

Ausiliarietà e controllo in corso di gestione. Modalità istruttorie

DI EMANUELA PESEL

L'impronta che ha caratterizzato tutta l'opera di Fabio Viola come magistrato della Corte dei conti, sia in relazione all'attività organizzativa interna, come Segretario Generale, sia nello svolgimento delle funzioni istituzionali, è stata la costante volontà di essere utile. In questo senso la sua interpretazione delle varie forme di controllo è stata costantemente improntata alla finalità di aiutare i soggetti controllati a svolgere al meglio le proprie funzioni nell'interesse della comunità dei cittadini.

A ben vedere questa lettura in chiave costruttiva dei controlli della Corte dei conti riproduce fedelmente il principio di ausiliarietà che discende dalla Costituzione e che si manifesta sotto due profili di grande rilievo anche per il contesto che stiamo vivendo: da un lato, l'ausiliarietà come strumento di attuazione del sistema democratico, dall'altro, come supporto tecnico volto a sostenere l'efficacia dell'intervento della finanza pubblica nel sistema economico.

Sotto il primo profilo, che merita la nostra costante attenzione perché la democrazia è un bene prezioso che va coltivato e alimentato da parte di noi tutti, si deve considerare che il destinatario naturale della funzione ausiliaria non può che essere l'organo esponenziale della comunità, nel quale viene rappresentata sia la maggioranza che l'opposizione, in attuazione del principio democratico. I referti, infatti, devono essere destinati al Parlamento, ai Consigli regionali o anche, qualora riguardino segmenti di attività che coinvolgono esclusivamente apparati locali, ai consigli comunali.

La Corte dei conti riveste il ruolo di organo tecnico indipendente che, nello svolgimento dell'attività di controllo, deve utilmente approfondire le problematiche complesse relative alla gestione della finanza pubblica, al fine di esplicitarle in modo più fruibile nell'ambito dei referti, nell'ottica di fornire elementi utili di informazione ad uso dei componenti dell'organo legislativo.

L'obiettivo dell'attività di referto è, quindi, volto al precipuo fine di arricchire la base conoscitiva necessaria allo svolgimento ottimale del mandato legislativo. Nel sistema democratico, infatti, qualunque cittadino può accedere alle cariche elettive a prescindere dal tipo di formazione e professionalità possedute e proprio questo principio rende più comprensibile la necessità che sia un organo terzo e indipendente, ma con una specifica competenza tecnica contabile, a riferire sugli aspetti particolarmente complessi del sistema di finanza pubblica. Nello svolgimento del proprio mandato di presidio per la comunità dei cittadini la Corte rivolge gli esiti delle proprie analisi all'organo che rappresenta tutti gli elettori affinché ogni singolo consigliere possa utilizzarne i contenuti a fondamento delle proprie posizioni da sostenere nell'ambito della naturale dialettica tra maggioranza e opposizione. Appare evidente che tutte le analisi e le eventuali discussioni sulle problematiche individuate dai controlli successive all'approvazione dei referti non rientrano più nella competenza della Corte, se non eventualmente per qualche ulteriore necessità di esplicitazione relativa alle conclusioni riportate nel referto, che, in alcuni casi trova riscontro attraverso il sistema delle audizioni parlamentari o, se riportate all'ambito territoriale, attraverso audizioni innanzi alle Commissioni consiliari regionali. Il circuito democratico, quindi, si completa con gli eventuali interventi correttivi che l'organo legislativo o l'Amministrazione competente riterranno di assumere e troverà naturale definizione

attraverso le successive scelte dei cittadini elettori che potranno valutare al momento del voto la significatività e l'efficacia dei rimedi adottati sulle criticità rilevate.

Sotto il secondo profilo l'attuazione del principio di ausiliarità richiama un'accezione dell'attività di controllo che può ricondursi ai concetti di sostegno e di indirizzo, in una parola "di utilità" sempre riferita alla comunità amministrata. Il ruolo di controllore indipendente della magistratura contabile trova, peraltro, perfetta e naturale collocazione nell'attuale ordinamento costituzionale caratterizzato da un sistema di autonomia multilivello nel quale va ricondotto il principio di buon andamento di cui all'art. 97 della Costituzione. Se si considera, infatti, che l'art.114 Cost. considera l'articolazione del territorio senza più avvalorare criteri di gerarchia tra soggetti rappresentativi delle comunità del territorio appare evidente come l'ambito di esercizio legittimo delle diverse funzioni venga definito dal riparto delle materie scolpito per la funzione legislativa e regolamentare dall'art.117 Cost e delineato per la funzione amministrativa dall'art. 118 Cost. In un contesto siffatto non sarebbe pensabile un controllore che non fosse pienamente indipendente ed estraneo ai livelli di governo del territorio, ed ecco perché la missione di svolgere un controllo efficace, pur nel massimo rispetto di questi delicati equilibri, deve essere affidato ad una magistratura.

Ulteriore aspetto da considerare riguarda il fatto che la resa del conto della gestione dei beni della comunità è, storicamente, un principio cardine della democrazia, perché chi, come i contribuenti, mette a disposizione risorse proprie nell'interesse di tutti deve poter fare affidamento sul fatto che chi gestisce opererà con la stessa cura usata per i beni propri, ma utilizzando in più anche il sapere tecnico necessario per lo svolgimento di tutti quei compiti per i quali è richiesta una specifica professionalità. Non sarebbe ragionevole, infatti, ritenere ammissibile una gestione superficiale, poco accurata o, comunque, non tesa al massimo sforzo di tutela degli interessi collettivi, la cui cura, nell'ambito dell'ordinamento vigente, dovrebbe sempre essere riconducibile al criterio del buon andamento richiamato dall'art. 97 della Costituzione. La sana gestione delle pubbliche risorse posta a fondamento di un sistema democratico, richiede, infatti, da un lato, che sia preservata nel tempo la sostenibilità della spesa, attraverso la conservazione degli equilibri di bilancio, in un'ottica di lealtà verso le generazioni future e, dall'altro, come aspetto non meno importante di quello finanziario, che nella gestione delle risorse pubbliche sia osservato il principio di legalità e, in primo luogo, l'imparzialità dell'azione. Una società in cui sia forte la tutela della legalità offre un contesto di maggiore serenità e, quindi, di migliore qualità della vita ai cittadini, che non devono vivere con l'incertezza di un sistema senza regole e senza garanzie soprattutto laddove si consideri la significativa incidenza dell'apporto della finanza pubblica nell'ambito del circuito economico nazionale. Questa necessità risulta ancora più evidente al momento attuale in cui, dopo essersi lasciati alle spalle il periodo delle politiche di contenimento della spesa, si sta mettendo in atto una poderosa strategia di investimento finanziata sia dal PNRR che da risorse nazionali.

Ulteriore considerazione che merita di essere sottolineata riguarda il fatto che un controllo improntato a realizzare utilità deve considerare il suo esito non come la fine di un processo, ma, al contrario, come l'inizio di un percorso di correzione e superamento delle criticità.

La domanda da porsi a fronte di un approccio fortemente improntato a garantire l'interesse della comunità amministrata riguarda, quindi, la possibilità per la Corte dei conti di assicurare un intervento utile anche nell'attuale contesto in cui il Paese si è lasciato alle spalle il periodo dei tagli lineari funzionali all'obiettivo di contenere la spesa, e si sta apprestando a varare un poderoso piano di investimenti che dovrebbe sostenere una sorta di rinascita per tutto il sistema economico nazionale.

Indubbiamente a questa domanda va data una risposta positiva perché lo strumento atto a svolgere un controllo che possa avere la struttura e le tempistiche adeguate a garantire il bisogno di intervento necessario nel momento contingente esiste già nel nostro ordinamento ed è il controllo in corso di gestione previsto dall'art.3 quarto comma della legge 14 gennaio 1994 n.20.

Il controllo in corso di gestione è una tipologia di controllo facilmente collocabile in un contesto di rispetto per l'autonomia delle amministrazioni. Si tratta, infatti, di un controllo che si basa sulla programmazione e che, a differenza di quanto avviene con il cosiddetto controllo concomitante, si articola nella struttura dell'attività di referto agli organi esponenti della comunità. La programmazione, infatti, è un passaggio fondamentale e propedeutico delle attività di verifica che esplicita la scelta dei settori che più abbiano manifestato l'esigenza di essere monitorati e che legittima in tal modo i poteri di controllo discendenti dalla l. n. 20/1994 sullo specifico ambito individuato nel programma, garantendo in tal modo i limiti dell'istruttoria su oggetti definiti.

Tuttavia, il controllo in corso di gestione si differenzia dal tradizionale controllo sulla gestione in primo luogo perché anziché riferirsi ad una gestione conclusa interviene in una fase dinamica in cui l'attività è in corso di svolgimento e in secondo luogo perché proprio il fatto di intervenire sulla situazione contingente, caratteristica che rende tale strumento particolarmente utile nell'attuale fase di potenziamento degli investimenti, determina la necessità di adottare tecniche istruttorie particolari.

Un aspetto rilevante che deve essere tenuto presente riguarda il fatto che l'istruttoria del controllo in corso di gestione non può essere esclusivamente documentale, perché la tempestività di intervento necessaria richiede una dialettica e un confronto immediati e, soprattutto, perché l'obiettivo di intercettare eventuali criticità nel processo di attuazione non può prescindere da una valutazione concreta della situazione organizzativa del soggetto controllato. Al momento attuale la considerazione degli assetti organizzativi effettivi dei soggetti controllati assume carattere prioritario ed imprescindibile in quanto questo elemento sconta la grave criticità di un blocco delle assunzioni protratto per anni in un contesto di organici popolati da personale di età media elevata e, quindi, in prossimità di pensionamento. Sotto tale ultimo profilo ulteriore fattore negativo è rappresentato dalla scarsa affezione che si riscontra nelle giovani generazioni per l'accesso al lavoro nell'ambito del sistema pubblico con la conseguenza di una mancanza di ricambio in termini di risorse umane che, inevitabilmente, produce effetti negativi sull'operatività delle strutture. Proprio prestando una doverosa attenzione a questa situazione contingente risulta ancora più evidente l'utilità di avviare sin dall'inizio dell'istruttoria il dialogo con l'Amministrazione, al fine di concordare le modalità meno invasive per acquisire i dati necessari al controllo, ma facendo tesoro, tra l'altro, della conoscenza diretta con i rappresentanti della struttura controllata per comprendere, fin da subito eventuali specifici *deficit* organizzativi e procedurali.

Entrando nel merito degli aspetti procedurali è importante sottolineare che già dall'inizio, nella convocazione alla prima riunione conoscitiva, risulterà opportuno citare la deliberazione con la quale sarà stata in precedenza approvata la programmazione del controllo in fase di avvio e sarà stato, quindi, legittimato il ricorso ai poteri di controllo derivanti dalla l. n. 20/1994 su quello specifico settore di attività.

Un altro aspetto della procedura che riveste un ruolo cruciale è il processo di asseverazione dei dati. Appare, infatti, evidente come sia imprescindibile, in particolare per un'istruttoria avvalorata da una magistratura, che i dati posti a fondamento delle valutazioni conclusive della Corte siano corretti ed effettivi sia sotto il profilo quantitativo come entità numerica o percentuale, sia sotto il profilo qualitativo in quanto rispondenti al ragionamento istruttorio sotteso alla costruzione

degli stessi. In quest'ottica non sarà ragionevolmente sufficiente riservare il momento dell'asseverazione dei dati al contraddittorio finale perché non avrebbe senso procrastinare l'approfondimento della "bontà" del dato con il rischio di costruire valutazioni conclusive parzialmente infondate, ma al contrario risulterà anche in questo caso estremamente opportuno il confronto diretto e costante con il soggetto controllato. In buona sostanza il contraddittorio non riveste solo il ruolo di garanzia di difesa per il controllato, ma anche un'essenziale garanzia per la Corte di poter svolgere le proprie valutazioni su dati attendibili.

Infine, sempre in tema di perseguimento dell'utilità del controllo, è il caso di spendere qualche parola sull'opportunità di seguire una struttura dei referti che sia funzionale all'obiettivo di rendere prontamente fruibili i contenuti delle valutazioni relative ai controlli effettuati. A tal fine i referti potranno utilmente essere strutturati con una sintesi delle conclusioni in apertura e poi un paragrafo in cui venga individuato l'oggetto specifico del controllo e la considerazione di tutti gli elementi emersi in seno al contraddittorio finale. Nella restante parte della relazione istruttoria saranno inseriti i paragrafi analitici contenenti i dati e le tabelle ricostruiti in esito all'istruttoria.

Come si può vedere il controllo in corso di gestione deve necessariamente declinarsi attraverso un'istruttoria dialettica flessibile e tempestiva rispetto alla quale è necessario avere un approccio aperto e attento alla specifica realtà che viene esaminata, ma soprattutto avere come obiettivo costante dell'attività quel perseguimento del bene pubblico che ci riporterà sempre al pensiero e al ricordo di Fabio Viola.