

Riflessioni nel ricordo di Fabio Viola

DI ELENA BRANDOLINI

Porgo il saluto a tutti i presenti e mi scuso per l'intervento da remoto, ma una serie di difficoltà sopravvenute non mi hanno consentito l'allontanamento dalla sede territoriale.

Ringrazio pertanto lo *staff* organizzativo ed i tecnici che mi hanno permesso, comunque, una partecipazione attiva a questo incontro che mi è particolarmente caro in virtù della profonda stima, dell'affetto e dell'amicizia che avevo per Fabio, da cui tanto ho appreso e con il quale ho condiviso progetti, ideali e la stessa consapevolezza di essere al servizio delle Istituzioni unita all'orgoglioso senso di appartenenza alla Corte che, all'unisono, abbiamo inteso come una Corte unitaria, sia pure nella specificità delle sue funzioni giurisdizionali e di controllo, sempre più attenta alla salvaguardia del bene pubblico, in grado di assolvere la sua missione con efficacia e soprattutto con immediatezza, così da prevenire ed impedire sperperi e cattive gestioni, a tutela dei "cittadini-contribuenti". L'attività di controllo non dispiega la sua utilità, infatti, laddove non riesca a rappresentare all'Amministrazione controllata gli elementi di criticità accertati, o anche i margini gestionali di migliorabilità, con tempestività ossia in tempo utile per permettere a questa di poter intervenire a correzione.

Alla luce di questa visione condivisa delle Corte dei conti, ho ritenuto opportuno iniziare il mio breve intervento richiamando alla memoria un passaggio di una relazione di Fabio fatta in occasione di uno dei suoi tanti interventi istituzionali. In questa relazione Fabio, ricordando che il bilancio, nella fondamentale accezione di "bene pubblico", costituisce un insieme di valori che confermano la corretta instestazione delle inerenti funzioni di controllo esterno in capo ad un organo magistratuale di rilevanza costituzionale, posto in posizione di terzietà e di indipendenza, quale la Corte dei conti, che in tal modo viene ad assumere il ruolo di custode del "bene pubblico bilancio", al servizio della Stato-comunità e dei cittadini, ebbe ad affermare che, proprio per questo, detto ruolo *"impone indubbiamente una grande responsabilità che va assolta con professionalità ed equilibrio"*.

Compito che Fabio è riuscito a svolgere sempre in modo eccellente, indipendentemente dal ruolo rivestito e dalla funzione esercitata, cercando di trasmettere questo comune sentire a tutti coloro che hanno avuto il privilegio di interagire con lui. Volendo tracciare i tratti salienti della persona di Fabio Viola, infatti, non potrei che elencare i seguenti pregi: professionalità, equilibrio, imparzialità, etica, senso del dovere e della responsabilità esaltate all'ennesima potenza, empatia, grandissimo rispetto per tutti: colleghi, amici, interlocutori esterni e soprattutto grandissima dedizione al suo lavoro e alla Corte, con un entusiasmo dirompente e contagioso.

Il tempo a disposizione per un intervento programmato è di solito, per ovvi motivi, limitato e non consente di fare un'analisi approfondita degli argomenti che si vorrebbero porre a disposizione della platea, quale base di ulteriori approfondimenti e studi, tuttavia, vorrei ricordare, sia pure in estrema sintesi e in modo sicuramente riduttivo, gli approdi di un ventennio di comuni riflessioni e lunghissime chiacchierate (con Fabio), che possono essere compendiate come di seguito.

In primo luogo, vorrei ricordare che le funzioni di controllo e di giurisdizione sono funzioni di garanzia tendenti ad assicurare l'effettività della corretta gestione della finanza pubblica. Esse, pur restando ben distinte e diverse nei presupposti di esercizio e nelle modalità di esplicazione, si saldano l'una all'altra nel concorrere a tracciare per le

Pubbliche Amministrazioni percorsi di orientamento per la corretta gestione amministrativa e finanziaria e nel costituire, sotto il profilo della finanza pubblica, un assetto unitario di garanzie in favore della collettività e dell'intero ordinamento.

In siffatto contesto, in cui è fondamentale l'attività di verifica sui risultati effettivamente conseguiti ovvero sulle cause che hanno determinato il mancato o il ritardato utilizzo delle risorse disponibili ovvero, nei casi più estremi, lo sviamento di queste dalla loro naturale finalità, va rimarcata l'importanza dei sistemi di controllo, sia interni all'amministrazione che esterni, i quali dovrebbero interagire fra di loro in modo da realizzare un sistema integrato (cd. "controllo di sistema") atto a fornire una capillare ed esaustiva "circularità delle informazioni" necessaria al fine del buon decidere e del cambio di rotta, ove necessario, con l'adozione di adeguate misure correttive. È indubbio, infatti, che laddove le due tipologie di controllo riescono ad interagire, la completezza della conoscenza del settore ad essi sottoposto riesce, da un lato, a consentire agli amministratori pubblici la più ampia ed accorta valutazione delle politiche pubbliche con maggiore serenità ed oculatezza nell'assunzione delle decisioni di competenza e, dall'altro lato, evita aggravii di procedure e inutili ritardi.

Mi preme, quindi, evidenziare che il sistema dei controlli esterni all'Amministrazione, preordinato alla tutela della legittima pretesa della collettività al corretto uso delle risorse pubbliche, ottenute prevalentemente attraverso il prelievo fiscale, assolve la funzione di verificare le modalità di perseguimento degli obiettivi dello Stato-Comunità attraverso la articolazione dello Stato-Apparato, all'interno non solo del circuito di contabilità nazionale, quale coordinamento della finanza pubblica, ma anche nei confronti del circuito europeo da cui derivano, mediante appositi meccanismi di redistribuzione, risorse finanziarie che consentono il perseguimento delle c.d. politiche di coesione atte al riequilibrio economico, sociale e territoriale dell'intera Comunità.

Ovviamente nel tempo il sistema dei controlli, come è giusto che sia, si è evoluto e rafforzato e si è esteso fino ad abbracciare l'intera gestione del bilancio pubblico allargato. Va sottolineato, tuttavia, che le nuove funzioni coesistono con le altre funzioni alla Corte dei conti già intestate, in materia di controllo, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20, che rispondeva già all'esigenza di individuare un nuovo modello di controllo in relazione anche alle nuove influenze della metodologia del controllo adottata a livello sovranazionale, caratterizzata da una attenzione verso la "sana gestione" piuttosto che verso la mera legittimità, che permangono inalterate. Non a caso lo stesso controllo sulla gestione di cui al comma 4 dell'art. 3 della menzionata legge di riforma, è stato richiamato, più di recente, dal legislatore con riferimento ai controlli da effettuare sul PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza). Mi riferisco, nello specifico, all'art. 7, comma 7, del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla legge 29 luglio 2021 n. 108⁽¹⁾.

In ultimo, vorrei richiamare l'attenzione, da un lato sul fatto che la funzione di controllo, in tutte le sue declinazioni, si svolge, e non potrebbe essere svolta in modo diverso, nell'ottica del principio di leale collaborazione, con esaltazione al massimo livello del principio del contraddittorio e nel rispetto dei differenti ruoli e, dall'altro, che i controlli, indipendentemente dalla categorizzazione tipologica e dal carattere cogente nei confronti dei destinatari di talune di esse, si pongono sempre in funzione di

1 Infatti, il comma 7 dell'art. 7 del d.l. n. 77 del 2021, convertito con modificazioni dalla legge n. 108 del 2021, ha disposto che: "La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20".

ausiliarietà anche quando pervengono a decisioni aventi natura “interdittiva” o “sanzionatoria”. Queste, infatti, va ricordato, sono qualificazioni che contraddistinguono l’esito del controllo, ossia la misura, in aderenza all’ampliamento dei poteri attribuiti alla Corte, e non qualificazioni del controllo esercitato.

A chiusura di questa brevi considerazioni mi preme ricordare, quanto all’ambito entro cui deve svolgersi il controllo della Corte, che questo non può mai sconfinare nel potere decisionale dell’ente controllato né invadere la sfera di riserva dell’amministrazione. I rispettivi ruoli sono e devono restare distinti tenendo ben a mente che è preclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte nella concreta attività gestionale e amministrativa.

Mi sia consentito, infine, richiamare ulteriormente l’attenzione sull’evoluzione che la Corte dei conti ha avuto nel tempo, dimostrando di sapersi adattare ai cambiamenti, di sapersi ripensare e di sapersi evolvere in linea con l’evoluzione della società e dei bisogni, riuscendo ad assolvere alla propria missione nel migliore dei modi in linea con le finalità perseguite dal legislatore con le varie riforme che si sono susseguite, sia nell’ambito della funzione giurisdizionale che in quella del controllo.

Nell’auspicio, quindi, che sulle suesposte osservazioni ci possano essere momenti di profonda riflessione, vorrei, da ultimo, rappresentare l’esigenza di avere tavoli/laboratori, permanenti di studio posto che l’usuale esperienza ha evidenziato come vi siano settori della contabilità pubblica poco esplorati e come le stesse funzioni della Corte dei conti, assai complesse e diversificate, siano poco conosciute ai più.

Vi ringrazio dell’attenzione.