



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

RESEARCH PAPER

**FEDERALISMO E FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA
CORTE DEI CONTI SULLA GESTIONE NEGLI ENTI
LOCALI**

Sandra Antoniazzi

DEC 2009



ISSN: 2038-0623
ISBN 9788896871270

Copyright ©, Centro Studi Federalismo 2007

Tutti i diritti sono riservati. Parti di questa pubblicazione possono essere citate nei termini previsti dalla legge che tutela il diritto d'autore e con l'indicazione della fonte.

All rights reserved. Quotations from documents in this site can be made according to copyright law, providing information on the source.



CENTRO STUDI SUL FEDERALISMO

**FEDERALISMO E FUNZIONE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI
SULLA GESTIONE NEGLI ENTI LOCALI**

Sandra Antoniazzi

CENTRE FOR STUDIES ON FEDERALISM – TURIN

SOMMARIO

1. Premessa: controlli amministrativi e disciplina vigente
2. Il controllo “collaborativo” della Corte dei Conti come controllo d’integrazione: aspetti innovativi
3. Il ruolo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti
4. L’incidenza concreta del controllo e l’eventuale previsione di limiti nei confronti degli enti locali che non adottino misure correttive
5. Gli orientamenti attuali in tema di controlli amministrativi interni ed esterni
6. La difficoltà di inserire la Corte dei Conti in un sistema federale e la riformulazione di un modello di controllo esterno sulla gestione
7. I più recenti riferimenti normativi in tema di controllo esterno della Corte dei Conti
8. La facoltà delle Sezioni regionali di effettuare controlli su gestioni pubbliche regionali e degli enti locali, ai sensi dell’art. 11, terzo comma, della legge 4 marzo 2009, n. 15
9. La legge 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale: misure sanzionatorie e premiali per gli enti locali e ruolo della Corte dei Conti con profili di incompatibilità. Considerazioni conclusive

1. PREMessa: CONTROLLI AMMINISTRATIVI E DISCIPLINA VIGENTE

La legge n. 20 del 1994 e il D.Lgs. n. 286 del 1999 hanno comportato una radicale trasformazione dei controlli sull'amministrazione con il superamento decisivo del controllo successivo di legittimità, l'introduzione del controllo successivo sui risultati e la conseguente modifica dei modelli, delle tecniche di funzionamento dei controlli interni e del ruolo della Corte dei Conti. La sottoposizione degli enti locali al controllo è stata in seguito confermata dall'art. 148 del T.U. enti locali (D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) che rinvia alla disciplina della legge n. 20 del 1994¹; peraltro, l'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha abrogato l'art. 125, comma 1, e l'art. 130 Cost. escludendo in modo radicale il regime dei controlli sugli atti degli enti locali nonché l'art. 126 del D.Lgs. n. 267 del 2000, senza rinviare la concreta attuazione a successive disposizioni.

Con la riforma del nuovo Titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali sono stati espunti definitivamente dall'ordinamento, confermando invece l'applicabilità dei controlli interni (cfr., art. 147 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267) e l'attività di controllo esterno sulla gestione negli enti locali attuato dalla Corte dei Conti con alcune innovazioni.

Per comprendere l'attuale rilevanza ed incidenza del controllo esterno, occorre esaminare l'adeguatezza del sistema nella prospettiva dello Stato "riformato" in senso federale; come è noto con la riforma del Titolo V della Costituzione è stato attivato un processo federalista che necessita di fasi di ulteriore completamento e consolidamento e in questo nuovo contesto deve essere inserita e verificata la funzione di controllo esercitata da un organo tradizionalmente centrale ed esterno alle autonomie.

La riforma del Titolo V della Costituzione ha significativamente inciso sull'attività della Corte dei Conti, sull'autonomia organizzativa e sul sistema vigente dei controlli successivi esterni sulla gestione contabile e finanziaria; è stato, inoltre, rafforzato il *controllo collaborativo*²

¹ Per la formulazione di una teoria generale sui controlli, sarebbe opportuna una riconduzione ad un'unità delle diverse forme di controllo attualmente vigenti, obiettivo non facilmente realizzabile nell'attuale contesto, anche considerando le diverse trasformazioni in corso e la molteplicità degli interessi pubblici coinvolti; in particolare, LORELLI Q., *I controlli nella costituzione riformata*, in GAMBINO S. (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, Milano, 2003, 461 ss.; l'Autore ricostruisce, non senza evidenziare le difficoltà, la nozione giuridica di controllo nell'attuale ordinamento e con significato costituzionale. Cfr., MINICUCI A., *Evoluzione del sistema dei controlli in Italia e esperienze estere*, in FARNETI G. – POZZOLI S. (coordinamento di), AA. VV., *Enti locali e sistema dei controlli*, Milano, 2007, 177 ss.; BALDANZA A., *Le funzioni di controllo della Corte dei Conti*, in TENORE V. (a cura di), *La nuova Corte dei Conti*, Milano, 2008, 995 ss.

² Secondo BATTINI F., *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, relazione per il 50° Convegno di Studi Amministrativi, in AA.VV., *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 720 ss., la finalità del controllo collaborativo è quello di "supporto all'attività di controllo politico degli organi elettivi, sia per ciò che attiene alle

con nuove modalità di “interazione” nei confronti degli enti locali che hanno aumentato le funzioni e l’impiego di risorse; l’art. 2, quarto comma, lett. e) della legge 5 giugno 2003, n. 131, ha riconosciuto all’autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno. E’ comunque ribadita l’esigenza di momenti di *analisi unitaria*, ai fini del coordinamento della finanza pubblica con la verifica degli equilibri di bilancio (controllo di regolarità contabile) di comuni, province e regioni in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

Prevale la sostanziale coerenza con il modello introdotto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20³, con alcune particolarità che superano per diversi profili le finalità dell’art. 100, secondo comma, della Costituzione relativo al controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, principio che ha consentito in via interpretativa il controllo sulle amministrazioni statali, regionali e degli enti locali.

L’estensione del controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le regioni e gli enti locali, deriva da una precisa volontà del legislatore di estendere la dimensione statale della finanza pubblica di cui all’art. 100 Cost. e di riconoscere alla Corte dei Conti il ruolo di organo al servizio dello “Stato-comunità”, di garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità, alla luce dei principi di buon andamento (art. 97 Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), dell’equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento dell’autonomia finanziaria degli enti locali con il resto della finanza pubblica (art. 119 Cost.)⁴.

In particolare, l’art. 7 della legge n. 131 del 2003 attribuisce alle Sezioni regionali di controllo diversi compiti di verifica con l’obbligo di *riferire* esclusivamente ai consigli degli enti

modalità di esplicazione (programmazione e contraddittorio)”. L’Autore evidenzia “il trionfo dei controlli di risultato” che contestualmente all’*attuazione del federalismo* hanno comportato la moltiplicazione dei controlli anche per la “mutevolezza” e il “tecnicismo” dei parametri da adottare, con un’evidente esigenza di uniformità delle valutazioni; inoltre l’autonomia degli enti deve confrontarsi con i vincoli di fonte comunitaria per esigenze di equilibrio finanziario, che richiedono un sistema “centrale” dei controlli tramite forme convenzionali (Patti di stabilità, accordi derivanti dalle conferenze stato-regioni). Per approfondimenti, SAMBUCCI L., *Riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e controlli di legittimità sugli atti*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, IV, 329 ss.

³ Così Corte Costituzionale, sentenza n. 29 del 1995, in www.giurcost.org; la Corte ben chiarisce che il controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali “non può essere considerata come l’attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di *un compito essenzialmente collaborativo* posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”. Tale controllo ha ad oggetto non gli atti, ma l’attività amministrativa considerata complessivamente e deve essere esercitato con l’apporto dei controlli interni sui risultati raggiunti in relazione agli obiettivi e alla valutazione comparativa dei costi, dei modi e tempi, al fine di stimolare le azioni correttive. Per un esame approfondito dell’evoluzione della giurisprudenza costituzionale: D’AURIA G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, relazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007, 105 ss.

⁴ In tal senso, Corte Costituzionale n. 29 del 1995, cit.; n. 470 del 1997 e n. 267 del 2006, tutte in www.giurcost.org.

controllati e un'attività di "consulenza" sollecitata dagli enti, senza alcuna forma di intervento "repressivo" o "impeditivo", ma nell'ambito di "ulteriori forme di collaboratività" in aggiunta alla funzione consultiva in materia di contabilità pubblica. Mentre la Corte dei Conti centrale, ai fini del *coordinamento della finanza pubblica*, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al *Patto di stabilità interno* ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea⁵: si tratta di una funzione riconfermata in quanto già prevista dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, "Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo".

Negli anni successivi al 2003 sono emerse diverse questioni critiche collegate all'applicazione della disciplina riformata. L'attenzione si è concentrata sull'attività di controllo delle Sezioni regionali⁶ e sul carattere *collaborativo* così definito, già da tempo, dalla Corte Costituzionale⁷ e più recentemente dalla legge; peraltro, questo profilo dovrà essere probabilmente rivisto nella prospettiva della revisione delle norme del Testo Unico sugli enti locali.

Il carattere *collaborativo* del controllo esercitato dalle Sezioni regionali sulla gestione degli enti autonomi è stata interpretata come funzione *ausiliaria* delle assemblee regionali e locali⁸, dato che consiste in un *referto* agli organi elettivi con il fine di suscitare *iniziative correttive* decise dai medesimi organi, da cui può derivare solamente un'eventuale e successiva valutazione dell'efficacia degli interventi.

Il modello esaminato è riconducibile al *controllo d'integrazione* da intendersi come attività di verifica da cui non consegue un obbligo per l'ente controllato di conformarsi alle indicazioni del controllore e neppure "un'interferenza nel merito delle scelte effettuate"⁹,

⁵ CERULLI IRELLI V., *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, relazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 87 ss.; per il tema dell'influenza dei vincoli comunitari sul sistema interno della finanza pubblica, si rinvia allo studio di GIOMI V., *Stabilità economica e privatizzazioni*, Torino, 2006.

⁶ Per uno stretto collegamento tra regionalizzazione (legge n. 20/1994) della Corte dei Conti ed affermazione di riforme espressione di federalismo amministrativo, RIGHETTINI M. S., *Decentramento e legalità. L'efficacia della magistratura contabile dopo la regionalizzazione della Corte dei Conti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2007, 407 ss.

⁷ Dopo la sentenza n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale, la successiva e faticosa evoluzione interpretativa, secondo PIZZETTI F. (*Il controllo collaborativo della corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*), in *Dir. amm.*, 2006, 551), si è orientata nel senso di affermare il fine di "supportare e irrobustire tanto il ruolo delle autonomie locali quanto il sistema costituzionale complessivo, dal punto di vista dei rapporti tra i diversi livelli di governo e, in particolare, fra stato e autonomie regionali e locali"; più di recente, ID., *I controlli collaborativi ed i rapporti con i controlli interni*, in PIZZETTI F. – POGGI A., *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Torino, 2007, 53 ss. In generale sulla politica di riforma dei controlli, GIROTTI F., *Amministrazioni pubbliche*, Roma, 2007, 137 ss. Per gli orientamenti della Corte Costituzionale, DELLA CANANEA G., *Finanza e amministrazione pubblica*, in AA. VV., DELLA CANANEA G. – DUGATO M., *Diritto amministrativo e Corte Costituzionale*, Napoli, 2006, 153 ss.

⁸ BATTINI F., *Il rapporto di ausiliarità tra sezioni regionali di controllo ed organi rappresentativi delle autonomie*, in FARNETI G. – POZZOLI S. (coordinato da), AA. VV., *Enti locali e sistema dei controlli*, cit., 111 ss.

⁹ DELLA CANANEA G., *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei Conti*, 6, relazione al convegno *I controlli amministrativi, bilancio di una riforma*, Assisi, 28 – 29 maggio 2009. Questo modello

ma la segnalazione delle cause delle irregolarità con il sollecito alla correzione. Queste modalità non limitano l'incisività del controllo, che in concreto dipende dagli obiettivi dell'azione amministrativa e dalla volontà politica di darvi attuazione con indirizzi precisi, che in seguito integrano i parametri di valutazione della gestione dell'ente; la Corte dei Conti può evidenziare le irregolarità di procedura e delle scelte finanziarie senza che ne derivi un vincolo di conformazione per l'ente locale, con la massima conoscibilità per sollecitare il dibattito politico e le iniziative di autocorrezione da parte delle amministrazioni.

Le esigenze di coordinamento della finanza pubblica ed il controllo sulla gestione degli enti locali hanno comportato la necessità di individuare *raccordi efficaci* con il sistema dei controlli interni di gestione di cui agli artt. 196, 197 e 198 del T.U.E.L. e, in tal senso, l'art. 198bis prevede che “la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'art. 198, anche alla Corte dei Conti”¹⁰.

2. IL CONTROLLO “COLLABORATIVO” DELLA CORTE DEI CONTI COME CONTROLLO D'INTEGRAZIONE, ASPETTI INNOVATIVI

Il controllo è successivo e riguarda la gestione complessiva e non i singoli atti, può consistere nell'individuazione di irregolarità contabili già realizzate (come, ad es., l'effettivo superamento dei limiti previsti dal Patto di stabilità o degli equilibri di bilancio) oppure nella valutazione dei bilanci preventivi o di prevedibili irregolarità¹¹. Nelle due ipotesi, la finalità è quella di prevenire il protrarsi dell'irregolarità o il consolidarsi delle conseguenze negative sul bilancio, secondo una nozione ampia di regolarità contabile¹². La disciplina di cui alla legge n.

ha superato la tendenza frequente dei controllori ad esercitare la funzione di controllo come “codecisione” interferendo nelle scelte di merito degli enti locali controllati, peraltro non compatibile con l'autonomia che ha comportato progressivamente la riduzione e poi l'eliminazione dell'area dei controlli di “conformazione”; sul punto, CASSESE S., *Le disfunzioni dei controlli amministrativi*, in AA. VV., *I controlli in Italia*, Bologna, 1993, 14 ss., nonché D'AURIA G., *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure, ivi*, 201 ss.

¹⁰ Secondo la Corte Costituzionale, sentenza n. 417 del 2005 (in www.giurcost.org) non si tratta di un vero e proprio controllo, ma di un “*coordinamento meramente informativo*” (in realtà assai vicino ad una verifica dei bilanci degli enti locali) che consente l'imposizione di vincoli, nel quadro della finanza pubblica conformata dagli obblighi comunitari, senza pregiudizio per l'autonomia regionale e degli enti locali; cfr., Corte Costituzionale, sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005, in www.giurcost.org.

¹¹ E' noto che la Corte dei Conti esercita il controllo successivo sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni, individuate ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in aggiunta al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo; le relazioni della Corte, dirette agli organi elettivi, devono essere inviate anche alle amministrazioni interessate, che devono comunicare alla Corte le misure da adottare in conseguenza delle osservazioni ricevute (si rinvia a Corte dei Conti, Adunanza 27 ottobre 2006, “*Indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2007*”, in www.corteconti.it).

¹² BATTINI F., *I controlli della Corte dei Conti sulle autonomie regionali e locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 92; secondo

20 del 1994 ha, quindi, assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale, secondo quanto precisato dalla risoluzione del Consiglio europeo del 17 gennaio 1997 "Patto di stabilità e crescita"; a questi vincoli si ricollega il "Patto di stabilità interno" che coinvolge regioni ed enti locali nella "realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica" e diversamente attuato negli anni sulla base di disposizioni legislative a partire dalla legge n. 289 del 2002 (Finanziaria 2003) considerate come "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione"¹³.

Peraltro, l'intervento della legge n. 131 del 2003 non ha risolto alcune questioni già assai discusse, come ad esempio, la *compatibilità* tra controllo collaborativo esercitato dalla Corte dei Conti tramite l'attività di referto al Parlamento, per il rispetto del Patto di Stabilità e degli equilibri di bilancio, che coinvolge anche le autonomie locali, ed il controllo collaborativo delle Sezioni regionali nei confronti delle regioni e delle altre autonomie locali; la Corte ha, inoltre, assunto un ruolo fondamentale per l'adempimento degli obblighi dell'UE collaborando con la Corte dei Conti europea (art. 248 del Trattato CE) e con altre istituzioni internazionali¹⁴.

Il controllo sulla sana gestione finanziaria, che deriva da precedenti riferimenti legislativi¹⁵ ed integra l'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, ha ad oggetto i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo e definisce "i confini contabili" dell'azione amministrativa. A differenza del controllo sulla gestione in senso stretto, che è attuato mediante programmi stabiliti dalla Corte dei Conti sulla base di priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari su certe materie scelte come campione, quello sulla "sana gestione" riguarda documenti necessari di carattere complessivo con cadenza annuale (bilanci e rendiconti annuali).

Questo tipo di controllo è riconducibile al riesame di legalità e regolarità, ma secondo una prospettiva *dinamica* volta a promuovere il confronto tra fattispecie e parametro normativo per l'adozione di misure correttive, con i profili propri del controllo sulla gestione in senso

L'Autore sarebbe riconducibile a questa nozione anche la verifica dell'attendibilità delle registrazioni contabili e della rappresentatività dei bilanci e dei rendiconti. Peraltro, come è noto, il controllo sulla gestione può seguire i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, secondo il metodo del confronto tra risultati ed obiettivi. Per il rispetto dei vincoli del Patto di stabilità interno, si legga la delibera della Corte dei Conti, sez. reg. controllo Lombardia, 13 ottobre 2006, n. 10, in *LexItalia.it*, n. 11/2006.

¹³ Corte Costituzionale, 6 luglio 2006, n. 267, in *www.giurcost.org*.

¹⁴ Per approfondimenti riguardo al Patto di stabilità interno come strumento di "compressione" dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, DE SIANO A., *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, Torino, 2008, 66 ss.

¹⁵ Art. 13, Decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, "Disposizioni in materia di finanza locale", convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51.

stretto, contribuendo alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, per la tutela dell'equilibrio finanziario e del Patto di stabilità interno.

Oltre al controllo sulla gestione in senso stretto che ha ad oggetto l'azione amministrativa, per assicurare l'uso delle risorse nel modo più efficace, economico ed efficiente, occorre considerare il fenomeno finanziario nel suo *complesso* (risorse, struttura e gestione del bilancio). La natura *collaborativa* limita le conseguenze del controllo alla segnalazione all'ente controllato delle disfunzioni rilevate e rimette all'ente l'adozione delle misure necessarie, con una *netta separazione* tra la funzione della Corte dei Conti e l'attività amministrativa degli enti.

L'attività di vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati non comporta, comunque, alcuna invasione delle competenze amministrative; il controllo sulla gestione finanziaria assume un ruolo *complementare* rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, per l'equilibrio di bilancio¹⁶.

E' ancora evidente una certa difficoltà nella distinzione tra le diverse finalità e le modalità di esercizio del controllo, riguardo alla verifica degli equilibri di bilancio, ai caratteri del controllo esercitato nei confronti delle regioni per il perseguimento degli obiettivi indicati dalle leggi statali e regionali di programma e alla gestione finanziaria complessiva nonché riguardo al funzionamento dei controlli interni degli enti locali¹⁷; a ciò si aggiunge l'intervento delle leggi finanziarie 2005 e soprattutto quella per il 2006 che hanno previsto norme secondo cui gli organi di controllo interno devono *segnalare violazioni collegate a singoli atti*, alla luce di una *ratio* che sembra sollecitare l'intervento della Procura della Corte dei Conti e non tanto delle Sezioni di controllo¹⁸. Queste disposizioni si inseriscono in una linea di politica legislativa di

¹⁶ Corte Costituzionale, 7 giugno 2007, n. 179, in *www.giurcost.org*.

¹⁷ Per i più recenti profili di dibattito sui controlli, si veda MALTESE P., *I controlli della Corte dei Conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, IV, 372 ss.; DE SANCTIS G., *Linee guida e strumenti per lo svolgimento dell'attività delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, IV, 330 ss.; RISTUCCIA M., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti"*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, IV, 188 ss.; BRANCASI A., *Una questione terminologica dalle molteplici implicazioni concettuali: la distinzione tra controlli interni ed esterni*, in FARNETI G. – POZZOLI S. (coordinato da), *Enti locali e sistema dei controlli*, cit., 27 ss. nonché il contributo di CERULLI IRELLI V., *Sulla funzione di controllo della Corte dei Conti*, 41 ss.; DE ROSE C. – MESSINA G., *Riflessioni in tema di controlli sulle pubbliche gestioni*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, IV, 285 ss.; DE VITA A., *Il sistema dei controlli sugli enti locali territoriali*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, IV, 195 ss.; CHIAPPINELLI C., *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, IV, 246 ss. nonché *Il principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Milano, 2008, 541 ss.; CLEMENTE G., *Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, IV, 288 ss. Per un approfondito esame dell'evoluzione dei controlli alla luce delle norme costituzionali, D'AURIA G., *I controlli*, in CASSESE S. (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo, Parte generale*, II, Milano, 2003, 1390 ss.; DE MARTIN G. C., *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, relazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, cit., 207 ss.

¹⁸ In tal senso, PIZZETTI F., *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 233 ss.

rafforzamento della funzione di controllo¹⁹.

Inoltre, la *legge finanziaria 2006* ha ulteriormente inciso sul rapporto tra Corte dei Conti e sistema delle autonomie locali, soprattutto riguardo al *raccordo* tra controllo esterno della Corte e controllo interno esercitato in sede di revisione contabile e per questo aspetto l'art. 1, commi 166-168, comporta qualche spunto di dibattito. *Il comma 168²⁰ prevede per le Sezioni regionali due compiti distinti e complementari*: da un lato, quello di adottare una “specifica pronuncia” qualora esse accertino, “anche sulla base delle relazioni” dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti dell’ente locale, “comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria” o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno; dall’altro, il compito di vigilare sull’adozione da parte dell’ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni predisposte in coerenza con le regole del Patto²¹.

L’aspetto innovativo più significativo riguarda le modalità di esercizio del controllo, dato che le sezioni regionali “*adottano specifica pronuncia*” sulle violazioni del Patto di stabilità e sui singoli comportamenti di non sana gestione finanziaria, senza utilizzare il procedimento di verifica dei risultati dell’intera gestione o di un ampio settore di attività dell’ente locale (art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, e art. 7, settimo comma, della legge n. 131 del 2003), procedura che comporta indagini complesse e di durata rilevante, con l’esame della programmazione annuale e l’elaborazione dei criteri di riferimento del controllo; si tratta di un’evoluzione importante per il sistema dei controlli nei confronti delle autonomie locali, poiché è stata introdotta una modalità più snella rispetto alle verifiche della legge n. 131 del 2003 secondo il modulo generale del controllo programmato sulla gestione.

¹⁹ PIZZETTI F., *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, in PIZZETTI F. – POGGI A., *Il sistema “instabile” delle autonomie locali*, Torino, 2007, 59 ss.

²⁰ Per un recente commento: GRECO S., *Il comma 168 dell’art. 1 della legge finanziaria 2006: una svolta nel sistema dei controlli della Corte dei Conti sulla gestione degli enti locali?*, comunicazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, cit., 551 ss.

²¹ Si richiama, ad es. il programma delle attività da effettuarsi nell’anno 2008 con deliberazione n. 3/2008 della Sezione regionale del controllo per l’Emilia Romagna, ai fini delle relazioni da trasmettere al consiglio regionale e ai consigli comunali e provinciali, riguardo all’affidabilità e all’attendibilità della gestione di bilancio, l’equilibrio del bilancio rispetto al Patto di stabilità interno e del vincolo dell’indebitamento di cui all’art. 119 Cost., sull’efficienza, economicità ed efficacia delle singole gestioni; più precisamente, per la regione assumono rilievo obiettivi di “verifica degli equilibri di bilancio“ per il rispetto del patto di stabilità e del vincolo di indebitamento nonché la verifica della spesa sanitaria; mentre per i comuni, la verifica degli equilibri di bilancio con particolare riguardo alla esternalizzazione dei servizi anche con riferimento al modello societario. Questi obiettivi sono comunque presenti anche nella deliberazione per l’attività di controllo da svolgere nel 2007 (i documenti sono reperibili nel sito www.corteconti.it).

Più di recente, la legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, recante provvedimenti anticrisi, prevede all’art. 9-*bis* le modalità di attuazione del Patto di stabilità interno per gli enti locali relativo all’anno 2009, riguardo a pagamenti, indebitamento, mutui concessi dalla Cassa depositi e prestiti s.p.a.; peraltro, come anticipazione dell’attuazione delle misure connesse al sistema di federalismo fiscale, con D.P.C.M. saranno in seguito fissati i criteri per la rideterminazione, a decorrere dal 2009, dell’ammontare dei proventi spettanti a regioni e province autonome compatibilmente con gli statuti di autonomia.

Quindi, i principi *ex lege* sui controlli devono essere coordinati anche con l'art. 1, comma 167, della legge finanziaria 2006 che prevede per la Corte dei Conti il potere di indicare al collegio dei revisori criteri per la stesura delle relazioni da inviare alle Sezioni regionali per il controllo di regolarità su bilanci e consuntivi²². Questo precedente normativo ha attivato la tendenza delle più recenti leggi finanziarie ad inserire disposizioni aggiuntive, spesso non coordinate, riguardo alle modalità di controllo della Corte dei Conti.

3. IL RUOLO DELLE SEZIONI REGIONALI DELLA CORTE DEI CONTI

In particolare, è interessante esaminare il ruolo delle Sezioni regionali che “nel rispetto della *natura collaborativa* del controllo sulla gestione” accertano il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. La disposizione ha inizialmente comportato un significativo dibattito già nella formulazione del disegno di legge²³ per l'esplicito riferimento alla natura collaborativa, precisazione inserita in una fase successiva, suscitando perplessità ed interrogativi su un eventuale nuovo e diverso ruolo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, un confronto adeguato con l'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994 evidenzia che alle precisate funzioni²⁴ sono riconducibili i nuovi compiti “collaborativi” e che l'effettiva

²² La questione è stata affrontata da ARRIGONI R., *La legge finanziaria 2006 ed il controllo diffuso di regolarità contabile*, relazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, cit., 399 ss., nonché da PIZZETTI F., *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 234 ss., secondo l'Autore tramite le più recenti leggi finanziarie si è consolidato un sistema volto ad estendere l'obbligo per i revisori di denuncia e di segnalazione alla Corte dei Conti (Sezioni regionali) sulle presunte irregolarità o violazioni. La legge finanziaria 2006 ha poi superato il limite delle gravi irregolarità o illegittimità, stabilendo in capo ai revisori l'obbligo generale di trasmettere alla sezione regionale del controllo una relazione annuale sul bilancio di previsione e sul rendiconto; queste relazioni devono essere predisposte nel rispetto di criteri guida indicati dalle sezioni regionali e in adesione agli indirizzi posti dalla Sezione delle Autonomie.

²³ Così chiaramente MARZANATI A., *Commento all'art. 7*, in ITALIA V. (a cura di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, 481 ss.; il disegno di legge “La Loggia” inizialmente, presentato al Senato nel giugno 2002 come S. 1545, esaminava le funzioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti da esercitare “secondo i principi del controllo collaborativo”, riferimento in seguito modificato con il d.d.l. C. 3590 “nel rispetto della natura collaborativa”; l'evoluzione dei lavori è verificabile nel sito www.parlamento.it. Per una ricostruzione generale dei controlli alla luce del nuovo Titolo V, si legga BIANCHI P., *Il sistema dei controlli amministrativi*, in FERRARI G. F. – PARODI G. (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 277 ss.

²⁴ L'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994 ha previsto il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio e sul funzionamento dei controlli interni nonché, nel settimo comma, il compito di verifica dell'andamento generale della finanza locale di spettanza della sezione Enti locali; in seguito l'art. 227, quarto comma, del T. U. n. 267 del 2000 ha riconosciuto alla medesima sezione il potere di verificare i rendiconti di tutti gli enti locali. Sul carattere “flessibile” dei sistemi di controllo della Corte dei Conti come disciplinati già nella

innovazione consiste nei *destinatari – consigli degli enti controllati* – dell'esito del controllo contenuto nel referto.

L'art. 7, settimo comma, della legge n. 131 del 2003 non modifica nella sostanza il precedente sistema per gli aspetti funzionali; è prevista la possibilità di “segnalare” agli enti insufficienze organizzative, diseconomicità di gestione, lentezze di procedure, al fine di sollecitare aggiustamenti; infatti, il controllo successivo sulle gestioni stabilito dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 era stato già interpretato dalla Corte Costituzionale²⁵ secondo questa prospettiva. In sostanza, la norma riafferma la valenza “collaborativa”, al fine di rimuovere disfunzioni e di stimolare *iniziative di autocorrezione*²⁶; il significato deve essere, comunque, sempre inteso non in senso sanzionatorio né come invasione della Corte nell'attività di controllo interno, tanto più che il referto non ha un contenuto “coattivo” dato che viene esclusivamente presentato al soggetto controllato²⁷.

Inoltre, il comma quarto stabilisce che il controllo può essere svolto anche in corso d'esercizio sulle amministrazioni pubbliche (e vi rientrano le regioni e gli enti locali) e deve riguardare la gestione del bilancio e del patrimonio oltre al funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. La medesima disposizione aggiunge - al quinto comma - che, nei confronti delle regioni, il controllo consiste nella verifica del perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma, secondo il modulo operativo proprio delle amministrazioni regionali.

In tal modo, la Corte dei Conti assume la prevalente *funzione di referente* anche per comuni e province e non solo per le regioni (la Corte riferisce almeno annualmente ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito: art. 3, comma sesto, della legge n. 20 del 1994); il fine è ovviamente quello di consentire anche a questi enti utili scelte *correttive* di indirizzo dell'azione amministrativa e per la gestione delle risorse.

Peraltro, la funzione di controllo può avere un contenuto *aperto*, di carattere *atipico* ai

legge n. 20 del 1994, si ricorda l'affermata legittimità da parte della Corte Costituzionale con la sentenza 20 maggio 1999, n. 181, in www.giurcost.org.

²⁵ Decisione n. 29 del 1995, cit.

²⁶ CHIAPPINELLI C., *I controlli*, in CORSO G. – LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, Milano, 2006, 497 ss. Perplexità sono state espresse da MERLONI F., (*Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in *Le regioni*, 2005, 155) riguardo all'ammissibilità delle verifiche delle sezioni regionali, da escludere se ricollegabili ai controlli tradizionali; invece, se trattasi di controllo nell'interesse dell'ente destinatario, non vi sarebbe una riserva di competenza legislativa statale e, quindi, la tipologia di controlli sarebbe modificabile dalla legge regionale, se la regione intende attivare verifiche esterne sui risultati, sull'attivazione e funzionamento dei controlli interni oppure dal regolamento locale per la parte sull'organizzazione dei controlli interni, secondo una disciplina anche differenziata rispetto a quella di cui alla legge n. 131 del 2003.

²⁷ In tal senso, BATTINI F., *Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la legge 131 del 2003*, in *Foro it.*, 2004, 440 ss.

sensi dell'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131 del 2003 esercitabile dalle sezioni regionali su richiesta di regioni, di comuni, di province e di città metropolitane come *scelta del tutto autonoma*, per “ulteriori forme di *collaborazione*”²⁸ ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di acquisizione di *pareri in materia di contabilità pubblica*. I contenuti di questa collaborazione dipendono dalle esigenze e richieste degli enti interessati, dato che la legge si limita ad indicare le finalità generali con la possibilità di una funzione consultiva tramite pareri “a richiesta”.

I pareri e le *ulteriori forme di collaborazione* attuano, almeno sotto il profilo normativo, la finalità collaborativa consentendo agli enti locali *scelte autonome di integrazione* dell'esercizio per la regolarità contabile e finanziaria; non è stato, invece, accolto il tentativo, emerso in sede di dibattito sull'approvazione della legge La Loggia, di attribuire alla Corte dei Conti un ruolo di *authority* oppure di sola consulenza²⁹.

Alcune precisazioni sono necessarie per l'ambito delle richieste di pareri, poiché sembra che qualsiasi quesito di natura contabile possa essere sottoposto alla sezione regionale, eventualmente anche in via preventiva per atti discrezionali con impegno di risorse, consentendo in concreto un controllo preventivo di legittimità su richiesta dell'ente per evitare eventuali successive occasioni di responsabilità amministrativa. In questo caso sono determinanti le indicazioni procedurali adottate dalla Corte dei Conti, al fine di evitare “sovrapposizioni” nelle funzioni giurisdizionale e consultiva³⁰.

Proprio su questo punto alcune Sezioni regionali di controllo hanno confermato in modo rigoroso il tenore letterale dell'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003 per la richiesta di parere su valutazioni che, pur rientranti nelle materie di contabilità pubblica, attengono alla legittimità di singoli provvedimenti o di specifici atti gestionali già adottati dall'amministrazione. Infatti, sono state ritenute inammissibili quelle richieste di parere che comportino un'ingerenza nella concreta attività dell'ente, in contrasto con la necessaria

²⁸ Queste forme di collaborazione e di consulenza sembrano avere, secondo una diversa opinione, un carattere solo parzialmente innovativo in quanto riconducibili all'art. 1, settimo comma, del regolamento delle Sezioni riunite della Corte dei Conti n. 1 del 1997 relativa all'istituzione dei collegi regionali di controllo (BALSAMO F., *I controlli della Corte dei Conti sulle gestioni delle autonomie territoriali: dalla Sezione Enti Locali alla Sezione delle Autonomie*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 299).

²⁹ In tal senso, GINESTRA G., *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti dopo la l. 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia)*, in *Funz. pubbl.*, 2004, 39 che ritiene utile un chiarimento sulla funzione di controllo come sindacato consistente nel confronto tra fattispecie concreta (atti o attività) e parametri predeterminati, da cui consegue un giudizio ed una misura di intervento (sanzionatoria, collaborativa o persuasiva); mentre la diversa attività consultiva può anche integrare i compiti di *auditing* contabile-finanziario e di controllo sui risultati, soprattutto per indicare soluzioni.

³⁰ Si prospetta, infatti, la questione dell'opportunità che notizie acquisite in sede di controllo successivo e collaborativo sulla gestione possano anche fondare, per gli elementi emersi, un'eventuale successiva azione di responsabilità amministrativa. Per questo profilo già MARRAMA R., *Evoluzione storica della pubblica amministrazione e Corte dei Conti*, in *Dir. amm.*, 1997, 195 ss.; così anche MARZANATI A., *op. cit.*, 491 e 506.

neutralità ed indipendenza della magistratura contabile³¹; la *ratio* è anche quella di evitare interferenze nel giudizio della Corte dei Conti in sede giurisdizionale o su eventuali iniziative di un altro giudice³².

La funzione consultiva, esercitabile solo prima dell'emanazione di atti³³, è così ricondotta alle richieste di pareri relativi alla contabilità pubblica con un *esame di carattere astratto e per temi di carattere generale*, riferiti a schemi di normazione primaria (ad es., statuti) o secondaria (regolamenti) oppure circa l'interpretazione delle norme vigenti, soluzioni utili per l'adozione successiva di atti amministrativi o normativi³⁴, per questioni relative alla trasformazione di enti pubblici in società private³⁵, all'esternalizzazione dei servizi pubblici negli enti locali³⁶, a investimenti³⁷ e ad assunzioni di dipendenti per mobilità³⁸; inoltre, si prevede la possibilità per le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane di richiedere "ulteriori forme di collaborazione", volte alla regolare gestione finanziaria, all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa.

Sono, invece, escluse le richieste su questioni, atti e comportamenti specifici della pubblica amministrazione che possono essere valutati dalla Procura della Corte dei Conti.

³¹ Così, ad es., non è risultata ammissibile la richiesta di un'amministrazione provinciale, sottoposta alla sezione, di esaminare una delibera di giunta (Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, 17 gennaio 2006, in *Riv. Corte Conti*, 2006, I, 59).

³² Sul punto, GIAMPAOLINO L., *La Corte dei Conti tra controllo e giurisdizione*, in *Riv. corte conti*, 2007, IV, 291 ss.

³³ Infatti, la Corte dei Conti, sez. controllo Sardegna, cit., ha precisato che "avendo i pareri natura di atti orientati ad illuminare future manifestazioni decisionali da parte delle amministrazioni, essi non possono che precedere le pronunce dell'organo deliberante, per cui è da escludere categoricamente la possibilità che la funzione consultiva della Corte dei conti sia esercitabile *ex post*".

³⁴ La Sezione delle Autonomie ha dettato, nell'adunanza del 27 aprile 2004, dei criteri di indirizzo per l'esercizio dell'attività consultiva che deve riguardare gli atti generali, gli atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari) oppure l'interpretazione di norme vigenti nonché soluzioni tecniche per assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti. In seguito, la delibera n. 5/AUT/2006 del 17 febbraio 2006 afferma una *nozione di contabilità pubblica* riferita esclusivamente a mere attività contabili, sebbene la materia non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili e alla normativa che riguarda le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese; in ogni caso, la contabilità pubblica non può riguardare qualsiasi attività amministrativa degli enti con riflessi di carattere finanziario-contabile, poiché vi sarebbe un'impropria estensione della funzione consultiva delle Sezioni regionali come organi di consulenza generale delle autonomie locali. Per un quesito relativo al mancato rispetto del Patto di stabilità interno da parte degli enti locali in relazione alla legge finanziaria 2006, si veda Sezione controllo Regione Lazio, 13 giugno 2006, in *Riv. Corte Conti*, 2006, I, 75.

³⁵ Corte dei Conti, sez. controllo Lombardia, deliberazione 18 ottobre 2007, n. 46, in *lexitalia*, n. 1/2008. Il quesito era stato sottoposto dal comune di Milano, dato che nella regione Lombardia non è stato ancora istituito il Consiglio delle autonomie previsto dall'art. 7 della legge costituzionale n. 3 del 2001, di conseguenza i pareri possono essere richiesti direttamente alla sezione regionale di controllo, modalità ritenuta ammissibile. Il quesito riguarda la natura pubblica o privata di un organismo che integra il modulo societario ormai diffuso nel settore pubblico; la sezione afferma quale criterio prevalente non la forma assunta di ente o società ma la natura pubblica dello scopo perseguito e delle risorse utilizzate nello svolgimento dell'attività, con la conseguenza che anche se presente la forma societaria, l'ente è pubblico con effetti sulla finalizzazione dell'attività e sul regime di responsabilità degli amministratori.

³⁶ Corte dei Conti, sez. controllo Regione Lombardia, 17 dicembre 2008, in *Riv. corte conti*, 2008, 28 ss.

³⁷ Corte dei Conti, sez. controllo Regione Campania, 6 novembre 2008, in *Riv. corte conti*, 2008, 39 ss.

³⁸ Corte dei Conti, sez. controllo Regione Veneto, 23 dicembre 2008, in *Riv. corte conti*, 2008, 37 ss.

L'evidente *ratio* è quella di prevenire la sovrapposizione di pronunce consultive della Sezione regionale rispetto alle funzioni attribuite agli organi requirenti della Corte dei Conti, nonché dal fine di evitare che la richiesta di parere sia in realtà strumentale per eludere o attenuare eventuali casi di responsabilità amministrativa circa fatti già accertabili o condotte non ancora realizzate³⁹.

In effetti, dal controllo esterno e dalla funzione consultiva potrebbero derivare elementi a sostegno di una fase istruttoria per l'avvio di giudizi di responsabilità; occorre però ricordare che le due funzioni sono svolte da magistrati incardinati in strutture autonome e diversificate per l'aspetto organizzativo ed, inoltre, le finalità della funzione di controllo sono diverse rispetto a quelle riconducibili alla responsabilità erariale e neppure sussiste alcuna automaticità di conseguenze. E', comunque, possibile che in occasione di verifiche sulla legittimità, efficienza e regolarità della gestione, il magistrato istruttore ravvisi ipotesi di danno erariale e che la *notizia danni* contenuta nel referto del controllo integri l'avvio di un'azione di responsabilità⁴⁰.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, chiaramente si differenzia "dalle ulteriori forme di collaborazione" previste dalla medesima disciplina; infatti, i pareri attengono esclusivamente alle questioni ricadenti "*nella materia di contabilità pubblica*" che è ambito più ristretto rispetto alla gestione finanziaria e all'efficace ed efficiente azione amministrativa. L'espressione, contenuta anche nell'art. 103, secondo comma della Costituzione, riguarda la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali, dei tributi e delle entrate patrimoniali ecc., con un ambito oggettivo assai complesso.

I quesiti proposti dagli enti sono, quindi, sottoposti ad un esame di ammissibilità sotto il profilo oggettivo e, in sostanza, il Collegio deve valutare se essi attengono alla materia della contabilità pubblica, secondo quanto previsto dalla legge n. 131/2003 e dagli indirizzi generali per l'esercizio dell'attività consultiva⁴¹. Di recente, la Sezione centrale delle autonomie ha modificato gli indirizzi di coordinamento adottati nel 2004, al fine di evitare pareri disomogenei su questioni di interpretazione contabile, individuando nella legge e nelle norme

³⁹ Corte dei Conti, Sez. controllo Regione Lazio, 13 giugno 2006, cit.

⁴⁰ Per un'illustrazione delle diverse ipotesi prospettabili, MALTESE P., *op. cit.*, 385 ss. e per un esame approfondito del problema: RISTUCCIA M., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti"*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, IV, 188 ss.

⁴¹ I principi di coordinamento sono contenuti nella delibera della Corte dei Conti n. 6483 del 20 maggio 2004. Il Collegio accerta che i quesiti sottoposti abbiano carattere di generalità ed astrattezza, relativi alla contabilità pubblica, distinti dalla descrizione del fatto concreto; mentre non risulta ammesso l'esame di condotte assunte dagli amministratori, anche quando abbiano avuto un rilievo penale e poi risultino essere stati assolti (ad es., fattispecie relativa al rimborso di spese legali sostenute dal segretario di una comunità montana per un processo relativo a fatti connessi all'espletamento del servizio, Corte dei Conti, sez. controllo Sardegna, 1 febbraio 2006, in *Riv. Corte Conti*, 2006, I, 60).

regolamentari motivazioni e procedure in qualche modo vincolanti per le sezioni regionali per la richiesta di intervento della Sezione centrale per la soluzione di problemi di carattere generale ed anche per un adeguamento alle decisioni della sezione centrale per casi analoghi, per maggiore uniformità di contenuto⁴².

4. L'INCIDENZA CONCRETA DEL CONTROLLO E L'EVENTUALE PREVISIONE DI LIMITI NEI CONFRONTI DEGLI ENTI LOCALI CHE NON ADOTTINO MISURE CORRETTIVE

Secondo l'opinione prevalente in dottrina⁴³, i controlli esterni sulla gestione disciplinati dalla legge n. 131 del 2003 non si discostano dai principi già affermati nella legge n. 20 del 1994 alla luce di criteri di efficacia, efficienza e di verifica anche del controllo interno; si tratta di un controllo di secondo grado per "sollecitare" gli organi di indirizzo politico *senza finalità sanzionatoria per l'ente*. Il permanere di questo ruolo attribuito alla Corte, organo esterno e indipendente, deve essere interpretato come espressione del preminente interesse generale al buon andamento della gestione che supera la dimensione locale, collegando le amministrazioni locali al sistema nazionale.

Alla Corte dei Conti e alle sezioni regionali sono stati così affidati compiti di verifica secondo i due livelli centrale e regionale definiti nel modello di *controllo-cooperazione*, volto prevalentemente a fornire strumenti adeguati ai consigli, affinché possano "controllare" l'attività dell'esecutivo con una conoscenza documentata dei risultati, dell'azione amministrativa e finanziaria⁴⁴. Secondo questa impostazione, l'obiettivo di una funzione di controllo in concreto corrispondente a criteri di imparzialità ed efficacia deve coesistere con un carattere "non ostile" o comunque percepito come tale dagli enti locali.

Peraltro, il dovere di cooperazione delle amministrazioni controllate risulta correlato al potere di accertamento della Corte dei Conti già secondo la legge n. 20 del 1994, che prevede

⁴² Corte dei Conti, sez. delle autonomie, deliberazione 4 giugno-3 luglio 2009, n. 9, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 996; in particolare, tra le nuove determinazioni: "1) la Sezione regionale di controllo, nell'esaminare una richiesta di parere decide se trattasi o meno di questione suscettibile di risposta che garantisca uniformità di indirizzo e ponderazione di tutti gli interessi coinvolti con istruttoria di adeguata completezza. 2) Nel caso negativo, sospende la pronuncia, o pronuncia interlocutoriamente e/o parzialmente, e trasmette gli atti alla Sezione delle autonomie".

⁴³ MARZANATI A., *op. cit.*, 483. Sulla continuità del "nuovo" modello rispetto a quello originario: CAIANIELLO G., *La Corte dei Conti in convegno, e i figli di un dio minore*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 2370 ss. Si legga altresì "Relazione sullo stato dei controlli e della giurisdizione al 1° gennaio 2007", in *LexItalia.it*, n. 2/2007.

⁴⁴ VANDELLI L., *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2007, 182 ss.

l'ulteriore e preciso obbligo per l'amministrazione di comunicare alla Corte e agli organi elettivi le successive misure autocorrettive adottate (art. 3, sesto comma)⁴⁵.

Quindi, gli aspetti più rilevanti riguardano la funzione di referto delle sezioni regionali di controllo ai consigli degli enti territoriali, secondo la logica di *autonomia* degli enti controllati ed evitando qualsiasi utilizzazione degli esiti per fini diversi da quelli collaborativi, e le "ulteriori forme di collaborazione" su richiesta degli enti. Da ciò il superamento della funzione di controllo intesa in senso tradizionale affermando un nuovo ruolo della Corte dei Conti⁴⁶, ma con evidenti perplessità sull'*incidenza concreta* delle indicazioni correttive proposte, poiché l'assenza di effettività renderebbe inutile la "dignità istituzionale" riconosciuta e non consentirebbe di perseguire il coordinamento della finanza pubblica e il buon funzionamento del fondo perequativo ai sensi dell'art. 119 Cost.⁴⁷ Le questioni che sembrano, a nostro avviso, controverse e non chiarite dallo stesso legislatore, riguardano in concreto le modalità concrete del controllo che devono bilanciare l'efficacia dell'intervento con il contestuale rispetto dell'*autonomia* degli enti e più di recente con la fase di attuazione del federalismo fiscale.

Un ulteriore serio problema, ragionevolmente prospettabile, può consistere nella difficile accettazione da parte di regioni ed enti locali del controllo esercitato dalla Corte dei Conti in quanto, per la struttura comunque unitaria, si pone come soggetto statale; la legge n. 131 sembra, invece, aver superato la difficoltà per alcune innovazioni volte ad attuare un *collegamento* positivo tra sezioni regionali ed enti controllati con l'integrazione dei componenti con due membri designati dal consiglio regionale e dall'organo di rappresentanza delle autonomie locali nella regione. In tal modo, il legislatore ha inteso favorire, almeno in teoria,

⁴⁵ L'esercizio dell'attività di controllo e giurisdizionale da parte di una medesima struttura, con l'unica soluzione della separazione delle funzioni, comporta inevitabilmente dei dubbi sull'adeguatezza attuale del sistema; è stata evidenziata la necessità di una ridefinizione dei rapporti e delle professionalità, dei sistemi di raccordo tra Corte dei Conti ed enti, con una "partecipazione più organica e strutturata dei soggetti controllati", mantenendo un livello elevato di tutela giurisdizionale nella gestione finanziaria e amministrativa e in tal senso, PIZZETTI F., *Il controllo collaborativo della Corte dei Conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 570 ss.

⁴⁶ La sentenza della Corte Costituzionale n. 29 del 1995, cit., afferma che la Corte dei Conti è "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità". Questa visione è stata ovviamente ripresa nel T. U. degli enti locali nell'art. 148 ove si legge che "La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione degli enti locali, ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni". L'impostazione è in linea con altri *paesi europei*, in particolare con il sistema inglese con un organo simile - l'"Audit Commission" - che verifica le conseguenze della legislazione nazionale e delle scelte di politica di governo sugli enti locali con finalità propositiva di soluzioni più adeguate; da qui la definizione dei compiti della Corte dei Conti come funzione prevalente di *audit*. Anche in altre sentenze la Corte Costituzionale ha verificato la legittimità costituzionale della legge n. 20 del 1994 confermando l'orientamento positivo, e per un esame del successivo percorso giurisprudenziale: LOMBARDI R., *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003, 97 ss.

⁴⁷ Per un'ampia riflessione sull'opportunità dell'intervento pubblico amministrativo, legislativo e di controllo con un'incidenza comunque correttiva sull'utilizzo di risorse pubbliche: LORELLI Q., *Intervento pubblico, controlli ed economia globale*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, IV, 343 ss.; ID., *I controlli nella costituzione riformata*, in GAMBINO S. (a cura di), *Il nuovo ordinamento regionale: competenze e diritti*, cit., 480 ss.; MARZANATI A., *op. cit.*, 486 ss., che suggerisce la previsione di misure, in leggi statali o regionali, con una certa componente sanzionatoria o interventi sostitutivi in caso di inadempimento in caso di assenza di *azioni spontanee di correzione*.

un'inevitabile collaborazione tra organo di controllo ed esperienze locali.

L'opinione prevalente⁴⁸ ritiene, comunque, che la composizione integrata della Sezione regionale non pregiudichi la natura originaria dell'organo magistratuale, considerata anche l'equiparazione dei designati regionali allo *status* di consiglieri di Corte dei Conti⁴⁹. Tuttavia, la soluzione è stata modificata dalla legge finanziaria 24 dicembre 2007, n. 244 che ha abrogato l'art. 7, comma 9, della legge n. 131 del 2003; la regola è stata di recente di nuovo introdotta dalla legge n. 15 del 2009, come vedremo in seguito.

Per l'aspetto organizzativo, con legge n. 131 le Sezioni regionali di controllo – prima previste solo a livello regolamentare - hanno di certo acquisito una “dignità” di disciplina *ex lege* prevedendo compiti più consistenti e “le ulteriori forme di collaborazione”. Dalla legge n. 131 del 2003 è, inoltre, emersa con la precisa finalità di assicurare “*uno stretto legame*” tra enti soggetti al controllo e sezioni regionali con l'inserimento di due componenti indicati dalle stesse amministrazioni; secondo un modello di collaborazione non tassativamente definito dalla legge, ma “aperto” a materie e a procedure varie⁵⁰.

Di conseguenza, proprio per esigenze di adeguamento della struttura organizzativa, la Corte dei Conti ha definito la strategia di *raccordare* l'attività di controllo finanziario spettante a ciascuna sezione regionale con le funzioni del livello centrale di generale referto circa la finanza statale, regionale e locale; lo strumento organizzativo adottato – la Sezione delle autonomie⁵¹ - per un coordinamento agevole, pur considerando l'autonomia delle sezioni, ha quale scopo principale l'adozione di “*linee comuni di indirizzo*” nell'attività di verifica. Il controllo di natura finanziaria e sulla gestione degli enti locali presenta le più rilevanti difficoltà anche per il numero consistente dei comuni; proprio per questo la Corte deve avvalersi

⁴⁸ GINESTRA G., *op. cit.*, 38.

⁴⁹ CAROSI A., *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge n. 131/03*, in FARNETI G. – POZZOLI S. (coordinamento di), *cit.*, 69 ss.

⁵⁰ APICELLA V., *Relazione sullo stato della giurisdizione e dei controlli della Corte dei Conti al primo gennaio 2004*, in *Quad. reg.*, 2004, 200. Sui controlli negli enti locali, si legga anche CONDEMI L., *Il sistema dei controlli*, in CHIAPPINELLI C. – CONDEMI L., *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2004, 277 ss. Si segnala nel sito istituzionale www.corteconti.it la sezione “seminario permanente sui controlli” con costanti aggiornamenti riguardo all'attività annuale di studio e di formazione.

⁵¹ Per approfondimenti, STADERINI F. (*Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 319); la Sezione delle Autonomie (istituita dalla Corte dei Conti, sez. riunite, con delibera del 3 luglio 2003), che deriva dalla trasformazione della “sezione autonomie” (già sezione enti locali) ed è stata istituita sulla base del potere regolamentare riconosciuto alla Corte dei Conti per l'organizzazione degli uffici, è chiara espressione delle sezioni regionali in quanto presieduta dal Presidente della Corte e da tutti i Presidenti di sezione, in modo che l'attività di coordinamento non derivi da un criterio di gerarchia, ma da “scelte condivise per una migliore finalità dei compiti da svolgersi nelle sedi sia centrali che periferiche”. La diversa denominazione non ha natura formale, bensì sostanziale di coerenza con il nuovo testo dell'art. 114 Cost. e con la legge n. 131 del 2003, da un lato conservando il modello unitario di Corte dei Conti e, dall'altro, adeguandosi ad un progetto di *Stato federale*. Peraltro con delibera n. 2 del 3 luglio 2003 è stata “regionalizzata” la sezione centrale, che già prima riferiva al Parlamento sulla finanza regionale e locale, con la partecipazione dei presidenti delle sezioni regionali di controllo.

inevitabilmente del contributo degli organi interni di controllo e di revisione contabile, la cui attività dovrà seguire le linee guida indicate dal livello centrale e dalle sezioni regionali; inoltre, si prospetta il necessario compito di *segnalare* eventuali anomalie e questioni critiche alle sezioni regionali⁵².

La mancanza di un espresso riferimento costituzionale a conforto della compatibilità tra controllo sulla gestione ed autonomia statutaria ed organizzativa degli enti controllati non sarebbe determinante; in realtà, una norma della Costituzione sarebbe necessaria per definire i limiti dei controlli di natura repressiva, ma non nel caso di controlli collaborativi “che in nulla interferiscono con le prerogative di autonomia e sono, anzi *al servizio delle autonomie*”⁵³.

Il controllo sulla gestione non necessita così di un inserimento in Costituzione e comunque non nell’art. 100 Cost., poiché le norme di riferimento sarebbero invece altre, quali l’art. 97, 28, 81 e gli artt. 117 e 119 Cost. secondo la nuova formulazione, per l’attuazione del coordinamento della finanza pubblica, assicurando il rispetto degli equilibri di bilancio derivanti dai vincoli comunitari.

Con la legge n. 131 del 2003 la scelta prevalente del legislatore è stata quella di confermare⁵⁴ ed estendere le competenze della Corte dei Conti – organo dello Stato-comunità⁵⁵ distinto ed indipendente dall’apparato governativo – come già evidente nella legge n. 20 del 1994, secondo un disegno unitario, di certo condiviso dalla magistratura contabile⁵⁶; in questa nuova occasione la Corte acquisisce più chiaramente anche *il ruolo di organo della regione e delle altre autonomie locali*. Per gli enti locali il controllo sembra essere ancora più ampio rispetto al caso delle regioni in quanto volto a verificare la “*sana gestione finanziaria*” (secondo l’espressione comunitaria *ex art. 248*, secondo comma, del Trattato U.E.), criterio comunque ricondotto al noto accertamento di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione, con un significativo dibattito⁵⁷.

⁵² APICELLA V., *op. cit.*, 201.

⁵³ STADERINI F., *Intervento introduttivo. Appunti sul ruolo della Corte dei Conti dopo la riforma del Titolo V*, in BERTI G. – DE MARTIN G. C., *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 89.

⁵⁴ Anzi la legge n. 131 del 2003 ha non solo confermato, ma dissipato giustificati timori circa l’essenzialità del ruolo ausiliario della Corte dei Conti e del controllo *nel nuovo sistema federalistico delle autonomie*: così SANTORO P. (*Il controllo di legittimità su atti e gestioni statali*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 401), secondo l’Autore l’art. 7 renderebbe più espliciti i parametri di controllo sulla gestione e consistenti nel rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al Patto di stabilità e ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Unione Europea, per il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, e nella sana gestione finanziaria degli enti locali.

⁵⁵ Secondo la Corte Costituzionale n. 29 del 1995, *cit.*, con il ruolo complessivo di garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

⁵⁶ STADERINI F., *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, *op. cit.*, 317 ss.

⁵⁷ Così STADERINI F., *ult. op. cit.*, 307; mentre SANTORO P., *op. cit.*, 403, delinea un problema interpretativo: non è chiaro se l’espressione debba intendersi come una specificazione della norma generale di cui all’art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994 oppure con finalità sostitutiva e in questo caso la verifica deve essere limitata alla gestione finanziaria esclusi i costi, i modi e tempi riconducibili ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia secondo valutazioni di tipo economico-aziendalistico. Mentre se la verifica della sana gestione è un controllo diversificato rispetto a quello di regolarità, secondo il modello comunitario, ne deriverebbe la

Più precisamente, il controllo sulla gestione degli enti locali, che non ha “immediati effetti sanzionatori” e nessuna conseguenza negativa nei confronti degli amministratori responsabili della gestione, ha un’*incidenza indiretta* nel senso di suscitare interventi successivi degli organi di governo destinatari di informative, di proposte e di raccomandazioni a seguito di riscontrate irregolarità e di soluzioni non efficienti. In linea di principio, ciò dovrebbe favorire un meccanismo di “*autocorrezione di prassi e procedure*”⁵⁸.

Peraltro, sarebbe utile riflettere sull’ipotesi in cui le scelte di autocorrezione dell’ente non risultino in concreto adeguate, soprattutto per le eventuali conseguenze in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo; in tal caso sembra inevitabile riconoscere una possibile conseguenza “sanzionatoria” ma in sede giurisdizionale. Infatti, pur chiara l’assenza *ex lege* di immediati effetti impeditivi o sanzionatori derivanti direttamente dall’accertamento di attività e condotte, prevalendo il rispetto dell’*autonomia* delle amministrazioni controllate, si pone la questione dell’utilità della funzione di controllo con l’esigenza – avvertita dalla stessa magistratura contabile⁵⁹ - di evitare che il ruolo svolto rimanga *privo* di riscontri sostanziali, invocando anche un “dovere qualificato di denuncia” del magistrato di controllo per sollecitare l’azione contabile secondo le condizioni e le garanzie previste; ciò potrebbe essere opportuno nel caso di esercizio di attività amministrativa con modalità antieconomiche e senza il rispetto di criteri “di sana gestione finanziaria” espressamente richiamati dalla legge n. 131 del 2003.

Questa visione risulta però *in contrasto* con l’ampia autonomia riconosciuta agli enti locali e alle regioni rafforzata dalla riforma del titolo V della Costituzione, soprattutto se si considera che l’eventuale interferenza proviene da un organo esterno⁶⁰; mentre, secondo una diversa opinione⁶¹, il problema della compatibilità tra controlli e autonomie riguarderebbe i soli controlli c.d. sostitutivi esercitabili direttamente dallo Stato o stabiliti dalla legge statale per il

preclusione delle valutazioni di regolarità indicate nella prima parte dell’art. 3, comma quarto, della legge n. 20 del 1994.

⁵⁸ STADERINI F., *ult. op. cit.*, 317.

⁵⁹ In tal senso, GINESTRA G., *op. cit.*, 36; secondo l’Autore sarebbe opportuno l’esercizio dell’azione contabile a seguito di segnalazione da parte dei magistrati di controllo che verificando la gestione inevitabilmente vengono a conoscenza di circostanze e condotte presupposto di danno all’erario, senza che vi sia alcun pericolo di “commistione” tra le due separate e distinte funzioni della Corte dei Conti. Tuttavia quest’ultima affermazione teorica meriterebbe un’adeguata dimostrazione.

⁶⁰ Si ricorda la significativa affermazione di SANDULLI A. M., sul rapporto tra autonomia e controlli: “l’entità dei controlli cui un ente è soggetto contribuisce in modo decisivo a definire la portata dell’autonomia di esso” (*I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 575).

⁶¹ BATTINI F., *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, cit., 748 ss. Peraltro, la scelta del legislatore con la legge n. 131 per un controllo esterno (neutrale) ausiliario per le autonomie non sembra integrare una garanzia sufficiente per indurre il rispetto degli equilibri finanziari; ciò giustifica l’adozione di soluzioni “pattizie” (Patto di stabilità interno, accordi in materia sanitaria) e adempimenti particolari previsti dalla legislazione statale con una riscontrabile tendenza a bilanciare la (apparente) “interiorizzazione” del controllo esterno con forme di “esternalizzazione” dei controlli interni.

coordinamento della finanza pubblica⁶².

La legge n. 131 del 2003 ha comportato così un “rilancio” del controllo collaborativo confermando lo scopo prioritario: sollecitare ed attivare rimedi e misure adeguate che spettano in via esclusiva all’ente autonomo; inoltre, la legge ha adottato la distinzione tra controlli di regolarità contabile e controlli gestionali secondo una finalità di collaborazione con gli enti. Più in particolare, la distinzione deve essere ricercata nell’*auditing* finanziario e nel referto all’organo collegiale (trattandosi di *un contributo tecnico per il controllo politico*), mentre la relazione sulla politica di bilancio e sui risultati è diretta non solo all’organo di governo ma anche alla gestione amministrativa, evidenziando l’applicazione delle direttive di programma e dei controlli interni⁶³.

In definitiva, il disegno del legislatore si è rivelato complesso e non privo di rilevanti ambiguità; l’attuazione dei principi espressi, delle competenze e delle finalità non sembra certo agevole per le diverse questioni *ancora aperte al dibattito*, soprattutto sulla compatibilità del sistema con l’autonomia degli enti.

La categoria dei controlli appare così piuttosto complessa e non omogenea per le diverse forme previste dal legislatore e per le continue trasformazioni; peraltro, nel nostro sistema non esiste un sistema tassativo, come chiarito dalla Corte Costituzionale nella nota pronuncia n. 29 del 1995⁶⁴ secondo cui i riferimenti costituzionali come possibile presupposto normativo di particolari forme di controllo sono vari e non esclusivamente riconducibili ai principi di cui all’art. 97 Cost., con la possibilità di molteplici riferimenti e più di recente, alla luce della sentenza n. 267 del 2006, con la *riconosciuta potestà legislativa delle regioni di istituire organismi di controllo sulla gestione delle risorse collettive* che però non devono sovrapporsi alle funzioni delle sezioni regionali della Corte dei Conti.

La difficoltà di individuare tipologie “fisse” e l’evidente varietà che caratterizza l’evoluzione anche storica della materia, conferma la natura assolutamente dinamica, pur essendo nel tempo confermata una duplice classificazione: la distinzione essenziale tra controlli preventivi e quelli successivi di risultato con la più recente natura “collaborativa” in

⁶² Sul controllo sostitutivo, BUFFONI L., *op. cit.*, 159 ss.; in particolare, l’Autrice esamina l’evoluzione della funzione di controllo in relazione alla forma di Stato e dei rapporti tra governanti e governati, con specifico riferimento al controllo sostitutivo e alla compatibilità con l’autonomia degli enti territoriali.

⁶³ BATTINI F., *ult. op. cit.*, 753 ss. Un potenziamento sensibile del controllo svolto dalla Corte dei Conti è emerso nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), cfr., artt. 1, comma 384; 2, comma 597; 3, commi 57, 60 e 64.

⁶⁴ Corte Costituzionale 27 gennaio 1995, n. 29, in *Foro it.*, 1996, I, 1157 con nota di commento di D’AURIA G., che sottolinea l’ammissibilità di ulteriori e diverse forme di controllo ma sul presupposto della configurabilità di un fondamento diretto o indiretto nelle norme costituzionali. Sul punto, anche CHIAPPINELLI C., *I controlli*, in CORSO G. – LOPILATO V. (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo la riforma del Titolo V*, Milano, 2006, 467 ss. Per ampi riferimenti di giurisprudenza costituzionale, D’AURIA G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 105 ss.

quanto volte a *segnalare* le disfunzioni e le inefficienze; la seconda distinzione è tra controlli interni ed esterni.

5. GLI ORIENTAMENTI ATTUALI IN TEMA DI CONTROLLI AMMINISTRATIVI INTERNI ED ESTERNI

La *tendenza prevalente degli ultimi anni* è stata quella di incrementare i controlli successivi (controllo amministrativo-contabile della Corte dei Conti sull'utilizzazione effettiva delle risorse pubbliche, valutazione e controllo strategico, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti) e i controlli interni (controllo di regolarità contabile, controllo strategico, valutazione dei dirigenti, controllo di gestione); mentre sono stati decisamente ridotti i controlli preventivi (di regolarità amministrativo-contabile, controllo di legittimità degli atti normativi del governo da parte della Corte dei Conti) e i controlli esterni (nella forma di preventivi e successivi svolti dalla Corte dei Conti).

Dall'indagine è risultata evidente la consistente modifica del sistema: a) per le regioni e gli enti locali, i controlli preventivi e di legittimità degli atti sono stati ridotti fino ad essere eliminati; b) è prevalsa quale regola generale il controllo successivo sui risultati delle gestioni, modello applicato allo Stato, alle regioni e agli enti locali; c) è stata introdotta una specifica disciplina sui controlli interni; d) una forma di "controllo" – in forma partecipata stato/regioni/enti locali – del rispetto del patto di stabilità interno.

La legge n. 20 del 1994, a tutt'oggi disciplina di riferimento essenziale, ha previsto per la Corte dei Conti compiti di controllo che coinvolgono la finanza pubblica in senso ampio (verifica di bilanci e rendiconti dello Stato, regioni, enti locali ed altri enti pubblici; leggi di spesa e mezzi finanziari), esame di attività e gestioni (statali, regionali e locali) per il confronto tra risultati ed obiettivi nonché la verifica dell'attuazione dei controlli interni nelle amministrazioni⁶⁵; come vedremo, i successivi interventi legislativi hanno introdotto delle nuove modalità di attuazione, comunque, non particolarmente incisive ed innovative.

E' utile brevemente richiamare anche le ragioni che hanno giustificato l'affermazione prevalente dei controlli interni (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286⁶⁶ e successive

⁶⁵ CHIAPPINELLI C., *Quali prospettive per i controlli, interni ed esterni, nel nuovo contesto istituzionale?*, in FARNETI G. – POZZOLI S. (coordinamento di), cit., 129 ss., nonché FARNETI G., *Realizzare la riforma della P.A. locale, rendendo operante il sistema dei controlli*, 309 ss.

⁶⁶ AA. VV., CAMMELLI M. (a cura di), *Il sistema dei controlli dopo il d.lgs. 286/1999, Quaderni della Spisa*, Rimini, 2001.

modifiche), per comprendere meglio l'evoluzione; l'affermazione del modello dell'amministrazione di risultato, in conseguenza della riforma della dirigenza e dell'applicazione del principio di distinzione tra politica e amministrazione, ha comportato una particolare attenzione per il controllo successivo rispetto a quello preventivo.

E' emersa la prevalente tendenza ad inserire in tutte le amministrazioni il sistema dei controlli interni sui risultati con funzione "collaborativa" e a superare definitivamente il controllo su singoli atti o provvedimenti per un obiettivo di valutazione integrata delle scelte pubbliche; detta attività di controllo è collegata direttamente alla *funzione di governo delle risorse pubbliche* anche per la correlazione tra programmazione e gestione delle risorse economiche, collegamento che ha consentito l'introduzione di *vincoli di bilancio* e di *obblighi di informazione*. Le innovazioni nel settore del controllo finanziario non hanno fino ad ora escluso alcune tradizionali forme di controllo statale sull'attività degli enti territoriali tramite la Corte dei Conti.

Le relazioni sullo stato dei controlli sembrano evidenziare una significativa adesione, sulla base di istruttorie, in contraddittorio con gli enti e le misure correttive proposte dalla sezione regionale, relative soprattutto al mancato rispetto, in sede di previsione di bilancio, del Patto di stabilità sono state accolte con variazioni di bilancio; altre osservazioni riguardano prevalentemente la gestione delle società partecipate e la regolare contabilizzazione dei residui attivi con conseguenze sugli equilibri di bilancio⁶⁷.

Le caratteristiche della funzione richiedono poteri di acquisizione e di comparazione di dati e di informazioni, strumenti conoscitivi necessari⁶⁸, riguardo all'andamento delle gestioni, per consentire un "aggiustamento" dell'azione amministrativa con una *correzione indiretta* in quanto dipende da decisioni degli enti controllati con l'invito al riesame espresso dall'organo di controllo. Risulta così chiaro che l'efficacia del vigente sistema non *dipende* dalla Corte, ma *dalle amministrazioni controllate* e, più in particolare, dalle *decisioni delle assemblee*

⁶⁷ Si rinvia, ad es., alla Relazione sullo stato dei controlli e della giurisdizione al 1° gennaio 2007 (in *www.corteconti.it*); la Sezione delle autonomie con le delibere n. 6 e 7 del 27 aprile 2007, ha adottato le linee guida a cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria di comuni e province. Sono state delineate anche linee guida (delibera n. 11 del 7 luglio 2006) a cui devono attenersi gli organi di revisione degli enti locali nella predisposizione del rendiconto; i quesiti sottoposti ai revisori non hanno solo riguardato la violazione del Patto di stabilità ed il divieto di indebitamento, ma anche la presenza di debiti, la sovrastima delle entrate e la conservazione dei residui attivi, gli oneri connessi alla gestione delle società partecipate.

⁶⁸ Sull'ammissibilità e compatibilità di obblighi informativi con le autonomie costituzionalmente garantite, si rinvia a diverse pronunce della Corte Costituzionale (n. 376 del 2003; n. 327 del 2003; n. 35 del 2005 e n. 42 del 2006); sui necessari poteri di acquisizione, di elaborazione dei dati e sulla circolazione organizzata delle informazioni, D'AURIA G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, cit., 125 ss. Per l'efficacia dei controlli esterni nel duplice ruolo di verifica del rispetto di doveri di informativa esterna e di stimolare un efficiente utilizzo delle risorse, POZZOLI S., *I controlli finanziari e contabili e il ruolo futuro della Corte dei Conti: un approccio economico-aziendale*, in AA. VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 331 ss.

*rappresentative*⁶⁹. Occorre, quindi, approfondire il problema degli strumenti per verificare se le relazioni della Corte attivano in concreto il meccanismo di correzione spontanea; la prima misura per accertare l'accoglimento dei rilievi è la comunicazione da parte delle amministrazioni delle misure adottate per l'adeguamento. Solo di recente il legislatore ha introdotto *regole di maggiore responsabilizzazione* che possono incidere sull'effettività e sull'efficacia del controllo: l'art. 3, comma 64, della legge finanziaria per il 2008 prevede che "ai fini di razionalizzazione della spesa pubblica, di vigilanza sulle entrate e di potenziamento del controllo svolto dalla Corte dei Conti, l'amministrazione che ritenga *di non ottemperare* ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'art. 3 [per le amministrazioni statali indicate e le regioni] della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, *un provvedimento motivato* da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei Conti"⁷⁰.

Le leggi finanziarie degli ultimi anni hanno perseguito obiettivi di immediato contenimento della spesa pubblica con diverse soluzioni, anche in attuazione dei vincoli comunitari, contenute in disposizioni spesso sottoposte al vaglio della Corte Costituzionale al fine di tutelare l'autonomia degli enti territoriali garantita dal Titolo V. Il rispetto del Patto di stabilità interno si risolve prevalentemente in misure legislative (*premi, sanzioni, limiti*) adottate dallo Stato per comprimere la libertà di spesa delle amministrazioni locali; ad esempio, sono stati imposti, alle regioni e agli enti locali, limiti alla crescita della spesa corrente con la previsione di *meccanismi sanzionatori* (decurtazione dei trasferimenti erariali in relazione al mancato conseguimento di obiettivi del Patto di stabilità per province e comuni) a carico degli enti che superino i limiti stabiliti⁷¹ oppure misure di controllo della spesa derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti regionali e comunali con limiti alle assunzioni e con l'obbligo degli organi interni di controllo di accertare il contenimento della spesa⁷² nonché in

⁶⁹ Le maggioranze di governo hanno di certo un interesse contrario a "censurare" l'attività svolta secondo i rilievi e le osservazioni della Corte dei Conti derivanti dal controllo esterno sulla gestione amministrativa.

⁷⁰ Per approfondimenti, si rinvia alla relazione del Presidente della Corte dei Conti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008.

⁷¹ Art. 24 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Finanziaria per il 2002), con l'obbligo di adottare parametri di prezzo-qualità per gli acquisti di beni e servizi e di effettuare controlli interni sulle relative spese; disposizioni ritenute comunque legittime dalla Corte Costituzionale n. 36 del 2004. L'art. 41 prevede il potere del Ministro dell'economia di fissare le condizioni ed i limiti dell'accesso delle regioni e degli enti locali al mercato dei capitali, si rinvia alla Corte Costituzionale n. 376 del 2003.

⁷² Corte Costituzionale n. 390 del 2004 e n. 417 del 2005 (in www.giurcost.org) che ha ritenuto l'illegittimità di disposizioni che non si limitino a fissare "limiti generali al disavanzo o alla spesa corrente, ma [stabiliscano] limiti alle spese per singole voci di spesa, ovvero interventi normativi statali fondati sulla competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica che vadano a comprimere le scelte locali nelle unità revisionali di base di ultimo livello". Questi interventi "non costituiscono principi fondamentali di

taluni casi obbligo di trasmettere alla Corte dei Conti provvedimenti di spesa di vario contenuto con l'effetto indiretto di riattivare il controllo sugli atti⁷³.

La Corte Costituzionale⁷⁴, in riferimento all'art. 1, commi da 166 a 169 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), si è anche pronunciata sull'ammissibilità di qualsiasi forma di controllo esercitato dalla Corte dei Conti, purché vi sia un fondamento costituzionale; l'art. 1, comma 168, stabilisce che le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno, *“adottano una specifica pronuncia e vigilino sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del predetto patto di stabilità interno”*. La previsione rientra nella competenza dello Stato di dettare principi nella materia concorrente della <<armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica>> (art. 117, terzo comma, Cost.).

Si richiama, infine, l'art. 1, comma 33, della legge finanziaria per il 2005 (legge 30 dicembre 2004, n. 311) che stabilisce significative limitazioni all'azione amministrativa, consistenti nell'impossibilità di : “a) effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui è stato accertato il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno, ovvero, ove l'ente sia risultato sempre inadempiente, in misura superiore a quella del penultimo anno precedente ridotta del 10 per cento; b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti”.

Il legislatore ha, quindi, predisposto, anche se in modo poco coordinato e con soluzioni annualmente sottoposte a modifiche in relazione al Patto di stabilità, alcune misure per far fronte all'inattività degli enti territoriali; questo problema certo si distingue dal mancato adeguamento degli enti all'esito del controllo esterno “collaborativo” con funzione ausiliare, ma l'oggetto (rispetto del Patto di stabilità) rientra nell'ambito del controllo.

E' anche vero che la tendenza più recente del legislatore è quella di ritenere i vincoli europei una giustificazione diretta della previsione di obblighi di determinate condotte di spesa per regioni ed enti locali o comunque di regole che condizionano le decisioni; mentre la giurisprudenza costituzionale ha più volte affermato che i poteri di controllo del governo centrale devono essere interpretati “in modo consono all'esistenza di *sfere di autonomia,*

coordinamento della finanza pubblica, ma comportano una inammissibile ingerenza nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa”.

⁷³ Si segnala quale esempio l'art. 2, settimo comma, della legge 4 dicembre 2008, n. 189, che, con riferimento al rispetto del Patto di stabilità interno, prevede per gli enti locali l'obbligo di trasmissione di dati certificati e di documenti contabili alla Corte dei Conti “per la verifica della veridicità” anche avvalendosi dell'Agenzia del territorio.

⁷⁴ Corte Costituzionale 7 giugno 2007, n. 179, in www.giurcost.org.

costituzionalmente garantite, rispetto a cui l'azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell'attività degli enti autonomi⁷⁵.

L'assenza di interventi autocorrettivi non sembra, comunque, essere priva in assoluto di conseguenze sanzionatorie, dato che è possibile prospettare l'esercizio da parte del Governo di poteri sostitutivi di cui all'art. 120 Cost.⁷⁶, con una *ratio* di chiusura del sistema quando dai rilievi della Corte dei Conti non derivino effettive decisioni autocorrettive da parte degli organi rappresentativi, tanto più che la responsabilità dei disavanzi pubblici, anche di regioni e di enti locali, è comunque ritenuta dall'Unione europea a carico dei governi nazionali⁷⁷.

Di certo, i poteri sostitutivi si distinguono dai controlli sulla gestione dato che non consistono nella verifica di fatti o di attività e neppure in giudizi, ma si avvicinano alla funzione di controllo se consideriamo la fase delle conseguenze, poiché l'esercizio di detti poteri può derivare dalla mancata attivazione di misure dell'ente territoriale dopo l'esaurimento della funzione ausiliare del controllo. Peraltro, la Corte Costituzionale ha affermato la legittimità di norme di legge regionale che stabiliscono l'esercizio di *poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti degli enti locali*, in materie di propria competenza⁷⁸.

Più in generale, lo *statuto regionale* è la fonte di riferimento diretta per ricostruire il *quadro dei controlli e dei poteri sostitutivi* che coinvolgono gli enti locali, con le funzioni attribuite alle assemblee elettive, al difensore civico, alle articolazioni territoriali della Corte dei Conti, ad organismi di garanzia (Difensore civico regionale, organismi indipendenti) contribuiscono a delineare un sistema regionale integrato di garanzie per le autonomie locali. Tuttavia, queste

⁷⁵ Corte Costituzionale n. 390 e n. 414 del 2004 e, in particolare, da quest'ultima si evince che il coordinamento della finanza pubblica è funzione che, a livello nazionale, riguarda la finanza pubblica nel suo complesso e, quindi, spetta allo Stato, ma "deve limitarsi a porre i principi ai quali la regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando poi alla regione la statuizione delle *regole di dettaglio della condotta medesima*".

⁷⁶ Per l'interpretazione dell'art. 120 Cost. da parte della Corte Costituzionale, che ha sottolineato la natura eccezionale dei poteri previsti, si rinvia alle sentenze n. 43 del 2004, n. 236 del 2004 e n. 383 del 2005, in *giurcost.org*. In particolare nella sentenza n. 43 del 2004, l'art. 120, secondo comma, Cost., "deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un sistema di più largo decentramento delle funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del quadro costituzionale delle attribuzioni amministrative, *taluni interessi essenziali* che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato" quali gli obblighi internazionali e la normativa comunitaria. Sul tema dei poteri sostitutivi statali e regionali trattati in questa ricerca, si rinvia al contributo di MUSSELLI L., *La sostituzione funzionale della Regione verso gli enti locali nel nuovo modello di governance territoriale*.

⁷⁷ In tal senso, DELLA CANANEA G., *Autonomie e responsabilità nell'art. 119 della Costituzione*, in *Lavoro delle p.a.*, 2002, suppl. al n. 1, 79 ss. Peraltro, la Corte Costituzionale con pronuncia n. 267 del 2006, ha ritenuto legittima la scelta del legislatore di attribuire alla Corte dei Conti il compito di *verificare* gli andamenti della finanza regionale e locale, per accertare, ai fini del coordinamento dell'intera finanza pubblica, la coerenza con gli obiettivi stabiliti a livello nazionale e riguardo anche ai vincoli comunitari.

⁷⁸ Sull'ammissibilità dell'esercizio di *poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti degli enti locali*, dato che l'art. 120 Cost. non preclude la previsione di detti poteri in leggi regionali, intervenendo in materie di propria competenza per disciplinare l'esercizio di funzioni amministrative assegnate a comuni o ad altri enti di cui all'art. 114 Cost., si rinvia a Corte Costituzionale nn. 43, 69, 74, 112 e 173 del 2004.

considerazioni dovranno essere coordinate, modificate e certamente innovate con la disciplina sul federalismo fiscale prevista dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, e dai successivi decreti di attuazione.

6. LA DIFFICOLTÀ DI INSERIRE LA CORTE DEI CONTI IN UN SISTEMA FEDERALE E LA RIFORMULAZIONE DI UN MODELLO DI CONTROLLO ESTERNO SULLA GESTIONE

Nel 2006 la Corte Costituzionale⁷⁹ ha riconosciuto la potestà delle Regioni di istituire organismi di controllo sulla gestione delle risorse collettive diversi da quelli già previsti dalla legge, purché le funzioni esercitate non si sostituiscano o sovrappongano a quelle svolte dalla Corte dei Conti per il livello locale. In particolare, la sentenza ha affermato la legittimità costituzionale della legge regionale 19 maggio 2005, n. 10 della Valle d'Aosta che ha istituito un'apposita *Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria* in attuazione del combinato disposto degli art. 2, primo comma, lettere a) e b), e 3 primo comma, lettera f) dello Statuto speciale e dell'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, con la finalità di assicurare il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della Regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità.

I compiti di cui all'art. 10 consistono in diverse modalità di verifica “nel rispetto della *natura collaborativa del controllo*” (art. 10, comma 1) nei confronti della Regione e degli altri enti, della *corretta gestione finanziaria e della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi europei*; l'Autorità può formulare, su richiesta degli organi collegiali, osservazioni sull'efficace ed efficiente gestione di procedure amministrative di particolare rilevanza o di interesse generale, riferendo sui risultati dell'attività svolta, anche per stimolare “processi di autocorrezione”.

Ulteriori compiti sono comunque assai vicini alle funzioni svolte dalla Corte dei Conti e consistono nella verifica della realizzazione degli obiettivi previsti “dalla legislazione e dai settori programmatici evidenziati nel bilancio della Regione”, della regolare tenuta della contabilità e della puntuale rilevazione dei fatti di gestione nelle scritture contabili della Regione ed, infine, dell'attuazione, da parte della Regione e degli enti locali, della disciplina relativa al patto di stabilità interno previsto dalla normativa statale e regionale in vigore; tale

⁷⁹ Corte Costituzionale, 6 luglio 2006, n. 267, in *www.giurcost.org*. Per l'interpretazione secondo cui la sentenza ha “ridisegnato” il sistema dei controlli, alla luce delle esigenze di unitarietà del controllo nell'ambito della finanza pubblica allargata dell'attività di spesa delle amministrazioni, in relazione al Patto di stabilità, *principio cardine* in materia, si rinvia a TIGANO F., *Corte dei Conti e attività amministrativa*, Torino, 2008, 106 ss.

attività presuppone l'acquisizione di informazioni (art. 11) e comporta un obbligo di riferire, entro il 31 marzo di ogni anno, al consiglio regionale, ai consigli dei comuni sugli esiti del controllo esercitato, con una specifica relazione.

L'Autorità di vigilanza, istituita *presso* il Consiglio regionale e “organo imparziale che opera in piena autonomia e con indipendenza di giudizio e di valutazione” (art. 2, L. R. n. 10 del 2005), rispetto agli organi controllati, sembra poter garantire l'adozione tempestiva di rimedi correttivi per orientare l'azione amministrativa in una *fase precedente* l'intervento della Corte dei Conti le cui funzioni non possono ritenersi sostituite; si tratta di uno strumento volto a verificare l'attività amministrativa regionale e locale per i profili della funzionalità e del rendimento per accertare l'equilibrio necessario tra costi e risultati prospettati.

Le finalità della Corte dei Conti e dell'Autorità di vigilanza si collocano su *due piani diversi*, secondo la Corte Costituzionale che ha delineato un percorso argomentativo con alcuni spunti di criticità; secondo l'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo sulla gestione, che si distingue dal controllo interno *di gestione* svolto contestualmente all'esercizio dell'azione amministrativa, integra una forma di controllo successivo ed esterno con natura imparziale e collaborativa. Detto controllo, come è noto, è esteso a tutte le amministrazioni, anche Regioni ed enti locali, superando la dimensione statale della finanza pubblica di cui all'art. 100 Cost. e riconoscendo alla Corte dei Conti, alla luce degli artt. 97, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo al servizio dello Stato-comunità (come già in precedenza affermato dalle sentenze n. 29 del 1995, n. 470 del 1997 e n. 64 del 2005) e di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Il ruolo della Corte dei Conti ha acquisito un ulteriore rilievo in relazione all'obbligo degli Stati membri dell'Unione europea di rispettare il “patto di stabilità e crescita” (risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997) e di conseguenza la disciplina nazionale circa “il patto di stabilità interno” che riguarda Regioni ed enti locali secondo obiettivi periodicamente riformulati a partire dalla legge finanziaria n. 289 del 2002 (finanziaria 2003) contenute in disposizioni riconosciuti come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica (artt. 117, terzo comma, e 119, secondo comma, Cost.).

Questa impostazione è stata confermata dall'art. 7, commi da 7 a 9, della legge n. 131 del 2003 che richiama la logica collaborativa del controllo, come già approfondito in precedenza, principio che si ricollega all'art. 248 del Trattato CE secondo cui il controllo negli Stati membri da parte della Corte dei Conti europea deve essere effettuato “in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo”.

Nella finalità generale di salvaguardia dell'*equilibrio unitario* della finanza pubblica complessiva, è inserito il controllo esercitato dalle Sezioni regionali (art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003), strumento di coordinamento che riguarda anche le regioni e le province a statuto speciale⁸⁰, dato che comunque rientrano nella nozione di “finanza pubblica allargata” (Corte Costituzionale n. 425 del 2004).

L'Autorità di vigilanza si pone su un piano decisamente diverso, soprattutto perché l'attività di controllo è svolta nell'esclusivo interesse della Regione alla gestione corretta delle risorse finanziarie per le gestioni di carattere regionale e locale secondo un modello che non sconfinava, secondo la Corte Costituzionale, nel controllo esterno e successivo delle Sezioni regionali della Corte dei Conti per il coordinamento della finanza pubblica nel rispetto dei vincoli comunitari.

La disciplina regionale delinea un'Autorità di vigilanza che esercita una funzione di controllo interno con una finalità collaborativa con il Consiglio comunale, tanto più che detto organo è istituito presso il Consiglio regionale, e la cui attività è riconducibile alle materie dell'ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e dell'attuazione ed integrazione delle leggi statali per le finanze regionali e comunali.

Proprio questa *Autorità di vigilanza* si pone come interessante esperienza utile nella prospettiva del federalismo; è così inevitabile l'affermazione di critiche nei confronti del sistema attuale di controllo sulla gestione delle amministrazioni da parte della Corte dei Conti, organo centrale, pur ampiamente “regionalizzato”, ma è ineliminabile l'opportunità di un organo terzo imparziale, eventualmente con la possibilità di *anticipare* la verifica dell'equilibrio finanziario ad un momento anteriore a quello del controllo successivo sulla gestione.

Questa impostazione potrebbe rappresentare un'utile soluzione anche con l'obiettivo di rivedere il sistema vigente.

7. I PIÙ RECENTI RIFERIMENTI NORMATIVI IN TEMA DI CONTROLLO ESTERNO DELLA CORTE DEI CONTI

Il legislatore, con le più recenti discipline che hanno in qualche modo coinvolto le funzioni della Corte dei Conti, ha evidenziato scelte non coordinate con veloci modifiche, senza perseguire una certa continuità. E' il caso del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112,

⁸⁰ Per la Valle d'Aosta, l'art. 48-*bis* dello Statuto prevede espressamente l'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei Conti.

“Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”; l’art. 61 (a cui si rinvia) disciplinava il potenziamento degli strumenti di controllo e monitoraggio della spesa della Corte dei Conti, con particolare riferimento alle sezioni regionali di controllo, riguardo al controllo su gestioni *in corso di svolgimento* presso le amministrazioni regionali.

La recente legge 6 agosto 2008, n. 113 di conversione, modificando il decreto legge, ha escluso detta norma, pur riferendosi anche alla Corte dei Conti ma prevalentemente in materia di contenimento della spesa per il pubblico impiego e, in particolare, nell’art. 67 sulla contrattazione integrativa, con compiti di raccolta di informazioni per accertare il rispetto dei vincoli finanziari ai fini del referto sul costo del lavoro e di certificazione necessaria per la sottoscrizione dell’ipotesi di accordo⁸¹. Peraltro, gli artt. 77 ss. prevedono regole per il rispetto del Patto di stabilità interno anche per regioni ed enti locali e *misure sanzionatorie*⁸².

Il mancato inserimento della norma e l’attuale contenuto della legge 5 maggio 2009, n. 42 potrebbero rappresentare elementi utili per affermare l’eliminazione implicita del controllo esterno sulla gestione degli enti locali, anche perché dopo la legge n. 131 del 2003, l’unico organo referente è il Consiglio regionale che è anche titolare di potere legislativo con la possibilità di “creare” organi di controllo, come nel caso della Valle d’Aosta. Di certo, occorre verificare la natura della materia a cui ricondurre questa potestà legislativa, dato che la Corte Costituzionale n. 267 del 2006 ha affermato la potestà legislativa delle regioni di istituire organismi di controllo sulla gestione delle risorse collettive senza dover utilizzare i modelli disciplinati da leggi statali e che il controllo dell’Autorità di vigilanza della Valle d’Aosta rientra nel coordinamento della finanza pubblica.

⁸¹ L’art. 67, comma 10, prevede altresì che la Corte dei Conti adotti “in caso di esorbitanza delle spese dai limiti imposti dai vincoli di finanza pubblica e dagli indirizzi generali assunti in materia in sede di contrattazione collettiva nazionale, interventi correttivi a livello di comparto o di singole ente”, con la possibilità di sospendere immediatamente clausole contrattuali.

⁸² La legge finanziaria 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203) prevede ulteriori regole in caso di mancato rispetto del Patto di stabilità anche modificative della legge n. 133 del 2008; si rinvia all’art. 2, commi 41 e 48 (incidente sulle sanzioni di cui agli artt. 77-bis, commi 20 e 21, peraltro poi modificato dall’art. 2-bis della legge 27 febbraio 2009, n. 14), con ulteriori norme in tema di tutela della finanza pubblica (art. 2-bis) e una continua sovrapposizione di disposizioni di difficile coordinamento. Si richiama altresì, per le modalità del monitoraggio del Patto di stabilità interno per l’anno 2008 per gli enti locali, il decreto del Ministero dell’economia e delle finanze del 17 dicembre 2008 (in *Gazz. Uff.*, 17 gennaio 2009, n. 13). Per ulteriori approfondimenti, si rinvia al sito www.pattostabilita.rgs.tesoro.it.

8. LA FACOLTÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI EFFETTUARE CONTROLLI SU GESTIONI PUBBLICHE REGIONALI E DEGLI ENTI LOCALI, AI SENSI DELL'ART. 11, TERZO COMMA, DELLA LEGGE 4 MARZO 2009, N. 15

Di nuovo, alcune recenti disposizioni prevedono compiti per la Corte dei Conti, richiamando in parte l'art. 61 del decreto legge n. 112 del 2008 precitato; la recente legge 15 marzo 2009, n. 15 di delega al Governo “finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell’economia e del lavoro e alla *Corte dei Conti*” prevede, al secondo comma, la possibilità per la Corte dei Conti di effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento, al fine di accertare “gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo” ed individuando le cause, in contraddittorio con l’amministrazione, secondo un procedimento le cui linee essenziali indicate nella norma. In particolare, interessa per il nostro tema il terzo comma secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, previo concerto con il Presidente della Corte, “possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo *nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali*. In tal caso, la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l’obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive”.

L’art. 11 prevede, inoltre, disposizioni relative alla composizione della Corte dei Conti, ma non si occupa delle questioni che abbiamo fino ad ora affrontato, anche se complessivamente la “legge Brunetta” coinvolge altri temi relativi all’azione amministrativa che possono riguardare solo indirettamente i controlli della Corte dei Conti; ciò dipende anche dal fatto che l’introduzione dell’art. 11 è stata solo successiva alla stesura dell’originario del disegno di legge.

Le norme specifiche attengono ad alcune funzioni di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali, regionali e locali, senza innovare in realtà alcuna disposizione, ma rivelandosi ripetitive di un sistema già esistente nonché, per altri profili, non riconducibili al riferimento costituzionale; le altre disposizioni di cui ai commi 4 e ss., si riferiscono all’assetto organizzativo ed al personale di magistratura e all’autorizzazione di spesa.

Come è noto, ai sensi dell’art. 3, quarto comma, della legge n. 20 del 1994, la Corte “svolge anche il corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del

patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi si provenienza comunitaria” con la possibilità di manifestare osservazioni alle amministrazioni interessate in qualsiasi momento e queste sono tenute a comunicare alla Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione di controllo, “*le misure conseguenzialmente adottate*” (art. 3, sesto comma). La legge n. 15 del 2009 prevede delle regole di procedimento che sembrano volte ad accentuare la responsabilità dei ministri quando la Corte dei Conti riscontri particolari inefficienze relative alla realizzazione di piani e di programmi, nell'erogazione di contributi o nel trasferimento di fondi oppure irregolarità gestionali o “gravi deviazioni” da obiettivi o tempi di attuazione previsti da norme nazionali o comunitarie e da direttive del governo.

La legge prevede l'obbligo per i ministri di adottare entro sessanta giorni *i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti* causa di ritardo e ravvisati dalla Corte; tuttavia, il ministro può sospendere il termine per il tempo necessario ed anche di non ottemperare alle osservazioni della Corte dei Conti dopo aver comunicato al Parlamento e alla Corte le ragioni che non consentono l'ottemperanza. E' così evidente la mera facoltà di adeguamento alle osservazioni della Corte, con l'alternativa di sospendere il termine oppure evidenziando motivi evidentemente di carattere politico.

Di conseguenza, per la Corte dei Conti non sono previsti in realtà poteri più determinanti ed incisivi rispetto alla disciplina a tutt'oggi in vigore; quando la Corte rilevi gravi irregolarità di gestione, il Ministro *può* disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui relativi capitoli di spesa; detto potere non appare facilmente configurabile dato che l'impegno di spesa vincola comunque le risorse di bilancio per l'adempimento di un'obbligazione già perfezionata giuridicamente nonché è presupposto della liquidazione. La previsione di una sospensione non è una rilevante innovazione, dato che impedisce il pagamento per gravi irregolarità o deviazioni, quindi alla luce della verifica di una corrispondenza tra impegno di spesa e prestazione, regola che rientra nei poteri ordinari del ministro.

Peraltro, la disposizione di cui all'art. 11 non comporta l'abrogazione della disciplina sui controlli di cui alla legge n. 20 del 1994 che già prevede l'obbligo dell'amministrazione di comunicare alla Corte dei Conti nonché agli organi elettivi le misure adottate in conseguenza dei rilievi; da ciò un'evidente mancanza di chiaro coordinamento tra la legge n. 20 del 1994 e la legge n. 15 del 2009.

Inoltre, per il tema oggetto del presente studio, suscita perplessità l'estensione della disciplina anche agli amministratori di regioni ed enti locali, al fine di incidere sulla

responsabilità; in tal modo, per le autonomie locali, le sezioni regionali dovrebbero non solo verificare il rispetto dell'equilibrio di bilancio per il coordinamento della finanza pubblica come sistema delineato dalla legge n. 20 del 1994, ma anche rilevare specifiche inefficienze di gestione delle regioni e dei comuni senza precisare il rinvio al sistema dei controlli interni sui bilanci degli enti locali. Secondo questo sistema, gli organi interni di revisione riferiscono alla Corte dei Conti eventuali irregolarità e ritardi pregiudizievoli per la gestione finanziaria e la Corte precisa le misure correttive adeguate per il riequilibrio finanziario, senza indicare scelte di merito e di natura politica, sul presupposto dell'autonomia delle regioni e degli enti locali⁸³.

La procedura appare piuttosto complessa, dato che le sezioni regionali non possono esercitare direttamente il controllo per i ritardi e le irregolarità in corso di esercizio, dato che la disciplina prevede il necessario previo concerto del Presidente della Corte dei Conti e, in seguito, a tale organo spetta anche adottare un *decreto motivato di censura* nei confronti delle amministrazioni centrali, regionali e locali. La *ratio* di questo adempimento è riconducibile all'intento di evitare soluzioni contrastanti tra le diverse Sezioni regionali riguardo a questioni assimilabili; peraltro, ciò può sembrare in contrasto con l'autonomia delle Sezioni ed inoltre si apre la questione della natura provvedimento e sulla motivazione degli atti che contengono le osservazioni ed i rilievi della Corte e dell'eventuale impugnazione avanti al giudice amministrativo.

La questione di certo più rilevante è verificare se l'intervento della Corte dei Conti previsto dalla legge n. 15 del 2009 sia effettivamente innovativo e soprattutto in concreto incidente in senso correttivo della gestione delle autonomie locali⁸⁴. La lettura dell'art. 11 sembra evidenziare l'intento di affermare una più rilevante responsabilità degli organi politici davanti alla Corte dei Conti come organo centrale; peraltro, il limite del carattere politico della scelta è sempre opponibile con la conseguenza che in realtà l'eventuale intervento della Corte può essere ampiamente limitato. Le disposizioni non sembrano così innovare in modo determinante il sistema dei controlli.

Riguardo alla composizione della Sezione regionale, la nuova disciplina prevede la presenza di due esperti qualificati designati dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle

⁸³ In particolare, sul presupposto dell'attuazione dei controlli interni, nella legge finanziaria 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266), l'art. 1, commi 166-169, prevede per la Corte dei Conti il potere di verificare la sana gestione finanziaria degli enti locali, la coerenza con il Patto di stabilità interno e il vincolo per l'indebitamento solo per finanziare spese di investimento di cui all'art. 119, sesto comma, Cost.; sull'infondatezza della questione di legittimità costituzionale, Corte Costituzionale 7 giugno 2007, n. 179, in www.giurcost.org.

⁸⁴ Nel senso che la legge n. 15 del 2009 attribuisce maggior rilievo al controllo esterno affidato alle Sezioni Corte dei Conti ed ha confermato la rilevanza dei soggetti interlocutori quali gli organi di governo degli enti territoriali, LAZZARO T., *Intervento del Presidente della Corte dei Conti*, Convegno "I controlli amministrativi: bilancio di una riforma", cit., 5.

autonomie locali, regola che era stata già prevista e in seguito modificata⁸⁵, consentendo così la partecipazione dell'interesse di regioni e di enti locali nell'attuazione del controllo esterno "collaborativo" sulla gestione. Nel caso della verifica da parte della Corte dei Conti del rispetto del Patto di stabilità interno nei confronti delle regioni e degli enti locali, non è chiaro a quale organo spetti in concreto, dato che al presidente ora spetterebbe "ogni altra funzione non espressamente attribuita da norme di legge ad altri organi collegiali o monocratici della Corte".

Vi sono, quindi, *diversi profili critici* che evidenziano una significativa difficoltà del legislatore nell'individuazione di nuove utili funzioni della Corte dei Conti, anche con riferimento al controllo sulla gestione nelle autonomie locali secondo coerenza con il sistema già vigente oppure con una riforma complessiva. Peraltro, diverse norme che riguardano funzioni della Corte sono state inserite quasi regolarmente nelle leggi finanziarie, ma secondo scelte non coordinate e nella prospettiva di potenziare la verifica dell'andamento della finanza regionale e locale e delle relative gestioni e di sottoporre alcuni atti degli enti locali ad un sostanziale controllo preventivo, senza precisare adeguatamente le finalità⁸⁶ e, soprattutto, in assenza di un quadro innovativo complessivo.

Le perplessità riguardo a questo intervento legislativo sono varie, soprattutto per verificare l' "utilità" dell'art. 11, e possono essere approfondite anche in relazione alla legge sul federalismo fiscale, al fine di ricostruire, in questo contesto, l'attuale ruolo concreto della Corte dei Conti con la funzione di controllo sugli enti locali. La "Legge Brunetta" sembra non derivare comunque da una meditata considerazione del ruolo della Corte dei Conti nella prospettiva di piena attuazione del federalismo.

In definitiva, la recente disciplina esprime due tendenze non del tutto compatibili e soprattutto di apparente rilevanza concreta: il presidente della Corte dei Conti assume la responsabilità nei confronti del Parlamento per l'efficacia dei controlli, ma detta efficacia non risulta ragionevolmente realizzabile dato che, per i controlli *concomitanti in corso di esercizio*, l'adeguamento alle osservazioni della Corte è in concreto del tutto dipendente dalle scelte politiche degli amministratori. A ciò si aggiungono l'inserimento di detti controlli in uno schema gerarchico del rapporto tra sezioni regionali e presidente, pregiudicando inevitabilmente l'indipendenza delle sezioni nell'esercizio – peraltro facoltativo – della nuova

⁸⁵ Infatti, il comma 61 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (abrogato dal comma 5 dell'art. 11 della legge n. 15 del 2009) ha abrogato l'art. 7, comma 9, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

⁸⁶ In tal senso, BATTINI F., *Il controllo surrettizio di legittimità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 373 ss. Ad esempio, il controllo preventivo sui contratti collettivi per il pubblico impiego di cui all'art. 67, settimo comma, lett. a, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. Legge 6 agosto 2008, n. 133; per approfondimenti, anche per il rapporto tra i risultati dei controlli e la responsabilità per danno erariale, si rinvia a D'AURIA G., *La "nuova" Corte dei Conti*, in *www.astrid-online.it*.

funzione⁸⁷ nonché per l'ulteriore previsione di un'altra forma di controllo che di certo non razionalizza il sistema vigente che si caratterizza per aggiustamenti che si sovrappongono.

La questione complessa si ricollega direttamente alle modalità del controllo politico in presenza di un sistema che prevede per la Corte dei Conti “l'obbligo di riferire” risultati del controllo sulla gestione con poteri non decisivi, dato che le amministrazioni non sono in concreto tenute ad attuare indicazioni precise, ma ad adottare provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti (o le misure correttive nel caso del controllo di cui alla legge n. 20 del 1994) con la possibilità per gli organi di governo di comunicare alla presidenza della Corte “le ragioni che impediscono *di ottemperare* ai rilievi formulati dalla Corte”.

Di recente, la Corte dei conti, sez. riunite in sede di controllo, è intervenuta con un documento per l'audizione del 23 giugno 2009 riguardo allo schema di decreto legislativo di attuazione della legge n. 15 del 2009, auspicando, con riferimento alla norma che istituisce *organi esterni* collegati alla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche, che tra detti organi esterni destinatari delle rendicontazioni di chiusura sia inclusa anche la Corte dei Conti sulla base di un necessario raccordo tra le nuove disposizioni e l'ambito tradizionale di operatività⁸⁸.

9. LA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42, SUL FEDERALISMO FISCALE: MISURE SANZIONATORIE E PREMIALI PER GLI ENTI LOCALI E RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI CON PROFILI DI INCOMPATIBILITÀ. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La legge sul federalismo fiscale “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, che rappresenta un'ulteriore tappa della legge costituzionale n. 3 del 2001, precisa, nell'art. 1, l'ambito di intervento “la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del *coordinamento della finanza pubblica* e del sistema tributario...”, finalità richiamata in successive diverse norme (artt. 2, primo comma e lett. z) aa), ad es., art. 13, lett. l, “principi di coordinamento della finanza pubblica riconducibili al rispetto del patto di stabilità e crescita” ma non è riscontrabile alcun

⁸⁷ D'AURIA G., *ult. op. cit.*, 10, che invoca, invece, il principio della collegialità delle decisioni al fine della composizione di diversi orientamenti e dell'adozione di soluzioni univoche, esigenze che potrebbero essere soddisfatte dalle sezioni riunite.

⁸⁸ In *Giorn. dir. amm.*, 2009, 998.

riferimento alla funzione di controllo esterno della Corte dei Conti⁸⁹.

Nell'attuazione dei principi sono coinvolti alcuni nuovi soggetti, la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (art. 3), la Commissione tecnica paritetica (art. 4), la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (art. 5), che oltre a concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica, contribuisce alla definizione delle procedure per accertare eventuali *scostamenti* dagli obiettivi, promuove l'attivazione di eventuali *interventi* necessari e, in particolare, per la procedura del Patto di convergenza di cui all'art. 18; inoltre, tale soggetto "verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli *indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento*" e svolge altri e diversi compiti (ad es., verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali) che per diversi profili possono "intersecare" la funzione di controllo esterno svolta dalla Corte dei Conti. Si consideri anche il monitoraggio effettuato dalla Conferenza permanente da cui può emergere che "uno o più enti non hanno raggiunto gli obiettivi loro assegnati", in tal caso lo Stato "attiva, previa intesa in sede di Conferenza unificata, e limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante, un procedimento, denominato <<Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza>> (art. 18), volto ad accertare le cause degli scostamenti e a stabilire le *azioni correttive* da intraprendere.

La questione centrale è la compatibilità dell'attuale ruolo della Corte dei Conti per la funzione di controllo esterno sulla gestione delle autonomie locali con il federalismo fiscale che prevede specifici *meccanismi* di "premiabilità dei comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria, nella *gestione finanziaria ed economica*" e "sanzionatori per gli enti che *non rispettano gli equilibri economico-finanziari* o non assicurano i livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione o l'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione" (art. 2, lett. z)⁹⁰.

L'interesse concreto è chiarire se le funzioni della Corte dei Conti sono adeguate in

⁸⁹ Peraltro, si segnala che la legge 27 febbraio 2009, n. 14, di conversione con modificazioni, del decreto legge 30 dicembre 2008, n. 207, recante proroga dei termini previsti da disposizioni legislative e disposizioni finanziarie urgenti, ha previsto nell'art. 2 sulle "Riforme per il federalismo" la proroga del termine indicato nell'art. 2, commi 22 e 23 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sostituito con il 1° gennaio 2010.

⁹⁰ Controlli e sanzioni sono state già previste negli ultimi anni in diversi interventi legislativi, si segnala legge 4 agosto 2006, n. 248, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, artt. 25 e 26; nonché per ulteriori disposizioni di salvaguardia degli equilibri di bilancio degli enti locali, si rinvia all'art. 2 della legge 4 dicembre 2008, n. 189.

relazione a questi nuovi obiettivi, anche se il problema non è tanto l'enunciazione dei principi generali e criteri, già complessivamente definiti e che dovranno essere attuati in seguito, ma la loro effettiva applicazione ed il funzionamento. In ogni caso, il ruolo della Corte dei Conti sembra essere indispensabile per la conoscenza completa dei flussi finanziari delle pubbliche amministrazioni, considerato il crescente squilibrio tra entrate fiscali e le spese; peraltro, il controllo collaborativo, che presuppone l'acquisizione di informazioni dagli enti locali (gestione finanziaria, istituzione degli organi di controllo interno, risultati dei controlli effettuati) e un sistema lontano dalla codecisione e dal giudizio di merito, ha comportato verifiche determinanti sull'utilizzo da parte degli enti locali di strumenti finanziari derivati, pur non intervenendo con misure dirette sanzionatorie o impeditive⁹¹.

E' evidente la rilevante omissione di ogni riferimento al ruolo della Corte dei Conti proprio nella legge sul federalismo fiscale che non prevede norme sull'azione per le procedure e l'organizzazione, anche se afferma criteri direttivi (ad. es., armonizzare i bilanci pubblici, comparare e valutare l'azione pubblica, meccanismi premiali e punitivi) che coinvolgono l'attività di controllo ma esercitata da organi diversi.

In effetti, le norme di delega prevedono un regime di controlli con organi di ispirazione politica (Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) a cui si collega un meccanismo di misure premiali (senza indicazioni puntuali sul contenuto) e di sanzioni automatiche che si applicano in relazione al verificarsi dell'inosservanza accertata degli obiettivi di finanza pubblica o per l'incapacità degli enti di assicurare livelli essenziali delle prestazioni o per il mancato esercizio delle funzioni fondamentali o per scostamenti dal patto di convergenza (artt. 2, 17); inoltre, la legge n. 42 del 2009 sembra non ammettere autorità e forme di controllo diverse rispetto a quelle disciplinate e, in ogni caso, l'assenza di riferimenti ai controlli neutrali e indipendenti non sarebbe conforme alla Costituzione⁹², considerata la centralità della funzione di controllo economico-finanziario esterno nell'assetto costituzionale, condivisa da diversi paesi europei⁹³ e dall'ordinamento comunitario.

Tuttavia, l'interpretazione più coerente si pone nel senso che in realtà la legge non intende modificare l'ordinamento vigente dei controlli esterni della Corte dei Conti in quanto

⁹¹ Corte dei Conti, sez. reg. controllo Lombardia, 26 ottobre 2007, n. 596, in *www.corteconti.it*; in materia di società miste, causa di consistente aumento della spesa pubblica per gli enti locali e di elusione di norme finanziarie e della disciplina sui contratti pubblici, Corte dei Conti, sez. reg. controllo Piemonte, delibera 3 dicembre 2008, n. 33, in *www.corteconti.it*; su questi aspetti, DELLA CANANEA G., *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei Conti*, cit., 12 ss.

⁹² Riguardo a questi profili si rinvia a D'AURIA G., *I controlli e le sanzioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 844 ss., in particolare 850, ove l'Autore critica l'assenza di riferimenti alla Corte dei Conti, prospettando anche un intento del legislatore di "garantire il potere politico contro il sindacato che istituzioni "terze", estranee alla politica, potrebbero svolgere sulla gestione di un processo che coinvolge i diritti fondamentali dei cittadini, le loro prerogative i contribuenti e l'intero assetto della finanza pubblica".

⁹³ Per interessanti profili di comparazione tra paesi europei, TARZIA A., *op. cit.*, 285 ss.

già orientati a verificare l'utilizzo corretto delle risorse e a garantire l'informazione indipendente riguardo al funzionamento dell'assetto finanziario.

L'unico riferimento normativo è contenuto nell'art. 24, comma 31, ove si stabilisce che per garantire la coerenza nell'*unitaria attività* svolta dalla Corte dei Conti per le funzioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al *federalismo fiscale*, "il Presidente della Corte può disporre che le sezioni riunite adottino *pronunce di orientamento generale* sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché nei casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite"⁹⁴.

E' comunque inevitabile una riforma del sistema dei controlli esterni sulla gestione nelle autonomie territoriali con caratteristiche di flessibilità e di adattabilità anche in conseguenza dell'applicazione dei suddetti principi per esigenze di coordinamento tra i compiti delle Sezioni regionali della Corte dei Conti ed i nuovi meccanismi premiali e sanzionatori nella gestione finanziaria ed economica.

⁹⁴ Alcuni riferimenti di carattere assai generale sono contenuti negli atti del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008, da cui emerge l'affermazione di un ruolo necessario e continuativo della Corte dei Conti nel contesto di evoluzione normativa improntata al federalismo fiscale, tuttavia senza delineare il possibile contenuto di modifiche o di nuove funzioni; cfr., PASQUALUCCI F., *Memoria del Procuratore generale presso la Corte dei Conti in sede di giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008*, 4, in *www.corteconti.it*. Si richiama altresì la Relazione 11 febbraio 2009 di inaugurazione dell'anno giudiziario 2009 (in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 453 ss.) in cui il Presidente della Corte dei Conti sottolinea, nell'ambito di conoscibilità del quadro della finanza pubblica, l'attività di monitoraggio che sarà svolta dalla Corte per l'attuazione del federalismo fiscale. Peraltro, riguardo al procedimento di controllo sulla gestione, è stata segnalata l'opportunità di una modifica che introduca un adeguato contraddittorio con l'amministrazione interessata. Infine, nell'audizione in materia di federalismo fiscale del 12 febbraio 2009 (in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 545), la Corte precisa, ai fini dell'attuazione, il presupposto di un efficace coordinamento della finanza pubblica e l'obiettivo dell'armonizzazione dei bilanci pubblici "da realizzare attraverso la coerenza dei criteri di costruzione dei bilanci degli enti territoriali con il bilancio dello Stato e la registrazione delle poste contabili di entrata e di spesa di Stato ed enti territoriali in forme che consentano di ricondurle ai criteri rilevanti per l'osservanza del Patto di stabilità e crescita. La previsione è resa più stringente dall'estensione delle sanzioni anche al caso di mancato rispetto dei criteri di uniformità dei bilanci".

RESEARCH PAPER

Centro Studi sul Federalismo
Via Real Collegio, 30
10024 Moncalieri (TO) - Italy
Tel. + 39 011.6705024
Fax + 39 011.6705081
E-mail: info@csfederalismo.it

