

LECTIO MAGISTRALIS
del Presidente della Corte dei conti
Angelo Buscema

IL RUOLO DI GARANZIA
DELLA
CORTE DEI CONTI
E
IL SISTEMA CAMERALE

Camera di commercio di Cosenza

Sala Petraglia

13 settembre 2019

Porgo un cordiale saluto a tutti i presenti.

Desidero esprimere al Presidente Klaus Algieri e al Segretario Generale Erminia Giorno un sentito ringraziamento per questo incontro con il “Parlamento delle Imprese” della Camera di commercio di Cosenza.

Ringrazio, altresì, il Presidente della Regione Mario Oliverio, il sindaco di Cosenza Mario Occhiuto e il Prefetto di Cosenza Paola Galeone, ringraziandoli per il cortese saluto che hanno voluto indirizzarmi.

La preziosa opportunità che mi viene offerta oggi mi consente di condividere con voi alcune riflessioni su un argomento che vede coinvolta la Corte dei conti, Istituto che ho l'onore di presiedere, e il sistema camerale, che mostra di essere, secondo una definizione che condivido, *una delle più nobili e radicate istituzioni economiche del Paese*.

Insieme a voi, oggi, vorrei analizzare alcuni profili che consentano di comprendere come si pone, nei confronti dell'attività delle Camere di commercio, la Corte dei conti, nel suo ruolo di garante dell'interesse finanziario pubblico costituzionalmente previsto.

La Costituzione pone la Corte all'interno di un sistema di garanzie destinate ai cittadini, soprattutto con riguardo alle misure poste a tutela degli interessi pubblici di rilevanza finanziaria.

Mi preme sottolineare che la Corte è chiamata ad assicurare il coordinamento della finanza pubblica, vigilando perché siano rispettati gli equilibri economico-finanziari del settore pubblico e la corretta gestione delle risorse collettive.

Vi siete mai chiesti perché questo Istituto sia stato denominato proprio Corte dei conti?

Il nome deriva dalla sua più antica attribuzione, quella dei giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili tenuti a rendere il conto, cosiddetto giudiziale, sottoposto all'esame del giudice contabile.

Ma questo aspetto lo approfondiremo più avanti.

Connotazione storica e Costituzione

L'esigenza del controllo sui conti ha origini remote.

Già nell'antica Grecia, infatti, i bilanci dovevano essere approvati dall'assemblea e addirittura incisi sulla pietra perché restassero esposti per consentirne il controllo dei cittadini.

Ogni periodo storico ha avuto un organo che vigilasse sulle entrate e sulle spese pubbliche e questo ci aiuta a comprendere la vera natura della funzione svolta dalla Corte dei conti.

Nel nostro Paese è solo con l'unità d'Italia che nasce un unico organo di controllo, in quanto nel periodo preunitario erano presenti ben quattro Tribunali contabili a Torino, Firenze, Napoli e Palermo, oltre alla Camera apostolica a Roma dello Stato Pontificio.

Inizia così nel 1862 l'attività della Corte dei conti, *“che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia in cui ebbero nascita o tengono dimora”*, come disse Quintino Sella nel suo discorso inaugurale.

La rilevanza costituzionale della Corte era riconosciuta fin dalla legge del 1862 che la istituiva, conferendole la natura di organo ausiliario del Parlamento nella funzione del controllo finanziario sulle entrate e sulle spese pubbliche.

Infatti, nell'ambito dei lavori parlamentari che diedero vita al progetto di legge sulla nascita della Corte dei conti del Regno d'Italia, la stessa, nell'esercizio dei compiti di controllo, era considerata *a servizio e a lume del*

giudice vero e supremo, vale a dire del Parlamento, ossia la sua longa manus, al servizio del potere legislativo e vigilava sull'azione del potere esecutivo.

Come emerge dai suddetti atti parlamentari, la discussione dei bilanci e la vigilanza sulle rendite e sulle spese dello Stato erano fra le più importanti prerogative del Parlamento, che è tuttora il naturale destinatario quale controllore e decisore politico di ultima istanza, dell'intera attività di controllo della Corte, *“a solenne guarentigia degli interessi dei contribuenti”*.

La discussione dei bilanci è direttamente esercitata dal Parlamento con l'esame e l'approvazione dei dati previsionali e dei conti consuntivi verificati dalla Corte; la vigilanza è ordinariamente svolta dalla *“speciale magistratura”* contabile grazie alle attribuzioni a essa assegnate dal Costituente.

L'attività di impulso e di correzione è tipica del controllo della Corte nei confronti del Governo, consentendo a quest'ultimo il mantenimento dell'unità di indirizzo sul versante dell'entrata e della spesa ai fini della regolazione della finanza pubblica.

La nostra Costituzione ha confermato la natura della Corte di soggetto terzo e indipendente, sancendo la sua posizione di neutralità ed equidistanza da tutte le componenti della Repubblica.

L'indipendenza della Corte dei conti sia dal potere esecutivo, sia dal Parlamento, già nel 1902 fu definita *“la più bella delle sue gemme, l'unica, anzi, per cui può adeguatamente rispondere alla missione che le è affidata”*.

Bilancio e diritti dei cittadini

Nel rapporto fra i cittadini contribuenti, destinatari dei servizi pubblici, e gli enti pubblici, come le Camere di commercio, il bilancio assume un ruolo fondamentale e strategico; è, difatti, un “bene pubblico”, che assicura il rispetto della rappresentanza democratica.

È come una cartina al tornasole delle scelte di chi ha responsabilità delle pubbliche risorse, soprattutto se rappresenta una comunità, e va reso sempre più leggibile e trasparente perché tutti possano comprendere e meglio valutare la rispondenza delle scelte gestionali, operate dagli amministratori, agli impegni assunti e le modalità con le quali le risorse vengono utilizzate.

La reciproca fiducia tra Stato e cittadino è di vitale importanza; in sua mancanza l’uno e l’altro perdono il proprio naturale riferimento.

Nel bilancio vanno esposti con necessaria chiarezza informativa e veridicità i fatti gestionali, sui quali la Corte esercita il proprio controllo previsto dalla legge, sia per le entrate, che per le spese.

Il ruolo della Corte dei conti

La presenza dei controlli del nostro Istituto nel territorio, oltre a contribuire a migliorare la trasparenza dei conti pubblici, concorre ad assicurare l’efficacia dell’azione amministrativa e, dunque, il buon andamento delle amministrazioni pubbliche, sotto il profilo della programmazione e della proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate.

In sintesi, la Corte dei conti, quale magistratura neutrale e indipendente, costituisce un presidio dell’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, nel rispetto dei parametri costituzionali.

È proprio il ruolo di garanzia degli equilibri di bilancio che amplia e potenzia l’area di tutela giustiziale “piena ed effettiva” prevista dalla Carta

costituzionale in favore dei diritti e delle libertà dei cittadini, e dunque anche delle stesse imprese, che vi possono fare affidamento.

L'effettività dei diritti dipende anche dalla certezza delle risorse finanziarie a disposizione per il relativo soddisfacimento.

Le disposizioni della Carta costituzionale hanno delineato, dunque, un ruolo di garanzia della Corte, svolto nell'unitarietà delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali.

A queste si affianca quella di consulenza che, nelle fattispecie espressamente previste dalla legge, consente un maggior livello di protezione degli interessi pubblici e rafforza gli strumenti di tutela dell'ordinamento.

Le funzioni della Corte dei conti

Il fondamento costituzionale delle due principali funzioni svolte dalla Corte dei conti è sancito nell'art. 100, secondo comma, in materia di controllo e nel successivo art. 103, che le attribuisce giurisdizione nella materia di contabilità pubblica e nelle altre stabilite dalla legge.

Le funzioni della Corte sono complementari e sono svolte in modo unitario, ciascuna secondo le rispettive procedure, mirando ad assicurare, in favore dei cittadini, l'uso corretto di quanto essi versano come imposte e tasse per il funzionamento della pubblica organizzazione e dei servizi alla collettività, nonché a garantire al Parlamento e al Governo che le norme e le scelte politiche in tema di gestioni pubbliche vengano puntualmente adempiute dalle singole amministrazioni.

Il controllo può trovare il suo naturale sbocco nella giurisdizione contabile. Mentre il primo è atto a prevenire distorsioni e a correggere inefficienze e diseconomie, la giurisdizione è volta a individuare responsabilità

che abbiano leso il bene pubblico o non abbiano assicurato il buon andamento, l'equilibrio dei bilanci, la sostenibilità del debito, e a recuperare, ove possibile, le perdite.

Anche l'interpretazione e l'applicazione uniforme delle norme a tutela delle gestioni pubbliche, secondo un indirizzo unitario e coordinato, svolte dalla funzione consultiva e nomofilattica della Corte, sono poste a salvaguardia dei beni a disposizione della collettività e dei diritti dei cittadini.

La compiuta realizzazione delle funzioni della Corte, di controllo, giurisdizionale e consultiva, svolte in modo unitario nelle sue articolazioni, centrali e territoriali, contribuisce a rendere un "servizio" al Paese, favorendo la sua stabilità e la crescita.

La sua azione rafforza la fiducia dei cittadini nel buon funzionamento della pubblica amministrazione e delle sue istituzioni che rispondono ai bisogni della comunità, rassicura sulla tenuta del sistema istituzionale, rendendo così anche più forte il senso civico di "appartenenza".

Tale sinergia di funzioni non riflette solo un impianto istituzionale astratto, ma emerge nell'attività concreta della Corte.

E nell'espletamento di tali compiti, le garanzie di indipendenza e di autonomia risultano coesenziali all'ottimale assolvimento del servizio di giustizia intestato alla Corte.

L'attenzione e la preoccupazione che la collettività pone alla correttezza della gestione del denaro pubblico, di fronte a taluni fatti di cronaca, postulano regole adeguate e il potenziamento dei controlli "a rete", i quali, rafforzando il dialogo con le amministrazioni, consentono di rilevare con sempre maggiore efficacia e di prevenire anche nelle realtà territoriali le molte tipologie di "mala gestio", che pervengono alla "cognitio" delle Sezioni della Corte, così da

ridurre la quota dei fenomeni che vengono trattati solo quando si trasformano in un illecito conclamato.

I controlli nei confronti delle Camere di commercio

La tradizionale attività di controllo della Corte dei conti è stata nel corso degli anni via via arricchita da riscontri sull'efficienza e sull'efficacia dell'utilizzo delle risorse a disposizione dell'operatore pubblico, mirata ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge.

L'attenzione posta al modo con cui i risultati sono conseguiti, sotto il profilo dell'economicità, dell'impiego delle risorse e della correttezza delle informazioni riportate nei documenti contabili, costituisce la peculiarità del controllo, che si viene a modellare sul controllato.

Nel suo ruolo di affiancamento la Corte accompagna le amministrazioni verso una "sana gestione amministrativa" orientata alla soluzione dei problemi della collettività, offrendo loro, attraverso la guida delle deliberazioni, un quadro di riferimento per lo svolgimento delle attività, al fine di assicurare migliori servizi ai cittadini.

Si tratta di un'attività ispirata sempre più al principio della concomitanza, che consente di pervenire a pronunce tempestive circa le irregolarità gestionali o le deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione degli interventi.

A tal fine, la Corte può richiedere alle amministrazioni e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti.

Anche per le Camere di commercio la Corte dei conti può fare affidamento sugli organi di controllo interno, i revisori dei conti e i nuclei di valutazione, ove istituiti.

Gli esiti delle indagini di controllo portano in capo all'ente l'obbligo di uniformarsi ai rilievi adottando le misure correttive ritenute più idonee o la sollecita rimozione delle criticità rilevate per un più efficace impiego delle risorse stanziare.

Gli orientamenti indicati dalla Corte passano attraverso la funzione di coordinamento di Unioncamere.

Il controllo esterno sulla gestione delle Camere di commercio attribuito alla Corte dei conti assume dunque forme ulteriori rispetto a quello di legittimità e trova fondamento nell'esigenza di garantire il rispetto da parte delle amministrazioni pubbliche dei principi costituzionali di imparzialità, di buon andamento e di equilibrio di bilancio.

Il controllo esercitato dalla Corte sulle Camere di commercio mira a verificare le modalità con cui sono stati resi i servizi alle imprese e il rispetto degli obiettivi prefissati, alla luce di indicatori appositamente predefiniti.

Tale controllo, oltre a verificare la legittimità e la regolarità della gestione, vigila sulla razionale organizzazione delle amministrazioni, sui costi, sui rendimenti e sui risultati.

Le attività di controllo assegnate alla Corte incoraggiano la semplificazione e la trasparenza delle procedure amministrative, che agevolano l'amministrazione nel conseguimento dei migliori risultati.

La Sezione centrale di controllo delle Autonomie, di cui fanno parte i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, fornisce annualmente dati di sintesi che emergono dai controlli eseguiti sul territorio, inviando al

Parlamento, e quindi alla conoscenza di tutti i cittadini, un referto sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale, che comprende le Camere di commercio.

La comunicazione consente di dare una corretta e tempestiva notizia e diffusione dei risultati conseguiti.

La circolazione delle informazioni costituisce il valore aggiunto che caratterizza tutte le analisi finanziarie svolte dalla Corte dei conti sul territorio.

I rendiconti delle Camere di commercio

Come è noto, le Camere di commercio, in quanto enti di diritto pubblico, sono dotate di autonomia patrimoniale al pari di tutti gli enti con personalità giuridica, ma hanno natura parafiscale con riferimento alle modalità di afflusso dei mezzi finanziari ai rispettivi bilanci.

Difatti, i bisogni soddisfatti da ciascuna Camera sono quelli delle categorie economiche, in quanto l'appartenenza alle stesse non è determinata dalla qualità di cittadino residente in un certo territorio, bensì dalla qualifica di operatore economico che ha il suo centro di attività in un certo comune o provincia.

Per far fronte alle proprie funzioni di interesse generale di supporto allo sviluppo del territorio, le Camere di commercio si avvalgono, pertanto, di risorse di provenienza parafiscale versate dalle categorie economiche del commercio, dell'industria e dell'agricoltura.

Tra queste, particolare rilevanza riveste il diritto annuale camerale, che, come precisato dalla Corte costituzionale, non è riconducibile all'autonomia impositiva delle Camere di commercio, dal momento che a esse compete soltanto la riscossione della prestazione, in quanto la misura del diritto è

ascrivibile alla materia del sistema tributario spettante alla competenza esclusiva dello Stato.

Il diritto camerale ha dunque natura di tributo istituito e regolato per legge dello Stato, il cui aggiornamento, riscossione e ripartizione della misura sono affidati al Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentite l'Unioncamere e le organizzazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello nazionale.

Per raggiungere i propri obiettivi di sostegno e sviluppo del sistema imprenditoriale, le Camere di commercio possono realizzare e gestire direttamente strutture e infrastrutture, sia a livello locale che nazionale, partecipare a enti associazioni, consorzi o società e costituire aziende speciali, il tutto per gestire o erogare in modo più snello servizi specifici.

Quindi le Camere di commercio svolgono funzioni di natura decisamente pubblica, pur interessando direttamente le categorie economiche e utilizzando risorse parafiscali.

A fronte dei mezzi finanziari ricevuti dalle categorie economiche, delle risorse impiegate e dei costi sopportati si pone, in maniera crescente, l'esigenza di una verifica a consuntivo della correttezza della gestione e dei risultati raggiunti per il soddisfacimento dei pubblici bisogni.

Tale funzione è assicurata dallo strumento del rendiconto.

La presentazione da parte delle Camere di commercio del rendiconto dell'attività è obbligatoria in ragione della natura pubblica dei mezzi di finanziamento e dei servizi resi.

Principio di indisponibilità e gli agenti contabili

Vi ho anticipato che il nome della Corte dei conti trae origine dall'antica attribuzione dei giudizi di conto nei confronti degli agenti contabili tenuti a rendere il conto giudiziale.

Chi gestisce denaro non proprio, e a maggior ragione denaro pubblico, ha l'obbligo di rendere il conto del proprio operato e non può sottrarsi a questo fondamentale dovere. **Perché?**

Per il principio dell'indisponibilità, le risorse che provengono dalle imprese devono essere reimpiegate a favore delle imprese stesse.

Il ruolo dell'agente contabile per i profili finanziari e patrimoniali è dunque necessario e tipico di ogni gestione pubblica.

Vi sono rendiconti che esauriscono le fasi di accertamento e di controllo all'interno dell'Amministrazione e conti destinati a subire l'esame giudiziale, che diventano definitivi, ossia vengono "disincaricati", solo a seguito dell'esito favorevole del giudizio di conto che è, dunque, una procedura giudiziale a carattere necessario.

Per meglio rafforzare il sistema delle garanzie sulle gestioni contabili pubbliche, la disciplina tradizionale sulla contabilità pubblica ha previsto, infatti, che i conti resi dagli agenti contabili delle Amministrazioni pubbliche debbano essere assoggettati a verifiche giudiziali attraverso il modello processuale del giudizio di conto.

La giurisdizione nell'ambito dei conti giudiziali mira a verificare nell'interesse delle Camere di commercio che i tesoriери, cioè gli agenti contabili, gestiscano le risorse dell'ente in maniera corretta.

Obiettivo di tale funzione è l'accertamento della correttezza e della regolarità della gestione di denaro o di beni pubblici da parte di ciascun agente contabile, attraverso la verifica della regolarità delle quietanze rilasciate a fronte degli ordinativi di riscossione e di pagamento.

Il sistema delle garanzie obiettive per la destinazione e gestione dei mezzi pubblici è completato da un ulteriore strumento della giurisdizione contabile, costituito dal giudizio di responsabilità amministrativa per danno.

Il giudizio di conto presenta aspetti autonomi rispetto a quello di responsabilità nel senso che, qualora nel corso di un giudizio su un conto emergano ipotesi di responsabilità di impiegati o di amministratori, il competente Procuratore regionale può procedere ad autonome iniziative e accertamenti istruttori ai fini dell'eventuale giudizio di responsabilità.

In linea di massima, sono tenuti alla resa del conto giudiziale i tesorieri o i cassieri degli istituti incaricati mediante convenzione di riscuotere e di pagare, costituendo questo un adempimento consequenziale all'incarico ricevuto, gli economi e i consegnatari incaricati dell'erogazione delle spese e della gestione dei beni di proprietà dell'ente.

Il conto giudiziale del tesoriere nelle Camere di commercio

In sostanza, la resa del conto giudiziale da parte dei tesorieri costituisce un preciso diritto della Camera di commercio, consentendo anche un'analisi specifica dei conti con verifica dei rapporti finanziari e gestori tra l'ente e l'agente contabile.

L'esame giurisdizionale della Corte sul conto del tesoriere si riferisce, difatti, ai rapporti finanziari tra l'ente e il medesimo tesoriere ed è finalizzato alla verifica del corretto adempimento degli obblighi che gravano sul contabile, conformemente alla funzione da questo svolta.

Giova precisare, al riguardo, che il contenuto dei rapporti, desumibile oltre che dalla normativa sostanziale in tema di svolgimento dei fini

istituzionali dell'ente, anche dalla convenzione di tesoreria, consiste in una serie di obblighi e di poteri

Essi vanno dall'onere di controllare la regolarità formale dei titoli di pagamento alla facoltà di riscuotere per conto dell'ente pubblico rilasciando quietanza, all'obbligo di corrispondenza tra pagamenti del tesoriere e ordini di pagamento da parte dell'amministrazione, alla rispondenza del calcolo degli interessi attivi e passivi rispetto alle vigenti condizioni di legge e ai tassi previsti nella stessa convenzione; all'amministrazione dei valori di pertinenza dello stesso ente pubblico, all'incombenza del versamento di contributi previdenziali.

La verifica della correttezza delle operazioni effettuate dal Tesoriere, che è un esecutore degli ordini di spesa disposti dall'Ente, va quindi svolta dalla Sezione giurisdizionale della Corte sulla base della documentazione idonea a dimostrarla, tenuto conto che la Camera di commercio agisce in base a un regime di contabilità economica e non finanziaria.

Il conto giudiziale dell'economista

Circa le spese economali nelle Camere di commercio, cioè le spese che sono effettuate dall'economista, nella specie il cassiere camerale, vanno formulate alcune considerazioni, tenendo conto della disciplina prevista nei rispettivi regolamenti interni, di contabilità o di economato.

A tal proposito, giova precisare che, nell'ambito della gestione di risorse di pertinenza pubblica da parte delle Camere di commercio, le spese economali costituiscono una deroga rispetto alla programmazione degli acquisti e sono,

in linea di massima, dirette a fronteggiare esigenze impreviste inerenti alle attrezzature e al materiale di consumo occorrente per il loro funzionamento.

Per tali finalità sono quindi poste a disposizione dell'eonomo, nella specie del cassiere interno, fondi necessariamente limitati, per provvedere, in conformità alle richieste dei diversi uffici, alla ripartizione dei beni mobili, alla loro sostituzione e ai nuovi acquisti dei predetti beni, controllando ovviamente le relative consegne.

D'altra parte, la Corte in diverse pronunce ha avuto modo di precisare che l'esistenza della gestione di spese cosiddette "economali" per acquisti di beni di entità limitata che importano urgenza di liquidazione trova giustificazione sui principi generali in materia di contabilità pubblica, la cui *ratio* va individuata nella esigenza di consentire alle amministrazioni pubbliche di far fronte, con immediatezza, a quelle spese necessarie per il funzionamento degli uffici, per le quali il ricorso alla ordinaria procedura costituirebbe un ostacolo al buon andamento dell'azione amministrativa.

In tal senso, depone la speciale disciplina degli acquisti effettuati dal cassiere economale delle singole amministrazioni pubbliche, secondo le modalità previste nei rispettivi regolamenti che, derogando alle ordinarie procedure concorsuali di scelta del contraente, autorizza la gestione delle spese cosiddette "economali", nel rispetto dei presupposti e dei limiti ivi stabiliti, mediante il ricorso a una procedura semplificata.

In altri termini, le spese economali rivestono carattere residuale e minimale rispetto agli acquisti compiuti nell'ambito di una programmazione generale, o anche parziale, di acquisti di beni in ragione di un'esigenza di

maggior economicità della spesa che potrebbe essere meglio garantita sulla base di ordinarie procedure concorsuali.

Negli enti pubblici possono quindi prevedersi discipline differenziate delle spese effettuabili tramite i cassieri economici in ragione di esigenze peculiari per garantire il funzionamento di servizi o uffici, ma rimane sempre la caratteristica della non programmabilità e imprevedibilità delle spese effettuate per il loro tramite.

Per tali ragioni, gli stessi enti sono tenuti a adottare una disciplina rigorosa delle spese effettuabili tramite la gestione economica, anche prevedendo un limite di utilizzo, in termini contenuti, dei fondi assegnati a tale scopo.

Il controllo sul conto “a materia”

Oltre agli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare denaro pubblico sono tenuti alla resa del conto anche quelli che custodiscono beni, valori e materie di proprietà pubblica, il cosiddetto conto “a materia”.

Nel sistema delle garanzie che debbono circondare non solo la gestione finanziaria, ma anche quella patrimoniale, il controllo dei conti “a materia” costituisce un momento essenziale.

La costante rispondenza dei dati alla realtà dei fatti patrimoniali è requisito di veridicità dei dati patrimoniali inseriti nel conto.

L'esigenza di una rendicontazione patrimoniale che soddisfi seriamente una verifica finale dei risultati della gestione complessiva ha assunto crescente rilievo nel rispetto del principio di buona amministrazione, che porta a realizzare con la massima efficienza la migliore destinazione ai servizi pubblici dei mezzi a disposizione.

Per attuare i propri fini istituzionali le Camere di commercio dispongono di beni e mezzi che costituiscono le componenti patrimoniali attive e passive.

Pertanto, l'onere di conservare questi beni destinati al pubblico servizio riveste carattere preminente e ne impone la tutela nei confronti dei terzi.

Significato del giudizio di conto nelle Camere di commercio. Alcune esperienze

L'individuazione degli agenti contabili di ciascuna Camera di commercio tenuti alla resa del conto giudiziale viene effettuata dagli organi di ciascuna Camera e comunicata alla Segreteria della competente Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

L'opportunità di un quadro organico degli agenti contabili tenuti alla presentazione del conto è offerta dal nuovo codice di giustizia contabile che ha istituito l'anagrafe degli agenti contabili.

L'introduzione di tale significativa innovazione consente l'accesso diretto a tali informazioni da parte delle amministrazioni interessate e degli uffici giurisdizionali della Corte, alimentando un circuito informativo, fondamentale per un sistema di garanzia efficace.

La Corte dei conti assicura l'interazione tra la funzione di controllo, che verifica la regolarità dei titoli di spesa e delle operazioni di incasso e di pagamento, e la giurisdizione contabile nel quadro del sistema di garanzie per la correttezza della gestione del pubblico denaro.

Qualora il controllo dovesse affievolire la sua esaustività e capillarità, il giudizio di conto resterebbe sempre l'unico strumento effettivamente operante di garanzia della correttezza della gestione, essenziale per la tutela obiettiva del patrimonio pubblico in tutte le sue articolazioni, costituendo una essenziale

forma di garanzia giurisdizionale nei confronti delle attività gestionali di carattere pubblico in senso oggettivo.

Nella mia esperienza alla Corte mi sono occupato a lungo dell'esame di regolarità dei conti giudiziali e in più occasioni ho avuto modo di constatare che l'azione della Corte è svolta anche nell'interesse delle Camere di commercio.

Mi riferisco, ad esempio, al caso in cui la Corte ha ribadito che non è consentito a un istituto tesoriere di applicare ai rapporti conseguenti alla convenzione di tesoreria con un ente pubblico regole derivanti da prassi commerciali non regolate dalla stessa convenzione, dovendo avere prevalenza le disposizioni pattizie e quelle di diritto pubblico previste dalla normativa di contabilità generale dello Stato.

Nella particolare fattispecie, l'istituto tesoriere aveva calcolato lo scoperto di valuta con una decorrenza degli interessi non coincidente con quella di materiale esposizione debitoria dell'ente pubblico, così come evidenziato nei conti a scalare presentati dall'istituto stesso, ma determinato sulla base di regole non previste nella convenzione stessa.

Le partecipazioni societarie: i controlli della Corte dei conti

Il fenomeno dell'esternalizzazione dei servizi, che attraverso la creazione di strutture societarie si è diffuso nella sfera della pubblica amministrazione, è stato utilizzato con crescente frequenza nell'ambito del governo locale e delle stesse Camere di commercio.

Questo intervento dello Stato nell'economia ha assunto, nel corso del tempo, dimensioni così rilevanti da richiedere incisivi interventi per limitare l'impatto sulla finanza pubblica e gli effetti distorsivi sull'economia del Paese.

L'interesse al sistema delle partecipazioni pubbliche, e a una sua attenta riconsiderazione, è cresciuto e il Parlamento, nell'esercizio delle sue funzioni di indirizzo politico, ha ritenuto di dover acquisire informazioni circa la complessità del fenomeno in questione, con una ampia e dettagliata ricognizione del numero, della tipologia, della qualità delle società pubbliche, dei costi amministrativi e di personale.

Le norme introdotte a tal fine hanno coinvolto anche le Sezioni regionali di controllo che, nell'attività di monitoraggio delle amministrazioni pubbliche territoriali e non territoriali, devono anche tener conto dei risultati della gestione delle partecipazioni in società controllate, per evitare squilibri di bilancio.

In particolare, nel "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica", d.lgs. n. 175/2016, è previsto l'obbligo di invio alla Corte dei conti, a fini conoscitivi, della delibera di costituzione o acquisto di partecipazioni da parte degli enti proprietari e la trasmissione dei piani di razionalizzazione, riguardanti tutte le amministrazioni pubbliche.

La funzione affidata alla Corte è quella di monitorare i riflessi negativi che gli elevati costi e l'inefficienza delle partecipate possono avere sulla finanza pubblica allargata e sulle attese della collettività, riferendone gli esiti al Parlamento.

Occorre tenere presente che la tematica delle partecipazioni coinvolge la Corte dei conti in entrambe le sue funzioni istituzionali, di controllo e giurisdizionali, il cui raccordo è necessario per la stessa efficacia complessiva

degli adempimenti, e assicurare, ancor più, un effettivo raccordo tra le funzioni intestate alla Corte, pur sempre salvaguardando l'autonomia e la netta separazione delle stesse.

In tale ottica è da sottolineare l'importanza, per la Corte, dell'entrata in vigore del d.lgs. 26 agosto 2016, n.174, recante il nuovo "Codice di giustizia contabile".

Il codice di giustizia contabile, in attuazione dei principi e criteri fissati dalla legge delega, disciplina i nuovi giudizi in materia di contabilità pubblica.

La novità è costituita dalla impugnabilità di tutte le delibere delle Sezioni di controllo regionali innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, organo specializzato sulla cognizione di atti che impattano sulla contabilità pubblica.

Diverse sono state le indagini delle Sezioni regionali della Corte che hanno riguardato la revisione straordinaria delle partecipazioni societarie delle Camere di commercio e che si sono concretizzate in relazioni indirizzate ai vertici dei medesimi enti non territoriali che hanno posto l'attenzione sulle maggiori criticità rilevate e che hanno sollecitato l'adozione di misure di razionalizzazione.

Come più volte osservato dalla Corte dei conti, anche in sede di audizione parlamentare, sarebbe auspicabile una particolare attenzione sulle società partecipate al fine di poter raggiungere effettive economie di scala, tangibili recuperi di efficienza e una migliore tutela degli interessi finanziari della collettività.

Tale forma di controllo potrebbe contribuire a scelte ispirate a una razionalizzazione della spesa pubblica e al mantenimento di partecipazioni solo e unicamente in quelle società che perseguono finalità pubbliche, coerenti con gli obiettivi dell'ente e la cui gestione risulti economicamente sana, non

soggetta a perdite e non contrastante con l'obiettivo del risanamento dei bilanci pubblici.

Sarebbe, difatti, necessario che il Paese possa avvalersi di un sistema di controllo efficace e tempestivo nell'analisi dei rischi sistemici e nell'indicare agli organi competenti le correzioni che si rivelino opportune.

Tale controllo andrebbe supportato da un monitoraggio continuo sull'andamento della finanza pubblica, con tempestivi scambi di flussi informativi e raccordi sistematici effettuati su basi conoscitive univoche, e ciò per rafforzare la trasparenza nell'utilizzo delle risorse collettive e la consapevolezza nel cittadino-contribuente che la sana gestione del bene pubblico sia perseguita con impegno da parte delle Istituzioni.

Le partecipazioni societarie: i profili giurisdizionali

Per quanto attiene alla tutela giurisdizionale occorre considerare che il fenomeno di proliferazione e ramificazione delle azioni pubbliche con creazione di società che a loro volta conferiscono quote sociali ad altre società rende attuale e importante il giudizio di conto.

L'esigenza di tutelare gli interessi pubblici che rilevano nelle partecipazioni a società con capitale pubblico comporta la necessità di resa del conto giudiziale da parte di coloro che gestiscono mezzi finanziari o patrimoniali della Camera di commercio.

È questo un adempimento di sicura significatività e rilevanza nel quadro del sistema delle garanzie della corretta gestione pubblica.

Tra i documenti giustificativi da allegare ai conti giudiziali della gestione delle azioni pubbliche vi devono essere le direttive dettate nei confronti delle società o dei soggetti delegati a rappresentare l'ente nell'assemblea degli

azionisti, nonché le modalità concretamente adottate per l'esercizio dei diritti dell'azionista pubblico in sede di assemblea della singola società.

Come conseguenza della resa del conto giudiziale a materia per le azioni e le partecipazioni pubbliche, secondo un obbligo che si estende anche agli altri beni mobili, vi è la necessità di tenere aggiornate e complete le scritture inventariali di tali beni e quindi di aggiornare annualmente i valori delle azioni e delle partecipazioni riportati nei conti dell'ente.

Un ampliamento della giurisdizione contabile, intesa a perseguire le manifestazioni di danno erariale poste in essere anche da privati e da organismi societari e associativi, è stato introdotto dall'art. 12 del Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che devolve alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale subito dagli enti partecipanti in conseguenza della condotta dei titolari del potere di decidere per gli enti stessi che abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

Circa il conto giudiziale relativo alle partecipazioni occorre richiamare anzitutto l'applicazione del cosiddetto principio positivo in virtù del quale il soggetto pubblico ha il dovere di operare secondo la normativa vigente in cui il medesimo è interessato, mentre il soggetto privato ha facoltà di operare fino a quando non vi sia una norma che espressamente glielo imponga.

I due principi, positivo per gli operatori pubblici e negativo per gli operatori privati, si trovano in una posizione diametralmente opposta nella gestione del pacchetto azionario delle società per azioni; ne consegue che gli operatori pubblici hanno l'obbligo di gestire le partecipazioni pubbliche in

relazione alle direttive impartite da parte dei competenti organi dell'Ente pubblico titolare.

In altri termini, la previa emanazione di direttive da parte dell'Ente consente di verificare, con strumenti di garanzia oggettiva e neutrale, che una determinata attività di un soggetto oggettivamente pubblico sia strumentale per il perseguimento dei propri fini istituzionali.

Ne consegue che, in applicazione del richiamato principio, coloro che esercitano i diritti di azionista di un ente pubblico devono svolgerlo secondo le specifiche indicazioni e direttive date dai competenti organi direttivi dell'ente stesso e che di tale esercizio devono ovviamente rendere il conto all'Amministrazione medesima, secondo le forme e le procedure che devono essere previste all'interno dell'organizzazione nella quale svolgono la loro attività.

L'impostazione argomentativa esposta trova riscontro con l'orientamento della Suprema Corte di Cassazione, secondo cui la mancata adozione di adeguate misure organizzative che assicurino un corretto adempimento dell'obbligo della resa dei conti, con conseguente ostacolo al puntuale esercizio della giurisdizione nei confronti dei soggetti deputati al maneggio dei beni dell'ente, può costituire soltanto fonte di responsabilità amministrativa, ovviamente ove ne siano derivati danni all'Amministrazione (Cass., ord. 6 febbraio 2007, n.7390).

La stessa Suprema Corte ha ulteriormente affermato che il giudizio di conto non può essere limitato al titolo originario nella sua materialità, ma deve riguardare anche le variazioni del valore dei titoli e gli utili o dividendi distribuiti e che gli agenti contabili dei titoli azionari e delle quote di partecipazione non possono essere chiamati, in sede di giudizio di conto, a rispondere dell'esercizio dei diritti di azionista o del titolare di partecipazioni,

quali l'espressione del voto, la stipulazione dei patti di sindacato e l'esercizio di un diritto di opzione.

Ne consegue che il mancato esercizio dei diritti di azionista pubblico può quindi comportare l'accertamento, in sede di giudizio di conto, di possibili ipotesi di responsabilità azionabile dinanzi alla Corte dei conti; è quindi evidente che il giudizio di conto sulla gestione delle azioni e delle partecipazioni costituisce uno strumento di carattere obiettivo per garantire la correttezza della gestione delle società a capitale pubblico per il perseguimento dei fini assegnati.

Con la resa del conto giudiziale i soggetti incaricati di rappresentare nei consigli di amministrazione delle società gli interessi delle Camere di commercio rendono conto di quanto hanno espletato nel loro mandato. Se il valore del capitale sociale della società si deprezza, la perdita di valore è una riduzione patrimoniale. Il rappresentante della Camera di commercio nella società deve dimostrare come ha esercitato i diritti della Camera stessa che gli erano stati affidati con il mandato. È un diritto dovere verificare come il patrimonio è stato utilizzato, una forma di garanzia ulteriore per la Camera stessa, che deve disciplinare le modalità con cui il responsabile risponde delle sue attribuzioni.

Considerazioni conclusive

In conclusione, vorrei ricordare che le norme di attuazione della Costituzione e la prassi giurisprudenziale hanno nel tempo incoraggiato un significativo ampliamento dell'ambito delle funzioni della Corte sul territorio

a seguito dell'istituzione delle Regioni e dello sviluppo del decentramento, motivo di moltiplicazione dei centri di spesa pubblica.

La Corte è riuscita, nel corso degli anni, ad adeguarsi ai mutamenti storici, sociali e culturali del nostro Paese, rispondendo ai continui cambiamenti, modellando il controllo sul controllato, mobilitando le proprie risorse nel territorio e adeguando la sua struttura alle novità e ai conseguenti adempimenti di volta in volta richiesti, pur sempre conservando l'identità e l'unitarietà delle originarie funzioni di garanzia.

La funzione storica e propria della Corte non ha sottratto competenze alle altre Magistrature, ma ha conquistato per i cittadini nuovi campi di garanzie, di diritto e di tutela giurisdizionale nei confronti della pubblica amministrazione.

L'articolazione sul territorio delle sedi della Corte ha favorito la vicinanza ai cittadini e alle imprese, a garanzia della correttezza dei comportamenti delle amministrazioni e della loro coerenza con gli obiettivi di interesse pubblico.

L'azione della Corte è sempre più rivolta all'intero Stato comunità, del quale anche le Camere di commercio sono espressione nell'esercizio della loro funzione di promozione economica e di sviluppo del sistema delle imprese e dell'economia locale.

Va detto che l'efficiente e l'efficace erogazione di servizi pubblici dipende, in diversi casi, anche dal contributo apportato dai privati attraverso le società partecipate, alle quali la Corte riserva un'attenzione particolare e le Camere agiscono molto frequentemente attraverso società.

Proprio perché si pone a garanzia del sistema economico, l'attività della Corte può aiutare a superare le diffidenze degli investitori, contribuendo a migliorare le qualità degli "asset" e dei progetti, conferendo maggiore

affidabilità circa i tempi di realizzazione e i relativi costi, connessi ai quadri previsionali e ai piani economico finanziari.

La Corte dei conti è disponibile a svolgere un ruolo di affiancamento alle amministrazioni offrendo loro, nell'esercizio delle funzioni di controllo, un quadro di riferimento per lo svolgimento delle attività, al fine di assicurare migliori servizi alla collettività e un equilibrato processo di sviluppo economico del Paese.

L'obiettivo è quello di garantire una maggiore trasparenza della gestione attraverso analisi che pongano in luce i risultati dei servizi resi al tessuto produttivo a fronte dei mezzi impiegati e dei profili organizzativi.

A tal fine vanno stimolati i processi di autorganizzazione e autocorrezione delle Camere di commercio, consentendo loro un miglioramento dei servizi da esse stesse resi, intesi a valorizzare il tessuto economico locale.

Considerato che la qualità della vita dei cittadini è una variabile essenziale anche per il mercato, le Camere di commercio svolgono una strategica funzione socioeconomica nel promuovere processi di integrazione e valorizzazione tra le varie funzioni economiche locali, migliorando la qualità delle trasformazioni territoriali.

Concludo il mio intervento con l'auspicio di aver fornito un contributo utile ad accrescere le sinergie in questa terra che mi è particolarmente cara tra le diverse culture, quella giuridica, quella economica e sociale.

Il bene del Paese passa attraverso gli sforzi di ciascuno di noi.