

Il sistema dei controlli sulle Regioni: Tecniche della Corte dei Conti ed esigenze di codificazione*

di Antonio Leo Tarasco

Sommario: 1. Preferire «controllori-eroi» o affidabili sistemi di controllo? - 2. Controlli della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali: fonti, limiti e sovrapposizioni normative. - 2.1. Il controllo sulla gestione delle Regioni, *ex art.* 3, comma 5, legge n. 20/1994. - 2.2. Il problema del seguito dei controlli sulla gestione regionale dalla legge n. 20/1994 al decreto-legge n. 174/2012. - 2.3. Regolarità della gestione regionale e verifiche sui controlli interni regionali nell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 174/2012. - 3. Le tecniche di controllo della Corte dei Conti: documentale o ispettivo (*contrôle sur pièces* o *sur place*)? - 4. Controlli e corruzione. - 5. Controlli interni delle amministrazioni regionali. - 6. Collegi dei revisori dei conti regionali e sistemi di nomina: per il superamento del controllo domestico. - 7. *De jure condendo*: per una codificazione unitaria dei controlli pubblici e una riforma dei controlli interni.

1. Preferire «controllori-eroi» o affidabili sistemi di controllo?

Bisogna domandarsi se l'esplosione degli scandali nelle Regioni, dell'autunno 2012, sia stata causata, oltre che dal basso livello morale degli amministratori regionali, anche da un sistema di controlli che consentiva a questi di agire liberamente senza dover riferire granché a chicchessia.

È stato efficacemente scritto, fin dal 1781, che «convien scegliere gli uomini per gl'impieghi come se tutto dovesse dipendere dalla loro sola virtù, e organizzare i sistemi come se nulla si dovesse contare sulla virtù degli uomini prescelti»¹.

Moralità (elevata) e sistemi (efficaci), dunque. Se spetta all'educazione culturale in genere orientare l'etica degli uomini, all'ordinamento giuridico spetta invece il compito di organizzare sistemi che presuppongano, in astratto, uomini sulla cui moralità non poter contare affatto.

* *Relazione presentata all'incontro di studio su Il nuovo sistema dei controlli sugli Enti territoriali organizzato dal Seminario di formazione permanente della Corte dei Conti (Roma, 7 Marzo 2013).*

¹ P. Verri, *Carattere d'un Ministro di Finanza*, Milano, Giuseppe Marelli, 1781, § XXXIX.

È in quest'ottica, credo, che sia necessario giudicare l'efficacia del livello dei controlli pubblici italiani, sia quelli esterni della Corte dei Conti che quelli interni organizzati dalle singole amministrazioni.

Concentrando l'attenzione sulla sistematica dei controlli nelle Regioni, cominciamo ad esaminarne.

2. *Controlli della Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali: fonti, limiti e sovrapposizioni normative*

Come noto, prima della legge costituzionale n. 3/2001, erano ammessi sulle Regioni unicamente controlli preventivi di legittimità sugli atti ed un controllo di merito finalizzato esclusivamente al riesame delle deliberazioni regionali approvate dal consiglio, secondo quanto previsto dal previgente art. 125 Cost.; allo scioglimento del consiglio regionale come estrema misura sanzionatoria irrogabile dallo Stato era dedicato l'art. 126 Cost. mentre l'art. 127 era dedicato al soppresso controllo sulle leggi approvate dalle Regioni.

Il complesso di tale sistema di controlli su atti amministrativi, normativi e sull'organo consiliare regionale, come noto, è stato soppresso – in omaggio al principio dell'autonomia regionale – dalla legge costituzionale n. 3/2011.

La normativa attuativa delle soppresse disposizioni costituzionali è successiva sia alla Costituzione che alla concreta istituzione di quegli Enti autonomi (intorno agli anni '70), con la conseguenza che a leggi distinte dal testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti (r.d. 12 luglio 1934, n. 1214) dobbiamo riferirci per trovare le discipline normative dei controlli sulle Regioni, attuative delle predette disposizioni costituzionali. In disparte il controllo sulle leggi regionali e la misura dello scioglimento dell'organo consiliare, anteriormente al 1994, i controlli esterni sulle Regioni consistevano in soli controlli di legittimità sugli atti.

Più articolato ed antico era, invece, il sistema di controlli su Comuni e Province, che trovava un suo antecedente pre-costituzionale già nel r.d. 3 marzo 1934, n. 383 recante il «Testo unico della legge comunale e provinciale».

Con la prima organica legge, successiva al T.U. della Corte dei Conti del 1934, sul controllo esercitato dalla Corte dei Conti, la legge n. 20/1994, è stata introdotta la prima forma di controllo gestionale sulle Regioni sulla cui legittimità la Corte costituzionale si pronunciò con la ben nota sentenza n. 29/1995.

2.1. *Il controllo sulla gestione delle Regioni, ex art. 3, comma 5, legge n. 20/1994*

La legge di riforma dei controlli della Corte dei Conti n. 20/1994 sembra dimezzare notevolmente i controlli che questa può eseguire nei confronti delle Regioni. Il controllo della Corte verso questi Enti viene concepito in senso sottrattivo rispetto ai controlli sulla gestione che la Corte può eseguire nei confronti della generalità delle amministrazioni pubbliche: l'art. 3, comma 5, legge n. 20/1994, prevede che nei confronti delle amministrazioni regionali «il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma».

Anche se di limitazione potrebbe non trattarsi ove l'espressione si interpreti come riferentesi, ad esempio, a documenti contabili di programmazione (come i bilanci), la lettera della legge sembra escludere dal controllo sulla gestione della Corte la verifica sulla «legittimità e la regolarità delle gestioni», nonché sul «funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione» (art. 3, comma 4); non a caso, tali aspetti sembrano essere stati presi in considerazione soltanto dopo diciotto anni, nel decreto-legge n. 10 ottobre 2012, n. 174, che ha previsto specificamente un ruolo della Corte dei Conti nell'accertamento della funzionalità dei controlli interni, laddove analoga verifica, per gli Enti locali, era già considerata nell'art. 7, comma 7, legge 131/2003 (v. *infra*).

2.2. *Il problema del seguito dei controlli sulla gestione regionale dalla legge n. 20/1994 al decreto-legge n. 174/2012*

Anche il problema del seguito delle osservazioni contenute nei referti della Corte dei Conti sulla gestione delle Regioni sembra ricevere una risposta differente sia rispetto alla generalità delle amministrazioni pubbliche che agli Enti locali².

Formalmente il comma 6 dell'art. 3, legge n. 20/1994, pone sullo stesso piano amministrazioni nazionali e regionali quanto all'obbligo per queste amministrazioni di comunicare alla Corte e agli organi elettivi (Parlamento e consigli regionali), entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure adottate in conseguenza delle osservazioni contenute nei referti della Corte dei Conti.

² Sulla tematica, in generale, sia consentito rinviare ad A.L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, Cedam, 2012, *passim*.

Sul piano della concreta prassi applicativa, tuttavia, soltanto per le amministrazioni nazionali si registrano specifiche relazioni della Corte aventi ad oggetto proprio le modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla sezione centrale di controllo sulla gestione³; nulla di simile è dato registrare per le amministrazioni regionali per le quali non si rinvencono specifici referti della Corte aventi ad oggetto il comportamento adottato dalle amministrazioni regionali (c.d. *follow-up*) a seguito delle osservazioni critiche eventualmente formulate dalla Corte dei Conti, pur essendo ciò non espressamente escluso dalla ricordata normativa.

La cultura del seguito non sembra affermata con maggiore chiarezza nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149: l'art. 1, comma 4, d.lgs. n. 149/2011, continua a prescrivere che la relazione del Presidente della giunta regionale di fine legislatura contenga, tra l'altro, l'indicazione anodina degli «eventuali rilievi della Corte dei Conti» (lettera *b*) ma non del modo in cui la Regione si sia adeguata o meno a questi, e perché; in pratica, mentre pare interessare al legislatore conoscere «sistema ed esiti dei controlli interni» (lettera *a*), esso sembra disinteressarsi di conoscere quale sia stato l'effetto ultimo delle indagini di controllo della Corte dei Conti, sia sul piano delle eventuali reazioni delle minoranze consiliari che sul piano dell'adozione delle misure conseguenzialmente adottate dall'amministrazione controllata.

In direzione opposta a tali disposizioni, invece, sembra andare il decreto-legge n. 174/2012⁴ che prevede al comma 7 dell'art. 1 addirittura un obbligo di ottemperanza dell'amministrazione regionale rispetto all'accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, «di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno»; in conseguenza di tali eventuali accertamenti, le amministrazioni interessate hanno «l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla

³ Cfr. da ultimo Corte dei Conti, sez. centr. cont. gestione amm. Stato, 24 dicembre 2012, delib. n. 18/2012/G recante *Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla sezione centrale di controllo sulla gestione nell'anno 2011*, in www.corteconti.it.

⁴ Sul decreto-legge n. 174/2012, si veda in generale D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in «Federalismi. Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato», n. 1, 2013 (www.federalismi.it), nonché A. Brancasi, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in «Giorn. dir. amm.», n. 4, 2013, pp. 385 ss.

comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento». In mancanza del puntuale adeguamento rispetto alle indicazioni della sezione regionale della Corte dei Conti, il legislatore ha previsto una vera e propria sanzione consistente nella preclusione della «attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

Tali gravi conseguenze sembrano munire di sanzione il generale controllo che la (sezione centrale delle autonomie della) Corte esegue, ex art. 7, comma 7, legge n. 131/2003 su Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per i quali la Corte verifica «il rispetto degli equilibri di bilancio (...) in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. A tacer d'altro, la c.d. «legge La Loggia» non disciplina minutamente le conseguenze derivanti dall'eventuale accertamento da parte della Corte dei Conti di squilibri di bilancio e di violazioni del Patto di stabilità interno, esaurendosi siffatto controllo in un referto al Parlamento senza successiva attenzione ai profili del seguito che quel referto ha avuto sulle assemblee elettive (nazionali o regionali) ovvero presso le amministrazioni sottoposte a controllo⁵.

Come può notarsi dal breve *excursus* normativo, sembra che non sia stato trovato un equilibrato punto di mediazione, nell'or-

⁵ Quanto al metodo seguito, trattandosi di un controllo di natura contabile-finanziaria, mentre il controllo «sugli enti» previsto dal primo periodo dell'art. 7, comma 7, legge n. 131/2003 si svolge «su documenti di carattere complessivo e necessario, e con cadenza annuale, poiché i bilanci ed i rendiconti sui quali si esercita hanno, per l'appunto, una cadenza annuale» (Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179, in *Foro amm. – CdS*, 2007, pp. 2045 ss., qui p. 2050, annotata tra gli altri da R. Cameli, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo*, cit., pp. 2051 ss.; G. D'Auria, *Controlli di nuova generazione. Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*, in «Foro it.», 2008, I, pp. 90 ss.; C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in «Giust. civ.», 2008, pp. 1617 ss.), diversamente, il controllo sulla gestione «per gli enti» previsto dal secondo periodo della disposizione in esame «si attua mediante programmi stabiliti dalla Corte dei Conti, sulla base delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari», ex art. 1, comma 473, legge n. 296/2006 (legge finanziaria per il 2007). Il potere di definizione delle priorità dei programmi di controllo sugli Enti locali, che in linea teorica caratterizza nel senso dell'*accountability* il controllo della Corte dei Conti rendendolo non autoreferente ma indirizzandolo ad ausilio delle Camere, in concreto, però, non è stato fino ad ora mai esercitato da parte del Parlamento (come conferma, ex *pluribus*, Corte dei conti, sez. aut., *Indagine sulla gestione finanziaria degli enti locali. Esercizi finanziari 2009-2010*, delib. 7/SEZAUT/2011/FRG, 29 luglio 2011, in www.corteconti.it, vol. I, p. 153), il che ridonda assai negativamente intorno alla affidabilità ed utilità del rapporto collaborativo che lega la Corte alle assemblee elettive, ex art. 100 Cost.

dinamento così come nella prassi del controllo, tra l'indifferenza completa rispetto al seguito delle osservazioni contenute nelle relazioni di controllo della Corte dei Conti e l'opposto obbligo di ottemperanza ad esse; piuttosto che verificare *ab externo* l'an e il *quomodo* dell'adeguamento della Regione rispetto agli eventuali propri rilievi critici, nell'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012, la sezione regionale della Corte sembra trasformarsi in un organo di controllo amministrativo che co-agisce insieme all'amministrazione controllata fino ad irrogare una sanzione che blocca l'attività regionale e non ammette risposte diverse rispetto alla secca alternativa rappresentata dall'adeguamento o meno (*sì o no*)⁶.

Diversa appare la situazione per gli Enti locali per i quali si evidenziano alcune virtuose esperienze di controllo da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte: da quanto è dato di sapere dalla stampa specialistica, nel referto del controllo sulla gestione adottato *ex art.* 1, commi 166 ss., legge n. 266/2005, la sezione regionale della Corte dei Conti della Toscana, ad esempio, nel suggerire agli Enti locali le misure correttive da adottare per rimuovere le criticità rilevate, verifica periodicamente se e in che termini gli Enti interessati abbiano corretto i propri comportamenti, adottando successivamente una relazione *ad hoc* per la verifica delle misure correttive adottate; ove l'Ente si mostri insensibile ai suggerimenti della Corte, nel senso di non motivare neanche le ragioni per cui ritiene di non adeguarsi ad essi, la sezione toscana della Corte è solita «dapprima attribuire un termine maggiore per l'adozione delle misure correttive», salvo poi «tornare sul medesimo Ente per una nuova edizione del referto sulla gestione a distanza di pochi anni dalla prima indagine»⁷.

La virtuosa prassi smentisce, tra l'altro, l'assunto per cui il controllo privo di sanzione non apparterebbe al genere del controllo, concependosi nell'ordinamento solo controlli amministrativi in senso stretto ad esito sanzionatorio: l'efficacia del controllo, come contrariamente dimostra anche l'esperienza regionale toscana, non è contrapposta al (sano) concetto di controllo collaborativo con le assemblee democratiche, dal momento che la pressione della Corte sia presso quest'ultime che verso le amministrazioni sottoposte a

⁶ Per considerazioni analoghe, si veda pure A. Brancasi, *La fine della legislatura*, cit., part. p. 388, intorno ai rischi della degenerazione della funzione di controllo in funzione di co-amministrazione.

⁷ L. D'Ambrosio, *Possibili criteri per la valutazione degli effetti delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, in www.federalismi.it, 5 gennaio 2011, p. 3.

controllo si appalesano elementi idonei ad indurre positivi meccanismi di autocorrezione⁸.

Altre curiose eccezioni al controllo sulle Regioni sono contenute pure nella legge di contabilità e finanza pubblica del 2009.

Anche qui le Regioni sono eccettuate dalle verifiche che i SIFIP (*Servizi ispettivi di finanza pubblica* afferenti alla *Ragioneria generale dello Stato*) eseguono «sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche», tra le quali l'art. 14, lettera *d*), legge n. 196/2009, eccettua proprio le Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Diversamente, le Regioni sono incluse insieme agli Enti locali nella locuzione «Enti territoriali» con specifico riguardo alle verifiche dei SIFIP finalizzate «a rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica».

Dunque, come già rilevato in precedenza⁹, mentre i Servizi ispettivi della Ragioneria generale dello Stato possono svolgere sugli Enti territoriali sia verifiche amministrativo-contabili che verifiche «sugli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica» (come ad esempio il *Patto di stabilità interno* e il c.d. «Patto per la salute»), nei confronti delle Regioni i controlli dei SIFIP appaiono limitati ai soli «scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica», con esclusione, dunque, delle verifiche amministrativo-contabili.

2.3. *Regolarità della gestione regionale e verifiche sui controlli interni regionali nell'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 174/2012*

Proseguendo nell'analisi normativa delle principali forme di controllo affidate alla Corte dei Conti sulle amministrazioni regionali, non può non dedicarsi un cenno più approfondito al decreto-legge n. 174/2012.

Tra le diverse novità introdotte dal predetto decreto-legge, non tutte esaminabili adeguatamente in questa sede¹⁰, conviene soffermare l'attenzione sull'istituto della relazione del Presidente regio-

⁸ N. Mastropasqua, *Il ruolo della Corte dei conti* (relazione al LVII convegno di studi amministrativi su *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, 22-24 Settembre 2011, Villa Monastero, Varenna), in www.federalismi.it, ottobre 2011, p. 45, ritiene che «la più parte degli Enti locali pone in essere azioni correttive o conformative. Quanto meno viene attivato un percorso di conoscenza dei fenomeni da parte dell'organo rappresentativo delle collettività e degli interessi cittadini e quindi una forma di controllo democratico».

⁹ A.L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti*, cit., p. 257.

¹⁰ Si rinvia per un primo commento a D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale*, cit., *passim*, nonché, più approfonditamente, A. Brancasi, *La fine della legislatura*, cit. pp. 385 ss.

nale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, contenuto in una disposizione che ha subito una radicale trasformazione in sede di conversione nella legge n. 213/2012.

L'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 174/2012, introduce l'obbligo per il Presidente della Regione di trasmettere ogni anno «alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei Conti entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. La relazione è, altresì, inviata al Presidente del consiglio regionale»¹¹.

La relazione regionale costituisce un documento ricognitivo elaborato dall'organo di vertice politico della Regione sulla situazione generale dell'Ente. La Corte dei Conti sembra intervenire unicamente in sede di predisposizione delle Linee guida per la redazione della predetta relazione; esse sono state concretamente approntate dalla sezione delle autonomie¹², nel Febbraio 2013, e si articolano nei seguenti aspetti che la Regione dovrà trattare: *a*) assetto istituzionale regionale; *b*) livello di adeguamento regionale rispetto agli obblighi di pubblicità e trasparenza; *c*) funzionamento dei controlli interni alla Regione; *d*) gestione del servizio sanitario nazionale presente nella Regione.

Dobbiamo chiederci se l'innovazione normativa e le tecniche di controllo predisposte al riguardo dalla Corte dei Conti contribuiscano a concepire un sistema di controlli ottimale, nel senso di efficacemente applicabile anche in contesti in cui non si possa fare affidamento sulla «moralità degli uomini prescelti» alla guida delle amministrazioni regionali (evenienza tutt'altro che improbabile).

È interessante notare che il comma 6 dell'art. 1 non richiede alla Corte di verificare autonomamente la «regolarità della gestione», «l'efficacia» e «l'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato».

¹¹ Sulla previgente formulazione della norma contenuta nel comma 7 della originaria versione del decreto-legge n. 174/2012, poi modificato in corso di conversione, si veda Corte dei Conti, 12 novembre 2012, delib. n. 15/SEZAUT/2012/INPR, in www.corteconti.it.

¹² Trattasi di Corte dei Conti, sez. autonomie, delib. 18 febbraio 2013, n. 5/SEZAUT/2013/INPR, recante «Linee guida per la relazione annuale del presidente della regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni (art. 1, comma 6, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213)».

Diversamente, nella versione originaria dell'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012, anteriormente alle modifiche apportate in sede di conversione, la presentazione della relazione da parte del Presidente della Regione era strumentale alla verifica che la Corte svolgeva due volte all'anno sui medesimi aspetti contenuti in quella relazione («regolarità della gestione», «efficacia» e «adeguatezza del sistema dei controlli interni»). Quindi, nell'originario disegno normativo del Governo, poi edulcorato in sede parlamentare, erano le sezioni regionali della Corte dei Conti a verificare, «con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascuna Regione». Al fine di consentire siffatto controllo, il Presidente della Regione aveva l'obbligo di trasmettere trimestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (dunque, ben quattro volte l'anno) «un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei Conti».

Nella formulazione vigente, invece, il controllo sembra consistere ed esaurirsi unicamente nella predisposizione della relazione regionale redatta sulla base delle Linee guida predisposte dalla Corte; ed il ruolo della Corte dei Conti pare consistere unicamente nella redazione delle Linee guida.

Ne deriva che la conoscenza dei profili di regolarità della gestione nonché dell'efficacia ed adeguatezza dei controlli interni appare possibile solo attraverso la relazione autocertificata del Presidente della giunta regionale.

Sarebbe però riduttivo concepire il ruolo della Corte dei Conti come limitato esclusivamente alla ricezione delle dichiarazioni autocertificate dei dati provenienti dalle Regioni; così ragionando, si dovrebbe concepire il ruolo della Corte limitato a quello di collettore di dati da trasmettersi poi al consiglio regionale.

Al contrario, per riconoscersi un rilievo davvero innovativo alla disposizione sembra logico immaginare che il ruolo della Corte si estenda all'accertamento diretto – *de visu et de auditu* – di tutto quanto la Regione dichiarerà nella relazione grazie alle Linee guida predisposte dalla sezione centrale delle autonomie.

Mentre, infatti, è agevolmente riscontrabile in via puramente documentale l'avvenuta istituzione o meno del collegio dei revisori dei conti previsto dall'art. 14, comma 1, lett. e), decreto-legge n. 138/2011, è abbastanza facile immaginare che il Presidente regionale tenderà a giustificare e mistificare una serie di dati e notizie

richieste dalla Corte, come ad esempio: *a*) il rispetto dei presupposti di cui all'art. 19, comma 6, decreto legislativo n. 165/2001, per l'attribuzione di incarichi dirigenziali ad esterni; *b*) riduzione dei costi degli apparati politici ed amministrativi, *ex* art. 6, decreto-legge n. 78/2010; *c*) adempimento degli obblighi in materia di trasparenza del personale¹³; *d*) le modalità con cui gli organi di controllo interno eseguono le verifiche di regolarità amministrativo-contabile; *e*) criteri di scelta dei direttori generali degli Enti del servizio sanitario nazionale.

Per quanto detto, credo che la disposizione di cui all'art. 1, comma 6, decreto-legge n. 174/2012, possa essere interpretata come implicitamente attributiva alla Corte dei Conti del potere-dovere di verificare in via successiva, sul campo, la veridicità di quanto dichiarato e, dunque, i singoli punti attraverso cui dedurre la «regolarità della gestione» e «l'efficacia e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni»; punti su cui la Regione è sollecitata ad esprimersi sulla base del questionario sottoposto dalla Corte.

A tale conclusione può pervenirsi anche considerando la perfetta simmetricità di tale interpretazione con il contenuto dell'art. 148, TUEL, riformulato proprio dall'art. 3, comma 1, lett. *e*), decreto-legge n. 174/2012: la disposizione – non soppressa o modificata durante l'*iter* parlamentare successivo all'approvazione del decreto legge – prevede che «le sezioni regionali della Corte dei Conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale», sulla base di un «referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato», redatto secondo le Linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei Conti (...).

Ove non si aderisse all'interpretazione proposta e tendente ad attribuire alla Corte un potere successivo di verifica di quanto dichiarato dalle amministrazioni regionali, si configurerebbe per il supremo Organo di controllo un mero potere-dovere di somministrazione di questionari¹⁴, e si contribuirebbe a rendere le tecniche

¹³ Nei meandri dei siti istituzionali si può trovare di tutto, è vero, ma lo scopo della normativa è rendere agevole e di immediato reperimento tali dati nei siti internet, e tale giudizio non può che essere formato direttamente dal controllore esterno senza intermediazioni di sorta.

¹⁴ Altra tipologia di controllo eseguita dalla Corte mediante somministrazione di questionari alle amministrazioni è costituita dal controllo sugli Enti locali di cui all'art. 1, commi 166-168, legge n. 266/2005, avente ad oggetto, come noto, i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli Enti locali; tale controllo è basato sulle relazioni trasmesse dal collegio dei

di controllo sulle Regioni derogatorie rispetto a quanto previsto per gli Enti locali.

Se la somministrazione di questionari da parte della Corte dei Conti su cui le amministrazioni predispongono relazioni contenenti dati da utilizzare per i referti rappresenta l'unico controllo possibile per verificare informazioni tecnico-contabili, tale *modus procedendi* appare, forse, meno adeguato quando si tratta di giudicare dell'efficienza e della qualità dei servizi resi dagli Enti controllati (come quelli sanitari o di istruzione comunale e provinciale, ad esempio); allo stesso modo, sarebbe forse opportuno un esame diretto da parte del controllore allorché si tratti di verificare l'adeguatezza delle misure di controllo adottate dalla singola azienda sanitaria locale intorno all'appropriatezza delle prescrizioni medico-farmacologiche in ambito ospedaliero e territoriale (profilo, questo, che diversamente rischia di essere solo auto dichiarato dalla Regione senza possibilità di verifica in concreto).

Diversamente opinando, sembrerebbe oltremodo singolare che tale adeguatezza debba essere solitariamente giudicata dai revisori dei conti nominati, tra l'altro, dagli stessi Enti sottoposti a controllo.

3. *Le tecniche di controllo della Corte dei Conti: documentale o ispettivo (contrôle sur pièces o sur place)?*

Il punto offre l'occasione per riflettere criticamente sulle generali tecniche di controllo tradizionalmente adottate dalla Corte dei Conti per eseguire i controlli gestionali.

Il controllo della Corte, non solo di legittimità ma anche sulla gestione delle attività, è solitamente un controllo di carattere documentale. Se è vero che l'art. 3, comma 8, legge n. 20/1994, attribuisce saggiamente alla Corte il potere di «richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi

revisori dei conti degli Enti locali, ed è condotto a campione dalle sezioni regionali della Corte sulla base di un programma deliberato annualmente. I dati verificati dalle sezioni regionali sono rilevati sulla base – anche qui – di linee guida contenenti un questionario standardizzato elaborato dalla sezione centrale delle autonomie della Corte (si veda, ad esempio, da ultimo, Corte dei Conti, sez. autonomie, 18 giugno 2012 – sez. Autonomie – delib. n. 10/2012/AUT/INPR, in www.corteconti.it); con modalità analoghe avviene il controllo esercitato ai sensi del successivo comma 170 dell'art. 1, legge n. 266/2005, con riguardo agli Enti del Servizio sanitario nazionale (cfr. ad esempio, Corte dei Conti, sez. autonomie, 18 giugno 2012, delib. n. 9/2012/AUT/INPR, in www.corteconti.it).

atto o notizia», potendo anche «effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti», deve rilevarsi come il controllo della Corte sia tradizionalmente intermediato da documentazioni e dichiarazioni di responsabilità delle stesse amministrazioni sottoposte a controllo.

Tale tecnica di controllo, unitamente al concetto di «controllo collaborativo», malinteso come controllo «crocerossino» verso gli esecutivi delle amministrazioni e non ausiliario verso le assemblee elettive, incendia una miscela che distrugge, talvolta, buona parte degli impegni infusi dalla magistratura contabile¹⁵.

Con la originaria versione dell'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012, il Governo aveva cercato di rafforzare i poteri di indagine della Corte dei Conti oltre all'ampia ma generica previsione di cui all'art. 3, comma 8, legge n. 20/1994, assegnando alla Corte, per i medesimi scopi sopra accennati, il potere di «avvalersi, sulla base di intese con il Ministro dell'economia e delle finanze, del Corpo della Guardia di finanza, che esegue le verifiche e gli accertamenti richiesti, necessari ai fini delle verifiche trimestrali di cui al primo periodo, agendo con i poteri ad esso attribuiti ai fini degli accertamenti relativi all'imposta sul valore aggiunto e alle imposte sui redditi. Per le stesse finalità e scadenze, sulla base di analoghe intese, sono disposte verifiche dei Servizi Ispettivi di finanza pubblica. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del presente comma, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte la retribuzione dovuta al momento di commissione della violazione».

Tale disposizione faceva *pendant* con quella dettata specificamente per i soli Enti locali, mantenuta, invece, ferma in sede di conversione del decreto-legge: trattasi dell'art. 148, commi 2-4, TUEL, sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e), decreto-legge n. 174/2012.

Precisamente, ai sensi dell'art. 148, comma 2, TUEL, «Il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria

¹⁵ Anche l'utilizzo di polizia giudiziaria (nella specie, la Guardia di finanza o il corpo ispettivo del Ministero dell'economia e delle finanze) è solitamente associata solo alle indagini giurisdizionali destinate, se del caso, a sfociare in una citazione del PM contabile. Deve peraltro evidenziarsi la recente e lodevole iniziativa rappresentata dal «Protocollo d'intesa relativo ai rapporti di collaborazione tra la Corte dei Conti nell'esercizio delle funzioni di controllo e la guardia di finanza», stipulato il 4 marzo 2013 tra il Presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, e il Comandante generale della Guardia di finanza, Saverio Capolupo (in http://www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/_documenti/documenti_comunicati_stampa/2013/protocollo_cdc_gdf.pdf), e che sostituisce quello sottoscritto il 12 gennaio 2010.

generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'art. 14, comma 1, lettera *d*), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un Ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: *a*) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; *b*) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; *c*) anomale modalità di gestione dei servizi per conto di terzi; *d*) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali». Il comma 3 del nuovo art. 148 TUEL attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti il potere di «attivare le procedure di cui al comma 2» ossia di richiedere alla Ragioneria generale dello Stato di verificare quanto sopra.

Anche in tal caso, come nella (soppressa) previsione dell'art. 1, comma 7, decreto-legge n. 174/2012, il legislatore ha previsto una sanzione da irrogare da parte delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei Conti «in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo (...)» (art. 148, comma 4, TUEL).

Indipendentemente dall'interpretazione che si voglia fornire alla disposizione in esame, notevolmente dimidiata, come visto, in sede di conversione in legge, è evidente come i controlli della Corte dei Conti non possano svolgersi unicamente sulla base di questionari ovvero sulla base della documentazione graziosamente concessa dalle amministrazioni controllate.

Se si volge lo sguardo all'estero è agevole verificare come i controlli si svolgano anche sul campo, al fine di consentire agli addetti di percepire personalmente i profili di efficacia, efficienza ed economicità della gestione esaminata.

Nell'esperienza del *National Audit Office* (britannico), ad esempio, è di fondamentale importanza «visitare non soltanto gli uffici amministrativi, ma anche i luoghi dove vengono svolti i servizi per ottenere una percezione realistica su come funzionano»; indagando sulle prestazioni rese in regime di pronto soccorso, ad esempio, i controllori del *National Audit Office* trascorrono almeno una notte nel reparto di pronto soccorso di un grande ospedale «per vedere (...) casi di urgenza (...) e come il personale dirigeva tutto quello che succedeva»¹⁶.

¹⁶ C. Birch, *Intervento*, in AA.VV., *Parlamento, Governo e controlli nei convegni del Cogest*, Documenti CNEL, n. 72, Roma, 1996, pp. 242 ss., qui p. 245.

4. Controlli e corruzione

Tale tecnica di controllo appare funzionale anche alla prevenzione della corruzione, attività, questa, pienamente inclusa tra i compiti dell'amministrazione pubblica a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 190/2012.

Proprio la *Commissione per lo studio e l'elaborazione di proposte in tema di trasparenza e prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione* ha indicato tra i fattori critici dei controlli esterni eseguiti dalla Corte dei Conti e considerati di ostacolo (anche) alla lotta contro la corruzione la prassi di svolgere controlli unicamente documentali e di dare pubblicità (anche alle amministrazioni controllate) ai controlli programmati che ci si propone di eseguire¹⁷.

Per dimostrare l'opportunità di eseguire controlli non previamente comunicati ai controllati e svolgentisi sul campo non è però necessario richiamarsi – come pure ha fatto la predetta *Commissione* – alla fortuna esperienza delle ispezioni casuali in Brasile, affidate alla *Controladoria General da Uniao* (equivalente alla nostra Corte dei Conti), e che trae ispirazione a sua volta dai *Random audit programs* sperimentati negli USA nei primi anni '90 in ambito fiscale.

Rientra infatti nel concetto di controllo la finalità dell'*inspicere*, cioè del guardare dentro ed accertare con tutti i mezzi (leciti e) utili allo scopo il profilo oggetto dell'indagine¹⁸.

Se, infatti, gli aspetti finanziari non possono che essere verificati in maniera documentale, la qualità delle politiche pubbliche deve essere verificata *de visu et de auditu*, mediante analisi di soddisfazione dell'utenza, verifica della qualità dei servizi, giudizio reale e non intermediato dalla rappresentazione dei funzionari e dai politici dell'amministrazione del grado di raggiungimento degli obiettivi.

A tal riguardo, si è cercato di dimostrare in altra sede come allorquando i controlli pubblici debbano esercitarsi su attività private, le tecniche di controllo siano, al contrario, quanto mai ampie

¹⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Ministero per la pubblica amministrazione e la semplificazione, *La corruzione in Italia. Per una politica di prevenzione. Analisi del fenomeno, profili internazionali e proposte di riforma*, Roma, s.d. ma 2012, p. 183.

¹⁸ Su questi temi insisteva Girolamo Caianiello già quarant'anni fa, in occasione del 1° Congresso nazionale dell'Associazione magistrati della Corte dei Conti (Riva del Garda, 4-6 ottobre 1971), i cui atti sono pubblicati in AA.VV., *La Corte dei conti nella evoluzione degli ordinamenti pubblici*, Milano, Giuffrè, 1972. Di G. Caianiello, si veda sul tema dei poteri degli organismi di controllo *Il ruolo del Secit nell'amministrazione finanziaria*, in «Riv. Corte conti», n. 3, 1991, pp. 287 ss. nonché Id., voce *Servizio centrale degli ispettori tributari (SECT)*, in *Dig. pubbl.*, Torino, UTET, 1999, vol. XIV, pp. 97 ss.

ed efficaci (si pensi agli accertamenti della guardia di finanza o del soppresso SECIT)¹⁹, al contrario di quanto accadeva, invece, per i controlli su attività pubbliche.

L'esperienza delle ispezioni non programmate è ben radicata nel nostro ordinamento giuridico, se si pensa che l'art. 18, comma 2, r.d. 3 marzo 1934, n. 383 recante l'ormai superato «Testo unico della legge comunale e provinciale» già prevedeva che «in ogni Provincia un *servizio ispettivo*, affidato a funzionari dei gruppi A e B dell'amministrazione dell'interno, alla diretta dipendenza del prefetto, assicura, mediante *visite saltuarie e periodiche* presso l'amministrazione provinciale e le amministrazioni comunali, *l'ordinato funzionamento e il regolare andamento dei pubblici servizi, nonché la esatta osservanza delle leggi e dei regolamenti*».

Dunque, i caratteri del soppresso controllo erano rappresentati: *a*) da controlli sul campo, aventi ad oggetto la legittimità, sia di atti che di comportamenti, e il buon andamento («l'ordinato funzionamento e il regolare andamento dei pubblici servizi»); *b*) nonché da controlli continuativi ma non programmati ed a sorpresa, come qualsiasi altro controllo che la PA esercita su attività di soggetti privati.

Basterebbe richiamarsi a questi semplici (e non superati) principi per conferire il necessario rigore all'intera attività di controllo pubblico, anche quando questa non sia eseguita necessariamente dalla Corte dei Conti, senza necessità di riferirsi, provincialmente, ad esperienze lontane dalla nostra tradizione giuridica.

5. Controlli interni delle amministrazioni regionali

I problemi sopra esposti non sono attutiti dalla presenza di forti ed indipendenti organismi di controllo interno che, al contrario, nelle amministrazioni regionali, come in quelle locali, possono anche del tutto mancare.

Infatti, l'istituzione degli organismi indipendenti di valutazione della *performance* di cui all'art. 14, decreto legislativo n. 150/2009, è meramente facoltativa per gli Enti locali e le Regioni. Tali soggetti, incluse le amministrazioni del Servizio sanitario nazionale, stante il mancato rinvio dell'art. 16, comma 2, del decreto legislativo n. 150/2009 all'art. 14, decreto legislativo n. 165/2009, salvo quanto espressamente previsto dalla normativa di adeguamento,

¹⁹ A.L. Tarasco, *Il problema dell'efficacia dei controlli ispettivi esterni*, in «Nuove autonomie», n. 1, 2010, pp. 165 ss., nonché in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

«hanno la facoltà, e non l'obbligo, di costituire l'OIV, in quanto, nella loro autonomia, possono affidare ad altri organi i compiti previsti dai principi di cui alle disposizioni del decreto legislativo n. 150/2009 indicate nel citato art. 16»²⁰.

A norma dell'art. 16, decreto legislativo n. 150/2009, le uniche disposizioni che trovano diretta applicazione per tutti gli Enti territoriali e del Servizio sanitario nazionale sono rappresentate dalle disposizioni dell'art. 11, commi 1 e 3» (ossia le norme sulla garanzia della trasparenza – comma 1 – anche in ogni fase del ciclo della gestione della *performance* – comma 3); per il resto, ai sensi del comma 2 dell'art. 16, le Regioni e gli Enti locali adeguano i propri ordinamenti unicamente ai *principi* contenuti negli artt. 3 (misurazione e valutazione della *performance*), 4 (ciclo di gestione della *performance*), 5, comma 2 (obiettivi e indicatori), 7 (sistema di misurazione e valutazione della *performance*), 9 e 15, comma 1 (obbligo dell'organo di indirizzo politico-amministrativo di promuovere la cultura della responsabilità).

6. *Collegi dei revisori dei conti regionali e sistemi di nomina: per il superamento del controllo domestico*

Per quanto concerne, invece, i revisori dei conti, come noto, l'art. 14, comma 1, lettera *e*), decreto-legge n. 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, nella legge 14 settembre 2011 n. 148, come poi modificato dall'art. 30, comma 5, legge n. 183/2011, ha colmato una lacuna normativa che escludeva l'obbligatoria istituzione presso le Regioni di collegi di revisori dei conti, presenti, invece, unicamente negli Enti locali e negli Enti del Servizio sanitario nazionale.

Grazie alla nuova disposizione, fin dal 1° gennaio 2012, le Regioni sono state obbligate ad istituire un collegio dei revisori dei conti, «quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Ente», operante in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti.

Innovando decisamente rispetto a quanto previsto nel TUEL, i componenti di tale collegio sono «scelti mediante estrazione da un elenco» (*a sorte?*), per la cui iscrizione è necessario il possesso di

²⁰ Interpretazione, questa, confermata dalla CIVIT, 6 novembre 2012, delib. n. 23 recante «Requisiti e procedimento per la nomina dei componenti degli Organismi indipendenti di valutazione (OIV)» (www.civit.it).

requisiti previsti dai principi contabili internazionali, e consentito a coloro che hanno la qualifica di revisori legali di cui al decreto legislativo 27 gennaio 2010, n. 39, e sono in possesso di specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria anche degli Enti territoriali.

Per gli Enti locali, invece, il sistema di scelta dei revisori dei conti resta completamente affidato alla loro discrezionalità: diversamente dalle Regioni, l'art. 234, decreto legislativo n. 267/2000, non innovato sul punto dal decreto-legge n. 174/2012, continua ad affidare ai consigli comunali, provinciali e delle Città metropolitane la nomina dei due terzi del collegio di revisori composto da tre membri, senza indicazione di criteri stringenti per la scelta dei professionisti²¹.

Bisogna, a tal punto, riflettere criticamente sulla affidabilità del sistema che, per ipotesi, potrebbe essere attuato anche da soggetti di dubbia moralità (amministratori pubblici o revisori contabili), e chiedersi se non sia preferibile un sistema che affidi direttamente alla Corte dei Conti la nomina dei revisori dei conti per tutti gli Enti territoriali, locali e regionali.

Il fondamento di tale ipotesi normativa potrebbe agevolmente ricavarsi nel riconosciuto carattere indipendente ed esterno del controllo della Corte dei Conti cui devono riferire i revisori dei conti regionali; e ciò nell'interesse della finanza pubblica complessiva che non tollera parcellizzazioni settoriali per singoli Enti ma deve essere riguardata unitariamente (da ultimo, in tal senso C. cost. sent. n. 198/2012).

Ebbene, se l'obbligo di istituire collegi di revisori dei conti rappresenta una misura di coordinamento della finanza pubblica (né statale né regionale in senso stretto, ma pubblica *tout court*), e se la Corte dei Conti si configura (C. cost. n. 64/2005) come un organo della Repubblica tutta che agisce in posizione di indipendenza rispetto ad ogni livello di Governo, perché non affidare direttamente alla Corte dei Conti la nomina dei revisori dei conti, sia per le Regioni che per gli Enti locali, scelti all'interno di sog-

²¹ Le innovazioni introdotte nell'art. 234, decreto legislativo n. 267/2000, dal decreto-legge n. 174/2012 riguardano, invece (comma 3) i Comuni con popolazione inferiori a 15.000 abitanti, le unioni dei Comuni e le Comunità montane, in cui «la revisione economico-finanziaria è affidata ad un solo revisore eletto dal Consiglio comunale o dal Consiglio dell'Unione di Comuni o dall'Assemblea della Comunità montana a maggioranza assoluta dei membri»; inoltre (comma 3-bis), «nelle Unioni di Comuni che esercitano in forma associata tutte le funzioni fondamentali dei Comuni che ne fanno parte, la revisione economico-finanziaria è svolta da un Collegio di revisori composto da tre membri, che svolge le medesime funzioni anche per i Comuni che fanno parte dell'Unione».

getti iscritti in una lista di valutatori di riconosciuta indipendenza e professionalità, sulla falsariga di quanto avviene in Gran Bretagna con l'*Audit Commission* e il *National Audit Office*?

7. De jure condendo: per una codificazione unitaria dei controlli pubblici e una riforma dei controlli interni

Dal *breve excursus* svolto, può agevolmente desumersi che limitatamente alle Regioni sono quasi una decina le sedi normative che, a vario titolo, ne disciplinano direttamente forme di controllo, esterno o interno; e la cifra è certamente destinata ad aumentare se solo si aggiungono a questa le fonti che anche indirettamente regolano quei controlli, facendone da cornice.

Inoltre, è emerso come siano numerose le asimmetrie tra controlli statali, locali e regionali, presentando essi una notevole differenza quanto a campi di indagine (più ampi per quelli statali e locali ma meno per quelli regionali) e tecniche di controllo (spesso con assenza di una verifica successiva del c.d. *follow-up* delle amministrazioni regionali rispetto alle indicazioni critiche eventualmente contenute nei referti della Corte).

La frammentarietà delle disposizioni normative contenute nelle più disparate leggi, anche finanziarie, la loro confusa e parziale sovrapponibilità, talvolta coincidenza o, per contro, la difficile interpretabilità dei loro diversi combinati disposti non appaiono funzionali né alla certezza del diritto né all'efficienza dell'amministrazione o a quella dei controlli, con tutto quanto ne può conseguire in termini di organizzazione dei sistemi di controllo e della loro incidenza, tra l'altro, anche sulla prevenzione della corruzione, oggi tema molto *à la page* dopo l'approvazione della legge n. 190/2012.

Vi è poi il problema del coordinamento tra controlli della Corte dei Conti e controlli eseguiti da organismi di controllo dell'amministrazione pubblica (come i *Servizi ispettivi della finanza pubblica*), talvolta sugli stessi identici aspetti da questa esaminati, ciò che pone il problema dell'uniformità delle tecniche di controllo e del coordinamento delle tematiche di indagine, pur tenendo sempre presente la differente finalizzazione dei controlli della Corte (orientati verso le assemblee elettive, *ex art. 100, comma 2, Cost.*) rispetto ai controlli eseguiti da organi amministrativi (che rientrano nel campo dell'organizzazione della PA, *ex art. 97 Cost.*).

Ne consegue la necessità di elaborare un codice normativo unitario sui controlli pubblici, unificando principi comuni alla generalità dei controlli pubblici, tanto eseguiti dalla Corte dei Conti

quanto dagli organismi di controllo della PA (interni ed esterni), e differenziando, poi, la disciplina normativa in funzione dell'organo di controllo e delle sue finalità. Nell'opera di elaborazione di uno statuto unitario dei controlli e di un conseguente codice normativo unitario, sarebbe opportuno por mano anche alla revisione del r.d. 1214/1934 (T.U. Corte dei Conti) nel segno di un ritorno alle ispirazioni primigenie che diedero vita alla Corte dei Conti nel 1862, in parte tradite proprio dalla codificazione del 1934.

Sul piano dei controlli interni, poi, dovrebbe concepirsi un sistema che, indipendentemente dal grado di autonomia dell'amministrazione in cui essi sono incardinati:

a) garantisca l'indipendenza dei controllori dalla stessa Amministrazione controllata, in conformità alle indicazioni dell'art. 3, comma 2, della *Dichiarazione di Lima* del 1977 fatta dall'*International Organization of Supreme Audit Institutions* (INT.OSAI);

b) definisca le tecniche di controllo cui unitariamente dovrebbero ispirarsi: penso all'opportunità di un più frequente ricorso anche da parte dei controllori interni alle tecniche ispettive che permettono di percepire *de visu et de auditu* la realtà amministrativo-gestionale su cui riferire; i controlli sul campo dovrebbero considerarsi complementari e non contrapposti a quelli documentali in cui le Linee guida elaborate dalla Corte dovrebbero servire da strumento di reperimento di dati ed informazioni che successivamente i controllori dovrebbero verificare *sur place*;

c) preveda un forte raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei Conti, con un dialogo continuo non limitato al referto della Corte sulla funzionalità dei controlli interni;

d) preveda l'esclusivo potere di nomina dei controllori interni da parte della Corte dei Conti, e ciò sia nel caso dei componenti degli organi di revisione economico-finanziaria quanto degli organismi indipendenti di valutazione della *performance*, in modo da garantire le precondizioni di indipendenza e professionalità necessarie per un efficace e imparziale controllo di *primo livello*.

Grazie a tali innovazioni, forse, si potrà contribuire ad organizzare il sistema dei controlli «come se nulla si dovesse contare sulla virtù degli uomini prescelti» per l'amministrazione della cosa pubblica, come ben intuito dal Verri nel XVIII secolo.

