politica dell’epoca ed improntata, dunque, ad una posizione preminente del Ministero delle finanze. Basti pensare che i bilanci ed i rendiconti degli enti venivano inviati alla Corte per il tramite del ministero e da questa restituiti, con la deliberazione e la relazione di competenza, per l’inoltro successivo alle Assemblee sempre da parte del Ministero delle finanze. Era, inoltre, previsto che un rappresentante del ministero ed uno della Corte dei conti, delegati rispettivamente dal Ministro delle finanze e dal Presidente della Corte, facessero parte dei collegi sindacali o degli organi consimili, con funzioni di riscontro, ed integrassero detti collegi.

Con la promulgazione della Costituzione del 1948 il quadro muta radicalmente. L’art. 100, c. 2, sancisce che la Corte dei conti, oltre ad effettuare i controlli preventivi sugli atti del Governo e successivi sul bilancio dello Stato, “Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria”. Ed ancora, con una disposizione che ha un profondo significato politico, statuisce che la Corte “Riferisce direttamente al Parlamento sui risultati del riscontro eseguito”.

Viene dunque sussunto a rilievo costituzionale un nuovo, pluralistico assetto dei controlli, nel quale l’esame della gestione finanziaria degli enti contribuiti viene demandato ad un organo, la Cor-

te dei conti appunto, che per la sua collocazione tra i poteri dello Stato è esterno all'esecutivo, e quindi neutrale, ed in cui l'autonomia e l'indipendenza dei magistrati sono assicurate dalle garanzie previste per l'ordinamento giudiziario.

E ancora, tranciando nettamente il rapporto di mediazione che veniva esercitato dal Ministero delle finanze, la Costituzione pone le attività di controllo della Corte direttamente al servizio del Parlamento, ai fini dell'esercizio del suo sindacato politico sull'impiego delle pubbliche risorse da parte delle amministrazioni.

In adesione al precetto costituzionale, la legge ordinaria attuativa della Costituzione, con cui sono stati disciplinati "i casi e le forme" dell'esercizio del controllo, ha previsto, dunque, che sia la Corte dei conti a comunicare i rendiconti al Parlamento e a riferire direttamente il risultato del controllo eseguito (art. 7).

Inoltre, l'esame della gestione finanziaria degli enti, da parte della Sezione della Corte appositamente istituita, viene effettuato con due modalità diverse a seconda che la contribuzione ordinaria dello Stato avvenga in forma periodica, con finanziamenti cioè durevoli o con l'attribuzione della facoltà impositiva (art. 2), ovvero strutturale, attraverso l'apporto al patrimonio, in capitale, servizi o beni, ovvero mediante la concessione di garanzia finanziaria (art. 12). Nel primo caso, lo scrutinio dei magistrati viene svolto sui rendiconti e sugli elementi istruttori ulteriormente acquisiti, nel secondo, anziché nei modi previsti dagli artt. 5 e 6, anche attraverso la partecipazione del magistrato delegato che assiste alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione, ma senza integrarne la composizione, come era per il passato.

La posizione ed il ruolo del magistrato della Corte dei conti, nominato dal Presidente della Corte stessa (attualmente dal Consiglio di presidenza) per esercitare le funzioni di controllo ai sensi del citato art. 12 sono stati oggetto nel tempo di approfondite riflessioni all'interno della Sezione. Ne sono scaturiti i punti fermi che: il potere del controllo è intestato alla Corte e per essa alla Sezione del controllo sugli enti, appositamente istituita dalla l. n. 259 del 1958, di cui il magistrato nominato è un "delegato"; la partecipazione del magistrato delegato alle riunioni degli organi di amministrazione e di revisione è un metodo di conoscenza diretto, continuativo e concomitante delle informazioni ed elementi necessari all'esercizio del controllo, in luogo dell'acquisizione indiretta attraverso le richieste istruttorie di cui agli artt. 5 e 6 della legge, che comunque non è esclusa, anzi si aggiunge; ciò implica che il magistrato "assiste" alle sedute degli organi dell'ente, anche amministrativi, senza prendere parte o influenzare l'attività di gestione dell'ente.

Trattasi comunque pur sempre, è il caso di sottolinearlo, di forme di controllo entrambe svolte da una posizione esterna e ben differenziata dell'organo di controllo rispetto agli organi dell'ente, a differenza che nel passato.

Al riguardo, mi preme segnalare che si assiste negli ultimi tempi al proliferare di disposizioni di legge che prevedono la partecipazione di magistrati della Corte, in funzione di presidenti o di componenti, ai collegi di revisione di enti, nel contempo sottoposti alle disposizioni della legge n. 259 (fondazioni lirico-sinfoniche, Associazione italiana Croce Rossa, Anpal servizi s.p.a. ed altri). Detti orientamenti del legislatore sembrano costituire un ritorno ai sistemi di controllo precedenti alla Costituzione.

### *3. Ambito soggettivo di applicazione*

Altro punto di forza della normativa è che, sia nel disposto costituzionale, che nell'articolato della legge attuativa l'individuazione dei soggetti destinatari del controllo non viene effettuata con riferimento a categorie concettuali, quali quelle di ente pubblico o ente amministrativo di importanza nazionale, come era nel citato r.d. n. 720 del 1939, bensì sulla base dell'elemento oggettivo della sussistenza di contribuzioni statali. In altri termini, quale che sia la natura giuridica, pubblica o privata, dell'ente, l'elemento distintivo dei soggetti che devono essere sottoposti al controllo è che essi siano finanziati in modo duraturo dallo Stato, o che il loro patrimonio sia, in tutto o in parte, di pertinenza statale.

Ciò ha consentito che, nel corso della sua applicazione pluridecennale, il perimetro di operatività soggettiva della legge sia andato in maniera magmatica modificandosi, in relazione ai profondi mutamenti avvenuti nel tempo negli assetti ordinamentali ed organizzativi degli apparati pubblici.

Se si leggono gli elenchi degli enti assoggettati al controllo allegati alla legge n. 259, ovviamente non aventi carattere tassativo e il cui ultimo aggiornamento risale al 1964, sembra di tornare alla preistoria dell'organizzazione degli enti pubblici. Per effetto dei processi di trasformazione, fusione, incorporazione, soppressione, molti di quegli organismi non esistono più oppure hanno cambiato natura giuridica. Per converso, molti altri soggetti giuridici, pubblici o privati, sono stati costituiti ed assoggettati al controllo, direttamente dalla legge oppure con decreto accertativo dei presupposti.

Detto processo di adattamento è stato indubbiamente favorito dall'interpretazione giurisprudenziale, soprattutto del Giudice delle leggi. Tra le tante, merita di essere ricordata la storica sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 1993, ampiamente illustrata nei precedenti interventi, che in occasione della trasformazione di alcuni enti pubblici economici in società per azioni ha riconosciuto la permanenza del controllo della Corte, *ex lege* n. 259 del 1958, fino a che perdura una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato nel capitale azionario. In altri termini "non è [...] la veste formale dell'organismo di diritto pubblico (s.p.a.) che può escludere il controllo della Corte dei conti, [...] giacché è la natura sostanziale dell'organismo che deve essere analizzata ed i modi di contribuzione da parte dello Stato alla sua gestione". Del resto, già nella "Dichiarazione di Lima sui principi guida del controllo delle finanze pubbliche" (Intosai 1977) a proposito delle imprese a partecipazione statale si legge che "anche queste imprese devono essere sottoposte al controllo delle Istituzioni superiori di controllo, qualora vi sia una rilevante partecipazione statale – specialmente quando la partecipazione è maggioritaria – o qualora si concretizzi una influenza dominante dello Stato."

#### 4. Individuazione degli enti sottoposti al controllo

Poiché il controllo della Corte dei conti sulle gestioni finanziarie degli enti si configura come una relazione tra poteri dello Stato, esso deve avere i caratteri della certezza giuridica. Ma, anziché essere rigidamente ancorato a parametri automatici, l'assoggettamento al controllo di cui alla legge n. 259, qualora non sia disposto direttamente dalle leggi istitutive degli enti, è stato subordinato ad un accertamento valutativo da effettuarsi con d.p.r., adesso con d.p.c.m., sentiti il Ministero dell'economia ed i ministeri vigilanti, sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge (art. 3). Accertamento, per il quale la stessa Corte può svolgere, ed effettivamente svolge, un ruolo propositivo nei confronti della Presidenza del Consiglio dei ministri, avvalendosi della sua esperienza in materia.

Il metodo di ricognizione così delineato consente un certo margine di apprezzamento della presenza delle condizioni per l'assoggettamento, così come delle cause di esclusione, e delle modalità dell'esercizio del controllo. Ciò rende, pertanto, flessibile il sistema.

La particolare tenuità della contribuzione, per esempio, viene valutata caso per caso quale elemento ostativo del controllo e non in assoluto, ma in relazione alla natura ed alla dimensione finanziaria dell'ente. Il perseguimento di interessi esclusivamente locali è suscettibile di valutazioni diverse, a seconda che l'ente abbia o meno una rilevanza per l'intera collettività nazionale (vedasi il differente regime dei controlli, stabilito però in questo caso direttamente dalla legge, dei parchi nazionali rispetto a quelli regionali).

#### 5. Contribuzioni indirette

Altro elemento di perdurante attualità della legge n. 259 e di flessibilità del sistema è la previsione di un controllo solo eventuale nelle ipotesi di contribuzioni indirette, cui possono equipararsi analogicamente le fattispecie di partecipazioni societarie indirette. Quasi preconizzando la grande diffusione che ci sarebbe stata in seguito del fenomeno, l'art 3, c. 3, dispone che, qualora un ente assoggettato al controllo contribuisca nelle stesse forme ad altro ente, è tenuto a darne comunica-

zione al Presidente del Consiglio dei ministri ai fini dell'eventuale applicazione della legge all'ente che fruisce della contribuzione.

In definitiva, se la contribuzione diretta dello Stato, nella forma dei finanziamenti durevoli o dell'apporto al capitale, nella ricorrenza anche degli altri presupposti implica di necessità l'assoggettamento al controllo, i contributi (e le partecipazioni) indiretti possono dar luogo all'applicazione della legge, sempre a seguito dell'apprezzamento valutativo rimesso alla Presidenza del Consiglio dei ministri.

Attualmente la Sezione controlla alcune società partecipate da enti a loro volta assoggettati al controllo della legge n. 259 in quanto contribuiti dallo Stato, ma non tutte. Basti pensare che l'Eni, sottoposto al controllo della Sezione, possiede circa 700 partecipazioni.

## 6. *Contenuti del controllo*

Il riscontro annuale sulla "gestione finanziaria" degli enti, di cui al testo costituzionale ed alla legge attuativa, non si identifica, evidentemente, solo nella verifica delle contabilità finanziarie, ma si estende, assecondando l'evoluzione normativa dei regimi giuscontabili (d.p.r. n. 97/2003, che è in fase di riforma, e codice civile per i soggetti giuridici privati) alla gestione economico-patrimoniale degli enti.

Né tanto meno può limitarsi all'esame delle contabilità, ma implica, ed in questo senso è stato da sempre interpretato dalla Sezione del controllo sugli enti, una valutazione complessiva degli atti gestori che hanno un impatto finanziario o economico-patrimoniale, di cui è rappresentazione nei dati di bilancio. Vengono, quindi, sottoposti a monitoraggio nei referti, per citare i principali, aspetti della gestione attinenti alla struttura ed all'organizzazione dell'ente, al personale, alla governance, all'attività contrattuale, al contenzioso, ai controlli interni, alla gestione delle partecipazioni. Le analisi si concentrano, comunque, sulla gestione più propriamente finanziaria ed economico-patrimoniale, in altri termini sui saldi differenziali di bilancio, sugli equilibri di bilancio, sulla sostenibilità del debito, sul rispetto delle norme di contenimento della spesa.

Ma non è tutto. Cogliendo le suggestioni fornite in alcuni precedenti interventi, in particolare del prof. Picozza, che inducono ad una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme, ritengo che nell'esercizio del controllo – che non deve essere vissuto, è il caso di sottolinearlo, come un rapporto di contrapposizione di ruoli tra controllore e controllato, ma sempre in una prospettiva di orientamento a migliorare, a semplificare l'azione nel rispetto delle norme – la Corte, ferma restando l'indefettibile vigilanza sulla regolarità delle gestioni e sulla c.d. legalità finanziaria, dovrebbe prestare una sempre crescente attenzione alla qualità della spesa, per fornire alle assemblee elettive ed alla collettività, che sono i suoi principali terminali di riferimento, un presidio sull'utilità ed efficacia delle misure adottate e sulla trasparente leggibilità dei risultati ottenuti attraverso i servizi erogati con finanziamenti pubblici.

Qualità della spesa pubblica intesa come effettiva rispondenza, in termini di quantità e validità, dei risultati conseguiti a quelli attesi, per i quali sono state stanziare risorse drenate dalla collettività con il sacrificio fiscale. E questo può avvenire anche a legislazione vigente, senza bisogno cioè di modificare ulteriormente le regole, raffinando le metodologie del controllo e avvalendosi di strumenti di misurazione già esistenti e disponibili.

Del resto, non dobbiamo dimenticare che la miliare riforma dei controlli della Corte introdotta nel 1994 con la legge n. 20, art. 3, se da un lato, infatti, ha limitato il controllo preventivo di legittimità (quello cioè interdittivo dell'efficacia dei provvedimenti amministrativi, ma per un periodo massimo di sessanta giorni) solo ad alcuni atti statali di particolare rilievo (comma 1), dall'altro, ha conferito alla Corte il penetrante potere di accertare nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, operando ovviamente una programmazione selettiva, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (efficacia), valutando comparativamente costi (economicità), modi e tempi (efficienza) dell'azione amministrativa (comma 4).

Un prezioso ausilio all'effettuazione di controlli ispirati alla cultura dei risultati, oltre che alla cultura della legalità, può poi venire dalla l. n. 150/2009, la c.d. riforma Brunetta, che ha introdotto

nella pubblica amministrazione “il ciclo della *performance*”; esso è costituito dal collegamento funzionale di vari momenti dell’azione amministrativa, che vanno dalla pianificazione strategica alla programmazione operativa, alla definizione degli obiettivi da raggiungere, con l’allocazione delle risorse necessarie, alla misurazione dei risultati, sulla base di parametri oggettivi predeterminati, alla valutazione, infine, della performance, sia individuale che collettiva della struttura, anche ai fini dell’eventuale utilizzo di strumenti premiali.

Tutto ciò, al fine di consentire che la gestione delle risorse pubbliche sia orientata verso criteri di efficienza e di efficacia, piuttosto che di continuo incremento secondo il sistema della spesa storica o di riduzione indiscriminata, come è avvenuto con i tagli lineari imposti dalle prime misure di *spending review*. Le amministrazioni devono cioè, in base alla nuova normativa, conformare la propria azione ad una attenta programmazione degli obiettivi che si intendono realizzare per soddisfare le esigenze prioritarie dei cittadini e adeguare i processi produttivi in modo da svolgere effettivamente le attività necessarie e con un utilizzo efficiente delle risorse, creando ai fini della valutazione dei risultati un sistema preventivo di indicatori di produttività e di misuratori della qualità delle prestazioni rese.

È stato inoltre ampiamente descritto l’istituto del bilancio sociale, con la sua funzione di responsabilizzazione nei confronti degli *stakeholder* attraverso la evidenziazione dei risultati conseguiti. Anche il processo di armonizzazione dei conti pubblici, che ha esteso a tutte le amministrazioni la classificazione delle spese per missioni e programmi, favorisce una lettura delle contabilità finalizzata alla valutazione del raggiungimento degli obiettivi programmati.

L’esame delle gestioni da parte degli organi di controllo, interni ed esterni alle amministrazioni, può dunque avvalersi anche di questi strumenti di misurazione dell’effettività e della “bontà” della spesa, oltre che della sua legittimità e regolarità contabile.

Si tratta di un compito complesso ma di grande prospettiva e che può essere svolto con successo solo se, per primo, l’Istituto stesso saprà potenziare la propria struttura e i propri strumenti di lavoro, adattandoli senza esitazioni ad una sfida così impegnativa.

**Direzione e redazione**

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: [massimario.rivista@cor-teconti.it](mailto:massimario.rivista@cor-teconti.it)