UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "TOR VERGATA"

FACOLTA' DI GIURISPRUDENZA

DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO

XX° CICLO

La funzione di controllo della Corte dei Conti: profili evolutivi tra innovazioni amministrative, riforme costituzionali e processo di integrazione europea

Renato Cameli

Tutor: Prof. Claudio Franchini

Coordinatore: Prof. Antonio D'Atena

INDICE

Introduzione……3

1. IL PROBLEMA DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO NELLE RELAZIONI TRA POTERI DELLO STATO. L'ISTITUZIONE DELLA CORTE DEI CONTI NELLA L. 800/1862

1.1 ll controllo quale categoria logica e le problematiche della trasposizione di essa nelle scienze giuridiche pubbliche…….5

1.2 La funzione giuridica di controllo nella ricostruzione della dottrina giuspubblicistica dello stato liberale; la problematica dei controlli "politici"…….13

1.3 Il fondamento dei controlli amministrativi nell'ordinamento liberale: i principi di gerarchia e autarchia; la legalità quale parametro principale del controllo amministrativo…….....19

1.4 I controlli amministrativi: una prima distinzione ……....24

1.5. La funzione di controllo finanziario negli Stati liberali e l'istituzione della Corte dei Conti in Italia; profili generali e posizione nell'ordinamento……..30

1.6. La disciplina giuridica della funzione di controllo della Corte nella legge 800/1862; il controllo di legittimità e il controllo finanziario ……...40

1.7 L'evoluzione del sistema del sistema dei controlli e il T.U. 12.7.1934 n.1214 quale sostanziale conferma del modello della legge 800/1862……..52

2. IL CONTROLLO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA. LA LEGGE 20/1994 E LA CORTE DEI CONTI NELL'"AMMINISTRAZIONE PER RISULTATI"

2.1 I controlli nella Costituzione repubblicana: profili generali, principio di autonomia e posizione della Corte dei Conti……..58

2.2 La posizione istituzionale e la funzione di controllo della Corte dei Conti nell'art. 100 della Costituzione e nella successiva giurisprudenza costituzionale……..68

2.3 Gli elementi di crisi del modello "classico" dei controlli. Il rapporto Giannini e le linee guida dell'Intosai…….....83

2.4. La legge 20/1994. Il controllo di legittimità della Corte dei Conti nel nuovo assetto dell'amministrazione pubblica……...93

2.5. La legge 20/1994. (segue) Il controllo sulla gestione ed il rapporto con i controlli interni nell'affermazione di un'amministrazione" per risultati"……..100

2.6 La Corte dei Conti quale organo di controllo della Repubblica e il controllo sulla gestione quale centro del sistema di controlli amministrativi……..114

3. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V PARTE II COST

3.1 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione ex l. cost. 3/2001: la necessaria costruzione di un nuovo sistema di controlli coerente con le esigenze di autonomia degli enti territoriali. Profili generali…….121

3.2 L'(inattuato) art. 119 Cost.: il nuovo assetto della finanza pubblica nella Repubblica delle autonomie e il cd. "federalismo fiscale" in un policentrismo organizzativo……133

3.3 Le esigenze unitarie nell'ordinamento economico. I vincoli europei alla finanza statale: le norme del Trattato, il patto di stabilità e i riflessi nell'ordinamento interno……...140

3.4 La funzione di coordinamento della finanza pubblica quale elemento unificante e premessa logica per l'esercizio del potere di controllo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale……156

3.5 La Corte dei Conti nel riformato sistema delle autonomie territoriali tra nuove esigenze di autonomia finanziaria e limiti di bilancio derivanti dal Patto di stabilità…….165

3.6 La funzione di controllo negli ordinamenti regionali e nelle autonomie locali; il rapporto con la Corte dei Conti…….178

3.7 L'attività di controllo della Corte dei Conti nella Repubblica delle autonomie. I criteri contenuti nelle linee guida elaborate dalla Corte dei Conti per una moderna definizione della funzione di controllo nell'ordinamento nazionale ……..186

4. LA FUNZIONE DI CONTROLLO FINANZIARIO NELL'ORDINAMENTO EUROPEO: LA CORTE DEI CONTI EUROPEA E I RAPPORTI CON LA CORTE DEI CONTI ITALIANA

4.1 La funzione di controllo nell'ordinamento comunitario; la Corte dei Conti Europea quale organo di vigilanza sui conti pubblici dell'Unione……..198

4.2. La collaborazione tra la Corte dei Conti europea e le Istituzioni nazionali di controllo ex art. 248 del Trattato; in particolare, la posizione della Corte dei Conti italiana nell'esercizio della funzione di controllo sui fondi europei e la sezione per gli affari comunitari ed internazionali…….....217

4.3. La collaborazione tra la Corte dei Conti europea e le Corti nazionali ex art. 248 Trattato: modello di organizzazione a rete in funzione di coamministrazione?.....229

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'evoluzione della funzione di controllo della Corte dei Conti, osservazioni conclusive e profili critici ……237

Verso nuovi paradigmi per la funzione di controllo…….247

BIBLIOGRAFIA……..254

INTRODUZIONE

Oggetto della presente tesi è l'evoluzione della funzione di controllo della Corte dei Conti.

Il tema oggi è di particolare rilevanza in ragione della necessità non solo di ridurre le spese e, conseguentemente, di pervenire ad una gestione maggiormente oculata ed efficiente delle finanze pubbliche; la problematica dei controlli coinvolge infatti la stessa attività amministrativa *latu sensu* intesa, ossia la nuova struttura degli uffici e degli enti, nonché la formazione di nuove regole procedimentali coerenti con un'amministrazione "per risultati".

In particolare, dopo un'analisi storica circa l'istituzione attraverso la legge 800/1862 e lo sviluppo dell'organo di controllo finanziario nell'ordinamento, si analizzano le disposizioni della Carta Costituzionale concernenti la funzione di controllo, ivi comprese quella relative alla Regioni e agli enti locali: parte della dottrina ritiene infatti come, sia pure *in fieri*, negli articoli 100 (e, congiuntamente, 97 ed 81) fosse *ab origine* rinvenibile un *ubi consistam* anche per gli sviluppi futuri della funzione in esame.

Lo studio della funzione di controllo della Corte, nella dottrina odierna si sviluppa secondo tre diverse direttrici, strettamente connesse ed interdipendenti tra loro: in primo luogo, le trasformazioni dell'amministrazione che, sia sul piano strutturale sia su quello funzionale, pongono in crisi il modello classico dei controlli, caratterizzato dalla natura preventiva, di natura repressiva e basato sulla legalità quale criterio esclusivo di giudizio.

Sul punto si sottolineano almeno due diversi fenomeni; anzitutto, sul piano culturale, a partire dal "*Rapporto sui problemi dell'amministrazione*" di Giannini, autorevole dottrina già sottolineava negli anni settanta, sulla scorta dell'esperienza anglosassone, la necessità di un nuovo impianto complessivo della P.A. e, conseguentemente di nuove metodologie anche della funzione di controllo; successivamente a livello normativo si evidenzia l'enucleazione normativa di principi sull'azione amministrativa quali efficienza, efficacia, economicità nella legge sul procedimento 241/1990 che, in certo qual modo, implicano un nuovo metodo di studio dell'intero fenomeno amministrativo.

In secondo luogo, si sottolinea, quale fattore di cambiamento, la riforma costituzionale intervenuta a seguito della l. cost. 3/2001; questa, che sviluppa il principio di autonomia già contenuto nella Costituzione ex art. 5 cost, ha comportato l'abrogazione dei controlli esterni sulle

autonomie nonché, più in generale, quale logica premessa e base del sistema, l'equiparazione tra i diversi enti del governo territoriale ex art. 114 Cost.

In senso critico, tuttavia, sul punto, si sottolinea l'inattuazione di alcune fondamentali disposizioni, come quella dell'art. 119 relativa al sistema finanziario, ovvero, più in generale, l'assenza di un quadro organico di controlli nei confronti delle autonomie territoriali: la disciplina di questi ultimi è stata affidata infatti ad episodici interventi normativi nelle diverse leggi finanziarie.

Nell'incertezza della ricostruzione normativa, o, addirittura, nei veri e propri "vuoti" che la legislazione lascia, particolare rilievo ha assunto la giurisprudenza costituzionale: le sentenze hanno individuato nella Corte, coerentemente con un indirizzo già avviato nella nota pronuncia 29/1995, l'organo superiore di controllo della Repubblica, l'unico in grado di garantire la necessaria coerenza dell'ordinamento finanziario e il rispetto di parametri fissati in sede europea senza ledere il principio di l'autonomia degli enti territoriali.

Evidentemente, dall'analisi della giurisprudenza della Corte costituzionale e, congiuntamente, dalla normativa delle leggi finanziarie successive al 2000, è possibile desumere alcuni criteri e principi applicativi che oggi informano il sistema dei controlli. A livello strutturale, inoltre, la valorizzazione del principio di autonomia implica anche un radicale mutamento della funzione di controllo, con l'istituzione di sezioni autonome e distaccate sul territorio, sia pure coordinate a livello centrale.

In terzo luogo, ulteriore fattore di cambiamento che incide sul processo di trasformazione della funzione di controllo è costituito dal processo di formazione dell'Unione europea; orbene l'integrazione a livello comunitario, ormai anche sul piano economico implica l'evidente necessità di controllare il corretto ed efficiente utilizzo delle risorse di derivazione comunitaria nonché la tendenziale uniformazione sia dei parametri che dei criteri metodologici del controllo.

L'evoluzione della Corte nell'ambito europeo ha condotto altresì alla formazione di una sezione specificatamente dedicata agli affari internazionali e comunitari; a ciò si associa lo sviluppo di una rete di relazioni tra le diverse Istituzioni superiori di controllo.

Conclusivamente, si evidenzia come le trasformazioni della Corte riflettono cambiamenti della funzione di controllo in senso lato per cui risultano entrate in crisi alcune categorie dogmatiche elaborate storicamente della teoria generale.

1. IL PROBLEMA DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO NELLE RELAZIONI TRA POTERI DELLO STATO. L'ISTITUZIONE DELLA CORTE DEI CONTI NELLA L. 800/1862

1.1 ll controllo quale categoria logica e le problematiche della trasposizione di essa nelle scienze giuridiche pubbliche

Il termine "controllo" corrisponde lessicalmente ad una serie di significati profondamente diversi: in via generale, e necessariamente imprecisa, esso designa un agire umano secondario e accessorio, finalizzato a riesaminare un'altra attività di carattere primario o principale[1].

In epoca risalente fu sottolineato che l'espressione, a livello logico-semantico, aveva un duplice significato: in primo luogo, essa individuava un complesso di azioni volte alla revisione o riscontro di altre attività (umane e non) precedentemente effettuate; in secondo luogo, in termini più precisi, essa qualificava l'accertamento della rispondenza di un determinato atto o comportamento a particolari norme o prescrizioni: il concetto di controllo si configurava dunque anzitutto ascrivibile alla categoria dei fenomeni logici[2].

Quali condizioni necessarie e sufficienti perché possa configurarsi un'attività di controllo autorevole dottrina, più recentemente, individua "*l'esserci una funzione e l'esserci regole per lo svolgersi della funzione"*; in base a questa ricostruzione, la funzione sottoposta all'attività di verifica può consistere, ovviamente, in un complesso di operazioni poste in essere sia da una persona fisica, sia da un ente (pubblico o privato) cui è riconosciuta una soggettività

---

[1] Per una ricostruzione analoga, a livello logico-filosofico cfr. G. BERTI-L. TUMIATI, *Controllo*, in Enciclopedia del Diritto, X, Milano, 1962, 298; gli autori osservano che solitamente soggetto controllante e controllato sono diversi anche se le manifestazioni possono essere svolte da una sola persona e come,in questo caso, si tratterà più specificatamente di autocontrollo. Sulla problematicità della definizione, recentemente, G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale Vol. II, a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, 1343; in particolare l'autore evidenzia i significati più comuni, quali "*esame condotto a scopo di garantire la regolarità specificatamente dal punto di vista amministrativo e tecnologico; verifica accertamento, ispezione; vigilanza implicante una competenza e responsabilità specifica; azione continuata diretta a disciplinare un'attività secondo particolari direttive o convenzioni*". In senso lato, si rileva che il termine controllo include anche attività non strettamente riconducibili al significato letterale, quali, ad esempio, un dispositivo per il regolare funzionamento di un impianto o un dominio diretto di un soggetto su un altro o su di un determinato territorio. Infine sussistono significati traslati, come quelli che designano capacità o abilità varie. Per una compiuta analisi semantica del controllo si rinvia altresì a G. DEVOTO E G.C. OLI, *Dizionario della lingua italiana*, Firenze, 1995, 483.

[2] U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, Vol. II Parte II, Milano 1915, 608; sull'appartenenza dell'istituto del controllo ai fenomeni logici cfr. anche F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative*, in Giurisprudenza italiana, 1903, n.21, 49; la natura di fenomeno logico derivava dal fatto che esso risultava essere essenzialmente composto da una duplice fase: un momento di giudizio e una determinata misura strettamente connessa ad esso.

nell'ordinamento ovvero anche un oggetto immateriale; le regole di riferimento, parametro del controllo, possono essere fisiche, chimiche, meccaniche matematiche o derivanti da discipline non scientifico-naturali ma sociali, quali il diritto, la politica e l'economia[3].

Secondo una moderna impostazione teorica gli elementi strutturali della funzione di controllo, comuni a differenti ambiti scientifici, risultano essere tre: il rapporto tra due diversi soggetti (controllore e controllato); il potere-dovere (variamente modulato), in capo al controllore, di esercitare l'attività mediante cui si svolge il controllo; in terzo luogo, quale elemento "intrinseco", l'obiettivo del controllo, consistente nel verificare se ciò che costituisce oggetto di controllo corrisponda effettivamente a determinate regole o prescrizioni[4].

Dai rilievi effettuati emerge che la nozione di controllo, dunque, non è essenzialmente giuridica ma, quale categoria generale, caratterizza anche settori disciplinari assolutamente diversi; ciò comporta conseguentemente una certa genericità nel tentativo ermeneutico di individuazione degli elementi comuni dei diversi settori; specificatamente, nelle scienze sociali si aggiunge che l'istituto in oggetto, nei vari contesti storici, ha mutato profondamente caratteri strutturali e funzionali[5].

L'origine etimologica del vocabolo risulta essere, in ogni caso, di natura giuridico-amministrativa in quanto risalente all'espressione latina "*contra rotulum*" con cui si qualificava il registro di riscontro di dati tributari e contabili, impiegato dall'esattore, per la verifica del ruolo del contribuente: ciò conferma peraltro il primario rilievo che, nell'ambito delle organizzazioni pubbliche, acquisirono fin dalle proprie origini, gli strumenti e le operazioni preposti alla revisione di attività precedentemente compiute ai fini di acquisizione di finanze[6].

Nel settore dei rapporti giuridici, e, in particolare, in quelli di diritto pubblico, il concetto di controllo assume caratteri propri, pur mantenendo un precipuo e ineludibile fondamento nella

---

[3] M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1974, 1264; il quale correttamente rileva che "*il mondo in cui viviamo e…il mondo del futuro è e sarà pieno di controlli, delle specie più variate*": fra questi, quelli delle scienze mediche, quelli relativi agli apparati elettronici, meccanici, economici; acutamente si rileva come sia indifferente l'appartenenza o meno della funzione, ovvero questa può appartenere sia alla sfera propria del controllore che a quella altrui, nonché parimenti, come sia indifferente l'orientamento e la destinazione del controllo.

[4] G. D'AURIA, *op. cit.* 2003, 1344. Per una ricostruzione simile cfr. O. SEPE, *Controlli. Profili generali*, in Enciclopedia giuridica Treccani, IX , 1993, 2 secondo cui tuttavia gli elementi indefettibili possono ridursi esclusivamente a due: la distinzione di due figure soggettive; l'attribuzione di una funzione primaria ad una di esse e di riscontro e revisione ad altra; in effetti, la finalità del riscontro non sarebbe soltanto quella di accertare la regolarità dell'attività precedente ama parimenti, quella di garantire maggiormente la conformità all'interesse pubblico; l'A., in particolare, considera che il controllo non possa essere ridotto a mera verifica di regolarità e conformità ma debba coinvolgere la struttura dei rapporti tra le diverse amministrazioni.

[5] Sul punto, cfr. O. SEPE, *op. cit*, 1993,2 secondo cui il termine di controllo, appartiene, anzitutto al linguaggio delle scienze sociali. cfr. anche G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna*, Bari, 1990, secondo cui il controllo, al pari di di altri istituti giuridici è prodotto che scaturisce "*dalle tensioni, mediazioni, compromessi fra forze sociali in un dato momento storico*".

[6] M.S. GIANNINI, *op.cit.* 1974, 1264; G. VANNI, *Organizzazione degli uffici finanziari* in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano,,* a cura di V. E. ORLANDO, Milano 1915, IX, 1135.

generale nozione logica: esso si arricchisce di altri elementi di primario rilievo volti a definirne la funzione; la dottrina odierna individua, quale carattere peculiare rispetto alla categoria generale, quello del giudizio inteso come apprezzamento di norme atti fatti in relazione a regole prestabilite e, parallelamente, accanto al momento logico del giudizio, la presenza della "misura" finale[7].

La stretta corrispondenza tra il momento di "giudizio", inteso quale apprezzamento o valutazione di fatti o operazioni in base a parametri e discipline giuridiche e non, e la "misura" (positiva o negativa) conseguentemente adottata, costituisce il dato differenziale rispetto agli altri controlli, non strettamente giuridici, in cui le due fasi restano solitamente distinte.

L'estrema difficoltà di ricondurre ad unità concettuale la nozione di controllo, determina, conseguentemente, anche delle ambiguità in ordine sia all'elaborazione di una corretta definizione di controllo in senso giuridico sia all'individuazione dei caratteri di una funzione di controllo propriamente intesa; alle oggettive difficoltà di individuare una nozione compiuta del fenomeno, si aggiunge il rilievo che, anche nel mondo giuridico, la nozione di controllo risulta utilizzata in diversi contesti, alcuni dei quali sicuramente estranei all'ambito in esame, altri, viceversa, solo parzialmente riconducibili al fenomeno in oggetto.

In particolare, a questo proposito, si osserva che, sovente, nelle scienze giuridiche, la dottrina si sia limitata a trasporre acriticamente il vocabolo "controllo" da settori diversi e, dunque, tale termine sia stato impropriamente utilizzato: è il caso, ad esempio, del cd. "controllo" dei prezzi e dei cambi monetari; in queste circostanze è necessario evidenziare come sussista una vera e propria disciplina di settore mediante esercizio di attività amministrativa, svolta da un soggetto cui l'ordinamento riconosce la titolarità del potere relativo, che si conclude con l'emanazione di atti autoritativi; la fase *strictu sensu* di controllo resta dunque interna alla procedura complessiva e non assume rilievo autonomo; in definitiva, in questi casi, trattasi chiaramente di amministrazione attiva che si esplica attraverso procedimenti e caratterizzata dall'adozione di provvedimenti costitutitivi in senso classico, finalizzati alla cura di interesse pubblici e non volti all'accertamento della legalità o opportunità di un'azione precedentemente compiuta.[8]

Viceversa, in altri casi le procedure di controllo si concretizzano in atti giuridici specifici: in questo insieme si distinguono, a titolo esemplificativo, i controlli in funzione di osservanza

[7] Pone in rilievo l'elemento del giudizio quale dato caratteristico del controllo in senso giuridico G. D'AURIA, *op. cit.* 2003, 1344. Sul punto anche G. BERTI- L. TUMIATI, *op. cit.* 1962, 298; gli A. osservano tuttavia anche la radicale insufficienza della nozione logica ai fini dell'individuazione e qualificazione del controllo in senso giuridico; difatti esso costituirebbe in tal modo un semplice momento logico rinvenibile in una serie indefinita di attività amministrative; a conferma di ciò, gli A. adducono anche l'improprietà del linguaggio inerente alla possibilità di analizzare il controllo anche dal punto di vista gerarchico. Sul momento della misura quale fattore insieme al giudizio caratterizzante i controlli giuridici cfr. O. SEPE, *op. cit.* 1993, 2

[8] M.S. GIANNINI, *op. cit.* 1974, 1266; in altre circostanze, osserva l'A. la nozione di controllo è stata trasferita al linguaggio giuridico con maggiore proprietà, è il caso del controllo bancario: in questo caso sussistono infatti potestà di ordine, potestà repressive e vere e proprie potestà di controllo, quali ispezioni ed accesso.

(accertamento passaporti o verificazioni di identità, merci), in funzione di somministrazione di certezza pubblica, in funzione di conformazione pubblica (strumentali, cioè, all'attribuzione di qualità caratteri e situazioni soggettive che devono essere possedute da determinati soggetti nell'ordinamento); a questi si aggiungono i controlli sull'economia e sulla proprietà privata, aventi, peraltro, uno specifico fondamento in Costituzione, rispettivamente, ex art. 41 3° c. 42. In questi particolari procedimenti, l'attività di verifica e riscontro comporta l'acquisizione di fatti o interessi, che saranno oggetto di comparazione con altri dati o interessi propri dell'amministrazione procedente, o di altri soggetti, al fine dell'emanazione del provvedimento finale.

Il momento di controllo dunque, neanche in questo caso assurgerebbe a qualificazione autonoma: tale fase resta pur sempre inserita infatti in una funzione più complessa, composita di diversi elementi ed interessi che l'amministrazione deve acquisire[9].

Terza categoria dei controlli è quella propriamente denominata dei "controlli autonomi" o "puri", i quali consistono in veri e propri procedimenti amministrativi aventi quale specifica ed esclusiva finalità la verificazione della regolarità o dell'opportunità di una funzione precedentemente compiuta; essi si caratterizzano propriamente per la presenza di un giudizio, conseguente all'accertamento effettuato, e di una misura direttamente connessa all'esito del giudizio: il contenuto del provvedimento conclusivo del procedimento di controllo, ossia la "misura", consegue in via esclusiva, dal giudizio (di opportunità o legalità) di verifica sull'attività precedentemente svolta .

Mentre nelle due tipologie di controllo precedentemente analizzate l'attività di riscontro si esaurisce esclusivamente in un giudizio interno, inserito in un procedimento più complesso, al contrario, nell'ultima ipotesi, il *quid pluris* è dato della misura autonoma, sovente costituita da un atto amministrativo, idonea a incidere sull' attività amministrativa precedentemente svolta e collegata in via esclusiva all'esito del controllo.

Di questa specie si individuano distinte categorie, in relazione alla natura del controllo e all'oggetto della verifica: controlli di legittimità, merito, opportunità, gestione e riscontro contabile a ciascuna delle quali corrisponde una specifica disciplina giuridica in relazione alle profonde diversità strutturali e funzionali dei procedimenti relativi.

In definitiva sul punto, l'insieme di questi procedimenti di controllo è caratterizzato da un particolare elemento distintivo, ossia l'autonomia strutturale e funzionale [10].

---

[9]M.S. GIANNINI, *op. cit.* 1974, 1274 il quale osserva "*del controllo come momento giuridico resta ben poco; è il provvedimento che si fonda su più elementi uno dei quali è costituito dal controllo*". L'A. ovviamente sottolinea che, nel caso in cui l'autorità abbia una potestà di direzione, allora la situazione risulta essere più complessa; in questo ambito si porrebbero anche i controlli costituzionali, in quanto i procedimenti ad essi finalizzati, pur consistendo in un riscontro di conformità a disposizioni costituzionali, sono, in effetti finalizzati "*ad altra funzione costituzionale*".
[10]M.S. GIANNINI *op. cit*. 1974, 1278.

Particolari perplessità, *a latere* della tripartizione delineata, pone altresì la natura dei controlli sostitutivi e, più in genere il controllo sugli organi: nei primi, in particolare, l'ordinamento riconosce la possibilità, per un'autorità amministrativa, di intervenire al posto di altro soggetto, laddove quest'ultimo non adotti determinati atti o resti inerte nell'esercizio di attività pubbliche ovvero eserciti l'attività in modo inefficiente e inopportuno; nel secondo caso, in ragione di un'impossibilità di funzionamento di un determinato organo, ovvero in circostanze particolari di particolare gravità (quale, ad esempio, ripetute violazioni di legge) un altro soggetto può provvedere alla cura di un interesse pubblico attribuito appunto all'altro organo. Secondo una prima impostazione, in entrambi questi casi, il momento di controllo si pone quale premessa, ma tuttavia non assurge a momento centrale l'accertamento e della verificazione della regolarità ovvero dell'opportunità dell'azione del controllato; l'elemento centrale nel procedimento di sostituzione è dato dalla valutazione del perseguimento della realizzazione dell'interesse pubblico complessivo ai fini del corretto esercizio del potere sostitutivo[11].

In realtà, in queste ultime circostanze, malgrado gli opportuni rilievi, sembra indiscutibile riconoscere non soltanto una certa autonomia ma anche specifici effetti al procedimento di accertamento e controllo nei confronti degli organi: ragion per cui, la dottrina, anche più recente, ascrive questa particolare categoria all'interno del *genus* dei controlli giuridici, anzi ne sottolinea le peculiarità e le caratteristiche proprie come essenziali per comprendere la struttura dei controlli nel nostro ordinamento, pur evidenziandone i caratteri profondamente diversi rispetto al controllo su atti[12].

La tripartizione delineata (procedimenti di controllo che si risolvono *tout court* in amministrazione attiva, quelli che si inseriscono all'interno di un procedimento inclusivo di più interessi pubblici e, infine, quelli autonomamente ed esclusivamente rivolti ad una specifica funzione di controllo) ha indubbiamente il merito di individuare, all'interno di generali attività di controllo svolte da organi pubblici, quelle che acquisiscono uno specifico ed autonomo carattere di funzione; questa lettura dell'istituto non può comunque determinare l'esclusione dall'ambito della categoria dei controlli giuridici di una serie di procedimenti complessi, in cui il momento della verifica e del riscontro si inserisce in una procedura più ampia e composita di interessi.

L'odierno panorama giuridico, sociale e economico, si configura infatti alquanto articolato e, conseguentemente, le procedure di verifica si pongono in modo altrettanto diversificato e

[11] M.S. GIANNINI, *op. cit.* 1974, 1276.

[12] La dottrina in materia di controllo include la tipologia dei controlli su organi all'interno del *genus* dei controlli giuridici, pur sottolineandone le differenziazioni generalmente, in materia, G. BERTI-L.TUMIATI. *op. cit.* 1962, 303. Gli A., in particolare, affermano, come le procedure di controllo in esame siano in realtà ascrivibili complessivamente alle problematiche dei rapporti tra Stato- regioni-enti locali, ovvero, alle relazioni interorganiche di gerarchia. Più recentemente, sul punto, G. BERTI- N. MARZONA, *Controlli amministrativi*, in Enc. Diritto Agg. III Milano, 1999, 464.

multiforme; queste ultime sono oggi sovente caratterizzate, infatti, da una molteplicità di momenti logici distinti, prive di una "misura" riconducibile esclusivamente ed in via diretta all'esito del controllo: questa è frutto di una decisione assunta su una più ampia base di interessi; quale elemento comune, inoltre, è dato rinvenire una forte ausiliarietà e strumentalità nei confronti dell'azione principale oggetto della verifica[13].

Tale struttura è peraltro fisiologica in un sistema caratterizzato dalla moltiplicazione dei centri amministrativi, istituiti per il perseguimento e realizzazione degli interessi pubblici spesso configgenti fra loro: la funzione amministrativa di controllo dunque, oggi, si caratterizza essenzialmente per essere anzitutto una composizione di conflitti tra interessi pubblici diversi, di cui sono esponenziali i diversi centri responsabilità amministrativa.[14]

Allo stato attuale, in ragione delle incertezze e delle ambiguità che coinvolgono la materia, la definizione di controllo preferibile risulta comunque essere probabilmente ancora quella elaborata da Giannini secondo cui il termine di controllo, in senso giuridico, individua una "*verificazione di regolarità di una funzione propria o aliena*": intendendo, con tale formulazione, una particolare relazione in cui un'autorità o organo controllante verifica la conformità di un atto o attività a regole predefinite (non soltanto giuridiche), in virtù di un potere stabilito dall'ordinamento, al fine di assumere o far assumere particolari misure, necessarie a garantire la regolarità e l'opportunità delle azioni amministrative; tale definizione, non può escludere, in ogni caso, l'inserimento nel procedimento relativo di interessi ulteriori, rilevanti per l'adozione del provvedimento finale; inoltre, si osserva, la nozione di controllo, deve implicare anche necessariamente un momento dialettico tra controllore e controllato.[15]

---

[13] G. D'AURIA, *op. cit.* 2003, 1346; l'A. individua, a titolo esemplificativo, i moderni controlli sulle gestioni delle pubbliche amministrazioni o sugli andamenti della spesa pubblica; parimenti, in senso problematico si individua il controllo della Corte dei Conti che, anche qualora ravvisi l'illegittimità di un atto, comunque può con comportare la rimozione giuridica dell'atto, attraverso la procedura di "registrazione con riserva".

[14] Sulla funzione di controllo come composizione di interessi cfr. in epoca risalente, già lo stesso M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo,* Milano, 1950, I, 198, secondo cui "*il controllo non si volge all'emissione di un giudizio, come farebbe un giudice, ma ad un'azione successiva, mediante cui l'autorità controllante elimina l'errore- nel senso di inesatto agire- compiuto dall'autorità controllata…i due aspetti propri dei controlli, di eliminazione del conflitto di interessi e di eliminazione dell'errore non vanno mai dissociati, onde può dirsi che funzione dei controlli è l'eliminazione dei controlli è l'eliminazione di un conflitto che sorgerebbe da inesatto agire controllato*". Nel medesimo senso anche E. DALFINO. F. P. PUGLIESE, *I controlli come composizione operativa di interessi*, in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli Atti convegno di Studi Varenna 1988,* Milano, 1989, 25. O. SEPE *op. cit.* 1993, 2.

[15] In questo senso G. D'AURIA, *op. cit.,* 2003, 1344; il quale osserva come tuttavia detta formulazione escluda i controlli di natura privatistica di carattere societario su cui M. ERMINI, *il controllo contrattuale*, Milano, 2002. Secondo O. SEPE, *op. cit.* 1993, 1 detta definizione non avrebbe alcuna valenza scientifica, ma individuerebbe comunque le condizioni costituenti il minimo comun denominatore del controllo. *Contra* cfr M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nell'attività amministrativa,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1994, 998, secondo cui la definizione, pur rigorosa, non sarebbe idonea a descrivere la nuova tipologia di controllo sulla gestione

Nella nozione generale delineata inoltre, assolutamente indifferente è l'appartenenza della funzione oggetto della procedura di revisione allo stesso controllore, nonché l'orientamento e le finalità dell'attività di controllo.[16]

Ai fini di una corretta ricostruzione dell'istituto, è opinione consolidata in dottrina che l'analisi delle caratteristiche dei controlli giuridici e, segnatamente, di quelli amministrativi, ha, in ogni caso, specialmente nella realtà odierna, quale premessa necessaria il riconoscimento della strumentalità e dell'accessività di detta funzione rispetto alla funzione amministrativa attiva: in altri termini, il controllo ha la proprio *ratio* nel garantire e assicurare la conformità a norme giuridiche e, più in generale, il più efficace perseguimento dell'interesse pubblico da parte dell'amministrazione procedente[17].

L'attività di controllo può correttamente esercitarsi dunque soltanto accedendo a manifestazioni di potere amministrativo previamente effettuate, secondo le particolari discipline normative di volta in volta individuate *ex lege*: l'elemento funzionale di stretta dipendenza dal procedimento e dell'atto controllato vale a distinguerla dall'amministrazione attiva; a livello teleologico, inoltre essi differenziano dagli atti consultivi; il parere assolve infatti una funzione di consulenza nei confronti dell'agire amministrativo ed è naturalmente prodromico all'esercizio della funzione amministrativa attiva[18].

L'evoluzione del sistema dei controlli amministrativi si sviluppa dunque attraverso un rapporto di causa-effetto con l'evoluzione dei caratteri dell'amministrazione sia intesa in senso statico, come organizzazione di enti e uffici, sia dinamico, come esercizio dell'attività amministrativa; l'analisi di quest'ultime evoluzioni è quindi indispensabile per l'esatta comprensione dei fenomeni e degli istituti che coinvolgono i controlli stessi[19].

Accanto alla strumentalità, la dottrina individua altresì due ulteriori elementi direttamente connessi con il carattere normativo dei controlli giuridici: la doverosità e la tipicità; in particolare, in diritto pubblico, poiché i controlli incidono espressamente su attività amministrative regolate *ex lege*, devono essere disciplinati, almeno a livello di istituzione e tratti organizzativi fondamentali, da disposizioni normative primarie; inoltre, laddove istituiti, il carattere della doverosità impone che

[16] M. S. GIANNINI, *op. cit.* 1974, 1265; da un primo punto di vista l'ordinamento riconosce ipotesi in cui un soggetto attivo del controllo possa essere il medesimo sottoposto alla procedura di controllo (ad esempio, l'attività dell'ufficio di revisione dei conti e l'ufficio contabile); in secondo luogo, in merito all'orientamento e alle finalità, come visto, il controllo può essere o meno inserito all'interno di una determinata procedura più complessa.

[17] G. D'AURIA, *op. cit,* 2003, 1346. Peraltro, il carattere di strumentalità della funzione di controllo, determinerebbe secondo alcuni, l'esclusione dei controlli aventi funzione repressiva dall'insieme in oggetto: ciò in quanto gli organi di controllo non potrebbero modificare gli atti controllati proprio in ragione della strumentalità e accessività della funzione di controllo; analogamente G. BERTI-L. TUMIATI, *op. cit.* 1962, 300.

[18] G. BERTI L. TUMIATI, *op. cit.* 1962, 317. cfr. O. SEPE *op. cit.* 1993 secondo cui, logicamente e temporalmente si deve distinguere tra funzioni consultive, propedeutiche all'azione amministrative; funzione amministrativa propria, e funzioni di controllo il cui esercizio è successivo.

[19] G. D'AURIA, *op. cit.* 2003, 1352.

questi devono potere essere esercitati in modo efficiente ed efficace rispetto agli obiettivi prestabiliti[20] .

Peraltro, dato, strettamente correlato a quelli della strumentalità e doverosità dei controlli rispetto alla funzione amministrativa, è l'oggettivo rilievo ed importanza dei controlli stessi nell'amministrazione: autorevole dottrina, in tempi relativamente recenti, ha definito la generalizzazione del controllo a tutta l'attività dei pubblici poteri quale principio di costituzione materiale nell'ordinamento[21].

All'estensione dei controlli alla totalità dei settori dell'amministrazione consegue direttamente una notevole diversificazione delle procedure relative ad essi; i tentativi della dottrina giuridica rivolti alla sistematizzazione delle attività di controllo nei confronti delle amministrazioni, si sono fondati storicamente su differenti parametri, ciascuno dei quali relativo ad un aspetto rilevante nella definizione della funzione: a titolo esemplificativo, anzitutto, è stato analizzato il profilo strutturale ed il rapporto tra autorità controllanti e soggetti controllati, distinguendo tra controlli cd. "interni" e controlli esterni"; in secondo luogo, a livello funzionale, il momento temporale della verifica, differenziando tra preventivi e successivi; in terzo luogo, il regime degli effetti giuridici della misura adottata all'esito del controllo, l'elemento teleologico e l'interesse pubblico alla cui realizzazione è preordinato il controllo; infine, l'oggetto della verifica (se il singolo atto ovvero la complessa attività amministrativa).

A livello strutturale, inoltre, il momento di controllo si configura da sempre, e oggi in modo particolarmente evidente, quale strumento di organizzazione e coordinamento nei rapporti intersoggettivi pubblici: esso costituisce dunque un principio ordinatore delle relazioni tra i diversi enti, ovvero, all'interno della medesima persona giuridica, tra distinti uffici; è bene sottolineare come tuttavia esso sia stato variamente considerato in dottrina; talora espressione di supremazia, altre di sanzione, altre momento di verifica strumentale alla realizzazione di un interesse comune ad entrambi i soggetti di diritto[22].

---

[20] O. SEPE, *op. cit.*1993, 2. E' bene sottolineare, sul punto, che nella dottrina moderna, molti autori hanno evidenziato l'atipicità del sistema dei controlli; orbene tale concetto deve considerarsi connesso all'eccessiva frantumazione e diversificazione di controlli stessi, presso le diverse amministrazioni, giammai alla possibilità di istituire controlli *extra o contra legem*; la nozione di atipicità dei controlli ha una valenza meramente descrittiva di un fenomeno in atto nell'ammministrazione ossia la moltiplicazione degli organi preposti alla vigilanza.

[21] M.S. GIANNINI, *Diritto Amministrativo* I, Milano 1993, 327; l'A. rileva tuttavia come il principio dovesse ritenersi solo tendenziale in quanto, in ogni caso, comportando un rallentamento dell'azione amministrativa, non poteva avere applicazione assoluta.

[22] G. BERTI-L.TUMIATI *op. cit.* 1962, 300 e ss. I quali osservano come il sistema dei controlli, oltre che avere l'obiettivo di assicurare una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, determina anche l'attuazione dei limiti imposti dall'ordinamento alle diverse sfere di competenza ed ordinamento tra enti o organi; più specificatamente, nell'ambito degli enti territoriali, i controlli svolgono il ruolo di mantenere l'integrità dell' ordinamento generale dello Stato; gli A. sottolineano che siffatta descrizione in termini di limitazione della libertà dell'attività di controllo sia in ogni caso diversificata in relazione ai diversi periodi o momenti storici. Nel medesimo senso, in passato, cfr. F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1954, 377 e ss. Il quale

La dottrina, più recentemente, ha altresì sottolineato la difficoltà di una ricostruzione di un sistema di controlli, se non come sottosistema, quale momento di verifica conclusivo di un sistema di poteri; le contraddizioni presenti nel sistema generale del diritto pubblico si riflettono, inoltre, sull'insieme dei controlli che diventa conseguentemente, frammentario e contraddittorio; infine, si evidenzia una complessivo ridimensionamento dei controlli giuridici *strictu sensu* intesi, e il progressivo utilizzo, nella stessa disciplina positiva, di altri elementi derivanti da altre discipline.[23]

1.2 La funzione giuridica di controllo nella ricostruzione della dottrina giuspubblicistica dello stato liberale; la problematica dei controlli "politici"

L'istituto del controllo, e, segnatamente quello di legittimità, venne inquadrato nella dottrina risalente di teoria generale, tra le garanzie presenti nell'ordinamento attraverso cui si realizzava la tutela del diritto obiettivo e l'integrità del sistema giuridico complessivo; a ciò si aggiungeva la considerazione che l'istituzione di un efficiente insieme di controlli determinava, sia pure indirettamente, per i consociati, la consapevolezza che le norme giuridiche, da semplici pretese astratte, potessero tradursi in azioni concrete[24].

---

osservava che nello Stato moderno, in cui l'esercizio della sovranità risulta essere frazionato fra diversi soggetti, talora distinti dallo Stato stesso, la "*sintonizzazione delle attività di ognuno di questi organi e soggetti onde rendere armonica la integrale manifestazione della sovranità dello Stato*"presenta profili particolarmente problematici; ovviamente, si osservava come la composizione del conflitto tra l'autonomia e la differenziazione tra i singoli enti da un lato, e la necessità di evitare che attività o organi possano turbare l'ordine di insieme, costituisse una scelta di mediazione compiuta dall'ordinamento in relazione alle diverse esigenze ed opzioni politiche istituzionali: mentre gli Stati autoritari si caratterizzano per una penetrante possibilità di intervento dello Stato centrale sugli atti e attività di altri soggetti, al contrario nello Stato democratico devono essere valorizzati i momenti di collegamento e coordinazione tra i diversi soggetti pubblici. Il controllo dunque si pone quale uno degli strumenti con cui si realizza la conservazione dell'invalidità. Sul tema del rapporto tra autonomie e controlli scfr. G. GUARINO, *Autonomia e controlli*, in Giur. Compl. Corte Cass. 1951, XXX, 861. Sulla nozione di autonomia cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia (voce)* in Enciclopedia del diritto, IV, Milano, 1958, 356.

[23] Per un'analisi delle linee di tendenza recenti nel sistema complessivo dei controlli nella letteratura recentemente cfr. G. BERTI- N. MARZONA, *Controlli amministrativi*, In Enciclopedia del diritto, Agg. III, Milano, 1999, 459. L. SAMBUCCI, *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, 2005; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo*, Milano, 2003; G. D'AURIA, *op. cit.* 2003. A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005. V. CERULLI IRELLI- F LUCIANI, *I principi generali* in E.F. SCHLITZER, (a cura di) *Il sistema dei controlli della pubblica amministrazione* Milano, 2002, 1.

[24] G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato*, Milano, 1949, 303, e ss. L'A. osservava parimenti come la tutela giurisdizionale avesse viceversa quale obiettivo primario la garanzia del diritto soggettivo. Sui controlli come garanzia cfr. anche H. KELSEN *La democrazia* Bologna 2005 secondo cui, premesso che 120 e ss. "*l'idea di legalità, quantunque porti ad una restrizione della democrazia, deve essere mantenuta per realizzare la democrazia stessa, si debbono chiedere …tutte quelle istituzioni di controllo che garantiscono la legalità dell'esecuzione che solo una demagogia di veduta limitata respinge come inconciliabili con l'essenza di democrazia*" In definitiva, "*la democrazia senza controllo è a lungo andare impossibile*". Anche in Italia prevalse storicamente, nella fase iniziale, una concezione dei controlli come di garanzia, più recentemente cfr. L. SALVI, *Premessa ad uno studio giuridico sui controlli*, 1957 il quale rinveniva il fondamento dell'istituto in oggetto in un vero e proprio dovere per lo Stato di garantire il "*governo legale da parte dei pubblici poteri, insieme al buon andamento e all'efficienza"*. Chiaramente , nel senso di controllo come garanzia cfr. anche O. RANELLETTI, *Le guarentigie nella giustizia della pubblica amministrazione*, Milano, 1934, 193 secondo cui "*le guarentigie amministrative sono date dagli ordinamenti della pubblica amministrazione e, specialmente, dai controlli amministrativi*".

Un'efficace operazione in dottrina di *reductio ad unitatem* dell'istituto del controllo, riconosciuta ancora oggi attuale, benchè risalente, fu svolta dal Forti; segnatamente questi individuò tre distinti elementi quali caratteri essenziali del momento giuridico di controllo; anzitutto, una differenziazione (e probabile contrapposizione) di organi e volontà, tra soggetto controllore e controllato; in secondo luogo, la presupposizione di una precedente attività, in relazione alla quale il controllo si pone come sussidiario e consecutivo; in terzo luogo, una manifestazione di volontà dell'organo controllante nella quale si concretano gli esiti del giudizio logico dell'autorità controllante all'esito dell'attività di verifica o riscontro: quest'ultima, se favorevole, tende a produrre effetti giuridici positivi sull'attività stessa, al contrario se negativa, mira ad assicurare la rispondenza alle norme dell'agire amministrativo e ciò, influendo negativamente sull'efficacia giuridica degli atti controllati ovvero, sui soggetti titolari della funzione amministrativa oggetto di riscontro[25].

La funzione di controllo in senso giuridico veniva conseguentemente definita quale giudizio circa la rispondenza di specifiche attività, svolte dai pubblici poteri, a determinate norme e principi: necessari corollari erano, a livello strutturale, la possibilità che l'organo di controllo venisse posto in condizione di essere a conoscenza delle attività stesse e che il giudizio rivestisse un'efficienza pratica; in assenza di uno di questi elementi era evidente infatti come il controllo non potesse essere correttamente esercitato.

A livello cronologico e funzionale, inoltre, venivano correttamente delineate tre fasi logicamente consecutive: la conoscenza dell'attività controllata, il giudizio intorno ad essa e l'adozione dei provvedimenti conseguenti; ciascuna di queste, veniva osservato, risultava dotata di propri strumenti e caratteri[26].

[25] U. FORTI, *op. cit.*, 1915, 609; da sottolineare altresì che si distingueva a seconda che la differenziazione tra controllore e controllato fosse tra organi (e dunque all'interno della stessa persona giuridica), ovvero tra soggetti distinti (come nel caso di controlli dello Stato su enti locali). Nell'ambito dei rapporti tra centro e periferia inoltre, assumeva un contenuto problematico il potere per lo Stato di adottare atti di titolarità propria del Comune, senza un previo riscontro dell'attività dell'ente locale; in questi casi, per l'A. siamo pur sempre all'interno dei controlli. Da questa categoria andavano tuttavia escluse le cd. attività tutorie, in cui difettava una stessa attività concorrente; a quest'ultimo proposito, si osservava, lo Stato non interviene per correggere un'azione determinata ma *"per rendere possibile che si agisca per la soddisfazione di quel determinato gruppo di interessi"* (614); cfr. sulla funzione tutoria nei confronti del Comune S. ROMANO,; *Il Comune*, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. 2, Milano,1915. fra gli esempi di attività tutoria, si sottolinea l'ingerenza del prefetto nelle formazioni di rappresentanza amministrativa delle frazioni (art. 127 legg. com. e prov. 1908) e l'ingerenza della Giunta provinciale amministrativa, nella formazione e rappresentanza giudiziale degli stessi art. 129.

[26] U. FORTI, *op. cit.* 1915, 615; segnatamente, la funzione di controllo propriamente intesa si caratterizzava per le ispezioni e le inchieste nel momento conoscitivo e, consecutivamente, per il potere disciplinare in quello repressivo; ciascuno di questi momenti era caratterizzato da propri elementi strutturali e normativi.

La dottrina giuspubblicistica individuava, inoltre, tre distinte tipologie di controlli giuridici: il controllo politico (nel cui ambito era tradizionalmente incluso il controllo parlamentare), il controllo giurisdizionale e il controllo propriamente definito "amministrativo"[27].

L'elemento comune delle diverse tipologie di controllo era costituito dal dato teleologico generale definito, variamente, o come quello di assicurare un regolare e conveniente funzionamento dell'attività degli uffici ovvero, più specificatamente quello di garantire la conformità dell'azione dell'esecutivo (o, *rectius*, dell'intera amministrazione) all'interesse pubblico, come determinato normativamente *ex lege*.

La funzione di controllo si poneva, dunque, in questa ricostruzione, in posizione chiaramente strumentale e sussidiaria non solo in rapporto all'attività amministrativa "attiva" *strictu sensu* intesa ma altresì rispetto alla funzione legislativa; attraverso l'emanazione di norme primarie, infatti, il Parlamento determinava l'interesse pubblico da perseguire e disciplinava l'azione dei pubblici poteri: l'attività del controllo, in una fase successiva e sussidiaria, accertava la corrispondenza di detta attività alle norme giuridiche e si traduceva, in definitiva, in un giudizio tecnico di conformità-difformità rispetto al parametro di legalità.

Particolarmente controverso apparve fin dall'inizio l'inserimento del controllo cd. "politico" nell'insieme dei controlli giuridici; l'attributo "politico" individuava sia il controllo del corpo elettorale nei confronti delle Camere sia quello svolto da queste ultime nei confronti di Ministri e funzionari onorari in ordine all'azione dell'esecutivo (questa funzione di vigilanza veniva definita, più specificatamente "parlamentare")[28].

La dottrina prevalente escluse anzitutto dalla nozione giuridica di controllo le operazioni elettorali in genere e, in particolare, il cd. "rifiuto di rielezione" del corpo elettorale di un funzionario onorario (consigliere comunale, deputato): si rilevò infatti che, in questi casi, si trattasse

---

[27] U. FORTI op. cit. 1915, 617 il quale rilevava come la distinzione potesse effettuarsi sulla base della tripartizione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario intesi non in senso formale, ossia in ragione dell'organo che pone in essere la particolare attività, ma in senso materiale e contenutistico, in relazione cioè *"del carattere intrinseco che l'attività di controllo riveste"*. Analogamente, cfr. anche F. CAMMEO *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa,* vol. I Milano, 1911, 142 e ss. E. GUICCIARDI *La giustizia amministrativa* Padova 1942, 70:, Recentemente D'AURIA *op. cit.* 1344 L'A. sottolinea in particolare che l'insieme dei controlli giuridici si configura particolarmente ampio: la dottrina, al fine di sistematizzare i diversi ambiti, ha recentemente individuato alcune categorie, in relazione a specifici profili soggettivi, funzionali e teleologici: i controlli costituzionali, volti all'accertamento della legittimità costituzionale dei singoli atti o dell'attività dei poteri dello Stato; i controlli parlamentari, mediante cui Camera e Senato procedono all'acquisizione di informazioni; i controlli giurisdizionali, i controlli delle autorità indipendenti e, infine, i controlli amministrativi

[28] Sulla nozione di controllo parlamentare come espressione di una *species* rispetto al *genus* dei controlli politici cfr. CAMMEO *op. cit.* 1912, 142. A livello locale, era da ricondursi a questo schema peraltro il rapporto tra collettività territoriale e consiglio comunale.

di una scelta libera compiuta dal corpo elettorale che solo in senso atecnico poteva essere ascritta ai controlli giuridici.[29]

Maggiori perplessità suscitò, tra i controlli politici, il controllo parlamentare; questo, proprio delle esperienze costituzionali degli Stati di tradizione liberale, si svolgeva attraverso tre forme tipiche: l'una, generale, su tutti i rami dell'amministrazione, nell'esercizio della rispettiva attività finanziaria, mediante discussione e approvazione dei bilanci e approvazione di rendiconti; una seconda, speciale, sugli atti dei Ministri attraverso mozioni o interpellanze; infine, un'azione su atti di maggiore gravità quali, ad esempio, i cd "reati ministeriali".[30]

La problematicità della riconduzione di queste procedure di verifica alla categoria dei controlli giuridici derivava da specifiche valutazioni in merito ai profili strutturali e funzionali del rapporto di vigilanza delle assemblee parlamentari sull'esecutivo.

In primo luogo, si osservava infatti come il controllo politico, nella fase di formazione e svolgimento, fosse caratterizzato da episodicità, frammentarietà e disorganicità, difettando di requisiti quali completezza e continuità, indispensabili perché potesse configurarsi una funzione di controllo in senso tecnico; in secondo luogo, le valutazioni e il sindacato delle Camere risultavano essere relative non soltanto alla legittimità o opportunità dell'azione dell'esecutivo e delle amministrazioni ma era evidente come spesso si fondassero su parametri e fattori contingenti e parziali, quali ad esempio interessi di partito o di fazione economica-sociale; le procedure di verifica, dunque, non rispondevano principalmente a regole d'azione prestabilite né a criteri definiti ma risultavano essere mutevoli e instabili.

Da un punto di vista funzionale, inoltre, si osservava come le sanzioni relative a tale tipologia di controllo (tra le più importanti, censura, voto di sfiducia, ovvero mancata approvazione del bilancio) da un lato non risultavano spesso proporzionate rispetto agli scopi del controllo, dall'altra erano inidonee ad incidere sull'efficacia dell'atto emanato ovvero ad influire sull'indirizzo dell'attività amministrativa[31].

---

[29] In questo senso cfr. CAMMEO, *op. cit*. 1912, 143 e ss., il quale osservava come quello elettorale costituisse un giudizio, di natura complessiva e generale avente quale obiettivo l'utilità collettiva e non la stretta legalità o opportunità dell'atto; analogamente FORTI *op. cit.* 1915, 618.

[30] Per la tripartizione proposta in termini di controllo speciale, generale, straordinario cfr. CAMMEO *op. cit.* 1912, 144; in senso critico, l'A. osservava altresì come i controlli parlamentari, paradossalmente, risultassero essere maggiormente efficaci nei sistemi cd. di diritto costituzionale, in cui cioè il Governo rispondeva direttamente al Re piuttosto che in quelli in cui il Parlamento risultava essere titolare del potere di fiducia nei confronti dell'esecutivo; in queste ultime circostanze infatti, pur essendo privi della mozione di sfiducia, i Parlamenti avevano pur sempre numerosi strumenti, quali la mancata approvazione di legge di bilancio, per censurare ed ostacolare l'attività dell'esecutivo laddove vi fossero contrasti politici.

[31] E. GUICCIARDI, *op. cit.* 1942, 73; l'A. rilevava anzitutto che i controlli politici non determinavano necessariamente la soppressione dell'atto invalido; in secondo luogo, rispetto al rischio dell'emanazione di un atto invalido, essi risultavano essere particolarmente sproporzionati (specialmente per quanto concerne il rifiuto di bilanci, e la messa in stato di accusa di ministri) rispetto al rischio di immettere nell'ordinamento un atto invalido; viceversa, in un sistema parlamentare essi si sarebbero potuti tradurre in una mozione di sfiducia o censura ma queste potevano essere dettate da

In definitiva, sul punto, la funzione di controllo attribuita alle Assemblee rappresentative sull'attività dell'esecutivo e, conseguentemente, sull'amministrazione pubblica dello Stato, sebbene fosse elemento comune a tutti gli ordinamenti liberali nonché si configurasse quale dato di primario rilievo nei diversi assetti costituzionali, si caratterizzava in modo assolutamente peculiare rispetto all'insieme sistematico dei controlli giuridici *strictu sensu* intesi sull'azione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici, conferiti specificatamente ad autorità dell'ordine amministrativo; l'attività di vigilanza delle Camere, oltre che caratterizzata dagli elementi precedentemente esposti, costituiva, a differenza di altri controlli, espressione diretta di sovranità, e si situava all'interno della dinamica relazionale tra poteri dello Stato[32].

La dottrina poneva in parallelo con gli altri controlli giuridici il cd. controllo giurisdizionale; con tale termine si individuava il sindacato, ad opera dell'autorità giudiziaria, di comportamenti o atti dell'amministrazione, in un momento necessariamente successivo all'esercizio della pubblica funzione, e che, a seguito di regolare contraddittorio, si traduceva in un atto giuridico specifico denominato sentenza; il criterio distintivo sicuramente di maggior rilievo era costituito dai differenti caratteri che qualificavano la sentenza, ossia il provvedimento conclusivo del processo, sottoposta ad una precisa disciplina giuridica.

In ogni caso, è oggi pacifico che l'attività di controllo o verificazione, sia pure formalizzata in specifici atti di istruttoria, non assume, a livello strutturale e funzionale, il carattere di processo giudiziale finalizzato alla risoluzione di un caso controverso in termini di diritto ovvero, in altri termini, all'individuazione, nel caso concreto, del diritto applicabile[33] .

---

ragioni politiche contingenti piuttosto che da considerazioni specifiche sulla validità dell'atto; in definitiva, per l'A. "*i controlli politici sull'attività amministrativa hanno scarsissima rilevanza, poiché nella migliore delle ipotesi essi non possono condurre che ad incitare o a raccomandare al Ministro competente di porre rimedio alla lesione arrecata all'interesse pubblico, e cioè a stimolare da parte del Ministro stesso l'esercizio dei poteri che gli competono ex officio*" CAMMEO, *op. cit* 145; l'A. rilevava, in primo luogo, che la funzione di controllo fosse indubbiamente la prima e più importante attribuita alle assemblee rappresentative, anche in altri sistemi come il modello inglese; in secondo luogo, come essa fosse propria non solo del Parlamento nei confronti dell'esecutivo ma anche dei consigli locali nei confronti del sindaco. Inoltre, circa il principio di proporzionalità tra misura quale esito del controllo, "*la dimissione di un Ministro..sembra un danno pubblico immediato troppo grave perché gli si debba sacrificare un lieve e remoto interesse dello Stato, o un interesse individuale, o la nozione astratta di rispetto della legge*". Sul controllo parlamentare come controllo giuridico, nella risalente dottrina tedesca, R. GNEIST *Verwaltung, Iustiz, Rechtsweg*, Berlin, 1869 e dello stesso autore *English Verwaltungs recht:* per l'A. il controllo parlamentare si risolveva essenzialmente nel controllo ministeriale, ossia nella dinamica della responsabilità politica che si traduce nel determinare un indirizzo politico conforme alla volontà delle Camere; in definitiva dunque solo in casi estremi sussisterebbe un' efficacia negativa del controllo politico, che viene dunque definito come sussidiario.

[32] Più recentemente cfr. sul punto G. BERTI-L. TUMIATI, *op. cit.* 1962, 298; essi osservavano anzitutto che detti controlli, definiti anche costituzionali in ragione del carattere degli organi cui competono, erano esercitati dalle Camere nell'esercizio della funzione politica; essi colpivano soltanto in via mediata e dall'esterno la funzione amministrativa propriamente intesa, non avendo effetti immediati sugli atti né sulle persone (salvo l'ipotesi eccezionale della sfiducia)

[33] Cfr. M.S. GIANNINI, *op. cit.* 1974, 1271; per l'A. i giudici non controllano ma giudicano le amministrazioni, senza privilegi al fine di verificare la lesione di interessi dei privati in seguito ad attività illegittime. Sulla medesima questione, in epoca più risalente, cfr. CAMMEO *op. cit. 1915* 178, il quale sottolineava la coesistenza tra la funzione giurisdizionale e il controllo successivo di carattere gerarchico, individuando quale regola generale, la correlazione dei due modelli di controllo e la reciproca indipendenza; in altri termini il controllo giurisdizionale si pone su un altro

Il carattere della giurisdizione risulta dunque essere, più specificatamente, in rapporto alle altre modalità di controllo, suppletivo e residuale; come già osservato in tempo risalente dalla dottrina, infatti, essa interviene, nel caso sia necessario assicurare la tutela dei diritti individuali nei confronti dell'amministrazione, qualora le altre e precedenti funzioni di verifica non siano state in grado di assicurare la legalità dell'azione amministrativa e, dalla situazione di illegittimità sia derivata una lesione della situazione giuridica soggettiva.[34]

La funzione giurisdizionale mostra tuttavia numerosi elementi di similitudine con particolari procedure di controllo, segnatamente quelle esercitate da organi cui veniva riconosciuta natura giurisdizionale (come la Corte dei Conti di cui era, fin dall'inizio, sancita l'indipendenza) e, in generale, con i procedimenti di verifica e accertamento preventivi della legalità; questi consistono esclusivamente in un riscontro della conformità del provvedimento amministrativo al disposto della legge; detti controlli, effettuati da organi all'uopo preposti infatti, secondo la dottrina più risalente, non risultavano essere dissimile, nella sostanza, dalla funzione giurisdizionale; in particolare, l'operazione logica compiuta dall'autorità controllante, si osservava, non era dissimile da quella del giudice ordinario, che conosce dell'illegittimità ai fini della disapplicazione, sia a quella del giudice amministrativo, alla cui pronuncia consegue l'annullamento dell'atto[35].

Malgrado le palesi similitudini, le differenze tra controllo amministrativo di legittimità e funzione del giudice devono viceversa essere rinvenute, secondo la dottrina più recente, nella disciplina giuridica e negli effetti delle pronunce giurisdizionali; a ciò, peraltro, si aggiunge la considerazione più generale che, il controllo si configura attivabile *ex officio*, per la esclusiva tutela del diritto obiettivo a garanzia dell'ordinamento complessivamente considerato; viceversa la giurisdizione opera in una fase successiva, esclusivamente in caso di iniziativa di parte ed ha quale presupposto fondamentale la tutela dei degli interessi dei singoli.[36]

---

livello rispetto a quelli amministrativi *strictu sensu* intesi e, in nome della separazione dei poteri, interviene solo in precise circostanze; peraltro, in epoca risalente, si osservava dallo stesso Cammeo che "*se l'atto è discrezionale non potranno neppur dopo aver esaurito il ricorso conoscerne i tribunali, non perché è esaurito il giudicato, ma perché manca il diritto da far valere innanzi ad essi, e la loro potestà a conoscere della controversia*".

[34] In questo senso U. BORSI, *La giustizia amministrativa,* Padova, 1938, 6. L' A. osservava che il principio generale della giustizia amministrativa si fonda "*sulla coincidenza dell'interesse generale alla legalità dell'amministrazione con l'interesse particolare alla tutela del bene giuridico offeso o menomato nello svolgimento di questa*".

[35] Sul comune carattere neutrale della funzione giurisdizionale e dell'attività di controllo della Corte dei Conti, e dell'attività consultiva del Consiglio di Stato in tempi più recenti, cfr. A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione,* in Rivista di diritto processuale, 1964, 200; in particolare, si rilevava, le procedure di verificazione della Corte di Conti, ("*adottate con le formalità della sua giurisdizione contenziosa*") venivano realizzate da un organo *super partes, ab extra*, e allo scopo della più integrale realizzazione dell'ordinamento giuridico; radicalizzando, aggiungeva, per alcuni autori la similitudine concerneva non soltanto le procedure di controllo di legittimità, da un lato e dalla giurisdizione dall'altro ma vieppiù coinvolgeva anche l'insieme dell'attività amministrativa tout *court* , giacchè l'atto amministrativo, assumerebbe, secondo questa impostazione, la principale caratteristica di "*dichiarare quale sia il diritto nel caso singolo*" FORTI, *op. cit.* 1912, 629.

[36] Per una ricostruzione in quest'ultimo senso cfr. O. RANELLETTI, *op. cit.*, 1934, 195; per l'A. i controlli (sia di legittimità che di opportunità) si esercitavano esclusivamente nell'interesse generale ed obiettivo dell'ordinamento non in quello specifico delle persone che potevano essere coinvolte "*La tutela dei diritti individuali è solo un effetto*

Sul punto, occorre tuttavia evidenziare che il dato differenziale di maggior pregio tra atti di controllo e atti giurisdizionali deriva, secondo una riflessione più generale, propriamente, dall'inquadramento degli atti di controllo entro la categoria dei provvedimenti amministrativi: questi ultimi, esito di una funzione caratterizzata dall'attributo dell'imparzialità, perseguono gli scopi specifici dello Stato; al contrario, la giurisdizione "*ha lo scopo unico ed imparziale di assicurare l'osservanza del diritto obiettivo*"[37].

Malgrado le profonde diversità strutturali e funzionali tra essi, costituirebbe giudizio erroneo, e parziale considerare le singole categorie di controllo giuridico in modo separato; in effetti, malgrado le profonde differenze strutturali e funzionali, in primo luogo, non mancano i momenti di contatto e di scambio reciproco: ad esempio le relazioni annuali della Corte dei Conti nei confronti del Parlamento. In secondo luogo, si sottolinea la presenza del comune profilio teleologico di conservazione dell'integrità dell'ordinamento giuridico[38].

1.3. Il fondamento dei controlli amministrativi nell'ordinamento liberale: i principi di gerarchia e autarchia; la legalità quale parametro principale del controllo amministrativo

Il controllo amministrativo, secondo questa ricostruzione, si poneva dunque in relazione di *species* rispetto al *genus* dei controlli giuridici; la dottrina individuava tale categoria, anzitutto, da un punto di vista soggettivo: questi erano controlli esercitati da particolari autorità dell'ordine amministrativo su altri organi amministrativi, appartenenti o meno alla stessa persona giuridica pubblica; in secondo luogo, a livello funzionale, essi si realizzavano mediante atti amministrativi concreti e puntuali cui la dottrina riconosceva prevalentemente il carattere di vere e proprie dichiarazioni di volontà della persona giuridica pubblica; in base ad una minoritaria lettura, viceversa, tali provvedimenti configuravano dichiarazioni di scienza e di accertamento aventi ad oggetto una specifica attività precedente.[39]

---

indiretto, riflesso dell'esercizio efficace di quei controlli, cioè della legittimità e della bontà dell'azione amministrativa che essi assicurano. L'A. , parallelamente, poneva l'accento sulla differenza tra gli effetti della pronuncia giurisdizionale e il controllo amministrativo cfr. U. FORTI, *op. cit.* 1915, 630. Sulla necessità di distinguere tra effetti del giudicato e quelli dell'atto amministrativo cfr. F.CAMMEO *op. cit.* 1912, 165; questi, segnatamente, rilevava come la natura giuridica della sentenza fosse quella di dichiarazione di diritto, applicata ad uno stato di fatto irrevocabilmente accertato, idonea ad acquisire valore di giudicato una volta esauriti i rimedi di legge; ciò, a differenza dell'atto amministrativo, strumento giuspubblicistico attraverso cui l'amministrazione persegue gli scopi pubblici individuati *ex lege*. In secondo luogo, se l'atto amministrativo acquisisse un efficacia giuridica irrevocabile al pari della sentenza,non potrebbe rispondersi alla varietà e mutevolezza dei rapporti sociali e politici, nonché, non sarebbe consentito il riparo da errori; la revocabilità costituisce dunque, strutturalmente, un elemento differenziale rispetto alla sentenza.

[37] F. CAMMEO, *op. cit.* 165. Nell'ambito dei controlli preventivi di legittimità, particolarmente problematica apparve fin da subito il rapporto tra giurisdizione del Consiglio di Stato in sede di legittimità e attività di vigilanza della Corte dei Conti; segnatamente, circa l'oggetto della verifica preventiva di legittimità, questa includeva anche il vizio di eccesso di potere; inoltre, l'eventuale decisione della Corte, non precludeva la possibilità del ricorso al Consiglio di Stato.

[38] F. CAMMEO, *op. cit.* 1912, 136 e ss.

[39] F. CAMMEO, *op, cit.* 1912, 148 il quale evidenziava la finalità del perseguimento dell'interesse collettivo come dato strutturale dei controlli in esame, insieme al dato soggettivo; U. FORTI, *op. cit.* 1912, 619, individuava viceversa il dato

L'istituto dei controlli amministrativi dunque, includeva tutta l'attività amministrativa consistente in sindacato, riscontro, valutazioni, giudizi che determinati organi svolgevano su organi dell'amministrazione "attiva", al fine di assicurare la legittimità e l'opportunità nell'azione dei pubblici poteri.[40]

Elemento strutturale dei controlli amministrativi era costituito da un rapporto tra due diverse entità giuridiche pubbliche; specificatamente, gli autori riconoscevano la relazione di gerarchia e quella di autarchia quali criteri su cui fondare la funzione stessa.

Si osservava, in primo luogo, infatti che "*la nozione di controllo amministrativo è intimamente connessa a quella di gerarchia*" (Cammeo); secondo questa impostazione, mentre si operava una moltiplicazione degli organi amministrativi dello Stato, in base ai diversi criteri della competenza per materia e territorio, risultava essere necessario, al fine di garantire efficienza e giustizia nell'agire amministrativo, che tutte le diverse attività fossero esercitate secondo una certa unità di criteri giuridici e di opportunità. L'attributo indefettibile dell'unità nella formazione e nell'esecuzione della volontà della pubblica amministrazione poteva essere mantenuto soltanto attraverso il riconoscimento di una superiorità ad alcuni organi i quali, conseguentmente, acquisivano la titolarità di una serie di poteri variamente denominati e qualificati (ordine, direzione, vigilanza tutela) nei confronti di quelli di rango inferiore.

L'organizzazione amministrativa, fondata sul modello gerarchico, risultava essere storicamente propria degli Stati assoluti e, successivamente, le amministrazioni degli ordinamenti liberali la assunsero come propria.

Nel sistema cd. liberale, tuttavia, la categoria dell'unità dell'azione amministrativa e il conseguente principio di gerarchia acquisivano un'ulteriore specificità in ragione della considerazione che al vertice amministrativo era posto un Governo, progressivamente non più responsabile nei confronti del Re ma espressione fiduciaria delle Camere rappresentative del popolo; l'unità dell'amministrazione era dunque, anzitutto, rappresentata dalla *voluntas legis* a cui l'agire dei pubblici uffici doveva conformarsi.

---

maggiormente caratterizzante nel profilo funzionale e di disciplina dell'atto: erano amministrativi quei controlli che si esplicavano in provvedimenti concreti. In effetti la nozione di controllo nel senso giuridico-amministrativo avrebbe potuto essere tradotta con quella di "riscontro"; cfr. G. DE BRUN, *La Corte dei Conti*, Milano, 1912, 410; l'A. sottolineava infatti che è il portato proprio della nozione (assimilabile al francese controle, al tedesco kontrol e all'inglese control) ad essere alquanto complesso: esso includeva l'insieme di norme e strumenti volti a verificare l'attività amministrativa e contabile, al fine di assicurare il regolare svolgimento del procedimento, ovvero, rivelare errori omissioni, frodi, impieghi arbitrari di denaro; l'A. precisava che la nozione di controllo amministrativo comprendeva sia i controlli esercitati da specifici organi amministrativi interni che da esterni, quali la Corte dei Conti. Nella dottrina giuspubblicistica tedesca storica, il controllo era il complesso di mezzi atti possibilmente a impedire possibilmente gli atti nocivi di chi attende all'amministrazione, o se avvenuti, a scoprirli con facilità, rapidità e sicurezza. Cfr. F. RUHL, *Die Kameral Rechnungswissenschaft,* Darmstad, 1860) per cui il termine di controllo individuava l'unione delle misure che vengono prese al fine di rendere possibile la rapida scoperta di tutte le irregolarità e fin che è possibile impedirle.

[40] O. RANELLETTI, *op. cit*. 1935, 194.

In definitiva, sul punto, il potere di controllo risultava essere strumentale all'esercizio della potestà di sorveglianza propria del superiore gerarchico nei confronti dell'organo inferiore; essa implicava, secondo, una lettura classica del fenomeno, che la sfera di competenza dell'organo inferiore fosse interamente ricompresa in quella, solitamente più ampia, dell'organo superiore; in secondo luogo, il parametro del controllo era costituito non soltanto dalla legittimità, ma parimenti anche dall'opportunità dell'agire amministrativo; inoltre era riconosciuta sia la possibilità di annullare gli atti dell'inferiore sia quella di riformarli[41].

Il controllo nei rapporti di gerarchia era dunque espressione di un particolare potere di supremazia che si sviluppava secondo una duplice direzione; esso poteva consistere nella vigilanza o avere, più incisivamente, i caratteri della tutela, a seconda che si esplicasse sulla verifica di legalità ovvero si estendesse anche al merito.[42]

La funzione di controllo non esauriva tuttavia il proprio fondamento nella gerarchia ma, come osservato essa costituiva un importante elemento di qualificazione dei rapporti intersoggettivi di cd. "autarchia" e, segnatamente, sia nelle relazioni intercorrenti tra Stato ed enti territoriali, espressione di *self-government* delle collettività locali, sia nei rapporti con altre istituzioni pubbliche dotate di soggettività propria e distinta da quella dello Stato, entro il cui ordinamento tuttavia si situavano.

Il concetto di autarchia, secondo l'impostazione acquisita in diritto pubblico nel novecento ad opera di Santi Romano, ed ancora oggi valida, è definito dal concorso di un duplice ordine di elementi: la formazione di una persona giuridica per la cura di interessi propri di una parte della popolazione (ad es. Comuni) e, parallelamente, la titolarità in capo ad essa di pubblici poteri; ciò determina, per istituzioni diverse dallo Stato persona, la possibilità di porre in essere atti giuridici amministrativi equiparati, quanto ad effetti, a quelli statali: in definitiva l'autarchia è un particolare attributo di enti ed istituzioni, compresi nell'ordinamento giuridico generale, legittimate ad emanare

[41] Per una ricostruzione in questo senso cfr. F. CAMMEO, *op. cit.* 1912, 148 e ss. Sulla nozione di gerarchia, si rinvia alla fondamentale opera A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936; sul concetto di gerarchia inteso non solo quale legame tra soggetti dipendenti della medesima amministrazione ma "*linea concatenata delle autorità amministrative poste per gradi, e solo così atte a trasmettere fino all'ultimo lembo della realtà stataule la potestà sovrana*" G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa*, in Enciclopedia del diritto, XVIII, 1969, 616 e ss.; segnatamente l'autore individuava nei poteri di controllo una categoria dei poteri afferenti *latu sensu* alla gerarchia, insieme a quelli direttivi (che si sostanziano nell'ordine e nell'istruzione) e sostitutivi (sostituzione in senso stretto, avocazione, revoca); nel controllo l'A. considerava la vigilanza (anche ispettiva) e l'annullamento d'ufficio. Analogamente U. FORTI *op. cit.* 1915, 659 per cui "*il controllo amministrativo è essenzialmente connesso alla gerarchia*"; l'A. osservava a proposito come, parallelamente alla ramificazione degli organi amministrativi, diventano essenziali istituti di vero e proprio coordinamento in grado di mantenere una certa unità del sistema: il controllo si configura strumentale a tale obiettivo

[42] Sui controlli gerarchici come espressione di amministrazione attiva cfr. O. RANELLETTI, *op. cit.* 1935, 197. l'A. anzitutto, ricostruiva il concetto di gerarchia come "*complesso degli organi di un dato ramo dell'amministrazione, considerati uniti dal rapporto e vincolo di subordinazione*". Da detto rapporto di subordinazione nascevano i poteri degli organi superiori nei confronti degli inferiori. In particolare, in merito ai controlli gerarchici, questi erano considerati dall'A. quale una forma di amministrazione attiva dello Stato, sia nell'organizzazione della propria amministrazione, sia nello svolgimento dell'attività stessa; essi "*sono inerenti all'ordinamento gerarchico degli uffici amministrativi, per i poteri che gli organi superiori hanno nei confronti degli organi inferiori*".

atti amministrativi produttivi di effetti giuridici nell'ordinamento intero e non solo in quello particolare dell'istituzione di riferimento[43].

La dottrina giuspubblistica più risalente, al contrario, evidenziava come il dato identificativo della nozione di autarchia fosse costituito dal riconoscimento della coincidenza degli interessi statali con quelli particolari dell'ente autarchico: questi ultimi erano considerati inclusi nei primi secondo un rapporto di genere a specie; l'ente territoriale quindi è titolare di interessi collettivi, riconosciuti come pubblici per una generale investitura dello Stato.[44]

La natura pubblica degli enti territoriali derivava, secondo questa ricostruzione, dalla "*statalizzazione dell'interesse collettivo*" (Forti), di cui essi sono rappresentanti; dalla coincidenza tra interessi statali e interessi locali discendeva che il rapporto giuridico tra Stato e enti territoriali veniva qualificato secondo una relazione giuridica di obbligo per gli questi ultimi di agire per il perseguimento dei propri fini nei confronti dello Stato.[45]

Il sistema compiuto dei controlli costituisce, in tale contesto, una normale e fisiologica caratteristica del modello autarchico: attraverso l'espletamento di procedure di verifica e riscontro si doveva consentire infatti l'accertamento dell'opportunità e della legittimità dell'azione amministrativa dei pubblici poteri territoriali da parte di organi statali; si trattava, in via generale, di un potere espressione di "supremazia", (anche se ovviamente diverso strutturalmente e funzionalmente dalla gerarchia) correlato con l'attributo di sovranità dello Stato.

L'affermazione che il controllo contraddice l'autarchia, pur avallata da certa dottrina risalente, risultava dunque essere parziale; al contrario, i due concetti sono complementari giacchè l'ordinamento riconosce l'autarchia entro limiti ben determinati a livello statale, in rispondenza di interessi pubblici più ampi di cui solo lo Stato è portatore; i controlli, costituiscono, appunto lo strumento per accertare il superamento dei limiti in oggetto[46].

---

[43] Per una ricostruzione del concetto di autarchia cfr. S. CASSESE, *Autarchia,* in Enciclopedia del Diritto, IV, 1959; segnatamente l'A. ricostruiva il significato analizzando le varie nozioni; autosufficienza, pienezza assoluta di vita collettiva e sociale, e assenza di vincoli giuridici tra l'ente dotato di autarchia e altri enti; facoltà concessa a taluni gruppi sociali di amministrarsi per mezzo di propri componenti.

[44] O. RANELLETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto,* in Rivista italiana per le scienze giuridiche, XXXIX, 1905, 14; sul Comune in particolare, S. ROMANO *Comune* in *Trattato …cit.* a cura di V.E. ORLANDO 1915, 768.

[45] In relazione all'obbligo nei confronti dello Stato, osserva F. CAMMEO, *op. cit.,* 1912, 654 "*deve essere inerente alla stessa natura dell'ente, cioè nascere dalla sua stessa costituzione indipendentemente da un successivo e successivo vincolo giuridico, e deve essere fondato sopra una norma di legge scritta o di consuetudine avente forza di legge* " ciò vale a distinguere per il FORTI tale ipotesi di obbligo rispetto a quelli dei soggetti privati che esercitano attività amministrative; in questo secondo caso, in particolare, le limitazioni e gli obblighi vengono stabiliti espressamente,

[46] Nel senso che il controllo contraddiceva l'autarchia M. HAUORIU, *Precis de droit administratif ,* Paris, 1927, 236; cfr. O. MAYER per cui il controllo risultava essere naturale ma non essenziale nelle persone giuridiche pubbliche; l'A. rilevava che la funzione di controllo, pur non costituendo un'esigenza logica imprescindibile, ne confermava il carattere di primaria importanza e rilevanza storica O. MAYER, *Droit administratif allemand* IV, Paris, 1906, 310.

L'elaborazione del modello dei controlli autarchici veniva in ogni caso mutuata dall'esperienza dei controlli gerarchici; ciò, in quanto, i controlli gerarchici costituirono pur sempre un esempio precedente di particolare valore cui il legislatore decise di ispirarsi.

Il differente fondamento dei due modelli di controllo produceva tuttavia importanti riflessi sul piano della disciplina giuridica e, più in genere, sui caratteri strutturali e funzionali dello stesso controllo; a questo proposito, si osservava che, in primo luogo, mentre nel caso della gerarchia il controllo costituiva atto interno che spiegava la sua efficacia nell'ambito della persona giuridica pubblica, il controllo avente ad oggetto enti autarchici si svolgeva tra due distinti soggetti di diritto; in secondo luogo, il controllo gerarchico implicava, sovente, anche la possibilità di modificare l'atto; al contrario nel caso di controllo su enti autarchici, ciò era precluso: l'intervento in via sostitutiva in questi casi si caratterizzava in una fase successiva ed era distinto dal momento del controllo propriamente detto; inoltre, a livello strutturale, in quest'ultimo caso il provvedimento dell'autorità controllante veniva emanato in nome e per conto dell'autorità controllata, mentre, nel caso di rapporti gerarchici, l'atto adottato in via sostitutiva si considerava proprio dell'autorità superiore; infine, se il potere di controllo risultava strettamente connesso con la gerarchia, nei rapporti autarchici esso si caratterizzava, quale misura eccezionale, ammissibile esclusivamente nei casi determinati *ex lege*[47].

Il complessivo sistema dei controlli amministrativi si declinava dunque secondo un duplice ordine di principi, la gerarchia e l'autarchia, assolutamente diversi, come visto, ma entrambi caratterizzati dal comune nesso teleologico di assicurare, "*l'unità del volere statuale*", intesa anzitutto quale univocità delle determinazioni dello Stato, inizialmente impersonato nella figura del Re e, in un momento successivo, coincidente con lo Stato-legislatore: la legge si poneva infatti al vertice dell'ordinamento e la verifica del rispetto di essa da parte dell'esecutivo esauriva generalmente ogni altra necessità di accertamento.[48]

Dalla legalità quale parametro essenziale (anche se non esclusivo) conseguivano i caratteri della funzione amministrativa di controllo: anzitutto la generalità e la necessità dell'attività di controllo, sia pure, in virtù dello stesso principio di legalità, da esercitarsi soltanto nei casi e nelle circostanze previste dalla legge; in secondo luogo la riconducibilità di esso allo Stato-persona,

[47] U. FORTI, *op. cit.* 1915, 661; dall'immedesimazione nella stessa persona giuridica propria della gerarchia derivava per l'A. l'impossibilità di proporre ricorso per l'organo sottoposto al controllo; viceversa nel caso di autarchia, ciò era possibile in ragione della differenziazione soggettiva tra i due organi; circa l'impossibilità di modificare l'atto nel caso di controllo autarchico l'A. rilevava tuttavia come in effetti ciò potesse avvenire attraverso i controlli sostitutivi.

[48] F. CAMMEO, *op. cit.* 1912, 149; il quale correttamente osservava che *l'ubi consistam* storico-giuridico del controllo, dopo la rottura del modello feudale, fosse appunto costituito dall'accentramento nel Principe delle funzioni legislative, esecutive e giudiziarie; nella fase successiva, "*osserva nello stato libero….alla volontà del principe come individuo ed al suo interesse sono sostituiti la volontà dello Stato nella sua funzione legislativa , espressa dagli organi e cole forme statutarie, e l'interesse dello Stato, come interesse che personifica l'interesse della società* ". Parimenti, tale logica era applicabile sia nell'ambito dei controlli di gerarchia che in quella autarchici in cui l'attività di riscontro avrebbe avuto la finalità anche di evitare eventuali "sconfinamenti" dalla sfera di competenza dei singoli enti.

titolare del potere legislativo ed espressione del vertice gerarchico e congiuntamente, degli interessi pubblici nazionali. In definitiva la *ratio* comune dei controlli era anzitutto quella di garantire la conformità del singolo provvedimento al paradigma normativo, come espresso in primo luogo dalla legge dello Stato.

A livello strutturale si sottolinea che oggetto della verifica era costituito dal singolo atto; l'esito del giudizio era una pronuncia che si traduceva in provvedimento incisivo sull'efficacia degli stessi atti (in senso impeditivo, eliminativo etc); circa il momento di adozione del provvedimento di controllo, prevalentemente esso interveniva in una fase preventiva[49] .

L'obiettivo principale di detta funzione comunque, era dunque evitare che fossero immessi nell'ordinamento atti invalidi: la funzione di controllo aveva infatti l'obiettivo di garantire il rispetto e la salvaguardia dell'ordinamento giuridico in via preventiva e assoluta, al di là di ogni eventuale lesione di un interesse del cittadino privato; al contrario, il momento giurisdizionale potrà essere attivato solo successivamente in caso di lesione di interesse del privato.

In definitiva, sul punto, recentemente, veniva osservato come, nell'ordinamento liberale ottocentesco, l'obiettivo essenziale dei controlli fosse chiaramente quello di "*sostenere il sistema di legittimità dell'azione amministrativa*" (Allegretti)[50].

1.4 I controlli amministrativi: una prima distinzione

Il sistema dei controlli amministrativi, dotato di caratteri strutturali propri, si presentava, fin dalla prima elaborazione, alquanto diversificato; la dottrina risalente individuava alcuni fondamentali criteri di distinzione tra i controlli amministrativi, i quali ancora oggi, presentano una propria validità scientifica.

Una prima distinzione, di carattere tuttavia esclusivamente politico e avente natura descrittiva, elaborata in relazione ai controlli cd. di autarchia e, segnatemente per quelli dello Stato nei confronti dei comuni, era quella tra controlli straordinari e ordinari: questi ultimi erano quelli

---

[49] Recentemente, U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, 15 in particolare, p. 18: circa la natura del modello di controllo osserva l'A. come "*non solo i controlli esercitati dall'amministrazione sono amministrazione vera e propria e non giurisdizione (né, ovviamente legislazione)…ma non è affacciata neanche l'idea che si tratti di amministrazione in posizione speciale , per esempio contrassegnata da neutralità o altro tributo affine, come si farà più tardi* ".

[50] U. ALLEGRETTI, *op. cit.* 1995, 17; la legittimità costituiva, infatti, il principale *ubi consistam* dell'agire dell'amministrazione nello Stato Sulle problematiche del controllo di legittimità, in generale cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984, 68; in particolare, l'A. evidenzia le problematiche, storicamente emerse, concernenti il profilo dell'obbligatorietà dell'annullamento di un atto illegittimo e il riconoscimento di uno spazio di discrezionalità all'autorità controllante. Ancora sul controllo di legittimità quale espressione della società liberale ottocentesca e, più in generale, sui nessi tra la natura della funzione di controllo ed i cambiamenti del modello statale S. MANGIAMELI, *Il principio di legalità e il sistema dei controlli sull'attività degli enti locali* in *Legalità e controlli. Materiali del seminario della SSPAL L'Aquila 5-7 Aprile 2001*, Roma, 2002, 17 e ss. inoltre E. PRESUTTI, *Il controllo preventivo della Corte dei Conti*, Torino, 1908, che osservava come il controllo preventivo (di legittimità) in Italia avesse avuto uno sviluppo ben maggiore rispetto agli altri Paesi.

normalmente connessi all'attività giuridica del soggetto controllato e volti essenzialmente ad un maggior coordinamento tra diversi pubblici poteri; viceversa, i controlli straordinari consistevano in interventi attivabili di fronte a circostanze speciali ovvero in casi in cui risultava essere particolarmente grave la difformità tra l'agire amministrativo e le norme giuridiche ovvero i criteri di opportunità che devono essere rispettate dell'amministrazione. [51]

In secondo luogo, circa l'oggetto del controllo, veniva distinto tra controllo sulle persone e controllo sugli atti; nella prima categoria la procedura di verifica, e, *rectius*, il provvedimento conclusivo del procedimento di vigilanza, tendevano a influire esclusivamente sulla persona del funzionario perché questi adottasse un comportamento conforme a certe norme o principi di azione; viceversa, il controllo su atti comprendeva tutte le procedure di verifica sui singoli atti dell'amministrazione e incideva direttamente sull'efficacia dei provvedimenti stessi.

Il controllo sui funzionari (onorari e professionali) costituiva elemento strumentale all'esercizio dello stesso potere disciplinare che, secondo l'impostazione risalente, implicava uno stretto rapporto gerarchico tra funzionario e superiore-controllore; gli strumenti, anche più gravi, in cui poteva tradursi il controllo erano quelli della sospensione e rimozione del funzionario: da sottolineare, infine, sul punto, come i controlli disciplinari non escludevano ma si aggiungevano a quelli ordinari sugli atti.[52]

In relazione al momento della sua efficacia il controllo veniva distinto in preventivo e repressivo (o posteriore, secondo altra definizione); segnatamente esso era preventivo, qualora l'intervento dell'autorità controllante avvenisse nel processo di formazione della volontà dell'organo sottoposto al controllo: quest'ultima si considerava perfetta o efficace soltanto a seguito del positivo esito del sub-procedimento di verifica; al contrario, i controlli repressivi operavano in una fase diversa, ossia, allorquando gli atti fossero giuridicamente perfetti e sopra attività già

[51] U. FORTI, *op. cit.* 1915, 420; la distinzione si fonderebbe, in altri termini, su un diverso grado di incidenza sulla sfera di autonomia ("*libertà*" secondo l'A.) dell'ente territoriale di livello inferiore; il carattere di straordinarietà derivava inoltre anche dalla considerazione, più specifica, che esso non potesse svolgersi se non per un periodo temporale limitato. Esempio di controllo ordinario era quello della Giunta Provinciale amministrativa in materia di tutela economica nei confronti del Comune; esempio di controllo straordinario, viceversa, lo scioglimento dei Consigli Comunali ovvero tutti i casi in cui l'esercizio del potere sostitutivo alterava la normale attribuzione delle competenze del Comune.

[52] F. CAMMEO, *op. cit.* 1912, 152 e ss. il quale affermava la coincidenza tra il potere disciplinare dello Stato in via generale, da un lato e il cd. "*controllo disciplinare*", quale mezzo per assicurare la legalità e l'opportunità dell'azione amministrativa; questo consisteva nella minaccia di una coazione morale fisica o economica e si traduceva in una specifica sanzione, espressione di un vincolo di subordinazione gerarchica; di particolare interesse, inoltre la distinzione rispetto alle sanzioni di carattere penale: segnatamente, mentre in diritto penale sono doveri giuridici generali, nel caso di sanzioni disciplinari, speciali poteri disciplinari in ragione di specifici rapporti di sudditanza; per la natura della pena che ha carattere morale o materiale, ma giammai assume caratteri di reclusione; per l'apprezzamento discrezionale lasciato all'autorità che commina la pena, al contrario in diritto penale vige il principio del *nulla poena sine lege*; per le modalità applicative; in ogni caso, sottolineava l'A., l'efficacia del controllo era alquanto dubbia in ragione dei problemi in ragione e delle ingerenze politiche sugli stessi. Per un'ampia ricostruzione teorica risalente della problematica delle sanzioni disciplinari S. ROMANO, *I poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni* in Giurisprudenza Italiana, 1898, IV, 238 e ss.

esplicate: queste procedure di verifica si ponevano in modo assolutamente separato e distinto rispetto alla formazione della volontà controllata.

La dottrina giuspubblicistica era assolutamente concorde nel valutare assai positivamente il controllo preventivo, quale strumento "*più completo di assicurare sull'amministrazione l'ossequio alla legge e le rispondenze al fine*"[53] (Cammeo): esso implicava, necessariamente, un generale obbligo per le amministrazioni interessate di sottoporre i propri atti all'organizzazione di controllo, e, parallelamente, l'obbligo per l'organo controllante di prendere in considerazione l'atto in tempi ragionevoli; inoltre, a livello soggettivo, veniva osservato come fosse preferibile altresì che questa modalità di controllo fosse esercitata o da organo indipendente (quale la Corte dei Conti), ovvero da un organismo espressione di *self government*, al fine di evitare che il giudizio potesse essere influenzato da pressioni della classe politica o di organi gerarchici; infine, si aggiungeva, la sanzione del controllo preventivo risultava essere "*automatica e completa*" giacchè l'atto, prima del controllo, si considerava imperfetto e inefficace.

In definitiva, sul punto, secondo questa impostazione, l'estensione dell'accertamento preventivo di legittimità sui singoli atti era elemento strumentale e fisiologico per garantire la costituzione di un ordinamento giuridico fondato compiutamente sul principio di legalità e sul criterio della legittimità quale canone fondamentale dell'agire dei pubblici poteri

Già in epoca risalente vennero tuttavia evidenziati i rischi eventuali di una generalizzazione del controllo preventivo; si rilevava infatti come tale modello di verifica dell'azione amministrativa si poneva infatti in modo problematico rispetto al canone di efficienza dell'agire amministrativo; inoltre, l'ampiamento delle procedure in oggetto avrebbe determinato altresì la conseguente moltiplicazione degli organi di controllo[54].

In relazione alla posizione del soggetto controllante, a livello teorico, si sottolineavano due possibilità: o l'autorità titolare del potere di vigilanza diventava co-responsabile dell'atto, risultando priva del carattere indipendenza in quanto nell'amministrazione procedente, ovvero in caso fosse

[53] F. CAMMEO, 1912, 156, il quale osservava come "*il controllo preventivo è sommamente penetrante ed efficace*" ; FORTI *op. cit*. 1912, 624 per cui il carattere di automaticità del controllo di natura preventiva derivava direttamente dalla considerazione che la volontà dell'amministrazione non poteva considerarsi perfetta se non nel caso in cui fosse intervenuto provvedimento favorevole dell'autorità amministrativa. Successivamente, O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano 1935, 542 L'A. distinse , nell'ambito del controllo preventivo, quelli più specificatamente esercitati prima della formazione dell'atto rispetto a quelli che intervenivano in un momento successivo ma comunque prima dell'esecuzione. Esempio della prima categoria, era l'autorizzazione a stipulare un contratto a trattativa privata, invece che a conclusione di pubblico incanto; viceversa tipologie del secondo modello erano il visto (atto che accerta la legittimità del provvedimento sottoposto a controllo) e l'approvazione (atto che comporta anche una valutazione di merito circa l'opportunità e la convenienza dell'agire amministrativo).

[54] F. CAMMEO *op. cit.* 1912, 157, il quale rilevava come la generalizzazione del controllo preventivo quale soluzione per garantire l'ordinamento rispetto all'emanazione di provvedimenti *contra legem* "*aveva il difetto di tutte le soluzioni radicali d'essere praticamente inattuabile*"; inoltre, osservava, come "*un tale controllo conduca alla lentezza ed alla conseguente inefficienza dell'azione amministrativa, con pericolo dell'ineteresse statuale*".

riconosciuta la terzietà del soggetto controllore, questo era irresponsabile del provvedimento adottato[55].

Circa il rapporto tra provvedimento amministrativo e atto di controllo preventivo, autorevole dottrina ricondusse la relazione entro la specifica categoria dell'"*atto complesso*", considerando il primo quale risultato del concorso o collaborazione tra più volontà distinte e finalizzate al medesimo scopo, ossia il perseguimento del fine pubblico come individuato nella norma attribuitiva del potere di amministrazione "attiva"[56].

La migliore dottrina respinse tale ricostruzione dogmatica; si affermò infatti come detta forma di controllo "*nulla aggiunge al valore di atto*" (Cammeo)[57].

Il controllo preventivo costituiva, in definitiva, in base a questa ricostruzione, una condizione integrativa di efficacia di un provvedimento il cui contenuto era già definito e la cui

---

[55] F. CAMMEO, *op. cit*. 1912, 157; egli osservava inoltre che nell'ordinamento i controlli preventivi di maggiore rilievo risultavano essere quelli della Corte dei Conti, sia pure non estesi a tutti gli atti dell'amministrazione; a questi erano correlati quelli sugli enti locali.

[56] E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Roma, 1917, I, 168 e, dello stesso autore, *Il controllo preventivo della Corte dei Conti*, Torino, 1908, 126; l'autore sottolineava che, nel caso in cui, per l'emanazione di un determinato atto giuridico fosse necessaria una cooperazione di più soggetti, ciascuno dei quali titolare del potere di adozione di un atto, si configura l' atto complesso; tale ipotesi si differenzia nettamente quindi dai casi in cui per l'adozione del provvedimento fosse necessario il concorso di più soggetti estrinsecatesi tuttavia soltanto con un'unica dichiarazione di volontà; egli osservava altresì a riguardo come, la dottrina che contrastava con l'idea che il controllo preventivo costituisse atto complesso, , si fondasse su un'interpretazione erronea di BINDING *Die Grundung des Norddeutschen Bundes* in *Festgabene der Leipziger Juristen Facultat fur B. Windschend* Lipsia, 1888, 69, secondo cui il contratto produceva solo un vincolo delle volontà contraenti (*Willesbindung)* e non l'unificazione in senso stretto, giacchè le volontà, pur avendo lo stesso fine ed essendo complementari, assumono contenuto diverso e non possono integrarsi; a tale rilievo si controbatteva sostenendo appunto che, così come il contratto costituisce un atto unico, pur essendo costituito da due volontà diverse, *sufficit* un semplice vincolo teleologico per formare un atto unico e non è necessario l'identità di contenuto. A questo proposito, da respingere l'impostazione di secondo cui i singoli atti avrebbero ciascuno una propria finalità (cfr. G. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione,* in Arch. Giur., 1903, 17) in quanto, a quest'ultimo proposito, in relazione all'attività di controllo " *è chiaro peraltro che l'oggetto ultimo a cui s'intende è sempre uno, quello del più efficace soddisfacimento dell'interesse pubblico a cui vuol provvedere l'atto da emanare previa autorizzazione, proposta o parere o soggetto a visto o approvazione..bisogna distinguere i moventi che possono determinare in un senso o nell'altro la volontà dei singoli organi e l'interesse ultimo cui deve provvedere l'atto*". In definitiva, sul punto, pur avendo ciascun atto una propria individualità ed effetti giuridici propri essi compongono un unico atto giuridico amministrativo di natura complessa; ciò provoca determinate conseguenze, quali, ad esempio, in caso di annullamento di un atto semplice, la caducazione di tutti gli atti conseguenti.

[57] F. CAMMEO *op. cit.* 1912, 159 il quale affermava che "*il controllo preventivo ha carattere di integrazione giuridica dell'atto amministrativo e lo rende perfetto*"; l'atto dunque sarebbe giuridicamente perfetto e il visto o l'approvazione costituirebbero una mera *condicio juris.* Analogamente FORTI (*op. cit.* 735) reputava insufficienti gli elementi individuati in letteratura per qualificare un atto complesso ossia la cooperazione di due volontà distinti, da un lato, e l'assenza della natura contrattuale. In particolare, in questi casi non vi sarebbe certezza se ci si trovi innanzi a un atto unilaterale ovvero ad un *tertium genus* rispetto al contratto e all'atto unilaterale; l'A. sosteneva tuttavia che laddove vi fosse cooperazione in sé si dia luogo ad una volontà unica, la quale, pertanto potrà variamente dar luogo, ad atti unilaterali ovvero bilaterali: elemento distintivo dell'atto complesso (rispetto agli atti plurimi o collegiali) risultava essere la volontà comune, o, meglio, la fusione delle volontà; ciò avveniva quando le volontà cooperanti avessero un medesimo contenuto e mirino all'identico obiettivo; mirassero alla realizzazione di un unico interesse: in assenza di alcuni di questi requisiti le volontà non possono considerarsi omogenee e dunque non possono fondersi. In definitiva *meglio che di un atto complesso dovrebbe parlarsi di un atto di volontà complessa*. Nel medesimo senso, DONATI, *op. cit*. 17 e ss.; il quale distingue tuttavia tra interesse comune e interesse unico. Sulla ricostruzione tra atti plurimi e atti complessi cfr. anche S. ROMANO, *op. cit*. 40 e ss.; U. BORSI, *L'atto amministrativo complesso,* Torino ,1903. V. BRONDI *L'atto complesso nel diritto pubblico,* in *St. Schupfer,* 1898. Recentemente, M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo,* 1993, II, 109.

responsabilità era propria, in via esclusiva, dell'autorità amministrativa titolare del potere di amministrazione attiva; la dottrina più risalente, in ogni caso, pur riconoscendo la natura di condicio juris a questi atti di controllo, negava peraltro l'equiparazione con la condizione legale, in ragione dell'assenza dei requisiti di volontarietà e della accidentalità: successivamente tuttavia fu evidenziato come in effetti, pur permanendo le differenze, il controllo assumeva nelle forme sostanziali i caratteri della condizione[58].

In ogni caso, dal carattere di *condicio iuris* derivava altresì anche il carattere retroattivo dell'atto stesso di controllo[59].

I controlli repressivi, al contrario, intervenivano quando gli atti erano già perfetti; essi dunque non costituivano in alcun modo un'integrazione d'efficacia, ma, al contrario, si configurarono fin da subito quale un rimedio posteriore all'illegittimità ovvero all'inopportunità dell'atto; essi si distinguevano in relazione alla loro attivazione, se spontanei ovvero se attivati *ex officio* dall'autorità controllante (lo Stato nei confronti degli enti autarchici ovvero il superiore gerarchico); particolarmente perplessa apparve poi la qualificazione della posizione del privato che attivasse il potere repressivo nei confronti dell'amministrazione altresì la possibilità di includere i poteri di autotutela dell'amministrazione nell'insieme dei controlli posteriori[60].

All'interno dei controlli repressivi, venivano inseriti, secondo autorevole dottrina, i controlli sostitutivi, il cui elemento caratteristico risultava essere nella sostituzione dell'organo controllante

---

[58] Nel senso di negare il carattere di condizione all'atto di controllo, cfr. U. FORTI, *op. cit.* 791; al contrario, nel riconoscere che le differenziazioni riguardano solo il momento di estrinsecazione e di sostanziale similitudine sostanziale tra i due modelli di controllo cfr. A. FALZEA, *La condizione,* Milano, 1942, 95 e ss. Più recentemente, per una ricostruzione della problematica sulla natura giuridica dell'atto di controllo cfr. G. BERTI- TUMIATI, *Controlli amministrativi, op. cit.,* 310 secondo cui gli atti di controllo possono classificarsi tra le dichiarazioni di volontà in quanto il giudizio dell'organo di controllo sulla validità dell'atto si traduce in una manifestazione tesa a produrre effetti propri, soddisfacendo direttamente determinati interessi pubblici, affidati appunto alla cura degli organi di controllo. Analogamente cfr. A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, 274.

[59] G. BERTI-TUMIATI, *op. cit.* 311 i quali osservavano tuttavia come la retroattività sia in effetti solo astratta in quanto, in effetti, l'atto sottoposto a controllo non produce alcun effetto prima di essere intervenuto il controllo.

[60] Nel caso di controlli successivi "spontanei" , osservava CAMMEO, *op. cit.* 159, si ponevano quattro ordini di ostacoli: anzitutto l'estrema difficoltà di individuare tutti gli atti degli organi inferiori da parte dei superiori; in secondo luogo, giacchè l'atto amministrativo era già stato preso in considerazione da altra autorità, risultava essere problematico sic et simpliciter riprendere la visione in ragione della presunzione di legittimità; in terzo luogo, era ben possibile che, dal punto di vista dell'interesse collettivo, un atto ancorché illegittimo non potesse essere annullato in quanto sarebbe potuto derivare maggior danno dall'annullamento che dalla conservazione dell'atto stesso; (ad esempio, art. 100 reg. della legge com. e prov. In corrispondenza dell'art. 278 della legge com. e prov.) secondo cui il governo aveva la facoltà (ma non l'obbligo) di annullare un atto degli enti locali viziato da illegittimità;. Circa specificamente, l'azione di annullamento promossa da un privato, L'A. distingueva l'ipotesi in cui l'istanza del privato non costituisca di per sé motivo sufficiente per ottenere l'attivazione del processo di controllo e revisione, ed è dunque necessaria una coincidenza tra interesse del privato e interesse della collettività, da quella in cui essa sia riconosciuta *ex lege* e dunque sia riconosciuta quale diritto subiettivo nei confronti dell'amministrazione statale. Nel senso di individuare nei controlli repressivi l'autotutela della pubblica amministrazione cfr. E. GUICCIARDI *op. cit.* 77 e ss. Il quale asseriva, anzitutto come , perché potesse avere una qualche utilità, era necessario che avesse effetti retroattivi (distinguendo tuttavia in quest'ultimo caso l'ipotesi di annullamento di illegittimità, sempre retroattivo, da quelli di inopportunità, mentre nel secondo, al contrario, qualora l'inopportunità sia successiva, l'effetto sarà *ex nunc*); inoltre, il controllo repressivo, secondo questo autore, in caso di illegittimità, risultava sempre e comunque necessario giacchè l'illegittimità "*attesta inequivocabilmente la loro difformità dall'interesse pubblico originario e non si può ammettere che l'amministrazione lasci sussistere scientemente l'amministrazione e l'atto*" .

sull'organo controllato; esso veniva distinto, in relazione ai controlli autarchici del Prefetto o della Giunta Provinciale amministrativa sugli enti comunali, in base a particolari profili strutturali e funzionali.

Una prima tipologia di controlli, operava soltanto per la correzione di un singolo comportamento concreto, lasciando intatto l'ordine delle competenze; una seconda, viceversa, si fondava su di una competenza attribuita *ex lege* in modo concorrente al controllore a all'autorità comunale; infine, in particolari circostanze, era possibile che il controllo sostitutivo alterasse il normale riparto di competenze tra organi: in quest'ultima circostanza si ascriveva l'ipotesi della nomina di un organo straordinario, investito del potere relativo dall'autorità di controllo; quest'ultima tipologia di sostituzione poteva essere totale o particolare, se relativa a singoli atti. Mentre nei primi due casi, si osservava, l'emanazione del provvedimento era imputabile all'autorità controllante nell'esercizio dell'attività di controllo e questa non diveniva organo del Comune, viceversa nell'ultimo caso il potere di controllo si esauriva nella nomina dell'organo straordinario che, in quanto tale, emanava atti non solo imputabili al Comune ma propri del Comune stesso.[61]

Il criterio distintivo maggiormente rilevante era individuato nella *summa divisio* tra controlli di legittimità, da un lato, e di opportunità dall'altro[62].

In particolare, i primi erano considerati quelli diretti all'accertamento che l'attività amministrativa si svolgesse secondo i limiti e nelle modalità previste da disposizioni di legge o regolamento; segnatamente, secondo la prevalente interpretazione della dottrina e giurisprudenza, la verifica aveva ad oggetto i vizi come individuati nel Testo Unico del Consiglio di Stato e dunque, includeva anche il sindacato sul corretto uso della discrezionalità amministrativa; al contrario, i secondi costituivano un giudizio avente ad oggetto la "*convenienza amministrativa*", ossia le scelte in ordine al perseguimento del pubblico interesse che gli enti devono perseguire; in quest'ultimo caso vi è un vero e proprio riesame del provvedimento avente ad oggetti l'effettivo perseguimento, da parte dell'organo competente, delle finalità predeterminate dalla legge, nelle circostanze in cui è stato adottato[63].

---

[61] U. FORTI, *op. cit.* 625, in particolare, tra le forme di controllo della prima categoria l'A. individuava lo stanziamento delle spese obbligatorie nella gestione del bilancio che poteva essere fatta *ex officio* dalla Giunta provinciale amministrativa laddove il Comune fosse inerte ex art. 213 l. com. e prov.; tra le ipotesi di sostituzione in ipotesi di potestà concorrente, il potere del Prefetto in ordine al all'iniziativa dei Consigli (art. 286 l. com.): le ipotesi del terzo caso, peraltro più gravi, sono quelle dello scioglimento dell'amministrazione comunale e provinciale ex artt. 316 e 317 l. com. prov. ; segnatamente, i controlli dei primi due tipi sono definiti come ordinari, quelle del terzo tipo straordinari.

[62] In effetti la nozione di opportunità sarà successivamente abbandonata dalla dottrina che preferirà al contrario il merito; al contrario nella sua ricostruzione FORTI espressamente escludeva tale nozione dall'analisi: il concetto di merito infatti veniva utilizzato in sede giurisdizionale per individuare talune controversie in cui sussiste un esame completo della questione, comprensivo degli accertamenti di fatti e circostanze, ma sempre per la risoluzione di controversie giuridiche.

[63] La dottrina più risalente escludeva che i termini "merito" e "opportunità" fossero coincidenti; veniva osservato infatti che quest'ultimo vocabolo si intendevano quei particolari procedimenti giurisdizionali che si caratterizzavano per costituire un esame completo della questione, ivi inclusi i presupposti di fatto, ma, in ogni caso, ciò sempre allo scopo

Il rapporto tra legittimità e opportunità veniva ricostruito in dottrina in termini di "*gradazione*"; la verifica dell'opportunità, si osservava, comprendeva implicitamente anche quella di sindacare la legittimità in ragione della riflessione per cui attribuire un controllo circa le modalità dell'azione amministrazione di adattarsi al caso concreto, in relazione alla maggiore o minore convenienza, presupponeva altresì la possibilità di sindacare la stessa amministrazione da un punto di vista assolutamente non discrezionale, ovvero la rispondenza alla legge. Secondo un'impostazione *majori ad minus* in definitiva, sul punto, laddove ci fosse controllo di opportunità sussisteva normalmente anche sindacato di legittimità[64].

In ragione della profonda differenziazione della natura delle norme poste alla base della verifica (di legalità o di opportunità), le autorità preposte ai distinti controlli erano spesso distinte; in dottrina erano tuttavia astrattamente ammissibili delle forme miste di controllo, connotate dalla compresenza di profili di legittimità e merito; tra queste ultime, segnatamente, lo scioglimento dei consigli comunali ovvero, più in genere l'esercizio dei poteri sostitutivi[65].

I criteri distintivi elaborati dalla dottrina più risalente costituiscono, in definitiva, un presupposto essenziale ed ancora attuale, da un lato ai fini dell'inquadramento della disciplina generale dei diversi tipi di controlli e dall'altro, più in generale, dell'individuazione, della categoria dell'istituto giuridico del controllo quale funzione amministrativa autonoma e specifica rispetto alle normali.

1.5. La funzione di controllo finanziario negli Stati liberali e l'istituzione della Corte dei Conti in Italia; profili generali e posizione nell'ordinamento

---

di decidere una controversia di natura giuridica cfr. U. FORTI *op. cit.* 628. Sulla medesima questione S. ROMANO *Le giurisdizioni speciali amministrative* Vol. III, in *Trattato* a cura di ORLANDO, 549 e 589, F.CAMMEO, *op. cit*. 332

[64] F.CAMMEO *op. cit.* 1912, 157 secondo cui il controllo di opportunità "*non va mai da solo e abbraccia anche la legittimità sia per il principio che il più comprende il meno, sia perché, dal punto di vista dello stato, anche la legittimità è un'utilità da apprezzarsi*"; per C. nei rapporti di gerarchia, il controllo era ristretto alla legittimità esclusivamente nei casi in cui ciò fosse espressamente previsto: la regola nei rapporti gerarchici è quella del controllo anche di merito; al contrario, nel caso di rapporti autarchici il controllo sul merito è ammissibile esclusivamente in casi in cui entrino in gioco interessi di particolare rilievo, essenziali per il funzionamento dello stesso

[65]. Particolarmente perplessa, appariva tuttavia l'equivalenza tra legittimità e utilità ciò in quanto nel caso della legalità si trattava di utilità in senso assoluto assolutamente non soggetta ad un apprezzamento: in ragione di ciò il controllo il sindacato di legittimità quindi si diversificava nettamente sotto questo profilo "per la differenza di elementi tecnici in base a cui si si compie l'apprezzamento dell'attività controllata. FORTI, evidenziava altresì la necessità di una distinzione anche in ragione delle diversità culturali tra le due categorie del personale preposto al controllo 636. Da evidenziare inoltre la distinzione tra vigilanza e tutela, differenziazione fondata sul carattere delle norme costituenti il sindacato; nel caso di vigilanza trattasi di controllo di legalità, nel caso di tutela di controllo di merito. RANELLETTI *op. cit.* 200, giudicava essere un problema politico e non altro quello di estendere il controllo anche al momento della convenienza e opportunità amministrativa. Inoltre, più in generale, si osserva che la norma giuridica quale parametro del controllo implica sovente per la sua applicazione l'accertamento di determinati stati di fatto, che, a loro volta, possono essere accertabili o con ordinari attività di senso comune ovvero valutabili con criteri tecnici; sottocategoria di questa categoria, peraltro, è data da particolari accertamenti fondati su criteri di natura tecnico-amministrativo, ossia risultanti da apprezzamenti intorno al pubblico interesse (ad es. concetti come pubblica necessità, urgenza e necessità); sul punto CAMMEO *La competenza di legittimità della IV sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici* in *Giurisprudenza Italiana* 1902, III, 275

Tra gli organi preposti all'esercizio di funzioni di controllo, e, segnatamente, tra quelli statali ed esterni rispetto all'amministrazione oggetto di vigilanza, la Corte dei Conti assume un rilievo primario nell'ordinamento in ragione dei propri specifici caratteri funzionali e strutturali; essa, costituisce "*il massimo organo di controllo dell'amministrazione dello Stato*" ovvero, secondo altra definizione "*organo tipico della funzione di controllo generale preventivo*" (Berti); specificatamente, in ordine alla natura della sua principale funzione di controllo, venne osservato come *"L'esistenza della Corte dei Conti …dipende da un'innegabile necessità, inerente alla necessità del sindacato finanziario"*(Vicario)[66].

In ragione dei caratteri di strumentalità, accessività e sussidiarietà, strutturalmente propri della funzione di controllo *tout court* rispetto all'azione amministrativa, e, dunque, anche di quella esercitata dalla Corte dei Conti, deve essere sottolineata, preliminarmente, quale criterio di indagine, la stretta relazione tra i mutamenti della Corte e l'evoluzione dell'amministrazione pubblica sia in termini di organizzazione che di azione.

Come osservato in via generale in dottrina, la funzione di vigilanza sull'azione del governo e, specialmente, sulle finanze pubbliche, costituisce un elemento necessario di ordine e correttezza della pubblica amministrazione in quanto tale; storicamente, negli stati assoluti, le strutture preposte al controllo sugli atti del potere esecutivo nonché alla vigilanza sui conti, risultavano essere strumenti alla diretta dipendenza del Sovrano: esse avevano quale obiettivo principale quello di garantire la lealtà e la fedeltà dei funzionari nei confronti del Monarca; a ciò si connetteva, come interesse proprio della Corona, sia pure coincidente con quello della collettività nazionale, la finalità di tutelare il fisco e le finanze pubbliche[67].

---

[66] G.BERTI-TUMIATI *op. cit.* 1963, 308; essa costituisce espressione del principale organo di controllo statale ma comunque estraneo ai rapporti di gerarchia; nel medesimo senso F. CHIESA, *Corte dei Conti* , in Enciclopedia del Diritto X, 1962, 857 secondo cui *La Corte dei Conti è il massimo organo di controllo dell'amministrazione dello Stato.* In dottrina sulla natura e le funzioni E. VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano, 1925, 14. Ancora, sul particolare rilievo della Corte dei Conti cfr. O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1935, 544, secondo cui essa " *è l'organo massimo di controllo sull'amministrazione centrale dello Stato, specialmente per l'esercizio del bilancio e la gestione patrimoniale dello Stato stesso*". S. ROMANO, *Corso diritto costituzionale,* Padova, 1940, 347 secondo cui "*l'esatta osservanza del bilancio dello Stato da parte del governo è controllata da un apposito organo che è la Corte dei Conti*". Sulla funzione di controllo preventivo, cfr. anche CAMMEO, *op. cit.* 157, secondo cui "*il tipo più completo di un simile controllo si ha…in Italia nel controllo preventivo esercitato dalla Corte dei Conti*"; per l'A. inoltre essa sarebbe esempio di controllo finanziario contabile di carattere non gerarchico sulle amministrazioni statali (151).

[67] Si sottolinea nella Repubblica Romana il ruolo dei *Quaestores* (che avevano l'obbligo del rendiconto dell'aerarium populi romani) e dei *Provinciales* che avevano il compito di far pervenire al Senato il loro conto di gestione. cfr. per una ricostruzione storica G. MOFFA, *La Corte dei Conti nel regno d'Italia,* Milano,1939, 3 e ss. Secondo cui "*l'origine e l'organizzazione del sindacato finanziario sull'attività del potere esecutivo dello Stato risale a tempi antichissimi e si riconnette alle stesse origini della Finanza e della contabilità pubblica*". Tra i modelli di controllo degli Stati assoluti, la dottrina riconosce il maggior rilievo alla *Chambre des Comptes* francese istituita presso la *Curia Regis* in Francia da Luigi IX nel XIII° secolo: essa vigilava su tutta l'amministrazione finanziaria (segnatamente con compiti di esame sui rendiconti dei contabili dell'amministrazione statale e degli agenti che maneggiavano pubblico denaro, nonché, parimenti, la decisione di controversie sul demanio alle tasse ed alle imposte) e svolgeva anche funzioni di consulenza del sovrano fino all'istituzione del *Conseil du Roi*; tale organo decadde tuttavia con il dissesto finanziario che coinvolse la Francia alla fine del XVIII° secolo; per una ricostruzione storica delle origini della Corte francese cfr. A. DE MIRIMONDE, *La Cour des comptes*, Parigi 1947; esso, peraltro, venne soppresso dalla Costituente il 7 novembre 1790 e

La confusione tra i varii poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) ostacolava, inoltre, la costituzione di un organo effettivamente indipendente e, laddove costituito, ne pregiudicava l'attività, vanificando dunque le stesse finalità del controllo; la situazione era altresì aggravata in considerazione della naturale instabilità caratterizzante gli organi preposti alla vigilanza: la composizione di questi, solitamente, infatti, non era sottoposta ad una disciplina giuridica che garantisse da un lato la certezza e la stabilità nella composizione e, dall'altro, la continuità nell'attività di controllo.

La problematica di un sistema di controlli esercitati da un organismo indipendente si sviluppò esclusivamente a seguito del sorgere dello Stato di diritto e, parallelamente, dell'affermazione del principio di separazione dei poteri; l'attribuzione del potere legislativo ad assemblee rappresentative, implicava infatti anche la possibilità per queste ultime di controllare e vigilare in modo continuativo l'azione del Governo al fine di verificare, da un lato la rispondenza agli obiettivi fissati dalla legge da parte dell'esecutivo, dall'altro la correttezza nell'esecuzione dei bilanci e nell'adozione di provvedimenti finanziari: conseguentemente, si pose come necessaria l'istituzione di un organismo indipendente volto a coadiuvare, specialmente in materia finanziaria, le assemblee rappresentative in ragione delle normali inefficienze e della strutturale lentezza delle Camere rappresentative[68].

L'origine storica dei moderni organismi di controllo "tecnico", in definitiva, deve essere dunque ricondotta alla nascita degli Stati costituzionali e, contestualizzata storicamente nel XIX ° secolo: in tale fase furono infatti istituiti organi di controllo indipendenti dall'esecutivo e funzionanti con una certa continuità, a tutela, anzitutto, della legalità nell'azione del governo e

---

successivamente ricostituita ad opera di Napoleone con legge 16 Settembre 1807 nella forma della moderna *Cour des comptes*, modello delle magistrature contabili negli stati europei continentali.

[68] Osservava a proposito MONTESQUIEU "*Si dans un Etat libre, la puissance legislative ne doit pas arreter la puissance executive, elle a droit et doit avoir la facultè d'examiner de quelle maniere les lois qu'elle a faites ont été executes*" in *Esprit des lois* libro XI cap. 6. Nella dottrina nazionale, per una ricostruzione nel senso del testo cfr. *ex multis*, G. MOFFA, *op. cit*. 1939, 27. secondo cui, "*la tutela della fortuna pubblica, sia nell'interesse della collettività che degli stessi organi di governo...si affermò…quale elemento necessario di ordine e amministrazione*". L'A. rilevava, infatti, come forme di controllo si fossero sviluppate, sia pure in fieri, anche in epoca feudale. Sul medesimo tema Cfr. anche E. VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia* Milano, 1925, 1 e ss, il quale in via generale osservava come fosse strutturalmente connessa alla divisione dei poteri la funzione di controllo e vigilanza del Parlamento nei confronti dell'esecutivo; specificatamente, inoltre, in materia di controllo finanziario, secondo l'A. determinare quali e quanti siano i tributi nonché, parimenti come spendere le entrate così acquisite fosse di titolarità propria delle Camere elettive; purtuttavia, l'A. notava come non sempre la vigilanza sui bilanci fosse istituita in una fase contemporanea rispetto alla costituzione dei Parlamenti: dal 1215, data della *Magna Charta* , trascorsero ben cinque secoli prima che la Camera dei Comuni potesse approvare i consuntivi. Nel medesimo senso cfr. C. VITTA, *Diritto amministrativo*, Vol II, Torino, 1937, 22; l'A. osservava come esigenza di ogni buona amministrazione fosse quella di garantire che le spese avvenissero in modo ordinato; il processo di adozione delle Costituzioni rese altresì più evidente questa necessità: ciò in quanto era stata avocata alla Camera bassa la potestà di determinazione delle spese e dunque era urgente la necessità di evitare che l'esecutivo potesse abusare e violare quanto stabilito dal bilancio preventivo.

dell'amministrazione pubblica nonché, parimenti, dell'equilibrio complessivo finanze statali in quanto derivanti dalla contribuzione obbligatoria dei ceti borghesi emergenti[69].

La funzione di controllo sulle attività degli esecutivi nei differenti ordinamenti si sviluppò tuttavia secondo diverse modalità: in Francia e Germania, ad esempio, essa veniva svolta soltanto in via consuntiva da parte del Parlamento sui rendiconti generali degli agenti e dei Ministeri, successivamente ad un accertamento della regolarità dei conti di gestione dei singoli agenti effettuato da una Corte e un Tribunale dei conflitti; in Spagna, Belgio e Italia, il controllo veniva esercitato anche in via preventiva, soprattutto attraverso un magistrato contabile; in Inghilterra il controllo era esercitato da uno specifico comitato parlamentare, all'uopo costituito e coadiuvato da un organo tecnico[70].

Nell'ordinamento nazionale italiano, in particolare, la dottrina giuridica individua nella Camera dei Conti piemontese, sorta nel XIII° secolo il diretto antecedente storico della Corte italiana; nella fase precedente l'unificazione del Regno, a seguito di varie vicissitudini, ad essa venne affiancato il Controllore generale delle Finanze, con specifici compiti di verifica preventiva delle spese, residuando alla Camera il controllo successivo sugli agenti contabili: questo sistema

[69] Per una ricostruzione in questo senso O. SEPE, *La Corte dei Conti. Ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, 1956, 4. L'A. osservava in particolare come gli attuali organi di controllo avessero uno specifico fondamento in quelli più antichi, in ragione del fatto che da sempre sussistono organi preposti alla vigilanza sulla finanza pubblica; nel periodo di passaggio al modello di Stato di diritto l'A. sottolineava l'importanza della creazione di strutture preposte al controllo contabile. In particolare, cfr. L. GRECO, *Carattere storico della Corte dei Conti italiana*, in Rivista della Corte dei Conti, 1954, I, 86 "*il sindacato sull'attività economica del pubblico agente appare essenziale principio per ogni ordinamento giuridico…importa indagare come e quando si formi una magistratura che ha il potere di giudicare sulle gestioni di denaro, la volontà più o meno avvertita di costituirla in organismo autonomo nei limiti dell'ordinamento in cui si inserisce e il tentativo di essa di porsi a a suprema tutela di tutta la vita finanziaria dello Stato*". Cfr. anche DE BRUN, *La Corte dei Conti*, Milano, 1912, 127 secondo cui l'espansione dei controlli era altresì connessa al tramonto delle forme di governo tirannico e vessatrice e all'affermazione delle libertà politiche e di una serie di istituti di primario rilievo quali un vero e proprio diritto al bilancio, al sindacato parlamentare, diritto al rendiconto.

[70] In Francia *la Cour de Comptes*, istituta con legge organica 16.9.1807 e modificata una prima volta negli anni venti e poi una seconda attraverso la legge di contabilità del 25.1.1889. La Corte effettuava una *declaration generale d'annee* relativa al consuntivo delle entrate e spese pubbliche nell'anno solare, e una *declaration sur l'exercice* comprensivo anche di un periodo complementare fino al 31 marzo; essa esercitava un controllo di carattere successivo, esteso peraltro anche ai Comuni. Nell'Impero Prussiano l' *Ober-Rechnungskammer* era disciplinata dalla legge organica 27.3.1872 mentre il fondamento era costituito dall'art. 104 della legge 1.1.1850 *"I conti del bilancio dello Stato sono verificati e pareggiati dalla suprema Corte dei Conti. Il conto generale del bilancio annuale come la situazione del debito pubblico, saranno presentati alle due camere per il discarico del Governo insieme alle osservazioni della predetta Corte*". In Inghilterra il *Comptroller and auditor general* fu istituito con atto del 28 giugno 1866 con "*Exquerer act*" che riunì il ruolo dell'audit office , avente il compito della revisione dei conti annuali, e quello del riscontro delle spese, appartenente al controllore dello Scacchiere. Egli era un unico funzionario nominato dal Sovrano ed assolutamente non revocabile, se non su proposta del Parlamento in ipotesi particolari e coadiuvato da uno speciale ufficio l'*audit office*; in particolare il conto consuntivo è effettuato sui conti dei singoli Dicasteri ed è finalizzato ad accertare che le somme non eccedano quanto contenuto nel bilancio o non siano destinati ad altre attività. In Austria era istituita una Corte per l'Impero *gemeinsame Rechnungshof*, una esclusivamente per l'Austria *oberste Rechnugshof* ed una terza che esercitava ui suoi compiti sull'Ungheria e gli stati minori; la nomina dei componenti spettava al'Imperatore; i Presidenti godevano dell'inamovibilità. La Corte Belga costituì il modello su cui si basò quello italiano: essa venne prevista nell'art. 116 della Costituzione del 7.2.1831: essa aveva il compito di esaminare ogni singolo capitolo di bilancio ed i conti annuali dei ministri; ciò, attraverso il visto preventivo su tutti i titoli di spesa, vigilanza sulle cauzioni, e, in via contenziosa, il giudizio sui conti degli Agenti. Circa le differenze rispetto alla Corte italiana, la nomina dei componenti è affidata al Parlamento e il governo può sempre disporre la registrazione con riserva. Per una compiuta ricostruzione del momento storico cfr. E. VICARIO *op. cit.* 14 e ss.

duale si dimostrò presto assolutamente inefficiente, e risultò essere duramente criticato data l'impossibilità di garantire sia il contenimento della spesa da parte delle singole amministrazioni sia un efficiente gestione delle risorse finanziarie[71].

In ragione di ciò, a metà del XIX° secolo, in sede parlamentare prevalse, anche per merito di Cavour, un indirizzo favorevole all'istituzione di un organo unitario indipendente, composto da magistrati ("*i cui membri siano inamovibili* " Cavour) titolare di compiti di controllo preventivo sui singoli atti più importanti (in particolare i decreti reali e gli atti di promozione e nomina dei funzionari) e, parallelamente, di vigilanza sull'intero assetto della finanza pubblica.

Nella relazione al progetto di legge presentato il 5.5.1852, Cavour evidenziava la necessità di una fusione tra la Camera dei Conti ed il controllore generale e la formazione di un unico soggetto, sul modello francese e dei Paesi Bassi, la Corte dei Conti a cui attribuire importanti funzioni di vigilanza e riscontro. [72]

L'istituzione di un organo statale superiore di controllo era prevista congiuntamente ad una disciplina generale della finanza pubblica: a quest'ultimo riguardo, si sottolinea come, nel pensiero cavouriano infatti la formazione di una Corte dei Conti risultava essere strettante connessa con la riforma generale della contabilità pubblica, e, segnatamente, dell'apparato amministrativo delle Finanze: ciò anche in virtù della considerazione che *"due sono i controlli preventivi pei pagamenti delle spese dello Stato, che si vogliono pella buona amministrazione delle finanze, l'uno indipendente della Corte dei Conti, l'altro amministrativo del Ministro delle finanze. L'uno e l'altro debbono prevenire gli errori e gli abusi"*; era dunque già evidente la necessità di distinguere i due momenti della vigilanza sulle spese: quello indipendente, proprio della Corte, e quello "interno", attraverso uffici propri dell'amministrazione centrale delle finanze; le due attività di riscontro erano dunque complementari e avrebbero garantito una corretta gestione delle risorse pubbliche.

---

[71] La Camera dei Conti venne istituita nel XIII secolo da Amedeo V, ebbe sede a Chambery a partire dal 1430 ed al suo controllo erano sottoposti tutti coloro avessero maneggio di pubblico denaro; successivamente essa subì profonde modifiche fino allo "sdoppiamento": in particolare, il controllore costituiva una sorta di ragioniere generale dello Stato, cui spettava una verifica di legittimità dei mandati di pagamento. La presenza di una magistratura contabile, cui fossero conferite funzioni di controllo sull'attività finanziaria e, talora, attività giurisdizionale, costituiva, nelle varie epoche storiche, elemento comune proprio dei diversi ordinamenti nazionali, ivi compresi quelli dell'Italia Pre-unitaria: per una ricostruzione storica cfr. C. GHISALBERTI, *Corte dei Conti Premessa storica*, in Enciclopedia del Diritto X, Milano, 1962, 853.; negli ordinamenti italiani si sottolinea la Regia Camera della Sommaria Napoletana (istituita dagli angioini e che, fino alla dominazione francese, si divideva in tre *Aulae*, ciascuna con specifici compiti di vigilanza, riscontro e giudizio) la Reverenda Camera Apostolica nello Stato Pontificio (e la Camera dei Conti piemontese, ricostituita nel 1815: quest'ultima, oltre che essere supremo organo di controllo diverrà anche appello di consigli di intendenza.

[72] Circa le funzioni di controllo il progetto di legge prevedeva un controllo preventivo generale di legittimità su tutti i decreti reali (art. 62); inoltre, espressamente, ex art. 59 "*La Corte vigila a che la riscossione dei proventi, la liquidazione e il pagamento delle spese, si facciano secondo le leggi e i regolamenti in vigore*". Le spese erano soggette, tranne che per taluni casi di urgenza o di minore entità, alla vidimazione; purtuttavia ex art. 60, in caso di ulteriore delibera del Consiglio dei Ministri, era riconosciuta la possibilità di una vidimazione con riserva, garantendo comunque la possibilità per la Corte di esporre i motivi della vidimazione; alla Corte erano affidati altresì anche funzioni giudiziarie, nonché di accertamento e parificazione dei conti dell'amministrazione.

Dall'analisi della relazione dello statista piemontese, emerge con evidenza, inoltre, come l'istituzione della Corte veniva giudicata necessaria non soltanto a causa delle palesi inefficienze strutturali del sistema precedente, ma anche in virtù dei cambiamenti più generali concernenti la "sfera pubblica" che interessavano il Regno di Sardegna: ad un'amministrazione statale in fase di ampliamento delle proprie attribuzioni e di mutamento continuo dei propri caratteri essenziali, quale indubbiamente era quella del Regno Sabaudo della metà del XIX° secolo, doveva corrispondere necessariamente sia una puntuale verifica *ex ante* del rispetto del principio di legalità sia dei vincoli di bilancio determinati con legge: "*Più si rinforza e si concentra l'azione governamentale più efficace deve essere il controllo*"[73].

In sede politica, dopo l'iniziale mancata approvazione della proposta di Cavour nella parte istitutiva di un organo di controllo *super partes*, si registrò, nel breve volgere di un triennio, l'approvazione di due distinte leggi, la prima, l. 30.10.1859 n. 3706 (*Rattazzi-Bastogi),* istitutiva della Corte dei Conti nel Regno del Piemonte e la seconda, l. 14.8.1862 n. 800 (*Sella*), istitutiva della Corte dei Conti nel Regno d'Italia: malgrado talune differenze, purtuttavia entrambi i testi normativi riconoscevano il ruolo primario del nuovo organo sia in sede di vigilanza finanziaria e di controllo sugli atti sia, parallelamente, in materia giurisdizionale[74].

---

[73] Le citazioni nel testo sono tratte da CAVOUR, *Ordinamento dell'amministrazione centrale della contabilità generale e della Corte dei Conti. Progetto di legge presentato il 5 maggio 1852 dal Ministro delle Finanze (Cavour)*, in Documenti parlamentari, 1852, 88 e ss. In particolare, nella relazione, lo statista proseguiva asserendo che "*il controllo del Parlamento riesce insufficiente se non si esercita sopra i fatti già verificati e controllati da funzionari indipendenti dal Ministero*", centrale era dunque la necessità di un organo indipendente perché il controllo potesse essere efficace: questo peraltro, secondo lo stesso Cavour, "*non è un concetto nuovo per noi ma aveva la radice nella nostra legislazione*", in quanto il Controllore generale, in passato, fino all'adozione dello Statuto del 1848 rispondeva in via esclusiva al Re della propria attività di controllo; lo Statuto, sancendo la responsabilità in via esclusiva dei Ministri, sottrasse alla Controllore il potere di sospensione dei provvedimenti. C. rilevava in modo netto che " *Allo scopo di costituire nuovamente un organo indipendente di controllo si deve procedere, in via prioritaria alla riunificazione tra la Camera dei Conti ed il controllore generale*". In definitiva, "*un magistrato composto di membri inamovibili, abbastanza elevati in dignità per essere scelti tra quanto v'abbia di più degno nella classe degli amministratori, darà maggiore forza ai controlli che esso deve esercitare e può conciliarsi…con la libertà di azione da cui dipende la libertà dei ministri*". Il Cavour, nella relazione, espressamente richiamava l'esperienza della Francia, dell'Olanda e del Belgio, quali riferimenti della storici della Corte. Inoltre, un controllo gestito da un organo indipendente, generalizzato e di particolare efficacia, avrebbe altresì rafforzato e non diminuito la responsabilità ministeriale. Circa le funzioni, queste erano di controllo e giudiziarie: in particolare, secondo C., sarebbe stata opportuna l'estensione del controllo stesso anche oltre che ad enti territoriali quali le Province ed i comuni, anche ad enti che, pur non maneggiando pubblico denaro, purtuttavia svolgessero attività di interesse generale, come le Casse invalidi; inoltre, la Corte non avrebbe dovuto sindacare sul merito delle singole spese ma esclusivamente svolgere osservazioni sulle irregolarità negli esercizi economici. Infine si consente la *vidimazione con riserva* previa decisione del Consiglio dei Ministri qualora, malgrado la rilevazione dell'irregolarità l'esecutivo abbia voluto darne esecuzione. Cfr. anche O. SEPE, *Note sulla legge istitutiva della Corte dei Conti (L. 14 Agosto 1862 n 800)* in Rivista Trimestrale diritto Pubblico, 1985, 93 che evidenzia, sin dal progetto Cavour, le due "anime" della Corte: l'una quella del controllo, propria del controllore generale, l'altra della Camera dei Conti, di natura giurisdizionale. Nel senso di un vero e proprio *travaglio legislativo* che condusse tuttavia ad una legge istitutiva che ricalcava quella della proposta Cavour L. GRECO, *op. cit.* 1963, 17.

[74] Per una recente ricostruzione del dibattito politico intorno all'istituzione della Corte, sia in relazione alla funzione di controllo che a quella di giurisdizione cfr. V. CERULLI IRELLI, *La posizione costituzionale della Corte dei Conti tra funzione di controllo e giurisdizione*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdzione-Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione-Varenna*, Milano, 2006, 403 e ss. Per un'analisi delle vicende legislative dei decenni precedenti l'approvazione della legge 800 del 1862, con una sottolineatura delle difformità nelle diverse formulazioni normative cfr. O. SEPE, *op. cit* 1985, 89 e ss.; al contrario, per una sostanziale equivalenza tra la legge istitutiva e le

La decisione di trasporre nel neonato Regno d'Italia l'istituto della Corte fu dettata non solo da particolari contingenze storiche (quali ad esempio, l'indebitamento del Regno del Piemonte a seguito delle guerre di indipendenza e la conseguente necessità di una maggiore attenzione al profilo della spesa del denaro pubblico) ma anche da una convinta adesione sul piano politico alla scelta cavouriana di affidare ad un magistrato indipendente il controllo preventivo sulle finanze e sugli atti amministrativi.

L'istituzione di un unico organismo indipendente cui riconoscere una funzione di controllo di notevole rilievo era in definitiva riconosciuta come essenziale per la formazione del nuovo modello di Stato unitario e liberale: al momento dell'unificazione sussistevano infatti quattro tribunali contabili (Torino, Firenze, Napoli, Palermo) e il loro mantenimento non solo avrebbe comportato ulteriori intralci alla speditezza dell'attività amministrativa, ma anche possibili difformità nella valutazione dell'agire dell'esecutivo da parte delle singole sezioni autonome e ciò risultava essere chiaramente in contrasto con il bisogno di unità politica e normativa del neonato Regno d'Italia[75].

Da evidenziare, altresì, che la parte del disegno di legge Cavour concernente la contabilità pubblica venne successivamente approvata con la legge Cambray-Digny del 1869, e, dunque, solo pochi anni più tardi, quasi a sottolinearne la stretta connessione contenutistica tra i due testi: essa, specificatamente, determinò l'istituzione "*di un uffizio di contabilità centrale, distinto in una tesoreria generale dello Stato per il maneggio del pubblico denaro e una ragioneria generale dello Stato per la regolare tenuta delle scritture"*[76].

La Corte dei Conti italiana, si configurava fin dalla sua costituzione, strutturalmente al pari di altri organismi preposti al controllo in altri Stati (Controll General e auditor inglese, Court de Comptes Francese), assolutamente estranea al rapporto gerarchico caratterizzante l'amministrazione statale, malgrado un'influenza riconosciuta all'esecutivo nella scelta dei componenti della Corte, la cui effettiva portata venne invero assai dibattuta nella letteratura giuridica.

---

precedenti cfr. L. GRECO, *La Corte dei Conti dal 1862 al 1962 Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei Conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963, 15.

[75] In questo senso cfr. E. VICARIO, *op. cit.* 1925, il quale osservò come di fatto la Corte fosse il primo organo di che estendesse la sua giurisdizione a tutto il Regno; 43. Più recentemente V. GUCCIONE, *Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica,* in *I controlli nella pubblica amministrazione,* a cura di S. CASSESE, Bologna, 1993, 23. La Corte dei Conti del Regno d'Italia iniziò l'esercizio delle proprie funzioni a Torino il 1.10.1862; nell'immettere nelle sue funzioni il Presidente della Corte Q. SELLA dichiarava: "*Della ricchezza dello Stato voi siete stati creati tutori,: E' vostro compito vegliare a che il potere esecutivo non violi mai le leggi; ed ove un fatto avvenga, il qaule a vostro alto discernimento paia ad esse contrario, è vostro debito darne contezza al Parlamento*" (in *La Corte dei Conti nel suo cinquantenario,* Roma, 1912, 176).

[76] Per un'analisi della situazione storico-politica della situazione in cui fu approvata la legge generale di contabilità pubblica cfr. C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948,* Bari, 1974, 135. Per una ricostruzione della legge Cambray Digny si rinvia a S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica,* Rivista Trimestrale di diritto Pubblico 1974, 964.

In definitiva, sul punto, elementi caratteristici erano anzitutto quello dell'indipendenza dal Governo e, parimenti, la titolarità di alcune competenze tecniche ben precise, quali la verifica contabile o finanziario dei Dicasteri nonchè, congiuntamente, il controllo preventivo di legittimità degli atti amministrativi (segnatamente, i Decreti reali e quelli rilevanti per le pubbliche finanze) .[77]

La funzione di controllo della Corte dei Conti, dunque, risultava indubbiamente estranea sia alla relazione di gerarchia, così come delineata dalla dottrina giuspubblicistica, sia, naturalmente, alla nozione di autarchia; essa si poneva dunque quale *tertium genus* fin dall'origine rispetto alle due categorie di controlli presenti nell'ordinamento: coerentemente, la funzione di vigilanza da essa esercitata si configurava inoltre, strettamente connessa con la vigilanza del Parlamento sull'esecutivo, anzi, come già rilevato dalla dottrina in tempo risalente, la posizione della Corte dei Conti garantisce ad essa da un lato la possibilità di una conoscenza privilegiata sul complessivo andamento del Governo e dall'altro, eventualmente, lo svolgimento di un'azione propositiva per eventuali riforme sull'andamento della spesa pubblica.[78]

A quest'ultimo proposito, ai fini di un'esatta ricostruzione dogmatica della posizione della Corte nell'ordinamento e, più specificatamente, della funzione di controllo della Corte tra i poteri dell'ordinamento, in dottrina furono proposte diverse ipotesi[79].

In primo luogo, la funzione di controllo della Corte, sia sul versante della legittimità che su quello finanziario, fu ascritta al potere parlamentare: ciò in ragione del ruolo essenziale che essa rivestiva nella vigilanza del Parlamento sul governo; in altri termini, la verifica preventiva di legittimità dei provvedimenti amministrativi (in virtù dell'istituto della registrazione con riserva e della trasmissione degli atti al Parlamento) nonchè, soprattutto, il riscontro generale sulle finanze pubbliche risultavano essere strumentali, almeno astrattamente, all'acquisizione di una maggiore consapevolezza delle Camere sull'azione dell'esecutivo[80].

---

[77] Sul carattere di indipendenza ed estraneità della Corte dei Conti dall'esecutivo nell'ordinamento nazionale cfr. F. CAMMEO *op. cit.* 151; l'A. sottolineava, problematicamente, come, in questa circostanza ben si sarebbe potuto altresì confondere facilmente tra giurisdizione e controllo, giacchè il sindacato sugli atti risultava da un organo indipendente; tuttavia, elementi distintivi essenziali sono da rinvenire nell'obiettivo di conservare l'unità giuridica dell'ordinamento e, correlativamente, dal fatto che essa è attivata *ex officio*.

[78] DE BRUN, *op. cit*. 1912, 297.

[79] Per una completa ricognizione delle diverse opinioni in dottrina in merito alla posizione del controllo della Corte dei Conti nell'ordinamento cfr. VANNI, *op. cit.* Milano 1915, 1137.

[80] E. VICARIO, *op. cit*. Milano, 3; tale A. in particolare, osservava che la nomina dei componenti della Corte da parte del Governo, argomento addotto per giustificare l'inserimento della Corte tra i controlli puramente amministrativi, in effetti non avesse sminuito la funzione di controllo come collegata al funzione parlamentare; inoltre il controllo era strettamente connesso con l'accertamento giurisdizionale e lascia un'ampia discrezionalità nel momento del giudizio. Il ruolo peculiare della Corte dei Conti italiana era altresì conosciuto anche nella dottrina straniera cfr. E. BESSON, *Le controle des budgets en France et a l'Etrangers* Paris,m 1901, 450 secondo cui *"La Cour de comptes d'Italie est donc plius ch'un tribunale financier, c'est un organ constitutionel qui, par son action propre, fait subir une remarquable deviation au principe de la separation des Pouvoirs, e reagit par suite, sur le fontionnement generale du regime representatif"*.

A quest'ultimo proposito, peraltro, alcuni autori, negando il carattere amministrativo o giudiziario al controllo della Corte dei Conti, ne sottolinearono il "*valore costituzionale*" proprio in ragione del carattere di servizio nei confronti delle assemblee rappresentative della Nazione: il controllo parlamentare non solo non veniva meno ma risultava essere vieppiù favorito dall'azione della Corte; radicalizzando detta impostazione, Orlando, dopo aver rilevato che l'esecuzione e l'esercizio del bilancio appartengono all'esecutivo, osservò che il controllo su di esso dovesse ritenersi attinente all'ordinamento costituzionale, ma non potesse essere esercitato dal Parlamento direttamente, bensì, al contrario, questo avrebbe potuto delegarlo ad un organismo specifico come la Corte dei Conti, che assumeva così la natura di istituto costituzionale[81].

A sostegno della tesi parlamentare del controllo muoveva altresì la considerazione più generale che il governo, in quanto espressione di un potere sovrano, non avrebbe mai tollerato limitazioni o controlli se non derivanti direttamente dal potere parlamentare delle Camere; conseguentemente, l'attività di controllo della Corte cui l'ordinamento riconosceva un effetto sanzionatorio nei confronti dell'esecutivo, sia pure modulato in modo diverso a seconda della previsione della registrazione con riserva ovvero dell'annullamento diretto del provvedimento, avrebbe dovuto essere ricondotto necessariamente al potere parlamentare delle Camere per ragioni di coerenza del sistema costituzionale e i rapporti tra poteri; non sarebbe stato ammissibile infatti un potere limitativo non riconducibile alla dinamica dei rapporti costituzionali, e, segnatamente, alle assemblee elettive[82].

A quest'ultimo proposito giova sottolineare che, secondo tale impostazione non rilevava la modalità di composizione della Corte ma esclusivamente la sua attività, strutturalmente e

---

[81] V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze 1894, 143. Sulla medesima impostazione cfr. G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato Parlamentare*, Napoli, 1880, 131, il quale rilevava come la facoltà di vigilanza "*prende natura da un mandato costituzionale, a lume e servizio del giudice vero e supremo dell'amministrazione che è il Parlamento*"; egli osservava altresì come la Corte dei Conti non costituiva propriamente né un istituto amministrativo né un tribunale giudiziario. Sullo stretto rapporto tra controllo parlamentare e controllo della Corte dei Conti cfr. anche G. B. UGO, *La Corte dei Conti*, Torino, 1882, 96. Sull'opportunità di valorizzare il controllo parlamentare, secondo il meccanismo delle commissioni, pur riconoscendo un ruolo importante alla Corte dei Conti A. BRUNIALTI *Il diritto costituzionale e la politica* Torino 1896, I, 826. Minoritaria era l'impostazione del V. TANGO, *La corte dei Conti*, in Digesto Italiano, Torino, vol. VIII 1899, p. 4, che riconosceva alla Corte dei Conti, ruolo di giudice anche nel momento del controllo. Sulla posizione costituzionale della Corte dei Conti, peraltro, è necessario osservare anche alcuni testi delle relazioni parlamentari della legge del 1862: "*La Corte dei Conti è un 'emanazione della potestà sovrana anche nei governi assoluti:l'attribuzione di vigilanza e di riscontro prende natura da un mandato costituzionale; essa non è né amministrativa né giudiziaria ma si attiene all'ordine costituzionale con un istituto di vigilanza e di sindacato, a servizio e lume del giudice supremo vale a dire del parlamento…La discussione dei bilanci e la vigilanza sulle rendite e sulle spese dello Stato sono fra le più ampie prerogative che un Parlamento sia chiamato ad esercitare…delle quali prerogative la prima è immediatamente esercitata dalla Camera col voto dei conti preventivi e dei conti verificati, l'altra è ordinariamente esercitata per virtù di quella delegazione che viene conceduto ad una speciale magistratura*" (Relazione MARTINELLI Atti camera deputati III, Roma, 1861, 62)

[82] E. VICARIO, *op. cit.* 1925, 13; egli osservava altresì come il rifiuto assoluto di registrazione, da un lato, e la registrazione con riserva, dall'altro, costituissero un duplice aspetto, di differente gradazione, della medesima potestà sanzionatoria.

funzionalmente posta in relazione di terzietà rispetto al Governo e servente nei confronti del Parlamento.

In ordine alla posizione istituzionale della Corte quale *longa manus* delle Camere autorevoli autori non mancarono di evidenziarne tuttavia numerosi profili problematici, segnatamente con le disposizioni che prevedevano la nomina dei giudici della Corte, nonchè gli eventuali avanzamenti di carriera, decisi da parte dello stesso governo: in altri termini, il controllato era chiamato a scegliersi i controllori. [83]

Tale previsione determinò altresì anche notevoli contrasti in sede politica laddove si registrò, ad opera del De Pretis, anche una proposta di legge tesa alla separazione delle funzioni di controllo da quelle giurisdizionali, con affidamento delle prime ad un Consiglio Superiore del Tesoro[84].

Più in generale, in antitesi con le impostazioni precedentemente delineate, autorevoli autori sottolineavano il carattere amministrativo del controllo della Corte; ciò, in primo luogo, in quanto non era espressamente riconosciuto valore statutario e costituzionale a detto organismo; in secondo luogo, si osservava che l'attività di verifica, anche se positiva, nè riduceva la responsabilità del funzionario né precludeva la possibilità di instaurare un giudizio di legittimità, promosso su ricorso di un soggetto interessato leso dal provvedimento stesso; in terzo luogo, come visto, la composizione della Corte non si caratterizzava quale emanazione del Parlamento, ma, al contrario, era, sia pure indirettamente, espressione dell'esecutivo; infine, alcune modalità di esercizio dell'attività di vigilanza, anche di particolare rilievo, come il controllo postumo, erano indubbiamente assimilabili quanto a caratteri, al controllo amministrativo e al riscontro contabile[85].

---

[83] Cfr. ad esempio art. 3 l. 800/1862 secondo cui *Il Presidente della Corte, i presidenti di sezione e i Consiglieri di sezione sono nominati per decreto reale, proposto dal ministro delle finanze dopo la deliberazione del Consiglio dei Ministri.* Sulle collocazioni a riposo cfr. art. 4 per cui questi non potevano essere collocati a riposo in qualsiasi modo se non previa parere conforme della Commissione. Sulle nomine e le promozioni degli impiegati e funzionari cfr. art. 5. La criticità dei criteri di nomina fu accentuata, in particolare, nel regime fascista: la preminenza del Governo era tale da far apparire la funzione di controllo della Corte, anzitutto quale " *ausilio dato al Capo del governo nella sua vigilanza sovra l'operato di tutti i dipendenti Ministri"* C. VITTA *op. cit*. 1937, 22

[84] E' paradossale tuttavia come, nel disegno di legge, presentato in data 27.3.1877 l'Alto Commissario avrebbe dovuto essere composto congiuntamente da esponenti del governo e del Parlamento.

[85] Sottolineava questi caratteri E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, I, Roma, 1917, 518; l'apposizione del visto risultava essere infatti controllo puramente amministrativo. Sul controllo della Corte come amministrativo, cfr. F. CAMMEO, *op. cit.* 1915, 151, e, in modo più organico, nel commento su Giurisprudenza italiana del 1903 *cit.* relativo a pronunce che escludevano il sindacato del Consiglio di Stato sugli atti amministrativi emanati da organi legislativi e giudiziari; C. osservava altresì che il controllo postumo si configurava assimilabile ai controlli amministrativi *tout court.* In modo parzialmente difforme VANNI *op. cit.* 1915, 1137 secondo cui in caso di rifiuto assoluto di registrazione , le attribuzioni "*contrappongono ai capi del potere esecutivo una potestà superiore e possono far prendere alla Corte un posto speciale in Costituzione*". Per l'inserimento dell'attività della Corte dei Conti nel novero dei controlli amministrativi, sia pure tra i controlli esterni, affidato ad un organismo all'infuori dell'amministrazione dello Stato e di carattere "*più o meno apertamente costituzionale*" cfr. G. DE BRUN, *op. cit.* 1912, 419 ; per un carattere chiaramente amministrativo cfr. C. VITTA, *op. cit.* 1937, 23 secondo cui vigilare sull'applicazione della legge, se esercitato senza stimolo di parte, aveva natura chiaramente amministrativa: quand'anche esercitato dal Parlamento acquisirebbe altresì natura amministrativa.

Si aggiunge, inoltre, criticamente sul punto che la stessa considerazione in ordine alla piena responsabilità del Governo nei confronti del Re prima e poi delle Camere condusse, in definitiva, le due correnti in dottrina a conclusioni diametralmente opposte: gli uni a confermare il carattere di organismo "costituzionale" vòlto a coadiuvare il Parlamento, gli altri a sottolinearne il carattere meramente amministrativo.

Le diverse impostazioni circa la posizione della Corte dei Conti nell'ordinamento e, più nello specifico, della funzione di controllo di essa sull'attività dell'esecutivo non devono essere necessariamente lette oggi in modo alternativo; entrambe evidenziano infatti aspetti sicuramente rilevanti che contribuiscono ad una definizione dei caratteri essenziali di detta funzione nell'ordinamento: da un lato, il controllo della Corte si inserisce indubbiamente nelle relazioni costituzionali tra Parlamento ed esecutivo ed acquisisce un oggettivo valore e significato nella dinamica dei rapporti tra organi espressione di potere sovrano; dall'altro, tuttavia, deve essere nettamente sottolineato che l'attività della Corte dei Conti non vale, in alcun modo, a circoscrivere gli ambiti di responsabilità e i rapporti dei diversi poteri sovrani nell'ordinamento: come evidenziato, i Ministri rispondono in modo pieno ed esclusivo nei confronti dei decreti adottati e nei confronti dei provvedimenti è pur sempre ammissibile ricorso giurisdizionale malgrado giudizio favorevole della Corte in sede di controllo preventivo di legittimità[86].

In definitiva, la problematica della posizione della Corte dei Conti nell'ordinamento, segnatamente nell'esercizio della sua funzione di controllo, si sviluppa secondo un duplice ordine di coordinate, quella costituzionale di relazione con i poteri sovrani, e quella amministrativa nell'esercizio della sua attitività, non alternative ma complementari ai fini dell'esatta individuazione dell'istituto.

1.6. La disciplina giuridica della funzione di controllo della Corte nella legge 800 del 1862; il controllo di legittimità e il controllo finanziario

La disciplina giuridica del controllo della Corte dei Conti era contenuta innanzitutto nella l. 30.10.1859 e, successivamente nella legge 800 del 1862, istitutiva della Corte nel Regno d'Italia[87].

---

[86] Sul riconoscimento di entrambi i momenti, in una fase risalente, cfr. S. ROMANO, *op. cit.* 1940, 347; l'A. riconosceva come la Corte avesse "*attribuzioni che in un certo senso proseguono e integrano quelle esercitate dagli organi legislativi in sede di approvazione dei bilanci ma non sono delegate da questi ultimi: si tratta quindi di un organo che ha importanza costituzionale ma non è esso stesso costituzionale*". In particolare, sul punto, è da osservare come correttamente rilevato da E. VICARIO, *op. cit*. 1925, 7 , che, già in tempo risalente la funzione di controllo della Corte, in concreto, si fosse spesso tramutata in una duplicazione del controllo degli uffici amministrativi interni. Inoltre sul punto, l'A. aggiungeva che in Italia, a causa dell'influenza del Parlamentarismo e dell'instabilità del sistema dei partiti politici, la Corte non aveva avuto mai un contesto favorevole per poter esercitare le sue funzioni. Infine, secondo l'A., l'atteggiamento di molti appartenenti alla magistratura contabile nei confronti del Governo, non era stato spesso improntato ai caratteri della indipendenza e imparzialità

[87] Per un'analisi delle vicende legislative dei decenni precedenti l'approvazione della legge 800 del 1862, con una sottolineatura delle difformità nelle diverse formulazioni normative cfr. O. SEPE, *op. cit.* , 1985, 89 e ss.; al contrario,

In particolare, in relazione alla funzione di controllo, l'art. 8 della l. 30.10.1859 espressamente conferiva, in via generale, alla Corte "*il controllo preventivo della contabilità dello Stato e la revisione con giurisdizione contenziosa dei conti che si debbono rendere dai pubblici contabili*"; a ciò si correlavano i seguenti artt. 9, che individuava l'obiettivo della vigilanza sulla riscossione delle entrate a che questa avvenisse "*in conformità alla legge del bilancio attivo e ad altre leggi e regolamenti relativi"* e 10, che stabiliva un controllo puntuale sulle spese affinché queste non eccedessero i limiti dei fondi accordati nel bilancio passivo, corrispondessero alle destinazioni fissate, e non si facessero storni: l'erogazione delle spese, in definitiva, era sottoposta a rigidi limitazioni quantitative e qualitative.

Era previsto altresì, ex art. 17 l'obbligo, per le amministrazioni ministeriali di presentare alla Corte "*per la loro vidimazione e trascrizione tutti i Decreti reali*": ciò, al fine di costituire un generale controllo preventivo di legittimità sui provvedimenti maggiormente importanti; in caso di riscontrata illegittimità l'organo di controllo può rifiutare l'apposizione del visto, impedendo (salvo i casi di registrazione con riserva) l'efficacia dell'atto[88].

La legge 800 del 1862 riproduceva in linea generale sia pure con alcune variazioni, le previsioni della legge di appena tre anni precedente, caratterizzandosi tuttavia, secondo la dottrina, per una maggiore organicità e completezza; ex art. 10 si individuavano in modo sistematico le singole aree di intervento della Corte, segnatamente in materia di contabilità pubblica: riscontro delle spese, vigilanza sulla riscossione delle entrate e in ordine alle cauzioni, esame dei conti dei ministri e giudizio sui conti.

Circa il controllo di legittimità sugli atti (art. 13 e ss.), si confermava, per i decreti reali, "*qualunque sia il Ministero da cui promanano e qualunque sia l'obietto*", l'obbligo di presentazione alla Corte perché vi apponesse il visto e ne effettuasse la registrazione: la legge indicava dunque un criterio chiaramente formale per l'individuazione dei provvedimenti da sottoporre a controllo preventivo; purtuttavia, a quest'ultimo riguardo, fu correttamente osservato che poiché sovente il Re distribuiva il potere esecutivo fra i vari Ministri e dunque, in base alla stessa *ratio* che presiedeva al controllo preventivo dei decreti reali, questo avrebbe potuto essere esteso anche agli atti ministeriali che non risultavano rivestire la forma di decreto reale.

Quali provvedimenti oggetto di controllo preventivo, la normativa espressamente aggiungeva ai decreti reali gli atti di natura finanziaria, ciascuno sottoposto ad una specifica

---

per una sostanziale equivalenza tra la legge istitutiva e le precedenti cfr. L. GRECO, *La Corte dei Conti dal 1862 al 1962 Introduzione storica* in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei Conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963, 15

[88] Circa le procedure di controllo si evidenziano altresì anche quelle analoghe (art. 13) su mandati ed ordini, sui decreti pensione (art. 14), sulle cauzioni degli agenti contabili (art.15), sui decreti di approvazione dei contratti (art. 16): tali disposizioni infatti si configuravano quale frutto della precisa volontà politica di sottoporre a controllo di legittimità, i principali atti riconducibili all'esecutivo centrale comportanti spese, cui era strettamente connessa anche la previsione di riferire annualmente i risultati ottenuti al Parlamento.

disciplina: fra questi, i decreti di prelevamento dai fondi di riserva, quelli relativi alla ripartizione in articoli dei singoli capitoli di bilancio, quelli di reintegrazione dei fondi, di approvazione dei contratti e gli atti con cui si autorizzano spese (i cd. atti di impegni, in base a cui sorge l'obbligo giuridico di disporre la spesa), gli atti di nomina o promozione, ovvero quelli di elargizione di stipendi e pensioni, con esclusione di quelli non eccedenti una determinata soglia (circa duemila lire)[89].

Purtuttavia, circa l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo, nei decenni successivi l'emanazione della legge, prevalse un'interpretazione alquanto restrittiva che sottrasse (fino all'approvazione della legge di riforma del 1933) numerosi provvedimenti in ragione della loro specifica natura politica, ovvero in quanto connessi a poteri di assoluta discrezionalità dell'amministrazione, o perché privi di qualsiasi contenuto patrimoniale[90].

Circa il parametro del controllo, la verifica della conformità a legge di un atto amministrativo comportava altresì non soltanto il riscontro dell'assenza di ogni contrasto con una norma di rango primario o regolamento, ma, parallelamente, anche l'accertamento che esso non si fondasse su un'erronea valutazione dei fatti; pur non potendo sussistere alcun sindacato di merito, l'attività di controllo secondo una corretta interpretazione, si estendeva dunque anche al vizio dell'eccesso di potere, ovvero, secondo altra definizione, alla "legalità intrinseca" dell'atto; il sindacato della Corte aveva dunque ad oggetto anche il corretto esercizio della discrezionalità da parte dell'amministrazione, essendo astrattamente possibile dunque ricusare l'atto in caso di presenza di una di quelle figure sintomatiche (irragionevolezza, contrasto con provvedimenti della precedente amministrazione, etc)[91].

---

[89] Per un'interpretazione estensiva della definizione dei decreti reali G. DE BRUN, *op. cit.* 1914, 215. Nel dibattito alle Camere prima dell'approvazione della legge si evidenziarono tuttavia due diversi orientamenti: l'uno, volto a consentire il controllo soltanto sugli atti chiaramente riferibili alla materia finanziaria e l'altro, volto ad estenderlo a tutti gli altri. Il visto costituiva la materiale dichiarazione fatta dalla Corte sulla legittimità dell' atto o mandato sottoposto al suo esame; viceversa la registrazione acquisiva un significato più ampio, e consistente anzitutto in una trascrizione che la Corte fa degli atti vistati. Per un'interpretazione formale cfr. E. VICARIO, *op. cit*. 1925, 112; questi escludeva altresì che potesse essere interpretata restrittivamente: potevano essere esclusi soltanto quei particolari atti in cui non c'era una controfirma ministeriale; e ciò risultava essere normale e fisiologico proprio in ragione della natura delle funzione di controllo proprio della Corte, strettamente connessa al controllo Parlamentare. Pur auspicando una riduzione degli atti sottoposti a controllo, tuttavia è favorevole ad un'interpretazione estensiva dei controlli anche F. CAMMEO *op. cit.* 1903, III, 110. Sulla medesima questione cfr. anche A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica*, Torino, 1896, 688 che paragonava il diritto di convalidazione alla registrazione della Corte dei Conti .

[90] A titolo esemplificativo, i decreti di nomina dei senatori, in quanto ex art 60 dello Statuto soltanto le singole Camere erano competenti a giudicare dei titoli dei singoli membri; i decreti che conferiscono titoli nobiliari e cavallereschi.; i decreti reali che intervenivano in materia beneficiaria ossia quelli concernenti i beni propri destinati all'esercizio del culto; gli Statuti delle Istituzioni di assistenza e beneficenza.

[91] Circa la natura del vizio sindacabile in sede di controllo, cfr. E. PRESUTTI, *Il controllo preventivo della Corte sulle spese pubbliche*, Torino, 1908, 21 secondo cui il rifiuto poteva fondarsi non soltanto sul fatto che l'atto fosse *contra legem* ovvero si ponesse in contrasto con la normativa regolamentare ma altresì anche sull'ipotesi che si basasse su di un erronea valutazione giuridica delle circostanze di fatto, pur permanendo estraneo ogni sindacato di merito o convenienza dell'amministrazione cfr. nello stesso senso MOFFA, *op. cit.* 1939, 95; E. VICARIO. *op. cit*. 1925, 109 per il quale la Corte non avrebbe solo la possibilità di esaminare come sia stato compilato l'atto con le formalità prescritte

L'apposizione del visto e la registrazione dell'atto producevano l'efficacia e l'esecutorietà dell'atto registrato; anche per il visto della Corte della Conti, come per le altre modalità di controllo preventivo, fu altresì proposta, quale criterio per l'individuazione della categoria, la soluzione dell'atto complesso[92].

Nella legge del 1862 veniva altresì disciplinato ex art. 14, con maggior puntualità, l'istituto (invero fondamentale nella dinamica dei rapporti tra Corte, Governo e Parlamento) della registrazione con riserva.

La Corte, come accennato, poteva ricusare il visto sull'atto amministrativo sottoposto al suo controllo laddove questo fosse contrario a leggi o regolamenti: in questo caso la deliberazione relativa veniva trasmessa al Ministro competente; l'organo politico, qualora persistesse nell'intento di voler far approvare l'atto e non accogliesse i rilievi della magistratura contabile, poteva sottoporre il provvedimento all'esame del Consiglio dei Ministri; se quest'ultimo risolveva che in ogni caso l'atto dovesse aver corso, la Corte era chiamata a deliberare e, nel caso non riconoscesse cessata la ragione del rifiuto, era obbligata alla registrazione e all'apposizione del *visto con riserva*.

Le ragioni che potevano indurre l'esecutivo ad assumere la responsabilità di adottare un atto con visto con riserva erano riconducibili a differenti ordini di fattori; in primo luogo, superiori esigenze di carattere amministrativo o politico che dovevano poter prevalere rispetto a ragioni di stretta legalità; l'apposizione del visto con riserva era ammissibile altresì anche in casi particolari di urgenza per cui, pur riconoscendo una possibile illegittimità, si giudicava necessaria l'adozione in tempi brevi del provvedimento. In ogni caso, la stessa giurisprudenza del Consiglio di Stato, definì "*facoltà del tutto eccezionale*", la possibilità di per l'esecutivo di adottare l'atto amministrativo con la modalità della registrazione con riserva.[93]

L'istituto della registrazione con riserva costituiva, come evidente, uno strumento di mediazione tra le oggettive esigenze di legalità e le valutazioni di carattere politico assunte

---

ovvero la regolarità delle procedure concorsuali ma avrebbe altresì anche la possibilità di richiedere eventualmente anche gli atti del concorso per valutare ad esempio la presenza dei titoli necessari.

[92] Il visto della Corte dovrebbe considerarsi in questo senso dunque quale elemento, insieme al negozio o atto dell'amministrazione, costitutivo di un atto complesso, in quanto espressione della cooperazione fra due organi distinti; malgrado in talune circostanze questa ricostruzione sia plausibile, tuttavia essa si pone in relazione alquanto problematica proprio in specifico riferimento alla Corte dei Conti, attesa la natura neutrale del controllo e la responsabilità dei Ministri.

[93] Consiglio di Stato sez. IV 2.4.1909. In questo senso G. MOFFA, *op. cit.* 1939, 111 il quale rilevava che la *ratio* dell'istituto fosse nell'equa valutazione del danno che potrebbe derivare da una rigida e incondizionata applicazione del principio per cui gli atti dell'esecutivo non potevano essere eseguiti se non conformi alla legge: la possibilità di un veto assoluto riconosciuto alla Corte avrebbe potuto comportare un pregiudizio ben più grave. Sulla questione cfr. E. VICARIO, *op. cit.* 1925, 116 il quale osservava come sovente il procedimento di registrazione con riserva avvenisse in difformità rispetto al parametro legislativo, giacchè la delibera del gabinetto dei Ministri veniva posta precedentemente alla presentazione del decreto alla Corte e si traduceva nell'autorizzazione al singolo ministro di poter richiedere sempre e comunque la registrazione con riserva. Non mancarono altresì oppositori alla struttura della registrazione con riserva; sul punto ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880; in particolare si sostenne che, da un lato, la registrazione con riserva risultava essere un palliativo, nonché un ostacolo alla velocità degli affari; inoltre, d'altro alto, l'annullamento dei mandati non fosse misura sufficiente ad impedire gli abusi dei Ministri.

dall'esecutivo nella sua collegialità e, dunque, espressione diretta di un potere sovrano; attraverso la procedura in questione si precludeva la possibilità che un organismo indipendente, quale la Corte, potesse bloccare, in modo definitivo, l'azione dell'esecutivo, i cui membri erano responsabili degli atti in via esclusiva nei confronti del Re e, successivamente, del Parlamento.

Secondo la comune ricostruzione in dottrina, qualora, contrariamente a quanto disposto ex art. 14 l 800/1862 si fosse riconosciuto all'organo tecnico un potere ostativo assoluto, si sarebbe determinata, dunque, sia pure in modo indiretto, una violazione dell'art. 67 dello Statuto albertino che conferiva interamente ed esclusivamente ai Ministri la titolarità e la responsabilità dell'azione dell'esecutivo.[94]

La possibilità del visto con riserva era, comunque, espressamente esclusa dal legislatore in casi di particolare gravità; sul punto, la legge sulla contabilità (art.56 t.u. 12.2.1884 n.2016) stabiliva alcune circostanze in cui il rifiuto di registrazione equivaleva all'annullamento del provvedimento: ciò, in particolare avveniva quando si trattava di mandati di pagamento e questi eccedessero la somma stanziata nel relativo capitolo; ovvero quando le somme stanziate fossero imputabili variamente al bilancio di competenza o ai residui e viceversa, ovvero, infine, quando il mandato sia riferibile ad un capitolo del mandato piuttosto che ad un altro già esaurito.

In ragione di quanto esposto, strettamente connessa con il controllo di legalità e l'istituto della registrazione con riserva, era la disposizione secondo cui "*la responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte*" (art.15): parallelamente, era previsto l'obbligo della presentazione annuale, da parte della Corte ai Presidenti delle Camere e del Senato, dell'elenco degli atti che fossero stati vidimati con riserva, congiuntamente con le deliberazioni ad essi relative (art. 18; successivamente, data la particolare delicatezza della funzione, la trasmissione fu disposta come quindicinale).

Queste ultime disposizioni contribuivano ulteriormente a delineare un sistema politico istituzionale che prevedeva la piena responsabilizzazione dei membri dell'esecutivo inizialmente nei confronti del Re e, progressivamente, appunto, nei confronti delle Camere: il Parlamento, in particolare, non vedeva ridotta in alcun modo la propria sfera di funzioni dall'attività dell'organo di controllo: a tale specifico proposito, l'art. 18 appunto, con la puntuale previsione della comunicazione alle Camere di atti emanati *contra legem* mirava chiaramente a rafforzare il legame

[94] DE BRUN, *op. cit.* 1912, e 293; dello stesso autore cfr. *La legge della Corte dei Conti spiegata ai funzionari dello Stato* Bergamo 1909. E. VICARIO, *op. cit.* 1925, 89 il quale espressamente affermava che " *ciò che concilia le speciali esigenze del controllo della Corte con l'indipendenza del potere esecutivo è la registrazione con riserva la quale…deve considerarsi…in tutti i casi di disaccordo fra la Corte nei Ministeri*"; ad essa, funzionalmente, si associavano le osservazioni sui conti amministrativi dei soggetti agenti. Lo strumento della registrazione con riserva, congiuntamente con l'obbligo di trasmissione alle Camere, configurava *a fortiori* il carattere parlamentare della funzione.

tra organo di controllo *super partes* ed assemblee rappresentative nel senso di una dinamica di ausiliarietà-indipendenza del primo nei confronti delle seconde[95].

In merito alle disposizioni di natura finanziaria, in via preliminare, si evidenzia come la vigilanza sulle entrate e sulle spese dello Stato-persona coincidesse nel XIX° secolo con quella dell'intero settore pubblico: ciò, in ragione sia della stretta dipendenza economica degli enti locali dallo Stato, sia più in generale, della coincidenza ottocentesca tra settore pubblico e settore statale; coerentemente con tale premessa dunque il legislatore, nella definizione della funzione di controllo, ha disciplinato le procedure di verifica contabile e finanziario con riferimento esclusivo ai Ministeri[96].

In relazione alle entrate, malgrado un'iniziale proposta di consentire un controllo sulla "*esatta riscossione delle entrate*" (Bastogi), la legge 800/1862 (artt.22 e ss) stabiliva esclusivamente una serie di obblighi di trasmissione da parte dei Ministeri alla Corte (in particolare, tra i documenti espressamente previsti, i prospetti delle riscossioni e dei pagamenti, i conti delle casse dello Stato, le relazioni degli uffici e degli ispettori, entrate e uscite di magazzini e atti di gestione degli agenti di pubblico denaro); la Corte accertava, dunque in via successiva, i conti consuntivi presentati dai singoli agenti responsabili[97].

Come osservato in dottrina, sul punto, "*la legge del 1862 mentre per le pubbliche spese prescrive un effettivo riscontro da esercitarsi anche in via preventiva…a riguardo delle entrate si limita invece a stabilire una semplice vigilanza amministrativa*" (Vicario); in altri termini, la Corte non poteva accertare se le somme indicate nei conti trasmessi ex artt. 22 e ss. fossero state effettivamente versate: affinché ciò fosse possibile era necessario infatti che la Direzione Generale del Tesoro comunicasse correttamente e tempestivamente i conti mensili della Tesoreria centrale e delle singole tesorerie provinciali[98].

---

[95] Valgono a definire il ruolo e la posizione della funzione di controllo nei confronti dell'esecutivo, altresì anche altre disposizioni proprie della Corte, quali l'art. 16 che consentiva alla Corte di chiedere ai Ministri e alle amministrazioni informazioni e documenti relativi sia alle riscossioni sia alle spese, nonché parimenti informazioni e documentazioni connesse (art. 16); inoltre, ex art.17 la Corte prendeva nota e avvisava i Ministri delle infrazioni rilevate; queste attribuzioni, sia pure *prima facie* non concernente strettamente la funzione di controllo costituzionale della Corte, purtuttavia valevano a definire in termini, sia pure *in fieri*, collaborativi anche il rapporto con l'esecutivo.

[96] In tal senso cfr. S. BUSCEMA, *Trattato di Contabilità pubblica,* Milano, 1981, I, 641. L'A. osserva in particolare, come la l. 800/1962 "*abbia inteso affidare …la funzione di controllo sulle entrate e sulle spese dello Stato, ritenendo in tal guisa di coprire il sistema delle garanzie obiettive per l'intero settore pubblico, del quale si aveva all'epoca un concetto abbastanza limitato*"; a riguardo si sottolineano gli artt. 10 (in cui era fatto riferimento alle pubbliche entrate), art. 10 4° c. (che includeva altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge); art. 31 (il potere di proporre riforme al Parlamento era generalmente relativo ai "conti del pubblico denaro").

[97] A riguardo, l'art. 297 del regolamento di contabilità di Stato disponeva che alla Corte fossero forniti mensilmente i conti riassuntivi, dimostranti, per ciascun capitolo ed articolo di bilancio, sia i versamenti fatti dagli agenti di riscossione delle tesoriere sia il debito degli agenti per somme riscosse e non versate sia le somme da riscuotere dagli agenti per le entrate accertate ma non ancora riscosse.

[98] E. VICARIO, *op. cit.* 1925, 144 e ss. In particolare, l'A. osservava già ai primi del novecento, che negli Stati moderni, accanto alle entrate patrimoniali, ormai la maggior parte delle risorse finanziarie derivava proprio dall'imposizione fiscale; a ciò si collegava l'osservazione che al popolo dovesse spettare, attraverso il Parlamento, la determinazione in

Le disposizioni in oggetto, in una prima relazione venivano peraltro considerate insufficienti dalla stessa Corte in ordine alla possibilità di costituire un controllo efficace sul profilo delle entrate; successivamente, la stessa magistratura contabile elaborò alcuni fondamentali criteri guida al fine di meglio garantire "*la certezza del regolare procedimento di questa parte così importante dello Stato"* affinché *"possa fare un rigoroso esame della esattezza dei conti amministrativi, che essa deve parificare*" [99].

In relazione alle spese, l'art. 19 prevedeva, in via generale, la sottoposizione, ai fini dell'apposizione del visto, di "*tutti i decreti coi quali si approvano contratti o autorizzano spese…gli atti di nomina e promozione…quelli con cui si danno stipendi, pensioni o erogamenti dello Stato"*; il momento del controllo era dunque anzitutto quello dell'impegno, ossia quello dell'assunzione dell'obbligo giuridico della spesa da parte dell'amministrazione; l'art. 20 rinviava inoltre ad altra legge o regolamento le modalità con cui gli ordini di pagamento e mandati potevano essere sottoposti a registrazione e visto della Corte dei Conti[100].

L'art.21 individuava puntualmente le ragioni della vigilanza: il controllo era preordinato, in primo luogo, a evitare a che le spese stanziate non superassero il quantum stanziato preventivamente; in secondo luogo, essa era prevista perché non si facesse "*trasporto delle spese*" da un capo all'altro e perché la liquidazione e il pagamento avvenissero in modo conforme a legge e ai regolamenti.

In ordine ai conti di ciascun ministero (artt. 28 e ss), era previsto un obbligo di trasmissione al termine di ogni esercizio, congiuntamente con il conto generale dell'amministrazione delle

---

termini quantitativi e qualitativi dei tributi, degli strumenti coattivi con cui arricchire l'erario (art. 10 e art 30 Statuto); la fase di accertamento sfuggiva di regola al controllo della Corte dei Conti, in quanto affidata al Parlamento; inoltre, mentre le norme del bilancio passivo costituivano una sorta di "limite invalicabile", sussisteva un obbligo di accertamento delle nuove entrate, ex art. 248 R.C.S.. In definitiva esso tendeva ad accertare che "*tutte le entrate accertate siano di fatto riscosse e che tutte le somme riscosse siano integralmente versate al Tesoro dello Stato*". Sulla fase delle entrate cfr. anche 297 a 300 RCS. Sulla necessità che anche la fase di accertamento venisse posta sotto il controllo della Corte cfr. DE BRUN *op. cit.* 1912, 380; l'A. in particolare sottolineava l'importanza della fase delle entrata e la necessità di un controllo su di esse.

[99] In particolare, la Corte, nel constatare le omissioni o i gravi ritardi nelle trasmissioni dei dati previsti dalla legge da parte dei Ministeri, imputava lo stato di cose, non senza una dose di sarcasmo al "*grave cumulo di affari da cui l'amministrazione è ancora sopraffatta pel riordinamento amministrativo e finanziario del regno e, parallelamente, il modo ancora difforme, secondo il quale si applicano le leggi differenti e si seguono pratiche diverse nella riscossione di una parte dei proventi dello Stato e dall'altro, la mancanza di efficaci ordinamenti, mediante i quali possa l'amministrazione esercitare esa stessa la vigilanza prescritta dalla legge sulla riscossione delle entrate*" (Camera dei deputati, Relazione della Corte dei Conti anno 1863, presentata dal Presidente del Consiglio , ministro delle Finanze, MINGHETTI, 1864, 52 e ss.) A questo stato di cose, la Corte l'anno successivo cercò di ovviare mediante l'adozione delle linee guida citate; tra gli impegni particolarmente rilevanti: l' obbligo di considerare se le difformità derivaserro da fatti o circostanze accidentali ovvero da negligenza di agenti, imperfezioni degli ordini amministrativi o, in genere, da cause che l'amministrazione debba o possa eliminare; in particolare, secondo la Corte era necessario che: "*le dimostrazioni delle entrate siano state date dalle stesse amministrazioni da cui dipendono…che gli uffici di riscontro,…esercitino la vigilanza prescritta dalla legge; che debbano questi uffici avere, a mezzo delle amministrazioni o a mezzo dei contabiil…le dimostrazioni delle operazioni eseguite da ciascun agente*"; nonché infine la possibilità di avvalersi degli uffici di riscontro ai fini di un più coretto accertamento.

[100] In riferimento alle spese, l'art. 367 del regolamento di contabilità prevedeva altresì l'obbligo per i ragionieri-capo delle amministrazioni centrali di trasmettere mensilmente alla Corte un elenco dei mandati spediti nel mese.

Finanze, precedentemente alla presentazione alle Camere per l'approvazione; a riguardo la Corte effettuava un confronto, sia per le entrate che per le spese, in relazione alle leggi di bilancio e, parallelamente, verificava se i risultati dei conti ministeriali corrispondessero ai conti particolari di ciascuna amministrazione e di ogni agente incaricato alla riscossione e ai pagamenti: all'esito della verifica, la Corte "*trasmette al ministro delle finanze i conti colla sua deliberazione*" (art. 30); questa deliberazione, specificatamente, assumeva il carattere di un vero e proprio giudizio di parificazione[101].

Il legame tra Corte dei Conti e assemblee legislative emergeva con evidenza nella previsione dell'art. 31 in cui si prevedeva la presentazione, "*a corredo del progetto di bilancio*", ed insieme alla deliberazione sui conti dei singoli Ministeri di cui all'art.30 , di una relazione in cui erano esposte le ragioni per le quali erano stati apposti con riserva determinati visti, le osservazioni sul modo con cui le amministrazioni si fossero conformate a discipline amministrativo-finanziarie e, infine, le riforme che l'organo di controllo reputava essere maggiormente opportune; dato il valore della Relazione nei confronti del Parlamento la dottrina qualificava detto atto come "*atto costituzionale*" (De Brun)[102].

Emergeva dunque, anzitutto, un ruolo proposito e collaborativo della Corte nei confronti del Parlamento: la relazione, approvata a sezioni riunite, infatti includeva anche suggerimenti o indirizzi in materia di gestione del bilancio o pubbliche finanze: la competenza tecnica dei

[101] Circa la procedura di parificazione Cfr. E. VICARIO, *op. cit.* 176; essa veniva disciplinata partitamente nella legge di contabilità (art. 70 e 72); il rendiconto veniva trasmesso alla Corte dal Ministro del Tesoro, per mezzo della ragioneria dello Stato, non più tardi del 25 ottobre e la Corte doveva restituirlo parificato alle Camere entro il 25 ottobre; sul versante interno della Corte, inoltre, il R.D. 5.10.1862 n. 884 disponeva che il Presidente della Corte, entro il mese di Luglio, con apposita ordinanza, delegava uno dei consiglieri alla revisione del consuntivo. L'art. 29 della l. 800/1862 riconosceva altresì la possibilità di richiedere tutti i documenti di cui la Corte potesse avere bisogno in sede di verifica.

[102] Dato il rilievo che assumeva la relazione, questa veniva assunta attraverso una deliberazione a sezioni riunite (art. 32); inoltre, nella relazione, secondo la dottrina, dovevano essere evidenziati anche giudizi in ordine alla bontà dell'azione amministrativa. esprimendo, nei fatti, veri e propri giudizi di merito, nonché suggerimenti per la futura azione amministrativa; parallelamente, circa i controlli finanziari, nella relazione dovevano essere necessariamente indicati, almeno in via tendenziale, le probabili ragioni del ritardo ovvero negligenze nella fase delle entrate e delle spese. Come correttamente rilevato "*la Relazione della Corte dei Conti può e deve abbracciare tutto il campo dell'amministrazione soggetta al suo controllo sia preventivo che postumo, in quanto da questo controllo le sia dato percorrerlo, segnalando i fatti più importanti e salienti che nel corso dell'anno le fu dato rilevare*" cfr. DE BRUN *op. cit*. 297 .L'A. pur riconoscendo natura puramente amministrativa al controllo in oggetto, purtuttavia individuava un atto costituzionale in relazione alla natura di questa particolare dichiarazione. Sul valore della relazione annuale, segnatamente in ragione dei particolari caratteri della Corte dei Conti e della sua posizione elevata nell'ordinamento, cfr. PASINI, *Legge sulla corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, Torino, 1883, 636 e ss. Sulla relazione cfr. anche VICARIO, *op. cit*., 184 in particolare l'A. criticava la disposizione dell'art. 72 della legge di contabilità di Stato che sanciva come detta relazione dovesse essere inviata previamente al Ministero del Tesoro, in modo che detto Ministero potesse spedirla, insieme al rendiconto, al Parlamento; segnatamente, era difficile conciliare teoricamente, la natura costituzionale o comunque la natura ausiliaria rispetto al Parlamento con tale obbligo di comunicazione; a ciò si aggiungeva come la dichiarazione avesse perso in parte rilevanza a partire dalla previsione contenuta nella l. 15 agosto 1867 di trasmissione quindicinale alle Camere dei provvedimenti registrati con riserva. Ulteriore elemento di criticità era dato dall'eccessiva analititicità che ne vanificava l'effetto propositivo- collaborativo.Circa il procedimento, si osservava che lo stresso consigliere preposto alla parificazione era anche tenuto alla relazione. Secondo l'A. " *La parificazione è la constatazione di un fatto, la relazione implica invece anche un giudizio sulle persone*".

magistrati contabili era dunque posta al servizio delle Camere per il corretto esplicarsi della funzione di vigilanza finanziaria dell'esecutivo.

La legislazione successiva, alquanto copiosa, precisò ulteriormente i caratteri della funzione di controllo in materia di trasmissione dei documenti e bilanci pubblici, estendendo l'ambito della vigilanza al fondo per il Culto e all'asse ecclesiastico, Cassa depositi e prestiti, in ambito pensionistico(liquidazioni e controllo), esercito, marina e istruzione scolastica,: sia pure *in nuce*, sin dai primi anni della sua istituzione, l'area del controllo della Corte dei Conti veniva estesa anche ad altre aree, conformemente, peraltro, al disposto dell'art. 12 che conferiva alla legislazione speciale la definizione di ulteriori attribuzioni[103].

Alla luce della l.800/1862 il modello originario di controllo si delineava dunque secondo un duplice ordine di caratteri: in primo luogo, esso consisteva in un accertamento preventivo di legittimità dei provvedimenti amministrativi, avente ad oggetto, specificatamente, sia la conformità di questi al dettato legislativo e regolamentare sia il rispetto dei puntuali vincoli di spesa.

La Corte dei Conti, in caso di contrarietà a disposizioni normative, rifiutando l'apposizione del visto e la conseguente registrazione, impediva l'efficacia e l'esecuzione dell'atto invalido; conseguentemente, la sua attività si poneva in una logica complessiva di difesa preventiva della legalità attraverso una modalità di vigilanza, almeno tendenzialmente, generale; la funzione di controllo, in linea teorica, avrebbe dovuto garantire l'aderenza alla legge dell'attività dell'esecutivo e dunque la salvaguardia del diritto obiettivo.

L'istituto registrazione con riserva non si poneva in contrasto con questo logica ma si inseriva nella dinamica dei rapporti tra esecutivo e legislativo, consentendo, ad eccezione di particolari casi, al governo di adottare comunque provvedimenti sia pure *contra legem* per particolari e superiori esigenze politiche.

In secondo luogo, la funzione di controllo mirava ad assicurare la stabilità e l'equilibrio complessivo del sistema finanziario del nuovo Stato italiano; le attività della Corte consistevano, anzitutto, in una puntuale vigilanza sulla gestione del danaro pubblico, in termini di entrate e spese, e, congiuntamente, in una verifica dei conti generali dei singoli Ministeri e delle altre

[103] Per una ricostruzione normativa cfr. G. AMATUCCI, *Sintesi della legislazione concernente la Corte dei Conti della Repubblica* in Rivista della Corte dei Conti, 1953, I., 45. L'A. in particolare, elenca le attribuzioni, pur rilevanti, non contenute nella legge istitutiva: in primo luogo, la tenuta di una copia del Gran Libro del Debito, disposta con regolamento nel 1870; in secondo luogo, la legge di contabiltà di Stato 22.4.1869 prevedeva ex art. 10 che la Corte dovesse dar notizia al Parlamento di tutti i contratti dell'amministrazione, previo parere del Consiglio di Stato, ex art. 30 era ammessa la vigilanza sulla divisione in articoli operata dai Ministri sui capitoli di bilancio, ex art. 56 un controllo sui buoni del Tesoro; in terzo luogo, ex l. 22.6.1874 n. 1962 furono conferiti alla Corte i poteri di controllo preventivo e successivo sugli atti dispositivi del Fondo per il Culto; ex l. 17.5.1863, un consigliere della Corte avrebbe dovuto far parte della Casa depositi e prestiti ex l. 22.4.1905 n.137 l'amministrazione autonoma delle Ferrovie, istituita dopo l'accorpamento di quasi tutte le ferrovie, fu sottoposta a riscontro preventivo e successivo della Corte (tali poteri, furono più correttamente definiti con l. 7.7.1907 n.429).

amministrazioni (invero all'epoca alquanto ridotte), in comparazione con il rendiconto dell'amministrazione delle finanze, precedentemente alla presentazione dei bilanci alle Camere.

Tali attribuzioni, riconosciute, non senza contrasti, come necessarie nel particolare contesto del XIX° secolo, erano conferite alla magistratura contabile al fine di garantire da un lato l'osservanza delle norme legislative (in particolare quelle di contabilità, di bilancio ed autorizzative di spese) da parte dei singoli ministeri e, dall'altro, la conoscenza della situazione patrimoniale e finanziaria statale agli organi legislativi rappresentativi[104].

I caratteri della funzione di controllo della Corte dei Conti, come delineati nella legislazione del XIX° secolo, avevano in primo luogo, un solido *ubi consistam* nel principio di legalità inteso come assoluto primato della legge dello Stato nell'ordinamento giuridico e sull'agire amministrativo; il primato della legge, peraltro, costituiva un elemento caratterizzante la generalità di controlli presenti nell'ordinamento, ivi compresi dunque quelli di autarchia e gerarchia[105].

A tale rilievo si aggiunge inoltre la considerazione più generale che, nel XIX° secolo, l'azione amministrativa consisteva, come noto, prevalentemente, in provvedimenti amministrativi autoritativi, espressione cioè di poteri pubblici attribuiti *ex lege* alle amministrazioni per il perseguimento di obiettivi di interesse generale; in tale contesto, la funzione di controllo avrebbe dovuto consistere necessariamente, anzitutto, in una verifica della conformità di detti atti unilaterali alle disposizioni normative di rango primario costituenti il fondamento del potere amministrativo, svolgendo sia un ruolo di garanzia a beneficio dei cittadini amministrati, sia un'attività a tutela dell'ordinamento complessivo.

A livello strutturale, i caratteri dell'apparato amministrativo statale, che risultava essere accentrato, uniforme e gerarchizzato, determinavano, sia pure indirettamente, riflessi sulla natura della Corte dei Conti nonostante, come già visto, la funzione di controllo della magistratura contabile fosse estranea sia alle relazioni gerarchiche che a quelle di autarchia; in particolare, al fine di preservare l'unità politico amministrativa tardivamente raggiunta, si preferì l'istituzione di una Corte unica, priva di sezioni decentrate, che esercitasse insieme attività di controllo di legittimità e funzione giurisdizionale, al fine di "*conservare l'uniformità de' principi*".[106]

---

[104] In questo senso E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Vol. I, Roma, 1917, 517. Tra le letture storiche sulla Corte, si segnala, in quanto coevo alla istituzione della Corte e scritto da un relatore della legge istitutiva, M. MARTINELLI, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione* Vol. II Firenze, 1864, 57: in essa l'A. sottolineava la preminenza delle funzioni di controllo rispetto a quelle giurisdizionali. G. PASINI *Legge sull'istituzione della Corte dei Conti nell'ordinamento italiano*, Torino,1883.

[105] Sul principio di legalità si rinvia al precedente paragrafo 1.3; si aggiunge tuttavia che, in riferimento al controllo preventivo di legalità e, segnatamente, di quello esercitato da organi neutri F. CAMMEO, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1914, 1448 che qualificava il controllo preventivo di legalità quale espressione di una funzione di autotutela degli interessi dell'amministrazione.

[106] Cfr BASTOGI "*Conservare l'uniformità de' principi che la Corte deve seguire nel sopravvegliare il procedimento dell'amministrazione e alla tutela dei diritti dell'erario*" , (atti parlamentari 1862) sic, per giustificare la scelta compiuta con la l. 800/1862 nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge di "Istituzione della Corte dei Conti" in *La*

Il giudizio della Corte in termini di legittimità-illegittimità e l'organizzazione dell'organismo di controllo, come delineati nella legge 800/1862 avevano, in definitiva, la propria *ratio* nei profili strutturali e funzionali dell'amministrazione pubblica ottocentesca[107].

L'accertamento della legittimità, da parte della magistratura contabile, dei decreti reali e degli altri atti di rilievo finanziario costituiva, inoltre, anche una verifica della rispondenza dell'agire del Governo (e dunque, in senso lato, amministrativo) alle finalità elaborate in sede parlamentare; la funzione di controllo della Corte dei Conti si poneva, dunque sia pure indirettamente, come strumento di garanzia della continuità del rapporto fiduciario tra legislativo e esecutivo: a quest'ultimo proposito, si sottolinea che l'obbligo di trasmissione degli atti vistati con riserva al Parlamento consentiva una puntuale informazione a beneficio delle Camere in merito alle decisioni più delicate assunte dell'attività amministrativa, in quanto assunte consapevolmente *contra legem*: sull'esecutivo gravava la piena responsabilità in ordine al provvedimento adottato; pur non volendo accedere *tout court* ad un'elaborazione della Corte come organo costituzionale, da un'analisi della funzione di controllo come nelle disposizioni della legge istitutiva, emerge con evidenza il ruolo di interfaccia tra Governo e Parlamento.

Il controllo della Corte sulle pubbliche finanze aveva un ulteriore e più specifico *ubi consistam* rispetto alle altre verifiche di legittimità: esso costituiva infatti un ineludibile momento di garanzia del cittadino nei confronti dell'autorità statale nei diversi momenti dell'acquisizione delle entrate, dell'erogazione delle spese e dell'approvazione del bilancio; inoltre, si sottolinea ancora, l'attività di relazione sui conti pubblici consentiva un'informazione adeguata, a beneficio degli organi rappresentativi, circa il reale stato delle finanze statali, determinando una maggior consapevolezza delle Camere sull'attività finanziaria da svolgere nell'interesse dello Stato[108].

Corte dei Conti nel suo cinquantenario Roma, 1912, 11. Per una ricostruzione in parallelo delle trasformazioni amministrative da un lato e la posizione istituzionale e le attribuzioni della Corte dei Conti dall'altro cfr. R. MARRAMA, *Evoluzione storica, pubblica amministrazione e Corte dei Conti*, in Diritto amministrativo, 1997, 171.

[107] Sui caratteri dell'amministrazione in senso organizzativo e di azione, cfr. G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996. S. SEPE, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003. Sull'evoluzione della pubblica amministrazione in linea generale, con riferimento alle diverse forme di Stato G. AMATO, *Forme di stato e di governo*, Bologna, 2006. Recentemente per una ricostruzione nel senso del testo cfr. anche C. FRANCHINI *L'organizzazione*, in *Trattato di diritto amministrativo Parte generale Vol. I* a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, 264; in particolare, per la fase storica immediatamente successiva all'unità d'Italia , l'A. osserva che "*lo Stato italiano ha un'organizzazione amministrativa di tipo monista, perché risulta ordinata intorno al governo e caratterizzata da una spiccata uniformità*"; segnatamente il disegno organizzativo era composto per linee generali dalla l. 23.3.2853 n.1483 e i caratteri sono numero limitato di ministeri, separazione netta tra politica e amministrazione, preposizione a capo di ciascun ministero di un ministro espressione del potere politico, organizzazione periferica dello Stato dipendente da un prefetto. Per il periodo storico successivo al consolidamento dello Stato unitario fino al primo dopoguerra cfr. S. CASSESE- G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana* (1880-1920), in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1990, 333 e ss.

[108] Cfr. V. GUCCIONE, *Il" principe dei controlli" la vicenda del controllo preventivo della Corte dei Conti*, in *I controlli amministrativi*, a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna 1995, 67 e ss. L'A. sottolinea come la corrispondenza tra controllo e rigore formale da un lato e garanzia del cittadino dall'altro fosse un'idea propria dello stesso Cavour: da ciò consegue la scelta di un modello amministrativo basato sul rigore formale in materia finanziaria, caratterizzato da una rigida procedimentalizzazione della contabilità e l'attribuzione ad un magistrato delle funzioni di controllo. Sul medesimo

Il riscontro finanziario non si traduceva in una verifica della regolarità "intrinseca" della gestione ovvero dell'opportunità delle scelte finanziarie, né consisteva in un accertamento sull'effettiva sussistenza nelle casse dello Stato delle somme stanziate; al contrario la verifica era finalizzata solamente a valutare che ci fosse corrispondenza tra i conti del ministero e quelli dell'amministrazione finanziaria, secondo un accertamento che aveva quale obiettivo principale la verifica della regolarità contabile estrinseca; la funzione di vigilanza della Corte sulle pubbliche finanze, dunque, determinava una rigida formalizzazione dei procedimenti di spesa, al fine di ridurre la possibilità di sperpero del pubblico denaro, costituito in gran parte da prelievi tributari[109].

La funzione di controllo della Corte rispondeva complessivamente, in definitiva, alle precise logiche di un moderno Stato liberale, sia sul versante del controllo di legittimità, sia su quello delle pubbliche finanze: l'attività di controllo risultava essere anzitutto a garanzia del cittadino, della propria sfera giuridica, nonché delle corretta gestione del pubblico denaro; in senso critico, tuttavia, deve essere evidenziato che il modello di Stato liberale, secondo autorevoli autori, non si realizzò mai compiutamente nell'ordinamento, ragion per cui la legge 800 del 1862, almeno per alcuni aspetti " *nacque …come una futurizzazione*"[110].

La legge 800 (artt. 33 e ss.) e il regolamento di procedura prevedevano anche un particolare processo contabile, denominato "giudizio sui conti", avente ad oggetto i rendiconti presentati dall'insieme degli agenti contabili: questa attribuzione, dalla dottrina più risalente, veniva vista come un "complemento" ovvero come un ulteriore, e più specifico, aspetto della stessa funzione di controllo di legittimità.

In particolare, il giudizio della Corte era limitato alla regolarità contabile e circoscritto al profilo esecutivo della gestione: esso si configurava quale procedimento dichiarativo finalizzato all'accertamento della correttezza dei conti che si instaurava necessariamente all'atto di presentazione del conto ovvero, in particolari circostanze, su proposta del Procuratore della Corte dei Conti (art. 35). [111]

---

tema R. PEREZ, *Il controllo preventivo di legittimità della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei Conti* in "S*aggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della Istituzione dei Servizi ispettivi della Finanza*", I.P.Z.S. Roma, 1991, 357.

[109] In questo senso V. GUCCIONE, *op. cit.* 1993, 25.

[110] M.S. GIANNINI, *Osservazioni critiche sull'ordinamento della spesa pubblica*, in *Lo sperpero del pubblico denaro* a cura di A.C. JEMOLO, L. PICCARDI, M.S. GIANNINI, S. BUSCEMA Milano, 1965 92. L'A. osservava infatti come la legge organica del 1862 "*fu fatta come previsione di una vicenda che in effetti non si avverò*": ciò determinò, in primo luogo, che il "*sistema di ordinamento della spesa fosse in effetti soltanto teorico*"; in secondo luogo, conseguentemente, provocò che la mancata realizzazione degli obiettivi che detto sistema si poneva nonché una serie di accomodamenti di fatto ad opera dei funzionari *ivi*, tuttavia cfr. in senso contrario L.GRECO, *ivi*, 117 per cui, al contrario, l'istituzione della Corte dei Conti aveva già in sé un aspetto di arcaicizzazione rispetto alle necessità dell'epoca.

[111] Per una ricostruzione anche storica del giudizio di contabilità, recentemente cfr. L. SCHIAVELLO, *Processo contabile* in Enciclopedia del Diritto XXXVI Milano, 1987, 715, Sui rapporti tra il processo contabile e i profili di responsabilità del singolo agente, dello stesso autore *Responsabilità contabile* in Enciclopedia del Diritto XXXIX Milano 1988, 1381 e ss. In epoca risalente, per un inquadramento più ampio del processo contabile nella funzione di controllo, V. TANGO

In definitiva, a livello funzionale e teleologico, i profili caratterizzanti il giudizio in oggetto erano quelli del controllo e della certezza pubblica: anzitutto cioè il processo era finalizzato a vigilare l'esattezza dei conti e la rispondenza a rigidi canoni legali e formali; in secondo luogo, l'"approvazione" da parte della Corte sul conto, era produttiva di effetti giuridici dichiarativi nei confronti di terzi.

1.7 L'evoluzione del sistema del sistema dei controlli e il T.U. 12.7.1934 n.1214 quale sostanziale conferma del modello della legge 800/1862

L'istituto della Corte dei Conti, quale organo funzionalmente e strutturalmene preordinato a costituire uno strumento di garanzia in ordine al controllo di legittimità sugli atti e, in particolare, sull'attività finanziaria dell'esecutivo, si affermò progressivamente nella dottrina e nello stesso personale politico dell'Italia unitaria; a questo proposito, si osserva che venivano criticate da autorevoli autori le disposizioni che prevedevano la nomina di membri della Corte da parte del governo in ragione di una possibile conflittualità; in sede politica, si sottolinea la proposta di modifica di De Pretis (presentata in data 27 marzo 1877) con cui si prevedeva la soppressione della Corte dei Conti e l'attribuzione delle sue competenze ad un Consiglio superiore del Tesoro, composto da esponenti del Governo e del Parlamento.[112]

Il modello di controllo esterno delineato nelle leggi Cavour e Rattazzi entrò in ogni caso presto in crisi a seguito delle profonde trasformazioni organizzative e funzionali della pubblica amministrazione, a partire dagli anni novanta del XIX° secolo.

A quest'ultimo proposito si premette che l'ingresso di nuove classi sociali, fino a quell'epoca marginalizzate, nelle istituzioni politiche sia nazionali, sia, soprattutto inizialmente, locali, determinò, come noto, quale primo effetto, un complessivo ampliamento della sfera pubblica; accanto all'amministrazione burocratica e ministeriale sorsero infatti nuovi modelli organizzativi preposti, specificatamente, all'esercizio di numerose attività di servizio: di questo

---

Corte dei Conti, in Digesto Italiano, Torino, VIII IV 1899, PASINI, *op. cit.* 1883, 714. In particolare, a livello soggettivo, l'art. 33 includeva tra i soggetti obbligati "*alla presentazione tesorieri, ricevitori, cassieri, agenti incaricati di riscuotere , pagare , conservare e maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato*", nonché di altre amministrazioni nel caso di espressa previsione di legge. La Corte inoltre era previsto giudicasse in prima e ultima istanza dei conti dei ricevitori dello Stato, mentre in seconda istanza di sui conti dei consigli di prefettura. La possibilità di attivare un giudizio della Corte dietro istanza del pubblico ministero era prevista a seguito di cessazione degli agenti dell'amministrazione da loro ufficio, di deficienze accertate dall'amministrazione, o ritardo nel presentare i documenti (in quest'ultimo caso è in ogni caso prevista il pagamento della mora). La legge prevede altresì che le osservazioni della Corte vadano notificate all'agente e che questi possa presentare giustificazioni nel modo e nei termini stabiliti dal regolamento. Nel caso si riconosca che i conti furono saldati o si bilancino si procede al discarico. Tra i caratteri del giudizio la dottrina più recente individua la necessarietà (intesa come obbligo di resa del conto da parte dell'agente), continuità , sindacatorietà.

[112] Cfr, nella dottrina risalente, ARCOLEO, *op. cit.* 1880, 131: BRUNIALTI, *op. cit.* Torino 1896, 826 e ss. Criticamente, è stato recentemente osservato come la proposta di De Pretis fosse stata avanzata non tanto per incrementare il ruolo del Parlamento ma, al contrario, al fine di preservare il ruolo dell'esecutivo.

periodo è difatti l'istituzione delle aziende autonomie quali, assai rilevanti, le Ferrovie dello Stato e l'azienda delle Foreste demaniali, nonché, sul territorio, la municipalizzazione dei servizi pubblici (l.29.3.1903), e, di poco posteriore, la costituzione di un rilevante ente pubblico (I.N.A.) nel 1912.

I profondi cambiamenti dell'amministrazione produssero, in primo luogo, una frammentazione dei centri di spesa pubblici, non più riconducibili *tout court* alle istituzioni ministeriali; in secondo luogo, parallelamente, si sottolinea un crescente fabbisogno di denaro per il perseguimento degli obiettivi di interesse generale che il nuovo modello di Stato pluriclasse richiedeva: conseguentemente, le modifiche amministrative in oggetto avrebbero dovuto determinare una radicale trasformazione strutturale e funzionale del sistema dei controlli la cui disciplina giuridica si mostrava ormai, anche ad una lettura della dottrina moderna, come "*frammentaria disorganica lacunosa* " (MARRAMA)[113].

A livello normativo, le disposizioni speciali prevedevano soltanto pochi aspetti innovativi, sia pure di significativa importanza: anzitutto, l'istituzione di una sezione decentrata della Corte presso le diverse strutture pubbliche; in secondo luogo l'intervento di controllo non era generalizzato ma tendenzialmente limitato ad alcune categorie di atti quali quelli comportanti un maggior esborso economico ovvero i più rilevanti per gli aspetti organizzativi dell'ente; infine, circa il momento temporale, il carattere successivo della funzione di controllo su detti enti[114].

In senso critico, più in generale, la dottrina del primo novecento individuava numerosi elementi di problematicità nel settore in oggetto; in primo luogo, quale dato negativo (contrariamente all'originaria impostazione di Cavour) era da considerarsi, secondo molti autori, la duplicazione dei controlli sull'esecuzione delle spese: ciò, in ragione della contemporanea previsione dell'attività di vigilanza delle ragionerie nei ministeri, prevista dalla legge di contabilità di Stato, insieme a quelli della Corte dei Conti; tale sistema determinava facilmente infatti una generale insicurezza degli amministratori e, congiuntamente, notevoli ritardi sia nelle procedure di verifica sia nell'esercizio della stessa azione amministrativa.

---

[113] R. MARRAMA, *Op. cit.* 179,1997 Per una ricostruzione storica della disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici R. PEREZ, *La disciplina finanziaria degli enti pubblici dalla prima guerra mondiale agli sessanta* in *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici* a cura di R. PEREZ, Bologna, 1991, 19. La prima legislazione organica che cercò di soddisfare questa esigenza fu la l. 129/1939 mentre alla Corte veniva riconosciuto un limitato potere ispettivo e sanzionatorio dal T.U. del 1934. Per un'analisi storica dell'amministrazione ed i passaggi come sottolineati nel teso G. MELIS, *op. cit.* inoltre, dello stesso autore cfr. *La storia del diritto amministrativo* in *Trattato di diritto amministrativo Parte generale Vol. I* Milano, 2003 a cura di S. CASSESE; in particolare pag. 119 e ss. l'A. evidenzia il vero *discrimen* , nell'evoluzione della struttura amministrativa nella prima guerra mondiale, che comportò uno sviluppo ed una crescita del sistema degli apparati amministrativi, oltre che profonde modifiche giuridiche ed istituzionali.

[114] In particolare, tra gli uffici di controllo distaccati si segnalano quello presso la direzione generale delle Ferrovie dello Stato art. 26 l. 7.7.1907 n. 429; quello presso la direzione dei Monopoli di Stato art. 6 R.D. 8.12.1927 n.2258 Azienda di Stato per le forse demaniali art. 16 5.1.1933 n.30; Direzione generale della Cassa depositi e prestiti e direzione generale degli Istituti di previdenza art. 9 d.lgt. 23.3.1919 Direzione generale delle poste e telecomunicazioni e Azienda di Stato per i servizi telefonici artt. 16 R.D. 23.4.1925 n. 520 e 33 RD 14.6.1925 n. 884; Istituto Poligrafico art. 1 R.D. 7.3.1926 n.412.

In secondo luogo, più specificatamente, si lamentava, altresì, l'assenza di reali strumenti di vigilanza sulle amministrazioni e, specificatamente, sugli enti preposti all'erogazione di prestazioni: l'attività della Corte era infatti circoscritta alla verifica della legalità, non essendo presente alcun riferimento "*al merito degli atti e alla loro sostanza economica e finanziaria"*[115].

Il modello classico di controlli era giudicato dunque assolutamente inadatto alle nuove esigenze politiche ed amministrative: conseguentemente, si suggeriva una complessiva riduzione del controllo preventivo e la valorizzazione delle verifiche di carattere successivo sull'attività delle amministrazione, con riferimento alle risorse economiche utilizzate e al perseguimento degli obiettivi fissati *ex lege*.

Le numerose richieste di cambiamento provenienti dalle diverse Commissioni Parlamentari in ordine alla funzione di controllo vennero tuttavia respinte e l'impianto normativo relativo alla funzione di controllo contenuto nella l. 800/1862 fu sostanzialmente confermato dal Testo Unico adottato r.d. 12.7.1934 n. 1214 "Testo Unico delle leggi sulla Corte dei Conti"; il centro del sistema rimase il controllo di legittimità, volto alla verifica della conformità al paradigma normativo dei provvedimenti amministrativi, generalizzato, preventivo rispetto al momento di produzione dell'efficacia. In ordine alle spese, ad esempio, ex art. 20, si confermava l'assetto previsto dalla legge 800 per cui la legge aveva quale obiettivo che queste non eccedessero i limiti previsti ex lege, si applicassero alle spese prescritte, e perché, in ogni caso, liquidazione e pagamento, fossero conformi a leggi e regolamento[116].

Purtuttavia, malgrado la sostanziale continuità, è possibile rinvenire alcuni aspetti di modifica rispetto all'assetto precedente.

In primo luogo, elemento innovativo di un certo rilievo era costituito dalle previsioni che statuivano specifici obblighi informativi nei confronti dell'esecutivo e, in particolare, del Capo del

---

[115] In questo senso si espresse la relazione conclusiva della COMMISSIONE DE STEFANI nel 1929 nelle "*Proposte per una riforma dei metodi di controllo*". In precedenza la necessità, o, quantomeno, l'opportunità di una riforma, si tradusse, ad esempio, nella proposta della COMMISSIONE RUINI del 1906 che proponeva la limitazione del controllo preventivo ai soli contratti di maggiore rilevanza ed urgenza, ovvero, in quella della COMMISSIONE VILLA del 1918 che prevedeva una forte limitazione per il controllo delle Ragionerie , fino alla più radicale delle proposte, Commissione CASSIS del 1921 che avanzava l'ipotesi di una radicale eliminazione dei controlli preventivi e, parallelamente il rafforzamento delle funzioni ispettive e l'attribuzione del controllo consuntivo "*concepito nel modo più largo e sostanziale con i mezzi che essa ritenga più idonei comprese eventuali ispezioni e verifiche*". In dottrina cfr. G. ABIGNENTE, in *La riforma della pubblica amministrazione in Italia (questioni urgenti)*, Bari, 1916, 241 secondo cui " *il controllo preventivo della Corte dei Conti sulla esecuzione delle spese pubbliche è duplicato con quello che esercitano i ragionieri"*. Per una puntuale ricostruzione dei momenti di crisi della Corte dei Conti in epoca moderna cfr. S CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi . Sistema dei controlli e riforma della Costituzione,* in Il corriere giuridico, 1993, 2, 217.

[116] La generalizzazione del controllo preventivo era sancita dall'art. 17 per cui "*i decreti reali, qualunque sia il Ministero da cui emanano e qualunque ne sia l'oggetto, sono presentati alla Corte perché esercitato il controllo di legittimità, vi si apponga il visto e ne sia fatta la registrazione*"; l'articolo demandava poi ad un regolamento l'individuazione di provvedimenti non inclusi nella sfera del controllo, in particolare il R.D. 27.7.1934 n. 1332 tra questi, le nomine agli ordini cavallereschi, l'accesso ai titoli onorifici, amnistia e indulto etc. Ai decreti reali si aggiungevano altri decreti di particolare rilievo in quanto di approvazione di contratti al di sopra di una certa soglia, ovvero di promozione di dipendenti.

Governo circa l'andamento della funzione di vigilanza sull'amministrazione pubblica: coerentemente con il nuovo assetto istituzionale totalitario, dunque, la tradizionale attività referente si sviluppava anche nei confronti del vertice dell'esecutivo.[117]

Segnatamente, la comunicazione al Governo si sviluppava in tre distinti momenti: anzitutto, in via generale, era previsto un obbligo di informazione da parte del Presidente della Corte sull'andamento generale dei lavori della Corte; in secondo luogo era sancito l'obbligo di comunicare i contratti registrati anche senza il parere del Consiglio di Stato; in terzo luogo, al Capo del Governo erano resi noti la deliberazione sul rendiconto finale e l'elenco degli atti registrati con riserva; infine, il bilancio era presentato dal Ministro delle Finanze.

Il complessivo rafforzamento dell'esecutivo si tradusse inoltre anche nell'espressa attribuzione al capo del Governo del potere di nomina, revoca promozione dei magistrati ex art. 7 rd. 1214/1934.

Un ulteriore profilo innovativo si rinveniva in alcune disposizioni relative al momento strutturale ed organizzativo; in particolare, coerentemente con quanto era stato previsto da singole disposizioni speciali, era stabilito che il controllo sugli atti presso ogni singolo ministero venisse delegato ad un consigliere, coadiuvato da referendari; parimenti, presso le amministrazioni centrali, premesso che in via generale il controllo si svolgeva presso la Corte, era prevista la possibilità che fossero istituiti uffici di riscontro quando ciò fosse reputato conveniente per il controllo: il consigliere delegato e la sezione di controllo esercitavano dunque la prima verifica di legittimità dei singoli atti emanati dall'ufficio di competenza; in particolare, laddove non si ritenesse di dovere procedere al visto, questo era tenuto alla trasmissione presso la competente sezione controllo. [118]

Infine, era espressamente prevista, ex art. 3 in via aggiuntiva la possibilità di disporre ulteriori accertamenti diretti presso funzionari ed agenti che abbiano maneggi di denaro.

Gli oggettivi ritardi nell'elaborazione culturale-giuridica di un modello di controllo adeguato alla nuova amministrazione non furono determinati soltanto da deficienze in sede normativa, ma deve registrarsi, a tal proposito, anche un orientamento conservatore della giurisprudenza di controllo: infatti, a quest'ultimo proposito, nonostante alcune (invero limitate) disposizioni normative consentissero espressamente nuovi modelli di vigilanza, di carattere successivo rispetto

[117] Cfr. ad esempio art. 2 secondo cui "*il Presidente della corte riferisce al capo del governo primo ministro segretario di Stato, sull'andamento dei lavori della corte stessa*"; ovvero più specificatamente l'art. 33 "*La corte alla fine di ogni anno comunica al capo del governo, primo ministro segretario di Stato, ed al parlamento, l'elenco dei contratti da essa registrati e per i quali l'amministrazione non abbia seguito il parere del consiglio di Stato, indicando le ragioni all'uopo addotte dall'amministrazione*"; Art. 42 "*La deliberazione e la relazione di cui agli articoli precedenti(ossia la deliberazione sul rendiconto generale dello Stato e la relazione della Corte sull'apposizione con riserva del suo visto a mandati o altri decreti, le osservazioni con cui sono presentate da una delegazione della Corte al capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, e con modalità che questi determinerà con suo decreto, trasmesse al Gran Consiglio del fascismo*"

[118] Cfr. sul punto artt. 22 e 24.

allo svolgersi dell'azione amministrativa e non limitati a singoli atti ma aventi ad oggetto l'intera attività dell'ente pubblico, la Corte perseverava infatti nell'esercitare, secondo le consuete modalità, le funzioni ad essa attribuite[119].

La Corte venne investita di un potere di controllo successivo sugli enti di rilevanza nazionale, cui lo Stato contribuiva in via ordinaria, attraverso la l. 19.1.1939 n.129 ed il successivo R.D. 8.4.1939 n.720, come modificato dal R.D. 30.3.1942 n.442; il controllo si traduceva, anzitutto in un obbligo di trasmissione alla Corte di consuntivi e bilanci sociali cui seguiva una relazione della stessa Corte al Ministro delle Finanze; questi procedeva successivamente alla trasmissione all'Assemblea legislativa dei conti e, congiuntamente, le relazioni della Corte; parallelamente, veniva prevista la possibilità, per la Corte, di delegare un proprio rappresentante nei collegio sindacali, o organi simili dei detti enti[120].

Le previsioni in oggetto si giustificavano in ragione della notevole espansione del settore pubblico: la Corte iniziava ad acquisire progressivamente i caratteri di organo di controllo anche dei enti pubblici distinti dallo Stato-soggetto, secondo una modalità che sarà successivamente confermata dalla stessa Carta Costituzionale.

In definitiva, sia pure *in fieri*, è possibile rinvenire in queste disposizioni normative anche forme di controllo ulteriori rispetto alla verifica della legittimità ovvero al riscontro della semplice correttezza contabile da parte degli enti; il sindacato della Corte si estendeva (o, avrebbe potuto estendersi), almeno potenzialmente, anche ad ulteriori profili, attinenti all'efficienza e opportunità delle decisioni amministrative, coerentemente con il nuovo modello di amministrazione che si delineava.

Il Testo Unico sulla Corte dei Conti conteneva inoltre (art. 52 e ss.), accanto al giudizio di conto, anche quello di responsabilità amministrativa, già introdotto dagli artt. 81, 82 e 83 della l. cont. Stato: tali disposizioni conferivano alla Corte una forma di giurisdizione ulteriore, non avente più quale unico parametro il momento contabilistico e di gestione e strettamente connessa alla funzione di controllo ma, al contrario, avente una base più ampia e dotata di proprie caratteristiche

[119] Cfr. V. GUCCIONE, *op. cit.* 72; in particolare, l'A. osserva come, ad esempio, benché il r.d.728/1912 usasse quale formulazione normativa il termine "*controllo consuntivo sulle spese*", però "*la lettura della norma fatta dalla giurisprudenza è a dir poco sconcertante , rilevando come il controllo continua ad avere ad oggetto i singoli atti, con l'unica differenza che verrebbe a mancare l'effetto condizionante tipico del controllo preventivo*. "

[120] R. MARRAMA *op. cit.* 1997, 179 Cfr. sul punto, in via generale l'art. 28 rd 1214/1934 "*Per le amministrazioni autonome e speciali aziende statali delle ferrovie, delle poste e dei telegrafi, dei servizi telefonici, dei monopoli industriali, degli uffici per i lavori portuali, delle colonie, della cassa dei depositi e prestiti con le gestioni annesse, della azienda della strada, delle foreste demaniali, del fondo speciale per le corporazioni, del fondo di massa della regia guardia di finanza, del fondo generale del corpo degli agenti di custodia delle carceri, degli archivi notarili e della cassa per l'ammortamento del debito pubblico interno, la corte esercita la vigilanza ed il riscontro a norma delle rispettive disposizioni speciali*".

autonome: elementi peculiari sono costituiti dall'appartenenza del soggetto all'amministrazione, dal requisito del dolo o colpa, dall'elemento oggettivo del danno e dal nesso di causalità[121].

In definitiva essa si configurò fin da subito quale giudizio autonomo ed assolutamente separato dal momento di controllo.

[121] In particolare l'art. 52 della Corte dei Conti è simile agli artt. 51 e 52 l. 1865 che prevedevano la responsabilità per "*i funzionari impiegati ed agenti che nell'esercizio delle loro funzioni, per azioni o omissioni imputabili anche a sola colpa o negligenza cagionino danno*", l'art. 52 prevede che "i *funzionari…che, nell'esercizio delle loro funzioni per azione ed omissione imputabile anche a sola colpa e negligenza cagionino danno allo Stato e ad altra amministrazione dalla quale dipendono sono sottoposti alla giurisdizione della Corte nei casi e nei modi previsti dalla legge sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato*"; la Corte può altresì determinare anche, valutate le singole circostanze addebitare a ciascun singolo agente ,il quantum sul valore perduto. Sull'argomento, per una ricostruzione analitica e storico del fondamento dogmatico della responsabilità in oggetto cfr. SCHIAVELLO, *op. cit.* 1988 1410 e ss.

2. IL CONTROLLO NELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA. LA LEGGE 20/1994 E LA CORTE DEI CONTI NELL'"AMMINISTRAZIONE PER RISULTATI"

2.1 I controlli nella Costituzione repubblicana: profili generali, principio di autonomia e posizione della Corte dei Conti

La Costituzione repubblicana conteneva, nella formulazione originaria, numerose disposizioni relative alla funzione di controllo; in via generale, malgrado il definitivo tramonto dell'assetto liberale e stato-centrico dell'amministrazione italiana e, parallelamente, l'emersione di un nuovo modello ordinamentale fondato sull'autonomia, è opinione consolidata in dottrina che la Carta del 1948 non si ponesse in modo realmente innovativo in merito alla problematica in oggetto, limitandosi ad apportare soltanto alcune modifiche rese necessarie dall'esperienza precedente e riproponendo sostanzialmente ancora schemi e criteri del passato[122].

A livello sistematico si potevano distinguere le norme che si occupavano espressamente di controlli sull'amministrazione quali l'art. 100, tutt'ora vigente, relativo alle funzioni della Corte dei Conti e gli artt. 125 e 130, oggi aboliti, concernenti rispettivamente il potere di vigilanza dello Stato sulla Regione e della Regione sugli enti locali; l'ampiezza e l'incisività dei controlli nei confronti degli enti territoriali definivano l'esatta portata e l'effettivo contenuto del principio generale di autonomia ex art. 5 Cost..[123]

A quest'ultimo proposito, da un lato si riscontrava la necessità di rispettare la sfera giuridica di autodeterminazione politica, normativa ed amministrativa propria dei singoli enti territoriali, dall'altro quello di impedire che determinate attività potessero contrastare o turbare l'ordine giuridico, ossia, in altri termini, ledere il principio di unità della Repubblica sancito nell'espressione "una e indivisibile" [124].

---

[122] Cfr. in tempi relativamente recenti U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in *I controlli amministrativi*, a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna, 1995, 15; in part. 17 e ss. ; G. PASTORI, *Amministrazione locale e controlli*, in Regione e governo locale, 5-6, 1984, 35.

[123] A.M.SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1972, 575: l'A. rileva, in particolare, come la limitatezza della sfera di autonomia dei Comuni e delle Province fu causata proprio in ragione di una serie di tutele e controlli, retaggio dell'antico modello stato-centrico, che sottoponevano l'efficacia dell'azione amministrativa degli enti locali alla volontà, spesso politica, dello Stato. Correttamente, inoltre, nell'ambito del modello autonomista, si distinguevano le Regioni, in quanto enti costituzionali, dotati di piena autonomia politica e svincolati dallo Stato-amministrazione, come correttamente sottolineato dalla Corte Costituzionale (Corte Cost. 143 del 1968) secondo cui "*nel contesto del nostro ordinamento, caratterizzato dalla pluralità dei poteri la Regione si colloca come ente dotato di autonomia politica pur nell'autonomia dello Stato*". Inoltre, aggiungeva, il problema più generale in uno Stato autonomista era quello di evitare di realizzare un sistema di controlli troppo eccessivi e pervasivi e dall'altro impedire che l'apparato del controllo sia ordinato in modo tale da rendere facilmente possibile gli abusi.

[124] In dottrina la problematica dei controlli nel nuovo assetto dello Stato democratico fu particolarmente avvertita: si sottolineano, in particolare F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1954, 376; G. GUARINO, *Autonomia e controlli*, in Giur. Compl. Corte Cass., 1951, XXX, 861; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo*, in Rivista diritto pubblico, 1948, 12; A. AMORTH, *Problemi del*

La funzione di controllo si inseriva dunque all'interno di queste ultime dinamiche, costituendo strumento di coordinamento e razionalizzazione dell'ordine giuridico, ovvero, in altri termini "*un mezzo con cui il nostro ordinamento…attua la coordinazione delle varie attività dei vari poteri o soggetti dotati di autonomia, onde garantire in uno con la loro validità…la validità dell'intero sistema*" (Benvenuti); in termini costituzionali, più specificatamente si osservò come la sovranità dello Stato democratico, si declinasse ormai in senso plurale: conseguentemente, al fine di assicurare una migliore esternazione delle singole manifestazioni di sovranità, era necessario garantire un efficace equilibrio tra l'autonomia dei singoli enti e l'unità dell'ordinamento[125].

L'art. 125 Cost. stabiliva un generale controllo di legittimità sugli atti della Regione, esercitato da un organo dello Stato, rinviando alla legge la definizione, la disciplina delle modalità di esercizio ed i limiti di detta funzione; era previsto, in determinati casi, anche un controllo di merito, al solo fine di promuovere un riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale; l'art. 130 conferiva analoghi poteri di controllo ad un organo della Regione, costituito secondo i modi stabiliti da una legge della Repubblica, nei confronti degli territoriali.[126]

La formulazione delle disposizioni in esame fu oggetto di particolare dibattito in assemblea costituente; nell'ambito dei vari temi connessi alla riforma regionale, infatti, quello dei controlli risultò essere tra i più delicati e controversi: pur nella generalità degli atteggiamenti critici verso il sistema ereditato dall'esperienza fascista, infatti, le posizioni a riguardo risultarono essere molteplici distinguendosi in due correnti principali.

Si sviluppò, anzitutto, una prima impostazione caratterizzata dall'opposizione ad ogni tipologia di controllo, in quanto lesivo della sfera di autonomia degli enti territoriali, poiché "*una vera autonomia suppone…che si possa fare a meno del controllo esterno, cioè dell'intervento dello Stato Centrale*" (Mortati); parallelamente, si registrò una seconda, che, al contrario, mirava a individuare nuove forme e strumenti di vigilanza nei confronti delle amministrazioni regionali e locali, compatibili con il nuovo assetto delle autonomie: quest'ultima opzione risultava essere, in

---

controllo sugli enti locali dopo le norme in Costituzione, in Amministrazione italiana, 1950, 1. ORTOLANI, *I controlli nell'amministrazioni locali nella costituzione della Repubblica*, in Corr. Amm., 1948, 324

[125] F. BENVENUTI, *op. cit.*, 377. Al contrario, l'A. osservava che in uno Stato autoritario il potere esecutivo al fine di preservare l'unità dell'ordinamento, è titolare di una penetrante possibilità di intervento su atti e attività dei poteri pubblici, con conseguente diminuzione dell'autonomia.

[126] Prima dell'abrogazione l'art. 125 Cost. 1° c. disponeva espressamente che *"Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può, in determinati casi, ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richieste motivate, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale"*. Parallelamente l'art. 130 sanciva che *"Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti da leggi della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione"*.

base ad una lettura obiettiva del fenomeno, maggiormente rispondente ad "*un sano principio di buona amministrazione*" (Ambrosini). [127]

Pur prevalendo un'impostazione teorica favorevole all'istituzione di un sistema di controlli propri dello Stato nei confronti degli enti autonomi, purtuttavia si registrarono diverse opinioni in merito ai caratteri strutturali e funzionali di esso; segnatamente, circa il parametro, ad esempio, era dubbio se, ed entro quali limiti, fosse opportuna l'estensione della funzione di controllo anche al merito delle scelte operate dagli enti territoriali; viceversa, sul punto, meno problemi pose concettualmente la previsione di un controllo sulla legittimità dei provvedimenti amministrativi[128].

In ordine alla configurazione dell'organo di controllo le posizioni furono particolarmente diversificate: taluni, invero la minoranza, propendevano per perpetuare l'assetto istituzionale quale risultante dalla precedente esperienza incentrando sulle giunte provinciali amministrative e sui prefetti l'esercizio della funzione; secondo altra impostazione, al contrario, era necessaria una giurisdizionalizzazione del controllo affidandolo, cioè, a sezioni di Consiglio di Stato o alla Corte di Cassazione; in terzo luogo, fu avanzata l'opzione di affidare detta funzione ad un organo burocratico costituito *ad hoc*.

---

[127] Per una ricostruzione recente del dibattito in Assemblea costituente e un'analisi generale dell'articolo 125 L. VANDELLI, *Art. 125 1°c.*, in *Le Regioni, le province i comuni Tomo II Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO,. Bologna- Roma, 1990, 252 e ss. L'A. sottolinea in particolare la ciclicità, nel dibattito sui controlli, di alcuni temi in ordine alla natura e funzione di essi. Contrario all'ipotesi di un sistema di controlli esterni, C. MORTATI rilevava che "*anche l'esame di legittimità degli atti dovrebbe essere affidato in proprio agli enti locali: occorrerebbe cioè ricorrere al controllo interno nell'ambito degli stessi enti, attraverso l'interessamento dei cittadini alla cosa pubblica con mezzi (come per esempio azioni popolari) che diano agli amministratori le possibilità più efficaci di controlli*" Res. II Sott.C. 29 luglio 1945, 844 ss. In *La Costituzione della Repubblica nei lavori dell'Assemblea Costituente* a cura della CAMERA DEI DEPUTATI, Roma In senso parzialmente difforme cfr. E. TOSATO, che distingueva la posizione delle Regioni da quella degli enti locali (ivi, Res. II sott. 11 dicembre 1946, 1502): le prime avrebbero dovuto infatti non essere sottoposte ad un controllo gerarchicamente gestito dallo Stato ma, al contrario, ad organi particolari, partecipati e di composizione mista. Inoltre, sul punto profili particolarmente problematici si registrarono nell'individuazione delle previsioni che avrebbero dovuto essere espressamente contenute in Costituzione rispetto a quelle viceversa da rinviare alla legislazione nazionale.

[128] L. VANDELLI, *op. cit.*, 1990, 273 e ss. Il controllo di legittimità infatti non presentava alcuna difficoltà in ordine alla sistemazione concettuale atteso che esso si poneva quale giudizio logico di conformità al paradigma normativo cfr. anche, per i lavori BOZZI Res. II Sott. C. 11 dicembre 1946 1500; non mancarono, tuttavia, voci critiche: segnatamente, secondo alcuni autori, avrebbero dovuto essere sottoposti al controllo esclusivamente gli atti più importanti delle Regioni come l'approvazione del bilancio. MALINVERNO, *Decentramento ed autonomia locale*, in Nuova rassegna 1945, 3. Non si registrò un particolare interesse in ordine alla definizione dell'acquisto di efficacia degli atti e la procedura del controllo. Circa il controllo di merito, portato alle estreme conseguenze in epoca fascista, e criticato duramente da ZANOBINI secondo cui "*l'estensione del controllo del merito importa senza dubbio una menomazione dell'istituto dell'autarchia molto più decisiva che non sia quella della nomina governativa degli enti territoriali*" in *L'amministrazione locale*, Padova, 1936, 297. In assemblea costituente, si registrarono opinioni favorevoli alla soppressione (MORTATI e LUSSU) ovvero ad una drastica riduzione di essi (in caso di contrasti con l'interesse nazionale): a quest'ultimo proposito BOZZI suggeriva una sua riduzione ai casi più rilevanti affidandone l'esercizio ad un organo eletto democraticamente. Prevalse la soluzione di configurare il controllo di merito non in termini di rigida approvazione o annullamento ma come semplice richiesta di riesame della deliberazione. Per una ricostruzione del dibattito in ordine al controllo di merito cfr. gli interventi contenuti nella seduta del 12 dicembre 1946 *Res. II sott.* 1501 e ss. Tendenzialmente favorevole al controllo di legittimità e perplesso nei confronti del controllo di gestione anche A.M. SANDULLI, *op. cit.*, 1972, 578.

Prescelta la soluzione dell'organo appositamente costituto, particolarmente controversa risultava essere la sua composizione; a riguardo vennero prospettate tre distinte ipotesi: esclusivamente statale, di composizione mista statale-regionale, di carattere elettivo[129].

Tra i progetti avanzati in Assemblea Costituente merita di essere sottolineato quello che, in virtù del carattere di neutralità propria della funzione di controllo *tout court*, individuava nella Corte dei Conti l'unico organo preposto alla vigilanza sull'intera attività amministrativa dell'apparato pubblico; ciò coerentemente, peraltro, con il ruolo e le funzioni da essa già svolte nei confronti delle amministrazioni statali, nonché, parimenti, nei confronti delle Regioni a statuto speciale, tra cui *in primis*, la Sicilia: in altri termini, alla Corte si sarebbe dovuto attribuire "*la duplice veste di organo statale al centro e di organo della regione, sotto la forma di sezioni speciali, in periferia*" (Mortati)[130].

A livello funzionale, alla Corte, nella sua duplice veste di sezione centrale e sezioni staccate, sarebbe stata riconosciuta dalla Carta una generale funzione di controllo preventivo di legittimità sui singoli atti dell'amministrazione statale e regionale, nonché una vigilanza sulla gestione del bilancio e sulle finanze regionali e locali.

La Corte, si osservava, avrebbe peraltro garantito in modo sicuramente migliore l'oggettivo rispetto della legalità da parte degli enti territoriali rispetto ad un organo burocratico, legato al potere esecutivo centrale, e, dunque, soggetto alla mutevole volontà delle fazioni politiche: nei confronti delle Regioni, in particolare, in quanto enti dotati di autonomia costituzionalmente riconosciuta, sarebbe stato dunque auspicabile affidare il controllo "*ad un organo dello Stato*

---

[129] L. VANDELLI, *op. cit.* 1990, 263, e ss. "*Nessun accordo fu possibile sugli organi di controllo*" così AMBROSINI. Alcuni reputarono il criterio elettivo quello maggiormente coerente con il nuovo sistema democratico, oltre che alle esigenze di garanzia dell'autonomia; la proposta fu collegata anche ad una seconda camera rappresentativa Stato-regioni, espressione congiunta delle istanze centrali e regionali. Circa l'articolazione territoriale la formulazione sembrava propendere per l'unicità dell'organo controllante con mere sezioni decentrate per i controlli a livello regionale; purtuttavia parimenti negativa risultava essere l'ipotesi di un unico soggetto centrale.

[130] MORTATI il quale distingueva, in ordine all'estensione del controllo, tra fondi statali erogati alla Regione e fondi propri. In seno all'Assemblea costituente favorevole a questa impostazione risultava essere il partito liberale. Inoltre, l'ipotesi di un controllo di gestione sul bilancio delle regioni venne proposta sulla base dell'esperienza dello Statuto siciliano; segnatamente l'art. 23 dispone che "*Le sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile. I magistrati della Corte dei Conti sono nominati di accordo dai Governi dello Stato e della Regione*"; analogamente fu altresì suggerito di disporre che la nomina dei membri della Corte dei Conti fosse affidata congiuntamente allo Stato e alla Regione così che "*in questa materia la regione avrebbe una certa interferenza ed un potere di controllo sulla nomina dei magistrati che esercitano nel suo seno questa delicata funzione*" sic MANNIRONI *Res. II sott.* C. 1946, 1503. Successivamente, cfr. anche lo Statuto del Friuli per cui ex art. 58 "*Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato in conformità alle leggi dello Stato, che disciplinano le attribuzioni della Corte dei Conti, una delegazione della Corte stessa avente sede nel capoluogo della Regione stessa*" ovvero il D.P.R. 16.1.978 n. 21 "*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione*." Che ex art. 1 conferisce espressamente ad una sezione della Corte dei Conti il controllo di legittimità sugli atti della Regione. E il D.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 *Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino - Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto*.

ordinamento e non ad un organo dello Stato-amministrazione, naturalmente esposto al rischio di essere guidato da chi contingentemente presiede agli indirizzi politici dello Stato" (Sandulli) [131].

La Corte, organo indipendente dal potere legislativo ed esecutivo, si presentava idoneo ad esercitare quel controllo con la necessaria autorevolezza, terzietà e competenze tecniche necessarie; circa il controllo sui bilanci, specificatamente, si aggiungeva la considerazione che, poiché la gestione finanziaria delle Regioni risultava essere partecipata in larga misura dallo Stato, la Corte, in quanto organo dell'ordinamento, avrebbe potuto garantire in modo maggiormente efficace, rispetto ad altro controllore incardinato nell'amministrazione dello Stato, la stabilità complessiva dell'intero assetto finanziario statale e regionale senza ledere la sfera di autonomia riconosciuta.[132]

Successivamente, abbandonata l'ipotesi della Corte quale unico titolare della funzione di controllo nella Repubblica, con specifico riferimento alle autonomie territoriali, venne altresì suggerito di affiancare organi burocratici governativi a sezioni distaccate della Corte stessa, caratterizzate da neutralità e indipendenza. Ciò al fine di temperare la duplice esigenza di garantire sia una certa unità d'azione politica-amministrativa tra esecutivo ed enti territoriali e, parimenti, assicurare che il controllo venisse svolto in modo imparziale e non strumentale esclusivamente ad esigenze di carattere politico.

Anche quest'ultima soluzione fu tuttavia respinta, preferendo distinguere i due momenti del controllo, quello neutro della Corte (che rimaneva così circoscritto all'amministrazione centrale e agli enti cui lo Stato contribuiva in via ordinaria) e quello esercitato da organi dello Stato-persona nei confronti delle autonomie, finalizzato a garantire non solo uniformità giuridica ma soprattutto, almeno nell'intento dei costituenti, un certo grado di unitarietà politica tra i diversi enti.

In definitiva, dunque, l'art. 100 Cost. e, in particolare, le disposizioni relative alle attribuzioni della Corte dei Conti, si situarono nell'ordinamento in posizione assolutamente diversa rispetto agli artt. 125 e 130, senza connessioni o collegamenti: il sistema dei controlli nell'ordinamento repubblicano venne dunque caratterizzato *ab origine* da questa *summa divisio* che, sostanzialmente, impediva di delineare un'organicità del modello complessivo.

Le soluzioni proposte nel corso del dibattito in assemblea costituente circa l'assetto dei controlli nell'ordinamento repubblicano, come visto, furono molteplici: non si pervenne tuttavia ad

---

[131] A.M. SANDULLI, *op. cit.,* 1972, 578. l'A. rilevava come il controllo di legittimità dei prefetti fosse stato utilizzato come strumento di lotta politica, per annullare o non vistare atti legittimi, ovvero, al contrario, per rendere operanti atti illegittimi: conseguentemente "*era logico attendersi che, nei confronti delle Regioni,il controllo di legittimità fosse affidato a un organo particolarmente qualificato, capace di esercitarlo in condizione di imparzialità, perché dotato di effettiva indipendenza*". Dello stesso A. *La problematica dei controlli,* in Contributi italiani al XV congresso Internazionale di scienze amministrative Roma, 1971, 117 e ss. Il quale rilevava che opportunatamente nei confronti delle Regioni a Statuto speciale, il controllo di legittimità è stato affidato alla Corte dei Conti: nei confronti delle altre regioni e degli enti territoriali esso, in quanto affidato a organi dell'esecutivo, le regioni potevano vedere lesa la propria autonomia.

[132] MORTATI Ass. C. 4.12.1947.

una piena condivisione delle scelte da parte delle diverse correnti, per cui la formulazione degli articoli specificatamente concernenti la funzione di controllo furono volutamente ambigui ed ampi.

Il testo dell'art. 125 Cost individuava solo in via di principio i caratteri strutturali e funzionali del controllo, demandando alla legislazione successiva la definizione ulteriore; il legislatore, con la nota l. 10.2.1953 n. 62 "*Costituzione e funzionamento degli organi regionali"*, attribuì l'esercizio dei compiti ex art. 125 Cost. al commissario del governo, individuato in base ad una procedura avviata dal Ministro degli interni, coadiuvato da una struttura composita da tre rappresentanti dell'amministrazione civile dello Stato e uno della Corte dei Conti, uno delle autonomie: la composizione dell'"organo dello Stato" ex art. 125 Cost., secondo un'autorevole lettura critica, rifletteva l'antico rapporto di autarchia in quanto in esso predominavano chiaramente i componenti di derivazione statale.

La previsione costituzionale di "organo dello Stato", determinò la prevalente interpretazione dell'istituto "*anziché come organo di tutela dell'ordinamento complessivo, come organo inteso ad assicurare l'armonizzazione tra l'ordinamento regionale e l'ordinamento statale, considerato come ordinamento prevalente*"(Benvenuti); la stessa Cassazione riconosceva alla commissione la natura di organo statale in quanto "*inserito nell'apparato dell'amministrazione dello Stato e non è provvisto di…garanzie di indipendenza*" (Cass. Sez. un. 28.5.1977 n. 2184).

In senso critico rispetto all'opzione seguita dal legislatore statale autorevole dottrina rilevava che, al fine di configurare un sistema dei controlli compatibile con un ordinamento fondato sul principio di autonomia urgeva, viceversa, una definizione strutturale e funzionale dell'organo di controllo caratterizzata dalla collaborazione tra Stato e Regione[133].

A livello funzionale, in particolare, la natura dei controlli, come visto, era di legittimità e merito; tuttavia, se *nulla quaestio* circa l'astratta previsione di compiti di verifica della conformità del provvedimenti regionali e locali al paradigma normativo (anche se, particolari problemi si ponevano comunque in ordine all'individuazione dell'organo preposto alla funzione di controllo), maggiori perplessità poneva la riconosciuta possibilità, di sindacare anche l'opportunità delle scelte compiute in sede regionale e locale.

A quest'ultimo proposito, esclusa l'ipotesi di caratterizzare il controllo di merito quale condizione di efficacia dell'atto, in quanto eccessivamente lesiva dell'autonomia degli enti

[133] F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1972, 587 e ss. In particolare 591 il quale criticamente rilevava che "*non sia stato riconosciuto nessuno spazio di vera e sostanziale autonomia per l'attività regionale le cui manifestazioni sono tutte sottoposte al controllo di legittimità*". La Cassazione citata è in Giustizia Civile 1977, I, 1529. La Corte, in particolare, osservava che "*il controllo sia come organizzazione sia come attività non appare affatto svincolato dall'osservanza dell'indirizzo politico e amministrativo del governo e pertanto non si discosta, nelle sue linee generali e nel suo assetto complessivo, dal controllo demandato all'amministrazione dello Stato sugli enti territoriali minori dal t.u. legge comunale e provinciale 3.3.1954 n, 383*" La Cassazione concluse nell'escludere per gli atti di controllo regionale l'esenzione dal sindacato di giurisdizionale come, viceversa era riconosciuto per gli atti della Corte dei Conti. Sul medesimo punto L. VANDELLI, *op. cit*., 306.

territoriali, in Assemblea Costituente l'unica modalità di sindacato di merito reputata ammissibile e compatibile con il nuovo assetto fu quella del cd. "controllo mediante richiesta di riesame".

Il potere di richiedere il riesame dell'atto, infatti, se da un lato si poneva quale espressione di una valutazione negativa del provvedimento emanato dalla Regione, dall'altro determinava esclusivamente l'avvio di un nuovo procedimento volto a riconsiderare il contenuto dell'atto da parte dell'ente titolare del relativo potere amministrativo: non dunque una censura di carattere impeditivo sulla produzione di effetti giuridici ma una proposta di avvio di procedimento.[134]

Coerentemente con tali riflessioni, autorevole dottrina definì la procedura in esame quale espressione di autocontrollo più che di eterocontrollo, perché il momento determinativo del riesame si inseriva all'interno di altro procedimento, di cui costituiva *l'incipit,* ma che si sarebbe sviluppato autonomamente all'interno dell'amministrazione controllata.[135]

L'influenza sul processo decisionale delle Regioni, da parte dello Stato, attraverso questa forma di controllo-collaborazione, è stata alquanto limitata: in primo luogo, le Regioni non si lasciarono influenzare dai rilievi dell'organo statale, assumendo spesso sostanzialmente, le stesse decisioni censurate dall'organo di controllo; conseguentemente, l'organo dello Stato operò soprattutto nel senso di "trasformare" il controllo di merito in legittimità (ad esempio, attraverso l'inquadramento nell'ambito del vizio dell'eccesso di potere), assai più efficace ed incisivo.

In sede teorico-dogmatica, apparve tuttavia fin da subito significativo e, sicuramente per molti aspetti contraddittorio rispetto alle scelte di fondo di favore per le autonomie territoriali, aver previsto in Costituzione una verifica di merito affidata ad un organo, che si configurava quasi quale "superiore" gerarchico nei confronti delle Regioni.

Le riflessioni riportate furono svolte prevalentemente con riferimento all'art. 125 Cost. ma analoghe considerazioni critiche vennero riferite nei confronti della funzione di controllo regionale come delineata nella formulazione dell'art. 130 Cost sull'attività dei Comuni e delle Province: segnatamente, si rilevava, anche nei confronti degli enti locali si poneva un pericolo di compressione della sfera di autonomia riconosciuta costituzionalmente ex art. 5; ciò poteva avvenire, in questo secondo caso, ad opera non dello Stato ma delle stesse regioni[136].

---

[134] In ordine al procedimento di controllo sul merito cfr. artt. 46 e ss. L. 62/1953, la legge individuava espressamente il bilancio preventivo e gli storni di fondi da un capitolo di bilancio all'altro, le spese vincolanti per il bilancio di durata quinquennale, l'alienazione di immobili, di titoli del debito pubblico, contratti di locazioni ultrannovennali, l'assunzione di pubblici servizi; il termine stabilito era 40 gg.

[135] F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1954, 394 il quale osservava come, mancando l'elemento sostitutivo, non potrebbe neanche più parlarsi, a rigore, di controllo, nel caso di controllo di merito. Circa la natura di atto di iniziativa del procedimento, orbene esso comunque produceva taluni effetti ulteriori in quanto, indicando i vizi cui l'atto è sottoposto, indirizzava e determinava il contenuto della decisione finale.

[136] A.M. SANDULLI, *op. cit.,* 1972, 581: L'A. osservava criticamente infatti che Province e Comuni non sono meri organi della Regione ma, al contrario, veri e propri enti dotati di funzioni e rappresentanza: dunque anche nei loro confronti sarebbe stato preferibile l'attribuzione ad un organo dello stato-ordinamento del controllo sull'attività

I profili strutturali e funzionali dell'attività di controllo nei confronti delle autonomie territoriali si ponevano, in Costituzione e ancor più nella legislazione attuativa (l.62/1953), in modo configgente rispetto al riconoscimento delle autonomie: sia la composizione degli organi preposti alla funzione di vigilanza, espressione dell'amministrazione statale nel caso dell'art. 125, ovvero regionale, nel caso dell'art. 130, sia alcuni specifici caratteri della funzione di controllo (tra questi la generalità del controllo di legittimità, la previsione di un sindacato di merito, l'assenza di un profilo collaborativi e di contraddittorio nel procedimento) contribuivano a delineare una funzione di controllo espressione ancora di antichi schemi e modelli; l'impianto complessivo risultava essere orientato nel senso di mirare ad una uniformità giuridica basata sulla superiorità dell'ente Stato

L'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali (all'epoca espressamente propria soltanto delle Regioni, anche se secondo taluni già estensibile anche a province e comuni) e, congiuntamente, lo stesso principio democratico, avrebbero viceversa imposto una riflessione maggiormente compiuta in ordine alla composizione dell'organo di controllo e ai suoi rapporti con le autonomie regionali; in definitiva, l'istituto del controllo "*avrebbe dovuto staccarsi da qualunque aspetto di soggettività per assurgere ad una funzione puramente obiettiva*" (Benvenuti)[137].

Risulta evidente che, come suggerito da autorevoli autori, la Corte dei Conti avrebbe potuto essere l'organo preposto al controllo anche degli atti delle Regioni e degli enti territoriali, sia pure in collaborazione con strutture burocratica a composizione mista con funzionari Statali e Regionali.

A tali riflessioni si aggiunge la critica, svolta da autorevole dottrina recente, che gli artt. 125 e 130 in via generale, si occupavano più degli organi preposti che della funzione *strictu sensu* intesa, senza peraltro rispondere coerentemente alle nuove esigenze derivanti da un assetto di Stato regionale; essi inoltre omettevano riferimenti alle forme più moderne ed efficaci di controlli, restando ancorate al giudizio preventivo di legalità, così come del resto, lo stesso art. 100 della Corte dei Conti.[138]

A quest'ultimo proposito, in assemblea costituente furono avanzate (e respinte) numerose proposte in ordine alla definizione dei caratteri generali della funzione di controllo nei confronti delle pubbliche amministrazioni; tali proposte si configuravano espressione di esigenze obiettive connesse con l'evoluzione delle attribuzioni degli enti pubblici e, in particolare, degli enti

---

amministrativa. Sull'art. 130 cfr. F. TRIMARCHI BANFI *Art. 130 Le Regioni, le province i comuni Tomo II Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO,. Bologna- Roma, 1990.

[137] Cfr. F. BENVENUTI, *op. cit*., 1972, 596. L'A. sviluppava altresì le riflessioni nel senso di prevedere l'adozione di un principio di programmazione in virtù del quale, più che un controllo sui singoli atti, si sarebbe dovuto svolgere un controllo sull'intera attività, coerentemente peraltro con un modello di amministrazione sempre più per risultati, a partire dagli anni settanta. Inoltre, come rilevato, l'obiettivazione degli interessi all'interno di una norma di programmazione determina, sia pure indirettamente lo sviluppo ulteriore del controllo di legittimità: In ogni caso, il rapporto tra composizione dell'organo ed estensione del controllo stesso non può che essere bidirezionale. Infine, pur permanendo il carattere di pronuncia con specifico riguardo al controllo di legittimità, in ogni caso esso si configurava quale momento collaborativo.

[138] G. D'AURIA, *op. cit.*, 2003, 1404. O. SEPE, *Controlli Profili generali* ,in Enc. Giur. Treccani IX 1993.

territoriali; in primo luogo, fu suggerito di istituire controlli interni nelle amministrazioni, distinti rispetto a quelli esterni ed espressione dei singoli uffici; in secondo luogo, vennero evidenziate le connessioni tra alcune espressioni di democrazia diretta (quali il referendum e l'azione popolare) e i controlli esterni; in terzo luogo, venne suggerita una valorizzazione della giurisdizione amministrativa da parte degli organi statali; in quarto luogo, si prospettò la necessità di prevedere controlli sulla gestione o ispettivi, incentrati su specifiche attività e sulle gestioni economiche e finanziarie dell'amministrazione[139].

L'assetto complessivo dei controlli in Costituzione risultava, in definitiva, coerente con il concetto di potere pubblico ancora prevalente nel 1948, sostanzialmente non difforme dalle elaborazioni ottocentesche: in primo luogo, si sottolinea, la rigida relazione definita "concentrica", tra popolo-maggioranza parlamentare-governo-amministrazione, per cui la legalità, intesa come rispondenza tra atto amministrativo e legge approvata dal Parlamento, costituiva l'elemento centrale dell'ordinamento statale e, conseguentemente, il suo accertamento rappresentava l'obiettivo principale dei controlli stessi.

In secondo luogo, permaneva la concezione "monistica" del potere statale per cui Regioni, Province e Comuni costituivano essenzialmente amministrazioni indiretta dello Stato e conseguentemente, la pluralità dei soggetti giuridici doveva essere ricondotta ad unità attraverso un controllo di carattere conformativo; ciò si rifletteva nella impostazione "tutoria" del potere di controllo di legalità, generalizzato, repressivo e non collaborativo nei confronti degli enti soggetti; in terzo luogo, conseguentemente, si delineava un modello "a cascata" dei controlli a partire dallo Stato fino agli enti territoriali.

La concezione monista si rifletteva, parallelamente, anche nelle "assenze" della Carta : non c'è alcun riferimento ai controlli interni delle singole amministrazioni, alla necessità che la funzione in esame sia svolta da organi imparziali (con problematica definizione della funzione da parte della Corte dei Conti) e, infine, è totalmente assente il riferimento ad una sorta di competizione o collaborazione tra soggetti controllori.[140]

---

[139] L. VANDELLI, *op. cit.,* 279 e ss. L'opportunità di controlli interni fu avanzata da Tosato, al fine di evitare che le Regioni potessero trasformarsi in organi indiretti dello Stato, mentre Mortati distingueva l'ipotesi di un controllo esterno dello Stato esclusivamente nel caso eccezionale di utilizzazione di fondi statali, mentre nelle ipotesi ordinarie questo avrebbe dovuto svolgersi mediante organismi interni; il concetto che l'organo di controllo dovesse essere interno venne tuttavia respinto. Analogamente senza seguito furono i riferimenti al referendum quale strumento di controllo e all'azione popolare quale meccanismo per ovviare alle inerzie dell'amministrazione.

[140] Per una ricostruzione critica del sistema dei controlli in Costituzione analoga a quella riportata nel testo cfr. S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi Sistema dei controlli e riforma della Costituzione,* in Il corriere giuridico, 1993, 2, 217 e ss. L'A. rileva in particolare che il modello accentrato e la cultura monista sia desumibile anche da altre disposizioni costituzionali quali l'art. 117 relativo alla potestà legislativa regionale, particolarmente circoscritta. Inoltre, sulla materia dei controlli si evidenzia nel saggio la predilezione per il modello della vigilanza tutoria rispetto a quella del modello dei *cheks and balances.*

L'*ubi consistam* costituzionale dei controlli non può essere circoscritto, in ogni caso, alle disposizioni che espressamente trattavano di essi: ciò, in quanto altre norme contribuivano, sia pure implicitamente, a delineare l'assetto complessivo del quadro della funzione; fra queste, a titolo meramente esemplificativo, la dottrina più recente, sulla base di una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale dell'ultimo decennio, individua l'art. 119 che esprimeva, anche nella sua prima formulazione precedente la riforma del 2001, il principio di coordinamento della finanza statale con quella regionale e degli enti locali; l'art. 97 in relazione ai principi di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione; l'art. 28 che fonda la responsabilità dei funzionari anche in ordine ai profili di efficacia ed efficienza; l'art. 81 4° c. che stabilisce il principio di equilibrio finanziario fra entrate e spese assentito dal Parlamento; infine, l'insieme dele norme costituzionali comprese nel Titolo V Parte II relative al modello di Stato regionale.

A livello funzionale, come riconosciuto in dottrina, questa seconda categoria di norme si caratterizzava per introdurre (o almeno, accennare), sia pure *in fieri*, nuovi modelli concettuali non fondati sul rigido parametro della legittimità ma maggiormente rispondenti alle esigenze di un'amministrazione complessa, orientata nei confronti del risultati (ad esempio il criterio del buon andamento); in secondo luogo il legislatore statale si fondò successivamente proprio su tali disposizioni per elaborare progressivamente nuovi strumenti di controllo nei rapporti tra Stato e Regione.

In particolare, deve essere evidenziato il rilievo specifico dei parametri costituzionali concernenti la finanza pubblica, fra cui, anzitutto il rispetto dell'equilibrio economico finanziario cui devono attenersi legislatore, governo e amministrazione ex art. 81 4° c. Cost, nonché, parallelamente, il coordinamento tra Stato, regioni ed enti locali ex art. 119 Cost.: il rispetto di detti criteri imponeva l'elaborazione di nuovi modelli e strutture, operanti in modo autonomo e differente rispetto alla funzione di controllo fin a quel momento esercitata dalla Corte dei Conti.[141]

In ogni caso, sul punto, appare evidente, come non sia possibile per l'interprete compiutamente enucleare nettamente le disposizioni costituzionali relative ai controlli, differenziandole rispetto a quelle più generali concernenti l'amministrazione *latu sensu* intesa; i caratteri strutturali della funzione di controllo (ausiliarietà e strumentalità) determinavano infatti la necessità di una lettura complessiva del fenomeno con riferimenti all'intero impianto della Carta.

[141] G. D'AURIA ,*op. cit*. 2003, 1407.

2.2 La posizione istituzionale e la funzione di controllo della Corte dei Conti nell'art. 100 della Costituzione e nella successiva giurisprudenza costituzionale

La funzione di controllo della Corte dei Conti ha uno specifico *ubi consistam* costituzionale nell'art. 100 della Carta; in via generale, l'introduzione in Costituzione di questo organo assumeva un duplice rilievo: in primo luogo, costituiva un chiaro ed oggettivo rafforzamento nella gerarchia delle fonti della base normativa dell'istituto; in secondo luogo, valeva a contestualizzare la Corte in nuovo tessuto costituzionale, retto da ulteriori valori e criteri rispetto all'ordinamento previgente[142].

In Assemblea Costituente, la problematica maggiormente affrontata, in relazione all'istituto della Corte, risultò indubbiamente essere quella della giurisdizione e, segnatamente, dell'ammissibilità delle giurisdizioni speciali nel nuovo ordinamento costituzionale; il sistema dei controlli fu viceversa affrontato con riferimento prevalentemente all'assetto delle autonomie territoriali.

In ordine alla posizione istituzionale venne in ogni caso riconosciuta da Mortati "*la rilevanza Costituzionale della Corte dei Conti"*, come configurata, a partire dalle legge 800/1862, quale "*organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario"*, mentre Einaudi rilevava espressamente che essa "*ha costituito e costituisce il terrore di tutti quelli che si propongono di locupletarsi ai danni della finanza pubblica"*[143].

---

[142] G. CARBONE, *Art. 100,* in *Gli organi ausiliari Tomo I Commentario della Costituzione,* a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO. Roma, 1994, 64 e ss. In Costituzione la Corte dei Conti e il Consiglio di Stato sono introdotte, anzitutto, nelle loro funzioni ausiliarie, rispettivamente di consulenza e controllo, che si configurano non soltanto cronologicamente ma anche logicamente antecedenti rispetto alle funzioni giurisdizionali, ancorché profondamente connesse con queste ultime.

[143] Recentemente, sulla posizione costituzionale della Corte dei Conti cfr. V. CERULLI IRELLI, *La posizione costituzionale della Corte dei Conti tra funzioni di controllo e giurisdizione,* in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile .(ad un decennio dalle riforme)* Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione., Milano, 2006, 403. In particolare, in assemblea Costituente, Mortati rilevava anzitutto da un lato che la Corte dei Conti si poneva in una posizione referente nei confronti del Parlamento in, almeno, due momenti: nella fase in cui inviava alle Assemblee elettive il rendiconto di fine anno e la relazione sul rendiconto generale della spesa, a chiusura del bilancio consuntivo; e, parimenti, nel momento in cui trasmetteva gli atti vistati con riserva. Parallelamente, rilevava Mortati, doveva essere sottolineato che una delle funzioni fondamentale del parlamento fosse quella del controllo sulla gestione finananziaria dello Stato e, data l'enormità delle spese pubbliche la Corte non era più in grado in modo efficiente di esercitare la necessaria vigilanza; ma, osservava, questa "*non è una ragione per negare l'importanza del controllo sulle spese pubbliche, anzi costituisce una ragione di più per rendere maggiormente efficace tale controllo e rafforzare il potere della Corte dei Conti*". Di notevole rilievo inoltre, il riconoscimento in sede costituzionale delle attribuzioni di controllo preventivo di legittimità; in particolare, esse avrebbero determinato non solo l'annullamento degli atti illegittimi ma anche la mancata adozione di un provvedimento *contra legem*, attraverso lo sviluppo dei contatti informali con il Governo e le amministrazioni. In secondo luogo, la modalità del controllo preventivo avrebbe consentito anche una applicazione uniforme del diritto sul territorio della Repubblica. Egli si mostrò altresì contrario all'ipotesi, pur avanzata autorevolmente in sede di Assemblea Costituente, di consentire al Parlamento di poter richiedere l'intervento del Presidente della Corte in Parlamento: ciò avrebbe infatti violato il principio per cui non è ammissibile l'intervento di estranei in Parlamento; tale rilievo non impediva tuttavia di considerare favorevolmente che una commissione potesse invitare il presidente in particolari circostanze, previste in sede normativa o regolamentare; parimenti Mortati fu contrario all'inserimento nella Carta di ogni riferimento ai visti con riserva: tale istituto avrebbe altresì meritato una regolamentazione legislativa. EINAUDI evidenziò la necessità di un inserimento della Corte in Costituzione, atteso anche la particolare portata storica dell'istituto presente fin dai tempi del Regno sabaudo" *è*

La Costituzione riconobbe chiaramente alla Corte dei Conti il carattere di ausiliarietà; ciò era desumibile, in primo luogo, in ragione del valore ermeneutico, secondo alcuni tuttavia limitato, da attribuire alla sua collocazione nella sezione III del Titolo III, relativa agli organi ausiliari del Governo, insieme al Consiglio nazionale economia e lavoro e al Consiglio di Stato; in secondo luogo, più specificatamente, in virtù della espressa previsione dell'obbligo di comunicazione alle Camere "*sul risultato del riscontro eseguito*"[144].

In relazione al primo profilo, malgrado le perplessità in dottrina circa la configurabilità di una categoria astratta di "organi ausiliari", era possibile rinvenire nella Corte dei Conti alcuni caratteri comuni anche agli altri organi compresi all'interno della medesima sezione; segnatamente, essa era organo funzionalmente estraneo all'attività amministrativa "attiva", collegato ad altri soggetti giuridici dell'ordinamento in termini di collaborazione, allo scopo di garanzia, ossia con l'esclusiva finalità di favorire la regolarità ovvero il miglior perseguimento dell'interesse pubblico da parte del soggetto principale[145].

Secondo quest'ultima ricostruzione, l'ausiliarietà della Corte, direttamente rintracciabile nelle coordinate costituzionali, si fondava su, almeno, un triplice ordine di fattori: in primo luogo, sull'intrinseca natura dell'attività esercitata, accessoria e strumentale rispetto ad un'altra di carattere principale; in secondo luogo, sulla particolare tipologia relazionale che essa instaurava con gli organi costituzionali; infine, strettamente connesso con i precedenti aspetti, sul dato teleologico della specifica funzione ad essa conferita, "servente" rispetto ad altre.

---

pertanto necessario affermare nella maniera più chiara e precisa la funzione che la Corte dei Conti è chiamata a svolgere ciò perché, una volta che le spese sono state avviate, riesce impossibile al Parlamento di impedirle Conseguentemente, suggeriva altresì di sancire espressamente l'indipendenza dell'organo ed, eventualmente, un intervento del parlamento e non del governo nella nomina dei consiglieri della Corte dei Conti. Einaudi sottolineò altresì la necessità che il controllo parlamentare non si traducesse in una verifica di legittimità formale sulle spese e il bilancio ma avesse anche una certa efficacia nel giudizio sulle spese. Circa l'eventualità, pur sollevata da taluni, dell'opportunità di restringere il controllo ai soli atti che comportavano la spesa, prevalse tuttavia l'impostazione contraria, ciò in ragione delle difficoltà oggettive nel distinguere il provvedimento che la comporti rispetto a quello che non la comporti. (BOZZI) Gli interventi citati sono in Seduta 27.1.147 –atti della Commissione per la Costituzione-seconda sottomissione, in atti assemblea Costituente Tomo V 1707.

[144] G. CARBONE, *op. cit.*, 71 il quale, sulla base di alcune ricostruzioni storiche effettuate in materia sottolinea lo scarso valore da attribuire alla posizione della Corte dei Conti nel titolo relativo agli organi ausiliari Sul punto cfr. anche V. FALZONE E P.GROSSI, *Assemblea costituente*, in Enciclopedia del diritto III Milano 1958 370 e ss.

[145] G. FERRARI, *Organi ausiliari*, in Enciclopedia del diritto, IV, Milano, 1959, 319; egli osservava che in Costituzione sono rinvenibili espressamente tre organi ausiliari: Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Consiglio nazionale economia e lavoro; in primo luogo, la nozione di ausiliarietà, indica la dualità di soggetti e un rapporto di collegamento tra essi; nella lettura della Costituzione si configura evidente come il rapporto coinvolga, quali soggetti principali le Camere ed il Governo, ossia il potere legislativo e quello esecutivo, a beneficio di cui si esercitano le funzioni di vigilanza e riscontro della Corte dei Conti nonché di consulenza giuridica-amministrativa del Consiglio di Stato. In particolare, la funzione di controllo della Corte, esplicatesi con il "visto", si caratterizza per essere espressione di imparzialità, finalizzata esclusivamente a garantire la conformità al paradigma normativo dell'azione amministrativa dell'esecutivo e dunque autonoma rispetto agli interessi che si perseguono con l'azione ammistrativa *stritu sensu* intesa: in questo senso esso si differenzia rispetto agli altri modelli di controllo conosciuti nell'ordinamento, essendo maggiormente assimilabile alla giurisdizione. In definitiva, sul punto, l'A. riconosce caratteri strutturali e funzionali comuni tra Consiglio di Stato, Corte dei Conti e CNEL. Dal carattere di ausiliarietà di detti organi discende altresì la considerazione più specifica che l'atto emanato dall'organo ausiliario non si riconduce all'atto complesso: al contrario esso mantiene una sua autonomia pur inserendosi nella serie procedimentale che conduce all'emanazione all'atto finale.

Circa il confermato rapporto con il Parlamento, esso costituiva il portato di una tradizione culturale, storica, e giuridica assai risalente, per cui la Corte si configurava *longa manus* ispettiva dell'organo rappresentativo della collettività, preposta alla vigilanza nei confronti dell'azione dell' esecutivo e, in particolare, delle operazioni determinanti la spesa del pubblico denaro; è da ritenere, tuttavia, che il concetto di ausiliarietà, nella lettura della Carta costituzionale, includesse, sia pure in modo maggiormente controverso, un legame con il Governo.

A quest'ultimo proposito, malgrado opinioni contrastanti in merito, coerentemente con una risalente ed autorevole elaborazione in dottrina dell'istituto che ha trovato conferma negli sviluppi successivi della prassi e della dottrina, avvenne, già a partire dai primi decenni del XX° secolo, una sorta di mutazione "genetica" della Corte: quest'ultima, infatti, divenne progressivamente, almeno a livello funzionale, amministrazione di controllo operante anche nell'interesse del potere esecutivo; i membri dell'esecutivo avevano infatti interesse ad accertare l'illegittimità dei propri provvedimenti prima che questi divenissero efficaci nell'ordinamento[146].

Le attività della Corte, come individuate nella Carta, dunque, acquisivano in tale ricostruzione un particolare valore sotto un duplice versante; in primo luogo, nei confronti del Parlamento, ed in secondo luogo, nei confronti dello stesso Governo: l'ausiliarietà della Corte si declinava quindi sia nei confronti del potere legislativo sia dell'esecutivo.

Sul punto, autorevole dottrina distinse tuttavia il profilo funzionale da quello strutturale, sostenendo che soltanto con riferimento al primo potesse essere predicato l'attributo di ausiliarietà, e, in particolare, limitatamente all'attribuzione della funzione di controllo; al contrario, per il secondo aspetto, la Corte sarebbe stata caratterizzata dall'indipendenza e dall' autonomia nei confronti degli altri Poteri, riconosciute già a livello costituzionale e confermate dalla legislazione attuativa[147].

A quest'ultimo proposito, si è recentemente rilevato in senso contrario che, nell'ultimo comma dell'art. 100 Cost , l'attributo della indipendenza viene predicato espressamente in capo alla Corte dei Conti, congiuntamente al Consiglio di Stato, quali istituti generali nella loro configurazione più ampia, entro i limiti delle previsioni legislative, senza alcuna distinzione relativamente alle funzioni esercitate: in altri termini, non si differenzia la funzione giurisdizionale,

---

[146] G. CARBONE, 73, secondi cui la funzione di garanzia, anche nei confronti del governo, risulta essere peraltro coerente con la funzione di tutela dell'ordinamento complessivo; essa inoltre, secondo l'A. è basata anche su una importante elaborazione culturale e scientifica a partire dal Cammeo ed evidente anche nei lavori dell'Assemblea costituente.

[147] A.M. SANDULLI, *La Corte dei Conti nella prospettiva costituzionale,* pubblicato in *Scritti in onore di Egidio Tosato* Milano, 1984, 469 e *Diritto e società* 1979, 33 . L'A. in particolare rileva il carattere indipendente dell'organo, collocato in una posizione di vertice rispetto agli altri poteri dello Stato (si cita anche la Corte Costituzionale 143/1968). In questa ricostruzione ausiliarie sono dunque le funzioni, non nel senso di un ruolo meramente servente o secondario ma soltanto che esse non rivestono portata decisionale ma un ruolo accessivo rispetto alla decisione finale dell'amministrazione; la Corte è viceversa un organo in posizione di terzietà ed espressione dell'ordinamento e della comunità complessivamente intesa.

cui sarebbe riconnesso il carattere di indipendenza da quella di controllo che viceversa sarebbe ausiliaria: conseguentemente, essa caratterizza la Corte anche nell'esercizio della funzione di controllo.

In definitiva, tra la Corte, da un lato e il Governo ovvero il Parlamento, dall'altro, si instaura, nel momento del controllo, un rapporto definibile secondo i caratteri della strumentalità funzionale e non di mera subordinazione gerarchica oppure di dipendenza.

Profili particolarmente problematici, a tal proposito, presentano le disposizioni relative alla possibilità di nomina, da parte dell'esecutivo, di un certo numero di magistrati; in merito la Corte Costituzionale giudicò, in epoca ormai risalente, non incompatibili tali disposizioni con l'assetto di indipendenza riconosciuto agli organi ausiliari: la Suprema Corte giustificò la presenza di queste norme in base alla considerazione più generale che "*nella provvista dell'ufficio in modi diversi e con procedimenti diversi da quelli del concorso può essere necessaria, o quanto meno opportuna, per il raggiungimento delle finalità loro assegnate (com'é evidente nel caso della Corte dei conti, non potendosi negare l'opportunità di acquisire all'Istituto esperienze maturate nell'ambito dell'amministrazione attiva*)" (C. Cost. 1/1967).

Secondo questa ricostruzione, particolarmente dibattuta in dottrina, la *ratio* delle previsioni in oggetto risulta essere dunque quella di favorire l'ingresso di professionalità diverse rispetto a quelle che possono avere un ingresso nella magistratura *tout court*[148].

In definitiva, più in generale, circa i caratteri strutturali della Corte, "*l'indipendenza dell'Istituto deve ricercarsi nei modi in cui esso svolge le sue funzioni, non già in quelli coi quali si provvede a regolare la nomina dei suoi membri*" (Corte Cost 1/1967)[149].

---

[148] In questo senso G. CARBONE, *op. cit*., 1994, 129. Segnatamente, a proposito di altre disposizioni cui fare riferimento per fondare il carattere di indipendenza dell'istituto, l'A. sottolinea l'art. 101 2° c. (i giudici sono soggetti soltanto alla legge") l'art. 106, concernente il principio di accesso alla magistratura tramite concorso, l'art. 107 sull'inamovibilità dei magistrati, l'art. 108 sull'indipendenza delle magistrature speciali, l'art. 109 sulla possibilità di disporre direttamente della polizia giudiziaria. In passato, sul carattere di indipendenza, come delineato in Costituzione, della Corte dei Conti cfr. R. CHIEPPA, *A proposito di indipendenza della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato,* in Giurisprudenza costituzionale 1967. A. MATTIONI, *Problemi costituzionali relativi alla nomina dei Consiglieri della Corte dei Conti,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, 238; con riferimento al Consiglio di Stato E. CHELI, *La difficile indipendenza del Consiglio di Stato,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1973, 1051. In giurisprudenza cfr. Corte Cost. n. 1/1967 che, con specifico riferimento alla Corte dei Conti, sottolineava anzitutto l'estraneità di essa rispetto alla magistratura ordinaria e dunque all'applicabilità del principio di concorso pubblico per l'accesso ala magistratura; l'A. individuava una valida garanzia di indipendenza, nelle disposizioni che prevedevano come i consiglieri della Corte dei conti non potessero essere revocati, né collocati a riposo di ufficio, né allontanati in qualsiasi altro modo senza il parere conforme di una commissione composta dai Presidenti e dai vice Presidenti dei due rami del Parlamento. Sul punto cfr. anche Corte Cost. 177/1973 quest'ultima, con particolare riferimento al Consiglio di Stato, specificava "*è necessario siano state prese in specifica considerazione due esigenze, di ampia portata: che le persone, a cui poter affidare funzioni giurisdizionali, siano idonee allo svolgimento di esse, e che tale idoneità venga concretamente accertata. Ed esse, infatti, trovano compiuta o sufficiente tutela là dove varie disposizioni le affermano e le riconoscono come attuali ed essenziali perché siano assicurate alla magistratura le caratteristiche, che la contraddistinguono, della indipendenza e della (per quanto di ragione, connessa) imparzialità*".

[149] Aggiunge sul punto la Corte Costituzionale "*Basta richiamare in questa sede le norme che regolano lo svolgimento dell'attività di controllo e di quella giurisdizionale della Corte dei conti, perché risulti evidente come l'attività dell'Istituto si svolga libera da ogni intervento estraneo, in piena indipendenza, e senza possibilità di ingerenza da*

Il riconoscimento del carattere di indipendenza della Corte contribuisce non solo a delineare in modo maggiormente efficace l' inquadramento sistematico dell'istituto nell'ordinamento ma consente, sia pure indirettamente, di definire in modo compiuto i caratteri della funzione di controllo ad essa attribuita ex art. 100.

A riguardo la formulazione costituzionale ex art. 100 2° c. costituì, indubbiamente, *prima facie*, una sostanziale conferma delle precedenti attribuzioni riconosciute alla Corte dalla legislazione ordinaria; segnatamente il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, configurava l'elemento centrale della funzione di controllo presenti nel r.d.12.7.1934 n. 1214 e, prima ancora, nella stessa legge istitutiva 800/1862[150].

In merito alla portata della funzione di controllo, la lettura intorno all'art. 100 2° c. si è storicamente sviluppata secondo due correnti principali; una prima, maggioritaria, volta ad evidenziarne i profili continuità con il precedente assetto dei controlli; una seconda, viceversa, più recente, che scorge in esso alcuni elementi di novità che, sia pure isolati, avrebbero consentito, in una lettura coordinata con altre previsioni costituzionali, di configurare modelli differenti, maggiormente aderenti alle esigenze della nuova amministrazione.

La prevalente dottrina evidenziò, comunque in via generale, nella formulazione dell'articolo, la riaffermazione di un modello di controllo tendenzialmente antiquato: ciò, anzitutto in quanto avente ad oggetto, quale parametro, in via esclusiva o, quantomeno, assolutamente prevalente, la legittimità formale degli atti; in secondo luogo perchè generalizzato e riferito prioritariamente ai provvedimenti singolarmente considerati; infine in quanto di natura "preventiva" ed impeditivo rispetto al momento di produzione degli effetti; pur essendo presenti elementi di novità (quale, ad esempio, la vigilanza successiva sulla gestione degli enti pubblici), risultava evidente infatti come il controllo della Corte, quale disegnato nella Carta, fosse essenzialmente diretto "*a contenere l'azione degli organi del potere esecutivo entro i limiti di competenza fissati dalla legge"* nonché "*evitare l'esecuzione di atti illegittimi e di accertare eventuali responsabilità per gli atti lesivi di interessi dello Stato*" [151].

---

parte del Governo". La Corte contesta inoltre, specificatamente il principio per cui il potere di nomina di un certo numero di magistrati possa determinare una lesione dell'autonomia della Corte: in primo luogo, non è possibile comunque predeterminare le funzioni che i nuovi magistrati sono chiamati ad esercitare; in secondo luogo, il numero è oggettivamente limitato; in terzo luogo, le mutevoli maggioranze in ogni caso sono tali da garantire comunque una certa equità nella ripartizione di soggetti.

[150] L'analisi della disposizione costituzionale deve dunque necessariamente muovere dai testi normativi previdenti che ne costituiscono il substrato normativo e culturale G. CARBONE *op. cit.* 1994, 91.

[151] Per una chiara lettura del controllo della Corte come anzitutto di legittimità cfr. *ex multis*, F. CHIESA, *op. cit.*, 1962, 867 il quale rilevava che il controllo della Corte dei Conti era di legittimità in quanto, respinte le proposte pur avanzate in Assemblea costituente di estendere "*tende esclusivamente ad accertare se le leggi e i regolamenti siano stati o meno osservati, senza sindacare l'opportunità o la convenienza amministrativa dell'atto sottoposto a controllo*"; l'A. specifica tuttavia come la legittimità debba intendersi sia in senso formale che sostanziale, ossia da un lato il controllo deve essere diretto a contenere entro le sfere di competenza predeterminate *ex lege* e dall'altro vigilare sul corretto uso della discrezionalità da parte dell'amministrazione. Per una lettura degli articoli della Costituzione come

In ordine all'estensione del controllo di legittimità, previsto espressamente "*sugli atti del Governo"*, coerentemente con gli indirizzi della dottrina più risalente e della giurisprudenza amministrativa, l'art. 100 Cost. si riferiva non soltanto ai profili di legittimità formale, ma, parimenti, si estendeva anche al vizio di eccesso di potere: alla Corte, in sede di vigilanza preventiva, era riconosciuto il potere di sindacare sulla discrezionalità amministrativa, negando il visto nei casi in cui fossero riscontrate figure sintomatiche come irragionevolezza, la carenza di motivazione o la contraddittorietà tra atti; si sottolinea, sul punto, che in ogni caso restava al di fuori della sfera di controllo della Corte il merito amministrativo in cui venivano in rilievo esclusivamente la convenienza e l'opportunità dell'azione amministrativa[152].

L'art. 100 si inseriva pienamente dunque nel contesto di un sistema di controlli complessivamente espressione di una cultura giuridica "monista" del potere pubblico, caratterizzato dalla centralità dello Stato e dalla superiorità della legge[153].

La negatività complessiva di giudizio sull'art. 100 Cost., risultò essere, accentuata, a partire dagli anni sessanta, anche e soprattutto in relazione alle dinamiche di sviluppo della pubblica amministrazione; a tal proposito, nel "Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione pubblica", Giannini osservava che "*Il tema dei controlli costituisce altro argomento dolente…esso è costituzionalmente inchiodato dagli artt. 100, 125 e 130 ossia da disposizioni costituzionali che codificano e impongono l'antiquata figura del controllo di legittimità su atti*"[154].

Secondo una diversa impostazione, più recente, viceversa, l'art. 100 conterrebbe importanti dati innovativi, pur non rappresentando complessivamente un radicale cambiamento del sistema precedente: tra questi, in primo luogo, l'inserimento di una nuova attribuzione del controllo, ossia quello sulla gestione finanziaria di singoli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria; a tale dato

---

specificatamente rivolti alla previsione di un controllo di legittimità G. D'AURIA *op. cit.* 2003, 1407 In questo senso anche U. ALLEGRETTI, *op cit.* 23, il quale rilevava come il controllo delineato dalla Carta fosse essenzialmente un controllo di legittimità , anche in ragione del riaffermarsi del principio di legalità ex art. 97. Egli rilevava tuttavia, con particolare riferimento all'art. 100 che, oltre ad indubbia formulazione maggiormente ancorata ai vecchi modelli del passato, tuttavia l'irrigidimento dei controlli fu dettato anche da una lettura antiquata delle disposizioni. Recentemente, per una lettura dell'art. 100 quale espressione di una cultura del passato, cfr. anche S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in Il corriere giuridico 1993, 2, 217 e ss. secondo cui l'assetto unitario dei controlli avrebbe trovato ancoraggio nella Carta del 1948 che ha stabilito a livello costituzionale"*norme consuetudini e miti precedenti, ritenuti immutabili fornendo ad essi una cornice organizzativa immutabile* ".

[152] O. SEPE 1953 *op. cit. 3*

[153] S. CASSESE, 1993, *op. cit*. 1993 218

[154] In particolare, M.S. GIANNINI rilevava come detta forma di controllo fosse stata ampiamente superata negli Stati Uniti, nella fase successiva alla seconda Guerra Mondiale; inoltre, osservava "*l'art. 100 è meno dannoso, perché limita il controllo preventivo di legittimità della Corte agli atti del Governo, ossia ad atti la cui specie sono già in diminuzione e che possono ridursi ancora al decentramento di organi ed uffici secondo quanto si è prospettato.* " M.S. GIANNINI "*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione pubblica*", trasmesso alle Camere il 16.11.1979, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1982, 750 e ss. Segnatamente, come rilevato nello stesso Rapporto, la stessa Corte dei Conti, negli anni settanta aveva più volte espresso parere favorevole alla modifica delle sue funzioni e strutture.

oggettivo, si aggiunge la considerazione che le stesse funzioni della Corte, già presenti nell'ordinamento, ben potrebbero essere contestualizzate oggi nel nuovo quadro costituzionale[155].

A quest'ultimo proposito, si è osservato, in primo luogo, come il controllo preventivo di legittimità deve essere inserito nel nuovo contesto di un riaffermato principio di legalità che percorre, in senso garantista, tutto il Testo costituzionale (artt. 97, 103 e 113 nonchè, più in generale artt. 24, 25, 28).

La funzione di controllo si inserisce altresì nella dinamica dei rapporti tra Governo e Parlamento: nell'attuale ordinamento, attesa la natura democratica e rappresentativa delle Camere, ancor più che nel precedente, sarebbe difficilmente ammissibile una misura conclusiva del controllo operativo in termini meramente impeditivi della produzione di efficacia dell'atto dell'esecutivo; ciò in quanto quest'ultimo è responsabile esclusivamente nei confronti dell'assemblea parlamentare delle proprie azioni; la misura della Corte assume dunque correttamente, secondo questa impostazione, esclusivamente un valore di "avviso", rivolto anzitutto al Governo e, successivamente, al Parlamento sull'illegittimità dell'atto.

Una lettura "costituzionalmente orientata" della nuova funzione di controllo di legittimità, propria di un indirizzo interpretativo recente, impone altresì una riflessione aggiuntiva circa il visto con riserva; esso, secondo una felice interpretazione, costituisce oggi "*in termini di Costituzione la chiave di volta per penetrare nel procedimento e nelle relazioni instaurate dal controllo preventivo di legittimità e per intendere portata e valenza dell'istituto*" (Carbone)[156].

A quest'ultimo proposito, tale istituto non può essere letto esclusivamente quale momento recessivo della funzione di controllo nei confronti dell'amministrazione in ragione della prevalenza della valutazione di interesse pubblico del governo rispetto al giudizio di non conformità alla legge; al contrario, il visto con riserva costituisce una particolare misura specifica propria della Corte consistente in un avviso nei confronti del Parlamento e governo: esso è un elemento di cognizione disposto a beneficio delle Camere, sul quale fondare un sindacato politico nei confronti dell'esecutivo ed eventualmente, determinare l'indirizzo politico.

Non sono mancate tuttavia voci critiche in merito, le quali hanno evidenziato come, tendenzialmente, in ragione dei principi garantisti presenti nella Carta, non sarebbe più ammissibile, per il Governo, imporre *sic et simpliciter* la propria volontà politica: secondo quest'ultima

[155] Per una lettura dell'art. 100 come contenente degli aspetti innovativi ed una reinterpretazione delle stesse attribuzioni cfr. G CARBONE 1994, *op. cit.* 94; analogamente, F. BATTINI, *Il controllo sugli enti sovvenzionati*, in U.ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, cit., 1995, 171 ss. Quest'ultimo in particolare, dopo avere correttamente rilevato che, in via generale, i controlli dell'art. 100 riflettevano la struttura dei controlli precedenti come essenzialmente volti alla garanzia dell'ordinamento giuridico ed assimilabili alla funzione giurisdizionale, purtuttavia, sostiene che l'art. 100, in relazione al controllo di gestione, intendeva avviare una via unitaria di controlli gestionali non strettamente legati alla legittimità; in secondo luogo, poteva essere letto anche in una visione sistematica con le altre disposizioni concernenti i controlli e dunque era espressione di altre potenzialità comunque insite nell'ordinamento.

[156] Per una ricostruzione del visto con riserva nel nuovo assetto costituzionale cfr. G. CARBONE, *op. cit.* 1994, 93.

ricostruzione, la procedura del visto con riserva potrebbe essere conforme alla carta costituzionale soltanto laddove vi sia un contrasto in punto di diritto e, per ragioni di diversa natura, si decida di procedere ugualmente[157].

In ogni caso, la migliore dottrina evidenziò, fin dall'approvazione della Carta, come le ipotesi di rifiuto assoluto di registrazione non potessero essere considerate compatibili con l'assetto costituzionale; ciò, sia in quanto determinavano un'autentica "frattura", non più tollerabile nell'ordinamento repubblicano, nelle relazioni tra Governo e Parlamento, sia perché tale divieto avrebbe potuto determinare una lesione non tutelabile delle situazioni giuridiche soggettive dei privati; l'atto di rifiuto di registrazione risultava infatti insindacabile dalle corti e dunque non giustiziabile, ponendosi quindi chiaramente in contrasto anche con le previsioni degli artt. 24 e 113 in materia di giurisdizione[158].

Problematica connessa alla definizione della funzione di controllo di legittimità era quella dell'individuazione degli atti normativi costitutivi parametro di giudizio; taluna dottrina sottolineò in passato come, logicamente, il controllo preventivo potesse avere ad oggetto non soltanto la verifica del rispetto della legge formale e dei regolamenti governativi, ma, più estensivamente, l'intera area dell'ordinamento nel suo complesso, ivi comprese, dunque le disposizioni di rango costituzionale; queste ultime, infatti, da un lato rilevavano in quanto norme esse stesse, e quindi potenzialmente incidenti in via diretta sulla legittimità dell'atto; in secondo luogo, in quanto esse erano dotate di una particolare forza giuridica nella gerarchia delle fonti e vincolavano la stessa legge su cui commisurare l'atto.

A quest'ultimo specifico proposito, si osservava però criticamente che la Corte dei Conti non poteva disporre in ordine alla costituzionalità di una legge; conseguentemente, proprio in ragione di detta indisponibilità, al fine di colmare una grave lacuna sul piano dei rapporti fra

---

[157] A.M. SANDULLI,, *op. cit.*, 1979 326 "*l'unica funzione che sotto la vigente costituzione può essere legittimamente riconosciuta all'istituto del visto con riserva è dunque quella di consentire al Governo di portare alle necessarie conseguenze quegli atti amministrativi, interessanti o no singoli soggetti, nei confronti dei quali eso ritenga che la Corte dei Conti abbia a torto negato il visto. Una funzione quindi non basata sulla "ragion di Stato" bensì sulla "ragion di diritto". Una funzione, ogni distorta utilizzazione della quale rappresenterebbe gravissimo abuso, risolvendosi in una deviazione delle regole dello Stato di diritto*".

[158] A.M. SANDULLI *op. cit.* 1979, 326. L'A. rilevava che, conformemente ad una costante giurisprudenza della Cassazione consolidatasi negli anni settanta (*ex multis* Cass. 3086 del 1974) gli atti della Corte non sono atti della pubblica amministrazione ma provengono da un potere dello Stato e, d'altro lato, non si ripercuotono, se non di riflesso sulle posizioni giuridiche soggettive degli interessati: di qui l'insindacabilità in sede di giustizia amministrativa. Stante l'ingiustiziabilità degli atti non sarebbe ammissibile dunque un atto definitivo come il divieto assoluto di registrazione. CARBONE, *op. cit.* 96 pone viceversa maggiormente in rilievo l'aspetto della "rottura" che tali ipotesi di rifiuto assoluto di registrazione potrebbero porre, in relazione al rapporto circolare tra Governo-Parlamento di cui la Corte costituisce uno strumento di garanzia e di collaborazione. Sull'insindacabilità degli atti di funzioni giurisdizionale. cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.* 2006, 419; in giurisprudenza Cass. S.U. 23.11.1976 n. 3806; Cass. S.U. 8.10.1979 n. 5186; C. Stato IV 8.10.1996 n. 1089).

controlli della Corte e finalità della norma, veniva progressivamente avanzata la richiesta di poter accedere a un giudizio di legittimità costituzionale, anche da un procedimento di controllo[159].

Dopo iniziali (e comprensibili) resistenze, persino da parte dello stesso organo di controllo, tale ipotesi venne giudicata con favore dalla Corte Costituzionale sulla base della considerazione generale che "*la funzione* (di controllo)*…è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico"* (Corte Cost. 226/1976)[160].

In ordine al parametro del controllo di legittimità si sottolineava, anche, la presenza di alcuni atti che costituivano, al contempo, oggetto di valutazione; tra questi, equiparati alla legge a livello di efficacia, *in primis*, decreti legge e decreti legislativi, fonti di rango primario proprie del governo; in secondo luogo, i regolamenti governativi, fonti subordinate nell'ordinamento ma che, progressivamente, come noto, avevano acquisito un'importanza sempre maggiore in una fase

[159] Per una ricostruzione del dibattito in dottrina e delle oscillazioni giurisprudenziali in merito cfr. G. CARBONE, *op. cit.* 1994, 98.

[160] In particolare, la Corte Costituzionale giudicava le questioni sollevate in sede di controllo di legittimità come "*promananti da un "giudice" nel corso di un "giudizio*" (art. 1 legge cost. cit.). Ciò in ragione della duplice considerazione che "*tale sindacato non abbia ad esplicarsi in astratto, ma in relazione a concrete situazioni di fatto, alle quali siano da applicare norme di dubbia costituzionalità;e che i giudici, soggetti come sono esclusivamente alla legge (art. 101, secondo comma, Cost.), che ad essi é vietato disapplicare, non siano costretti ad emettere decisioni fondandosi su leggi della cui conformità alla Costituzione abbiano motivo di dubitare, ma debbano, in tal caso, provocare una pronuncia di questa Corte, sospendendo frattanto il procedimento, quale che ne sia la natura"*. Ciò in quanto "*il preminente interesse pubblico della certezza del diritto (che i dubbi di costituzionalità insidierebbero), insieme con l'altro della osservanza della Costituzione* "(sent. n. 129 del 1957)non può determinare quale conseguenze il dato che alcuni giudizi siano sottratti al sindacato di costituzionalità. Per quanto concerne specificatamente la funzione di controllo della Corte dei Conti, "*procedendo al controllo sugli atti del Governo, la Corte dei conti applica le norme di legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto e registrazione, soltanto se ad esse conformi: di tal che, essendo strettamente vincolata dalle leggi in vigore, potrebb'essere costretta, in pratica, a rifiutare il visto quando l'atto contrasti con norme pur di dubbia costituzionalità, o viceversa ad apporlo anche ove sia stato adottato sulla base e nel rispetto di norme, che siano, a loro volta, di dubbia costituzionalità. Nell'una e nell'altra ipotesi, la situazione é, dunque, analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono*" Pur riconoscendo che non si tratti di un giudizio *strictu sensu* inteso "*Il controllo effettuato dalla Corte dei conti é un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioé preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed é altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui é affidato*.". Concorre altresì a rafforzare l'ipotesi che trattasi di giustizia anche la considerazione che preposti al controllo risultano essere magistrati indipendenti. Nel passato il tema è stato studiato da numerosi autori in dottrina; ex multis cfr. in particolare. R. CHIEPPA *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel caso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, in Giurisprudenza Costituzionale, 1966, 1651 e ss. G. AMATO, *Invalidità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in Giurisprudenza costituzionale 1967, 782 e dello stesso autore, *Il Parlamento e le sue Corti* in Giurisprudenza costituzionale, 1976, 1985; V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice a quo sul giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riguardo alla Corte dei Conti in sede di controllo)*, in Giurisprudenza Italiana, 1968, IV 262 e ss. In ordine all'ammissibilità della questione nel momento di rendiconto generale. cfr. Corte Cost. 165/1963 e 143/1968. Sulla medesima questione, in dottrina cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.* 2006, 418; in particolare secondo l'A. , tale orientamento giurisprudenziale è la conferma che la Corte costituisce un organo della Repubblica, garante del complessivo equilibrio finanziario e della legittimità dell'azione amministrativa.

caratterizzata da delegificazione: questi atti infatti erano sottoposti alla vigilanza della Corte e nel contempo, costituivano oggetto di valutazione in sede preventiva da parte della stessa Corte.

Successivamente, con l. 400/1988, vennero sottratti al controllo della Corte gli atti normativi di rango primario del governo; la previsione di una siffatta attribuzione poneva infatti in relazione conflittuale, o quanto meno, di contrapposizione l'organo di controllo rispetto al Parlamento nel ruolo di legislatore delegante o "convertente" nel caso di decreti legge; malgrado le resistenze della magistratura contabile, tuttavia la stessa Corte Costituzionale sostenne questa impostazione rilevando come "*L'art. 100 garantisce costituzionalmente il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo, non anche l'assoggettamento a tale controllo degli atti del Governo aventi valore di legge*" (Corte Cost. 406/1989)[161].

Circa l'oggetto del controllo preventivo, previsto espressamente ex art. 100 per "*gli atti del governo*" secondo una prima impostazione in dottrina, questo avrebbe dovuto essere circoscritto ai soli provvedimenti emanati dal Governo, inteso nella sua accezione collegiale e dunque ai soli atti deliberati dal Consiglio dei Ministri ed emanati con Decreto del Presidente della Repubblica; altri al contrario, ampliavano la definizione fino a ricomprendervi l'intero insieme dei provvedimenti comunque riconducibili all'esecutivo, ivi compresi i decreti ministeriali, nonchè, parallelamente, la generalità degli atti amministrativi comportanti spese per l'erario.

La prevalente lettura "continuista" della disposizione favorì inizialmente un'interpretazione dell'art. 100 secondo quanto era previsto nella legislazione previgente e segnatamente nel T.U. del 1934: il termine "atti del governo", quale categoria di atti sottoposti necessariamente alla verifica di legittimità della Corte, in base a questa ricostruzione, si riferiva dunque ai decreti deliberati dal Consiglio dei ministri, ovvero propri dei singoli Ministri purchè emanati con la forma del decreto del Capo dello Stato; a questi si aggiungevano altresì talune paticolare categorie di atti amministrativi comportanti spese per l'erario[162].

---

[161] La Corte, nella pronuncia citata, dopo avere osservato come vi fossero perplessità in dottrina, fin dall'approvazione della Carta, circa l'ammissibilità di detti controlli, dichiarava che in ogni caso, una siffatta previsione "*dovrebbe risultare dal sistema costituzionale nel suo complesso, con particolare riguardo alle norme che regolano l'esercizio della funzione legislativa del Governo ai sensi degli artt. 76 e 77 della Costituzione, ed a quelle che stabiliscono il regime (valore) della legge e degli atti equiparati*"; essa rilevava inoltre la presenza nell'ordinamento di ulteriori garanzie di legittimità e controlli (tra cui in primis i controlli del Presidente della Repubblica). Per una ricostruzione analitica dell'ambito oggettivo degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità in Costituzione cfr. G. CARBONE, 1994, 101. L'A. rileva tuttavia che la posizione di conflittualità sarebbe in ogni caso presente in ragione della riconosciuta possibilità della Corte dei Conti di proporre giudizio di legittimità costituzionale. Secondo l'A. inoltre dovrebbe distinguersi tra decreti legislativi, la cui previsione di una funzione di controllo non si porrebbe in contrasto con il rapporto di ausiliarietà previsto in ragione della presenza di una legge di delega che costituisce comunque parametro del controllo, e decreto legge, in cui viceversa vi sarebbe contrasto.

[162] Per un'analitica ricostruzione delle opinioni in dottrina circa il contenuto e la portata del controllo preventivo della Corte come indicato ex art. 100 Cost. cfr. O. SEPE, *La Corte dei Conti. Ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, 1956, 157. Tra i costituzionalisti, i favorevoli al mantenimento dell'assetto come delineato nella precedente legislazione cfr. R. LUCIFREDI, *La Costituzione italiana*, Milano, 1952, 248; F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale*, 1954, 226. Sulla sottoponibilità al controllo di tutti gli atti emanati con Decreto Presidenziale BALLADORE PALLIERI, *La nuova*

Assolutamente coerente con l'impianto costituzionale risultava essere l'interpretazione del conferimento del potere di controllo anche nei confronti di atti politici, questi, benché sottratti alla giurisdizione amministrativa, non dovevano infatti essere considerati insindacabili *tout court*, ma al contrario, disciplinati da un regime speciale che prevedeva, in assenza di espressa esclusione, anche un intervento della Corte dei Conti.

Accanto al controllo preventivo di legittimità, la Costituzione prevedeva quello "*successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*".

Come correttamente rilevato anche dalla dottrina più risalente, tale tipologia di funzione si differenziava profondamente rispetto a quella appena analizzata; anzitutto, a livello temporale, essa si poneva in un momento cronologicamente posteriore rispetto al momento di acquisizione di efficacia degli atti; dato il rilievo dell'attività di gestione di bilancio, i provvedimenti in essa inclusi, quali gli atti di spesa, secondo la previsione della Carta, venivano sottoposti ad una duplice fase di controllo: la prima preventiva, sancita per la generalità degli atti del governo, avente quale parametro principale il bilancio di competenza redatto preventivamente e costituente un vero e proprio atto di autorizzazione giuridica; la seconda, successiva, necessaria ai fini del giudizio di parificazione.

Circa i profili strutturali e funzionali del controllo in oggetto, fino agli anni sessanta, l'interpretazione prevalente assimilava però la vigilanza in questione ad un'attività di natura meramente contabile, incentrata sulle verifiche delle contabilità amministrative e sui rendiconti dei funzionari, disciplinata ancora essenzialmente secondo il T.U. del 1934, determinando così una "riduzione" della portata innovativa della disposizione, considerata quasi quale fondamento costituzionale di un potere di controllo ex post della legittimità[163].

Al contrario, più recentemente, è stata suggerita una lettura evolutiva della disposizione, maggiormente aderente sia alle esigenze della modernità sia, probabilmente, alle intenzioni del costituente. In particolare, è stato osservato, il concetto di "gestione" utilizzato nell'art. 100 non si riferisce semplicemente ad una serie di atti amministrativi di spesa pubblica singolarmente considerati, ma individua necessariamente un *quid pluris*, ossia l'azione amministrativa nel suo

---

Costituzione italiana, 1948. Negli studi Parlamentari successivi all'approvazione della Carta viceversa sia gli atti del singolo Ministro che quelli del Consiglio (Stato dei lavori Roma 1953 II 290). Sul punto, tuttavia, osservava più recentemente Carbone l'erroneità di tale impostazione: in particolare, da un lato gli atti del governo non si identificano *tout court* con la categoria formale dei decreti del Capo dello Stato, mentre viceversa non tutti decreti presidenziali non sono inclusi in questo novero. Il criterio per delimitare la categoria degli atti è quello di individuare la *ratio* dei controlli preventivi di legittimità; questa si rinviene nel costituire "avviso" al Governo e un "riferire" nei confronti del Parlamento dell'illegittimità di determinati atti; ciò significa che, l'esclusione sia ammissibile esclusivamente per gli atti del Governo cui l'ordinamento riconosce un diverso collegamento relazionale tra Governo e Parlamento (ad esempio, per l'A. il caso dei decreti di scioglimento dei Consigli Regionali, 126 Cost.) G. CARBONE, *op. cit.* ,1994, 105 e ss.

[163] Per un'analisi dell'evoluzione del controllo successivo nel periodo anteriore e successivo all'approvazione della carta Costituzionale cfr. D. MARCHETTA, *I controlli successivi della Corte dei Conti tra storia e attualità*, in *I controlli amministrativi*, a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna, 1995, 81 e ss.

complesso, valutata in relazione a tempi, modi ed eventuali omissioni. A quest'ultimo proposito, circa il parametro, pur rimanendo la legalità quello principale, acquistano sempre più rilievo giudizi in ordine al perseguimento degli scopi prefissati dalla norma (l'efficacia dell'azione), ovvero l'economicità della gestione[164].

Secondo l'ultima innovativa ricostruzione proposta, la seconda tipologia dei controlli ex art. 100 Cost. si sviluppa dunque verso una duplice ordine di direzioni; anzitutto resta il controllo di riscontro *ex post* sulla regolarità contabile ma, parallelamente, si realizza anche un giudizio sulla complessa attività della spesa pubblica: questi concetti non individuano due distinte categorie di controllo, ma la medesima funzione di vigilanza in due momenti diversi e complementari[165].

Inoltre, tale attribuzione deve essere contestualizzata necessariamente entro il tessuto costituzionale quale delineato anche dagli artt. 81, relativo all'equilibrio del bilancio e della spesa e 119, che, anche nella formulazione precedente la riforma del Titolo V, prevedeva un coordinamento della finanza pubblica: ragion per cui, sia pure *in nuce*, era già possibile rinvenire nel testo anche un riferimento all'esercizio della funzione di vigilanza sull'intero settore pubblico, come successivamente fu sancito dalla stessa legislazione[166].

Sulla medesima linea interpretativa, sviluppando le argomentazioni riportate, autorevole dottrina, inoltre, sul punto, ha recentemente individuato nella formulazione dell'art. 100 Cost, lo specifico fondamento di una funzione di controllo avente quale obiettivo la verifica del rispetto del principio di buon andamento come stabilito ex art. 97 Cost: il controllo sulla gestione costituirebbe in questo senso, un primo esempio di accertamento sulla realizzazione dei risultati stabiliti *ex lege* dal legislatore[167] .

---

[164] Per una lettura dell'Art.100 in termini contabilistici: cfr. F. CHIESA, *op. cit*. 1962, 870 il quale individua la finalità principale del controllo successivo nel riesaminare la gestione finanziaria degli organi dello Stato; l'A. specifica altresì che detto controllo mira ad accertare sia la regolarità che la legalità. Tra i caratteri di controllo anche la generalità. La disciplina del controllo inoltre, contenuta nel T.U. del 1934, segnatamente in materia di vigilanza sulla riscossione delle entrate, sui magazzini e depositi di materiali e merci e, parimenti su cauzioni effettuato in sede di visto. Per quanto concerne specificamente il controllo successivo o postumo sul rendiconto generale dello Stato e sugli altri rendiconti annessi che il Ministro del Tesoro porta alle Camere ed il controllo consiste in questo caso nella verifica dei risultati del rendiconto generale (sia in relazione alle entrate che alle spese) con i dati esposti nei conti periodici trasmessi nell'esercizio finanziario. Per una ricostruzione in termini analoghi cfr. anche O. SEPE *op. cit.* 163 e ss.

[165] CARBONE *op. cit.* 110 e ss., il quale rileva come il provvedimento conclusivo del controllo di gestione, già secondo la Carta, avrebbe dovuto essere diverso rispetto a quello della verifica della legalità, consistendo in un misura referto da trasmettere al Parlamento e al Governo per indirizzare la finanza pubblica e, segnatamente, i processi di spesa. In precedenza, favorevole ad un'interpretazione evolutiva dell'art. 100 Cost. anche in riferimento agli sviluppi della funzione di controllo in ambito internazionale anche A.M. SANDULLI *op. cit.* 329, il quale rilevava la necessità di una vigilanza che coniugasse la legalità anche con i profili di economicità ed efficienza, anche per favorire fenomeni di correzione dell'attività finanziaria.

[166] M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1994, 955, in particolare, 964 e ss.

[167] In questo senso O. SEPE op. cit. 1993, 5 e, in precedenza F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione,* in Rivista trimestrale diritto pubblico, 1971, 1505; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione,* Padova, 1979, 144.

Pur non volendo accedere a quest'ultima interpretazione, coerente peraltro anche con le ultime evoluzioni legislative e giurisprudenziali, si configurava in ogni caso riduttiva l'originaria interpretazione dell'art.100 che circoscriveva la natura del controllo ivi delineato alla mera verifica di conformità al paradigma normativo della legge di bilancio da parte degli atti di spesa; al contrario, è da ritenere come esso includa anche altri aspetti, attinenti alla valutazione dell'azione amministrativa *latu sensu* intesa.

Terza tipologia di controlli previsto ex art. 100 di titolarità della Corte dei Conti, sempre di carattere successivo, era quella "*sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria"*; di particolare rilievo, anzitutto a quest'ultimo proposito, l'inciso in virtù del quale, la Corte sarebbe stata chiamata a "*partecipare*" all'attività di controllo in oggetto[168].

L'uso del termine "partecipare" voleva sottolineare quindi come la funzione della Corte, in questo caso, si ponesse in modo aggiuntivo rispetto alla vigilanza già esercitata dal Governo e di cui l'esecutivo risponde nei confronti del Parlamento: rimase minoritaria la tesi secondo cui la disposizione in esame avrebbe potuto essere interpretata nel senso di riconoscere la presenza di ulteriori organi di controllo, a cui la Corte si sarebbe affiancata, preposti specificatamente alla vigilanza sugli enti pubblici.

L'art. 100 Cost, in questa previsione, conteneva l'estensione, costituzionalmente garantita, della funzione di controllo anche ad organismi dell'"amministrazione indiretta" dello Stato, già prevista nella legislazione dell'epoca fascista, e, successivamente, disciplinata dalla legge di attuazione 21 marzo 1958 n. 259; quest'ultima, tutt'ora in vigore, sancì l'esclusione dal controllo di importanti categorie quali gli enti di autonomia territoriale, le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli istituti di credito strutturalmente non riconducibili allo Stato persona e caratterizzati da forti elementi di specialità rispetto al modello degli enti pubblici[169].

Circa l'oggetto del controllo esso era indicato specificatamente nella "gestione finanziaria"; letteralmente, dunque non era circoscritto ai profili di stretta regolarità contabile o di legittimità; purtuttavia, nei primi anni a seguito dell'approvazione della legge, esso venne inteso anzitutto quale verifica della legalità degli atti di gestione degli enti a cui, in particolare circostanze, poteva essere congiunta anche una valutazione di "merito" sulle scelte del consiglio d'amministrazione; in una fase successiva, specificatamente, vennero individuati quali parametri principali della funzione di

[168] Recentemente, per un'analisi delle problematiche F. BATTINI *op. cit.* , 171 ss

[169] Per un'analisi dell'interpretazione del controllo sugli enti sovvenzionati prima dell'approvazione della legge 259/1958 cfr. FRANCHINI, *Il controllo della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato* in Rivista trimestrale diritto pubblico 1954, 480; parimenti O. SEPE, *op. cit*. 1956, 243 e ss. L'art. 3 escludeva altresì anche le ipotesi di contribuzione di particolare tenuità ovvero quelle derivanti da attuazione provvedimenti legislativi di carattere generale

controllo in oggetto, l' economicità, l' efficienza e l'efficacia dell'azione svolta da queste categorie di enti[170].

In ordine alle concrete modalità di esercizio del controllo, la l. 259/1958 distingueva tra gli enti destinatari di contribuzioni continuative e periodiche e quelli finanziati viceversa con apporto di capitale; orbene, mentre nel primo caso, esso era di natura essenzialmente cartolare, con invio cioè di documenti e dati anche attraverso gli organi di controllo interno, nell'altro diveniva "presenziale", con l'intervento di un magistrato della Corte alle riunioni o sedute del Consiglio di amministrazione, fermo restando l'obbligo di comunicazione di alcune specifiche categorie di atti quali quelli indicati nell'art. 4 che devono essere necessariamente inviati alla Corte[171].

La normativa distinse dunque nettamente le due tipologie di enti, anche se la dottrina, nel tempo ha delineato i caratteri essenziali comuni della funzione di controllo in oggetto quali una generale flessibilità dei parametri, l' ampiezza di poteri istruttori, la finalizzazione dell'attività al referto e conseguentemente il carattere collaborativo dell'intera funzione di controllo.

La l. 259/1958 distingueva originariamente, in via generale all'interno del *genus* degli enti a finanza partecipata, la particolare *species* degli "enti pubblici" *strictu sensu* intesi, escludendo dunque società per azioni con quote anche vaste di partecipazioni azionarie dello Stato: orbene, soltanto i primi sarebbero stati soggetti al regime di controllo pubblico previsto dalla l. 259 e

[170] Per una ricostruzione del controllo sulla gestione degli enti come anzitutto di "merito", sia pure non assistito dalla sanzione della ricusazione del visto cfr. F. CHIESA *op. cit.* 871; viceversa, nel senso di economicità, efficacia efficienza cfr. CARBONE *op. cit.* 119. Recentemente cfr. BATTINI, *op. cit.* 179 e ss. Il quale sottolinea come storicamente la nozione abbia subito dei mutamenti anche in relazione alle modifiche della nozione del controllo. Sul controllo degli enti locali cfr. anche la monografia D. SERRANI *Corte dei conti e controllo sugli enti.* Milano 1975

[171] Ex art. 2 viene stabilito che contribuzioni ordinarie devono intendersi "i contributi che con qualsiasi denominazione, una pubblica amministrazione o un'azienda autonoma statale abbia assunto a proprio carico, con carattere di periodicità, per la gestione finanziaria di un ente o che da oltre un biennio siano iscritti nel suo bilancio; le imposte tasse e contribuiti che con carattere di continuità gli enti siano autorizzati ad imporre o che siano comunque ad essi devoluti"; circa le modalità concrete ex art. 4 gli enti che godono di contribuzioni dirette c'è l'obbligo di far pervenire "alla Corte dei Conti i conti consuntivi ed i bilanci di esercizio col relativo conto dei profitti e delle perdite" e, parallelamente anche le relazioni degli organi di revisione interna; soggetti all'obbligo di comunicazione a beneficio della Corte dei Conti anche rappresentati dello Stato e delle amministrazioni che siedono nei Consigli d'amministrazione. Ex art. 12, al contrario, si stabilisce che il controllo mediante un magistrato della Corte dei Conti , nominato dal presidente della Corte che assiste anche alle sedute del Consiglio. Autorevole dottrina in passato peraltro distinse anche a livello funzionale i due modelli del controllo; cfr. G. GUARINO, *Partecipazione dello Stato al capitale di enti pubblici e controllo della Corte dei Conti,* in *Scritti di diritto pubblico dell'economia* Milano 1962, 189 L'A. in particolare sosteneva che il controllo sugli enti cui lo Stato contribuiva attraverso apporti di capitale si configurava in modo profondamente diverso rispetto a quello sottoposto alla contribuzione finanziaria ordinaria e periodica: egli negava infatti che il sistema della l. 259 fosse unitario; al contrario le funzioni di vigilanza non potevano che essere diverse, in quanto si riferivano a enti di natura diversa e si esplicavano con modalità diverse. In particolare, diverso era l'organo di controllo, unico (la sezione) nel caso di enti soggetti alla contribuzione ordinaria, duplice (magistrato e sezione) per quelli con contribuzione diretta di capitale. Circa l'oggetto, nel primo caso era la legittimità degli atti, relativi alla gestione finanziaria in senso tecnico; nel secondo la legalità delle deliberazioni, attinente alla gestione economica; infine per gli enti a contributo il controllo è di tipo documentale, per quelli a partecipazione di tipo personale. Comune era l'obbligo di riferimento al Parlamento; inoltre, più in generale la 259 ha inteso negare che spetti alla Corte il controllo sulla gestione degli enti contribuiti.

fondato ex art. 100 Cost. permanendo per le altre il controllo del Ministero delle partecipazioni statali disciplinato ex l. 1589/1956.[172]

Tale soluzione normativa entrò in crisi nei decenni successivi e, segnatamente, a seguito al processo di "privatizzazione" degli enti pubblici iniziato con il decreto-legge n. 386 del 1991 (convertito nella legge n. 35 del 1992) e sviluppato mediante l'art. 15 del decreto-legge n.333 (convertito nella legge n. 359 del 1992): la Corte Costituzionale, pose il principio in base a cui il semplice mutamento della natura soggettiva della società non determinava la cessazione della funzione di vigilanza, laddove *"a tale mutamento formale non faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio (ora trasformato in capitale azionario) tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato"*: lo Stato mantiene infatti una disponibilità nella gestione economica dell'ente e, conseguentemente, la funzione di controllo deve necessariamente esplicarsi anche su questo modello di S.P.A.

La nozione di pubblicità, quale condizione per al sottoposizione di un ente alla vigilanza della Corte, oggi non può essere ricondotta *tout court* alla nozione di ente pubblico quale contrapposto alla società per azioni ma include anche soggetti formalmente "privatizzati".[173]

In definitiva, dunque, anche la funzione di controllo sugli enti presentava, sia nella stessa formulazione dell'art. 100 che nella legge attuativa 259/1958, caratteri peculiari e non era riconducibile ad una mera attività "tutoria" ovvero alla mera verifica di legittimità su singoli atti; è indubbio che la *ratio legis* fosse quella di garantire una vigilanza non soltanto sulla corretta e regolare spendita del denaro pubblico, ma, in ragione dell'espansione degli enti pubblici e delle attività ad essi conferite, anche sull'efficiente gestione delle risorse per il perseguimento degli obiettivi prestabiliti.

In base ad una lettura evolutiva dell'art. 100 Cost., è oggi possibile ritenere quindi che già in Costituzione fossero rinvenibili in capo alla Corte dei Conti, sia pure *in nuce*, modelli di controllo diversi rispetto a quelli "classici", finalizzati esclusivamente ad accertare la rispondenza al paradigma normativo dei provvedimenti amministrativi ovvero, in ambito finanziario, la regolarità

---

[172] CARBONE, *op. cit*. 120

[173] Cfr. Corte Cost. 466/1993 secondo cui *la semplice trasformazione degli enti pubblici economici di cui all'art. 15 della legge n. 359 del 1992 non può essere, infatti, ritenuto motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo di cui all'art. 12 della legge n.259 del 1958, fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioé fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse.* Viceversa, era correttamente rilevato che *Il controllo in questione verrà, invece, a perdere la propria ragione d'essere, legata alla sua specifica funzione, nel momento in cui il processo di "privatizzazione", attraverso l'effettiva "dismissione" delle quote azionarie in mano pubblica, avrà assunto connotati sostanziali, tali da de terminare l'uscita delle società derivate dalla sfera della finanza pubblica.* Successivamente cfr. anche Corte Cost. 244/1995, sull'amministrazione delle Poste: in particolare, in tale pronuncia la Corte sottolineò il nesso tra il controllo sugli enti privatizzati e la particolare funzione di controllo al servizio dello Stato comunità e non solo dello Stato apparato e dunque quale garante della spesa pubblica

contabile dell'attività amministrativa: nonostante la formulazione della disposizione in oggetto, infatti, non contenesse chiaramente elementi innovativi in merito, tuttavia, come visto, da un lato erano presenti alcuni riferimenti di un certo rilievo concernenti una nuova tipologia di controlli, dall'altro la stessa verifica della legalità avrebbe dovuto esser declinata secondo una moderna concezione non più strettamente formalistica.

Conseguentemente, la Costituzione aveva in sé già basi sufficienti per fondare un modello di controlli incentrato, congiuntamente, su criteri sia di legalità sia di buon andamento e imparzialità nell'ambito di uno Stato pluralistico in cui le diverse organizzazioni pubbliche sono preordinate non solo a compiti di garanzia ma anche di sviluppo economico e crescita sociale: il dato che l'esperienza amministrativa sia andata in direzione opposta costituirebbe in effetti, più un esempio di inattuazione costituzionale che un limite interno alla Costituzione stessa.[174]

E' da ritenere dunque che, sul sistema dei controlli, e, segnatamente, su quelli della Corte dei Conti, per lungo tempo rimasto immutato, abbia influito anche una certa interpretazione particolarmente di retroguardia della dottrina e della stessa giurisprudenza di controllo che non colsero le potenzialità insite nell'art. 100 e preferirono perpetuare il modello del Testo Unico del 1934[175].

A supporto di questa antiquata impostazione in dottrina, si registrava inoltre una certa giurisprudenza della Corte Costituzionale, che, sia pure correttamente, rimarcava in primo luogo, il carattere esterno, rigorosamente neutrale, di legittimità e, dunque para-giurisdizionale della funzione di vigilanza svolta dalla Corte dei Conti; in secondo luogo, inoltre, evidenziava prevalentemente i profili di garanzia e tutela del denaro pubblico cui era preposta la Corte, omettendo ogni considerazione in ordine a profili ulteriori[176].

2.3 Gli elementi di crisi del modello "classico" dei controlli. Il rapporto Giannini e le linee guida dell'Intosai

[174] Per una ricostruzione in questo senso cfr. M. CARABBA, *op. cit.*, 969; In precedenza G. BERTI, *Costituzione e amministrazione*, Padova 1994, 335

[175] Recentemente, per un'interpretazione della previsione del controllo successivo ex art. 100 Cost. come di un controllo sulla gestione cfr. CERULLI IRELLI, 426

[176] Cfr. a questo proposito la cit. sentenza della Corte Costituzionale 226/1976. Per quanto concerne i profili di garanzia di legittimità finanziaria cfr. *ex multis* C. Cost 68/1971 per cui essa è "*intesa a garantire l'interesse generale della regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza anche al duplice principio della " imparzialità*" e del "*buon andamento "dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione*"; ovvero sulla regolarità contabile degli enti pubblici C. Cost. 63/1975; più specificatamente ex Corte Cost. 114/1975 "*Requisito indispensabile del giudizio sul conto é quello della necessarietà in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell'ente é consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere*"

E' opinione consolidata in dottrina che il sistema complessivo dei controlli rimase sostanzialmente immutato nell'Italia Repubblicana fino agli inizi degli anni novanta: tra questi *in primis,* quelli della Corte dei Conti, malgrado una lettura "evolutiva" dell'art. 100 Cost. avrebbe forse potuto consentire, come visto, soluzioni normative e prassi applicative alternative.

In letteratura si registravano due analisi differenti e complementari: da un lato era avvertita l'esigenza di un radicale mutamento dei caratteri strutturali e funzionali dei controlli, in quanto il modello codificato a livello di legislazione ordinaria non era coerente con l'evoluzione dell'apparato amministrativo, dall'altro, si osservava, i controlli presenti risultavano insufficienti anche in ordine al perseguimento degli stessi scopi per i quali erano stati originariamente istituiti[177].

L'accertamento preventivo di legittimità, ancora alla fine degli anni ottanta, costituiva la tipologia di controllo assolutamente prevalente nell'ordinamento: criticamente, già a partire dagli anni sessanta, veniva tuttavia rilevato, che esso, focalizzandosi sui singoli atti, impediva una valutazione complessiva in ordine all'attività amministrativa svolta; in secondo luogo, strettamente connesso con il precedente, in merito al parametro, si osservava che l'accertamento della conformità del singolo provvedimento al dato normativo si traduceva, il più delle volte, in giudizio di carattere meramente formale a cui risultavano estranee considerazioni sull'effettiva realizzazione di interesse pubblico individuate *ex lege.*[178]

Particolarmente discussa era altresì la generalizzazione del controllo in oggetto: esso era infatti esteso ad un numero particolarmente elevato di atti. Ciò determinava un duplice effetto apparentemente contraddittorio: anzitutto un eccessivo formalismo e dunque un "appesantimento" generale dell'azione amministrativa sottoposta a verifiche continue; parallelamente la stessa pervasività del modello si configurava assolutamente insufficiente a garantire l'effettivo rispetto della legalità, data "*l'impossibilità di esercitare con accuratezza l'esame di un numero così elevato di atti*"[179].

---

[177] M. CARABBA, *op. cit.* 1994, 962 , il quale rileva che il modello dei controlli si consolida nel XX° secolo, tra le due guerre e persiste "per forza di inerzia e sopraffazione di vischiosità" dopo la Costituzione fino al d.lgs 29/1993. U. ALLEGRETTI, *op. cit.* 1995, 36, che definisce gli anni novanta come "quelli della morte e del superamento del sistema classico dei controlli". F. BATTINI, *Il controllo gestionale in Italia,* in Rivista trim. dir. pubbl. 1999, 447 e ss. Il quale sottolinea come sia opinione diffusa che una definizione legislativa organica di un modello di controllo gestionale esteso all'intero settore pubblico sia ascrivibile interamente alle riforme dei primi anni novanta e, segnatamente alla legge "Cassese" di riforma dei controlli 20/1994

[178] M. S. GIANNINI, *Relazione,* in *Lo sperpero del pubblico denaro,* a cura di A.C. JEMOLO L. PICCARDI M.S. GIANNINI S. BUSCEMA, Milano, 1965, 91 e ss. In particolare 102 e ss. dove si sottolinea criticamente, con particolare riferimento al controllo della Corte dei Conti, l'inutilità dello strumento della registrazione con riserva e , più in generale, come non sia difficile fornire un adeguata dimostrazione documentale della regolarità di un procedimento amministrativo: in definitiva rendano la Corte quale "un controllore cieco".

[179] U. ALLEGRETTI, *op. cit.* 26 il quale sottolinea che l'inefficacia degli strumenti di vigilanza preventiva per il rispetto della legalità era già stato oggetto di espressa denuncia in passato (CALAMANDREI *Dieci anni dopo,* Bari, 1955): mentre oggi essa investe l'intero settore pubblico senza alcuna. Cfr più analiticamente, S. CASSESE *op. cit.* 1993, il quale quantificava in cento milioni, nel 1990 le operazioni di controllo svolte in Italia e di queste, ben il novanta per cento risultavano essere di legittimità: inoltre una percentuale compresa tra il 3 e il 5 per cento dei dipendenti era impegnata

Alla particolare rilevanza ed estensione del controllo preventivo di legittimità, si associava, l'assenza di modelli di verifica alternativi, incentrati su altri parametri, non normativi, ma, viceversa, economici o aziendalistici, maggiormente consoni a valutare nell'insieme generale l'attività dei pubblici di poteri e, segnatamente degli enti pubblici, in merito alle spese sostenute ed ai risultati prodotti[180].

A quest'ultimo proposito il controllo successivo, malgrado fosse previsto in Costituzione ex art. 100 e non fosse precluso dagli artt. 125 e 130, si tradusse, nell'impostazione corrente, anzitutto in una valutazione *ex post* di legittimità dei singoli provvedimenti amministrativi; in particolare, ad esempio, in relazione alle attribuzione della Corte dei Conti, esso veniva ridotto, nella prassi applicativa, esclusivamente ad un giudizio sul rendiconto e della sua conformità alla legge di bilancio; assolutamente deficitario, inoltre, il controllo sugli enti pubblici, pur introdotto con l. 259/1958.

All' elaborazione teorica di un nuovo modello ostavano numerosi aspetti problematici per lungo tempo irrisolti: anzitutto, in ragione degli specifici parametri non giuridici alla base del controllo, si rilevava l'inadeguatezza culturale di gran parte del personale degli organi preposti al controllo stesso; in secondo luogo, strutturalmente, i controlli in oggetto necessitavano di una nuova definizione dei criteri di valutazione di *performances*, idonei a misurare la speditezza e l'efficacia degli interventi dell'amministrazione e la produttività delle strutture pubbliche; in terzo luogo, mentre la verifica di legittimità si traduceva in un giudizio netto di conformità-difformità alla norma, in ordine a questo tipo di controlli, c'era un'oggettiva difficoltà di definire il ruolo ed il "peso" della misura conclusiva delle nuove forme di controllo.[181]

Altro dato negativo, più generale, era costituito dall'assenza di un disegno omogeneo del sistema di controlli nell'ordinamento repubblicano: la disorganicità comportava, da un lato, la presenza di amministrazioni sottoposte ad un numero eccessivo dei controlli, in cui questi si sovrapponevano e duplicavano, dall'altro, alcuni "vuoti" nel sistema per cui alcuni enti risultavano

---

in controlli. Il dato maggiormente significativo, sul fallimento dei controlli di legittimità è dato dai ricorsi, (nel 1990 pendevano circa ottocentomila ricorsi) mentre la media delle pronunce di accoglimento è superiore al 50%: dunque, i controlli sull'azione amministrativa non assicurano la legalità; a ciò si associano anche due considerazioni: la prima sul l'espansione del debito, e la conseguente inefficienza dei controlli sulla spesa, e il secondo sulla *maladministration* e sui controlli che non hanno impedito lo svolgersi di gestioni fallimentari.

[180] G. D'AURIA, *op. cit.* 1993, 233 secondo cui, ancora a metà degli anni novanta, i controlli preventivi di legittimità occupavano un'area particolarmente vasta e avrebbero dovuto essere drasticamente ridotti, mentre i controlli successivi, al contrario, erano scarsi e male organizzati R. PEREZ. *Op. cit.* 413

[181] Per un'individuazione dei problemi in questa triplice direzione cfr. D'AURIA *op. cit.* 1993, 220; lA. In particolare, sotto il primo profilo, sottolinea che un primo passo venne contenuto nella previsione della presenza dei revisori di conti negli enti locali; circa il secondo problema, si evidenzia, che, se da un lato vi era stato un *incipit* per quanto riguarda il giudizio in termini di efficacia ed efficacia, ancora nei primi anni novanta era assente un giudizio *value for money*; parallelamente, aspetti particolarmente interessanti presentava la relazione annuale al Parlamento della Corte dei Conti: questa si componeva infatti di una parte in cui erano contenuti gli esiti dei riscontri ed una seconda in cui erano presenti giudizi sull'efficienza, efficacia dell'azione amministrativa; infine, circa il rilievo del referto, lo scarso peso era dettato dai "limiti culturali" sia degli organi controllori, sia, congiuntamente, del personale politico cui era indirizzato il referto.

sostanzialmente privi di procedure di verifica; in secondo luogo, si sottolinea, specificatamente, rimaneva insanato il rapporto tra ragionerie e Corte dei Conti per cui, presso le amministrazioni centrali, si rischiava la duplicazione di funzioni con ulteriore irrigidimento della prassi applicativa; ancora fino agli anni novanta rimaneva indefinita la struttura dei controlli interni, priva di una normativa organica.

Le riflessioni in ordine alla profonda crisi del modello dei controlli nell'Italia Repubblicana coinvolgevano naturalmente anche la Corte dei Conti, quale organo cui era costituzionalmente conferita la titolarità di una rilevante funzione di controllo: come correttamente rilevato, infatti essa risultava essere organo "sovrano per il controllo della pubblica amministrazione" soltanto laddove questa operava secondo schemi autoritativi: la sua funzione di vigilanza, così come configurata dalla legislazione, risultava essere assolutamente inadatta nei confronti dei soggetti pubblici operanti a livello imprenditoriale, ovvero, in altri termini, per valutare l'attività delle amministrazioni sotto altro profilo che non fosse quello del giudizio biunivoco in termini di legittimità-illegittimità[182].

A quest'ultimo proposito, ancora nei primi anni novanta difettavano, in capo alla Corte dei Conti, poteri necessari per l'esercizio di una completa funzione di verifica sull'attività amministrativa, statale e locale, in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

In ordine al controllo preventivo di legittimità, che restava la funzione di controllo principale della Corte, si sottolineava viceversa criticamente l'insufficenza dello strumento del visto con riserva, nell'assetto istituzionale della Repubblica, per garantire la tutela oggettiva dell'ordinamento giuridico: esso era infatti scarsamente considerato in ambito parlamentare e ciò determinava progressivamente il venir meno della funzione e del ruolo "ammonitrice" nei confronti dell'esecutivo, il quale si reggeva sull'appoggio politico dei partiti, il più delle volte raggiunto in sede extra-parlamentare.

A ciò si aggiungeva la considerazione che, paradossalmente, erano sottratti alla vigilanza preventiva della Corte dei Conti atti particolarmente rilevanti quali quelli emanati dai comitati interministeriali e gli atti amministrativi generali di spesa; autorevole dottrina rinveniva nell'assenza di una certa tipologia di controlli inoltre una delle cause della conseguente espansione del debito pubblico.[183]

---

[182] G. GUARINO, *intervento,* in *Lo sperpero del pubblico denaro* cit.,135

[183] G. D'AURIA, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi parametri e misure* in *I controlli della pubblica amministrazione,* a cura di S. CASSESE, Bologna, 1993, 201, e ss. L'A. rileva in particolare che in Costituzione il controllo di legittimità è visto come presidio della legalità nell'amministrazione e non come strumento di vigilanza sulle spese. Tuttavia, si prosegue, la realtà dei fatti si è sviluppata su binari differenti per cui sono sottratti al controllo atti di particolare rilievo quali quelli organizzativi e di spesa dei comitati interministeriali (in materia di sanità, trasporti, occupazione, ausili finanziari): in definitiva l'intera area della programmazione economica e finanziaria, ivi compresa anche quella degli enti pubblici, è sottratta alla vigilanza della Corte che,a ncora ai primi anni novanta, si mostrava

Infine, la crisi del controllo preventivo era data anche dall'elaborazione di prassi alquanto discutibili quali la registrazione parziale e il rilievo a vuoto che contrastavano con la stessa ratio delle verifiche di legittimità.

Alle riflessioni negative sugli aspetti funzionali del controllo, come esercitato dalla Corte dei Conti, si associavano altresì anche quelle relative all'organo in quanto tale; segnatamente, si delineavano profili critici su almeno tre versanti. In primo luogo, si evidenziava la perdurante conflittualità tra posizione istituzionale di indipendenza della Corte e il potere di nomina dei referendari proprio del governo; in secondo luogo, si sottolineava un vero e proprio *deficit* culturale, in ragione della preparazione eminentemente giuridica dei membri della Corte, che ostacolava, dall'interno, la formazione di una struttura di vigilanza idonea a valutare l'azione amministrativa secondo altri parametri di carattere aziendalistico ed economico; in terzo luogo, permanevano ancora delle ambiguità, specie in ordine alla definizione del rapporto con gli altri organi costituzionali (non solo Parlamento ma anche governo) e con le amministrazioni decentrate e locali.[184]

In effetti, come correttamente rilevato dal Giannini, le problematiche erano strettamente interconnesse, poiché, ad esempio, la scarsa considerazione del Parlamento rispetto alle relazioni della Corte discendeva anche dall'approccio meramente legalistico delle stesse.

Si aggiungeva inoltre l'assoluta inadeguatezza dei controlli della Corte in ordine alla vigilanza sulla finanza pubblica, ormai caratterizzata da una vera e propria "fuga" dal bilancio statale, determinata dalla moltiplicazione dei centri di spesa, nonché dall'accresciuta complessità delle dinamiche e dei processi di bilancio. [185]

---

dunque incapace di vigilare sui processi di spesa e finanza pubblica. Sulla "fuga" dal controllo preventivo di alcuni importanti atti di spesa cfr. anche R. PEREZ, *Il nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica e il ruolo della Corte dei Conti* in *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica,* Atti del Convegno della Banca d'Italia, Perugia 9-10.6.1994 Roma 1995, 405 e ss. L'autrice evidenzia in particolare, le spese dei funzionari delegati, che sono controllate a campione o consuntivo (che rappresentavano circa il 10% della spesa statale), una seconda concerne i pagamenti tramite ruoli di spesa fissi; una terza, la spesa degli enti pubblici, sia sotto forma di dotazione propria degli enti sia di traferimenti erariali, assolutamente sottratti al controllo della Corte dei Conti: complessivamente la somma arriva la 35% della spesa iscritta in bilancio,; le gestioni fuori bilancio

[184] Per un'analisi dei problemi della Corte dei Conti, negli anni settanta, ma le cui riflessioni risultavano essere attuali fino agli novanta cfr. G. CARBONE A. DE STEFANO, M.S. GIANNINI, *Incontro sui problemi della Corte dei Conti* in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1973, 3 e ss. Tra gli aspetti maggiormente problematici, anzitutto, lo scarso interesse del parlamento nei confronti dell'attività referente della Corte, peraltro motivata, non solo da una scarsa abitudine al controllo del Parlamento ma, anche "alla progressiva insignificanza dell'attività referente della Corte dei Conti" (Carbone), priva di proposte concrete. Circa il rapporto con il Parlamento, si sottolineava, criticamente come esso avvenisse soltanto in due circostanze: quando riferiva del consuntivo e quando svolgeva registrazioni con riserva. Al contrario avrebbe dovuto prevedersi un modello di dialogo costante, più flessibile e meno formalizzato. Inoltre, rilevava Giannini, il dialogo era scarsamente funzionale perché era formalistico (i momenti in cui la Corte dialoga con il Parlamento sono le registrazioni con riserva e il rendiconto) e ritualistico, limitandosi in definitiva, ad osservazioni legalistiche Inoltre Per un'analisi del passaggio tra il vecchio e nuovo modello della Corte cfr. G. CAIANIELLO, *La Corte dei Conti fra due culture* in Rivista trimestrale di diritto pubblico.

[185] R. PEREZ, *op. cit.* 412 e ss. Essa sottolinea come la funzione di controllo non possa muoversi in modo totalmente avulso dall'azione amministrativa ma i mutamenti debbano muoversi in modo consequenziale; *ex multis* l'A. segnala il DPR 145/1981 di riordino dell'Anav che ex art. 22 attribuisce alla Corte un controllo sulla gestione finanziaria e,

L'esigenza di una riforma complessiva dei controlli e, segnatamente, di una ristrutturazione dell'organo di controllo principale dell'ordinamento fu espressa nel fondamentale "*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato"*, presentato alle Camere il 16.11.1979: in esso la riforma dei controlli veniva posta in relazione sia con l'insieme dei processi di mutamento dell'intero apparato pubblico, orientati verso i criteri di produttività, sia con una ristrutturazione organizzativa dell'amministrazione statale e locale[186].

Segnatamente, dopo aver rilevato il carattere antiquato delle disposizioni costituzionali, si proponeva una revisione per gli articoli 125 e 130 concernenti i controlli sugli enti locali, mentre per la Corte dei Conti, si sottolineava la necessità di una riduzione del numero degli atti sottoposti a controllo preventivo.

Inoltre, a livello funzionale, si suggeriva l'introduzione di nuove forme di controllo, maggiormente semplificate e non relative esclusivamente alla regolarità di singoli provvedimenti ma, parimenti, al buon andamento, alla rispondenza dell'attività ai fini stabiliti dalla legge, e all'efficienza complessiva, determinando una modifica strutturale della funzione, di natura temporale successiva, avente ad oggetto la gestione ed in cui la legalità risultava comunque essere un elemento rilevante, sia pure "funzionalizzata" declinata secondo i nuovi criteri.

Nel Rapporto, si associavano, alla modifica dei controlli della Corte dei Conti, anche quelli della Ragioneria dello Stato, della giurisdizione contabile, e infine un maggior collegamento con i tribunali amministrativi[187].

---

parimenti, una funzione di referto nei confronti del Parlamento "sull'efficienza economica e finanziaria dell'attività svolta dall'Azienda" nonché sulle singole responsabilità; l. 576/1982 istitutiva dell'ISVAP che ex art. 16 conferisce alla Corte poteri di vigilanza sulla gestione finanziaria dell'ente in termini di efficacia ed efficienza; l. 88/1989 di ristrutturazione dell'Inps e l'Inail prevede che detti enti adempiano alle funzioni con criteri di economicità e imprenditorialità e dunque si adeguino a detti criteri anche gli organi di controllo. D.l. 487/1993 l. 71/1994 di trasformazione dell'Ente poste prevede altresì al modifica. L'A sottolinea come ad una lenta evoluzione del sistema, nello specifico settore della vigilanza sugli enti pubblici, contribuirono due fattori: da un lato le accertate difficoltà sorte nell'applicazione del DPR 696/1979, che estendeva agli enti la rigida disciplina del bilancio dello Stato, dall'altro l'introduzione nell'ordinamento di principi nuovi, non strettamente legati alla legalità; si giunse in tal modo all'approvazione di alcune singole disposizioni che consentivano espressamente una valutazione in termini economici dell'azione dei pubblici poteri: ad un'azione amministrativa improntata a criteri privatistici di gestione doveva corrispondere, conseguentemente, un modello di verifiche e riscontri successivi, sull'efficienza generale e complessiva dell'ente

[186] Il *Rapporto* è contenuto nella Rivista trimestrale di diritto pubblico 1982, 722, con introduzione di M.S. GIANNINI 715

[187] E' particolarmente indicativo che il paragrafo relativo ai controlli fosse inserito all'interno del capitolo intitolato "*Riordinamento dell'amministrazione dello Stato*", che segue altre parti di notevole rilievo quali quelle concernenti il l'organizzazione amministrativa, tra cui in particolare, le "tecniche amministrative" e "il personale". Specificatamente, nell' ambito del primo settore è inserita un'analisi dei problemi di produttività concepita in un duplice senso: la prima , si riferisce alla produzione di beni e servizi fornita da un singolo lavoratore nell'arco di tempo determinato, la seconda relativa ad indicatori, quali efficacia (rapporto tra risultati ottenuti ed obiettivi stabiliti) ed efficienza (rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti); a quest'ultimo proposito si evidenzia la difficoltà nel tracciare nettamente i caratteri della produttività e individuare standards uniformi per la misurazione; inoltre si evidenzia che i concetti di efficienza e relativa al singolo ed efficienza relativa alle strutture non sono misurabili. Il capitolo sul riordino della amministrazioni dello Stato include vari paragrafi quali l'aziendalistica dello Stato, raccordi Stato-Regioni, il

Nella relazione al progetto di legge collegato al Rapporto, si distingueva inoltre la posizione degli organi interni di controllo rispetto a quella delle organizzazioni superiori di controllo, tra cui la Corte dei Conti: la disciplina giuridica dei primi, fondati essenzialmente sui principi di buon andamento e imparzialità dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost, sarebbe stata inclusa nella legge generale sul procedimento amministrativo; le seconde, viceversa, sarebbero state caratterizzate da profili strutturali e funzionali diversi, stabiliti a livello internazionale dall'INTOSAI e a livello europeo dalle disposizioni concernenti la Corte dei Conti europea: in particolare, per queste ultime, l'oggetto principale della vigilanza era costituito dalla "sana gestione" intesa come equilibrio tra costi e risultati ottenuti dell'azione amministrativa con conseguente insufficienza dei modelli organizzativi e culturali preordinati al controllo di legittimità[188].

Sulla medesima linea, la relazione della "Commissione parlamentare delle riforme istituzionali" del 1985, in cui il sistema dei controlli era indicato come uno dei punti principali di crisi dell'intero apparato amministrativo; conseguentemente, si proponeva l'abolizione (o riduzione) dei controlli di legittimità e l'espansione di quelli di efficienza al fine di poter valutare l'azione amministrativa "*alla stregua di criteri di regolarità, buon andamento, produttività, fini voluti dalla legge*"[189].

---

decentramento dello Stato, la ristrutturazione del potere centrale: il controllo è così posto in relazione con una serie di problematiche assolutamente nuove sia a livello organizzativo che funzionale

[188] *Rapporto cit* 847. e e ss. In particolare, sui criteri del controllo sulla gestione finanziaria cfr. la Dichiarazione generale sui principi di controllo sulla finanza pubblica, approvata a Lima nel 1977 nel IX Congresso internazionale sugli studi superiori. La conferma di un favorevole *humus* culturale alla modifica della funzione di controllo della Corte dei Conti si rinveniva altresì anche in una emendamento, successivamente non approvato, alla l. 468/1978 di riforma del sistema di bilancio che avrebbe inserito anche una disposizione che prevedeva il controllo di gestione; in secondo luogo,a partire dagli anni settanta, la stessa magistratura di controllo si mostrava favorevole ad una serie di modifiche e cambiamenti coerenti con il nuovo assetto delle pubbliche amministrazioni. Il disegno di legge presentato al Senato il 6.2.1981 A.S. n. 1302 "*Funzioni di controllo e giurisdizione della Corte dei Conti*" prevedeva numerosi elementi innovativi: segnatamente, in primo luogo, una razionalizzazione, maggiormente coerente con la lettera dell'art. 100 Cost. degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità (provvedimenti emanati su deliberazione del Consiglio dei ministri, quelli dei comitati interministeriali, in ordine a riparto o assegnazione di fondi in bilancio, i provvedimenti normativi o di programmazione adottati con decreto presidenziale e ministeriale, i decreti ministeriali di variazione di bilancio e accertamenti di residui; per i decreti legge era previsto l'obbligo di trasmissione alla Corte e le conseguenti osservazioni). Elemento profondamente innovativo era costituito dall'introduzione di una disciplina organica del controllo sulla gestione sia del patrimonio e del bilancio dello Stato, sia su quelli cd. "fuori bilancio" e comunque su altre gestioni pubbliche individuate *ex lege*; essa si sviluppava in una duplice direzione: anzitutto verificando la regolarità contabile dei dati esposti nel rendiconto e nei consuntivi ed accertando la regolarità e la legittimità di atti, operazioni e comportamenti relativi ad entrate e spese "*nella loro globalità…con riguardo agli obiettivi stabiliti dalle leggi ed ai programmi ed ai principi di buon andamento della pubblica amministrazione, tenendo conto dei costi, dei modi e dei tempi dell'azione amministrativa*"; circa i casi e i settori e materie da assoggettare al controllo di gestione questi sono individuati periodicamente dalla sezione di controllo, di volta in volta ad iniziativa delle Camere , secondo i regolamenti parlamentari: erano previsti ampi poteri istruttori in capo alla Corte, cui, in ogni caso, *ex lege*, andava inviato il resoconto.

[189] Per una compiuta ricostruzione storica delle proposte di modifica del sistema dei controlli cfr. CASSESE *op. cit.* 1993 , pag. 230

Nell'elaborazione e stesura del progetto conclusivo del 1992, fu evidenziato come il ruolo della Corte dei Conti, nell'esercizio della funzione di controllo, dovesse essere posto altresì anche in relazione con la modifica e radicale trasformazione dei controlli a livello territoriale.

L'esigenza di programmazione e di coordinamento dell'intera attività amministrativa e dunque di una modifica del sistema dei controlli divenne ineludibile all'inizio degli anni novanta a fronte di una serie di radicali modifiche dell'intero sistema amministrativo: tra i molteplici profili di innovazione, la migliore dottrina ha enucleato sinteticamente le tendenze prevalenti che hanno costituito, nel recente passato, la cornice essenziale per una profonda modifica della disciplina della funzione di controllo e, in particolare, di quella della Corte dei Conti.[190]

In primo luogo, si sottolinea l'approvazione della legge sul procedimento amministrativo (l. 241/1990) e l'introduzione, nel nostro ordinamento, di principi quali l'efficienza, l'efficacia, l' economicità e la trasparenza: sempre in relazione all'azione amministrativa si delinea la centralità progressivamente assunta dalle funzioni di programmazione e progettazione e il rafforzamento della figura del responsabile del procedimento.

In secondo luogo, a livello organizzativo, si evidenzia la profonda modifica della disciplina del pubblico impiego: ciò, sia nella direzione di una "privatizzazione" del personale, sia nella linea di una netta demarcazione tra funzionari burocratici e soggetti politici con conseguente maggiore nettezza nella divisione dei ruoli e delle competenze: da ciò la necessità crescente di predisporre organi di controllo interno in ordine alla misurazione dei risultati, segnatamente di quelli ottenuti dalla dirigenza; la stessa Corte non poteva dunque ignorare i processi di cambiamento interni ai singoli uffici.

Terzo elemento di notevole rilievo, a partire dalla l. 142/1990, era un progressivo riconoscimento del ruolo nell'ordinamento delle autonomie territoriali, ragion per cui si iniziava a valutare come insufficiente un modello di controlli rigido, "a cascata", verticistico e legalistico basato sulla superiorità dello Stato: al contrario, la valorizzazione del principio di autonomia, già

[190] Sul punto, per una ricostruzione conforme a quella del testo, cfr. M. CARABBA, *op. cit.* 1994, 956 e ss. Per un'analisi delle ragioni della riforma che produsse la l. 20/1994 ed una contestualizzazione nella crisi del sistema dei controllo cfr. V. GUCCIONE, *Corte dei Conti*, in Enc. Treccani, 1998; egli individua in particolare quattro motivi fondamentali: il carattere antiquato dei controlli sulla spesa pubblica, con conseguente divaricazione tra previsioni legali e modelli organizzativi reali; incapacità, per il controllo classico, di cogliere la gestione in termini di efficienza, efficacia, economicità; in terzo luogo, l'assenza o, *rectius*, in attuazione di strumenti di controllo di verifica interni alle amministrazioni; in quarto luogo, difetto di coordinamento tra loro. Per una ricognizione delle problematiche sull'art. 100 Cost. e la necessità di cambiamento cfr anche G. CARBONE, *Corte dei Conti, (Voce)* in Enciclopedia diritto agg. IV 2000, 479 e ss. Analogamente, con specifico riferimento alle procedure di controllo interne dell'amministrazione, cfr. V. CERULLI-F.LUCIANI, *I principi generali*, in AA VV, *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni* a cura di E.F. SCHLITZER, Milano, 2002 3; gli A. in particolare evidenziano anzitutto il passaggio da un'amministrazione meramente esecutiva del governo ad un'altra di carattere economico sociale espressione coerente delle esigenze della società civile; in secondo luogo, la riforma degli uffici dirigenziali, infine, la riforma dei bilanci pubblici che diventano il luogo in cui le assemblee pongono obiettivi da perseguire da parte delle amministrazione previa specificazione effettuata dagli esecutivi.

contenuto in Costituzione, determinava la necessità di modulare l'esercizio della vigilanza nei confronti di questi enti sui criteri di neutralità e leale collaborazione.

In quarto luogo, si registrava un mutamento strutturale delle figure soggettive pubbliche con abbandono di vecchi modelli e sviluppo di forme di "privatizzazione" in notevoli settori dell'economia pubblica: la forma societaria diviene quella prevalente nell'esercizio di attività economiche di interesse generale.

L'esigenza di una riforma nella struttura dei controlli era altresì accentuata nella prima metà degli anni novanta, in ragione delle politiche economiche adottate dai governi "tecnici" (Ciampi ed Amato) particolarmente restrittive della spesa pubblica: la necessità del contenimento del disavanzo e del debito pubblico, anche in base alle nuove esigenze di stabilità definite a livello europeo, impongono una serie di controlli maggiormente efficaci sulla spesa.

A quest'ultimo proposito si segnala una complessa evoluzione normativa iniziata con l. 468/1978 fino l. 362/1988 che produsse, come noto, la struttura del bilancio per unità previsionali e centri di competenza; conseguentemente, in ordine al controllo sulla spesa pubblica esercitato dalla Corte, questo avrebbe dovuto mutare i propri caratteri, orientarsi verso una valutazione funzionale dell'impiego delle risorse pubbliche: l'art.11 *ter* della l. 468/1978 (introdotto con l. 362 /1988) del resto già prevedeva una particolare forma di controllo della Corte che si esplicava in "*una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri"*.

Il processo evolutivo del sistema dei controlli nell'ordinamento è stato altresì agevolato dallo sviluppo dell'attività dell'INT.O.S.AI: (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*, organizzazione internazionale non governativa riconosciuta dalle Nazione Unite, a cui aderiscono oggi le Istituzioni superiori di controllo esterno di 179 Paesi, tra cui Corte dei Conti Italiana e Corte dell'Unione Europea: essa garantisce la possibilità, oltre che di un proficuo interscambio culturale tra i vari membri, anche di un accertamento dell'efficacia di determinate procedure operative di controllo[191].

[191] Per un'analisi dell'Intosai e una contestualizzazione di essa nel sistema del diritto amministrativo globale, quale esempio di istituto espressione di un ordinamento amministrativo non vincolato ai singoli Stati cfr. A. CRISMANI *op. cit.* 2005, 42 e ss. F. BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale,* Milano 2003, 183 e ss. L'organizzazione interna dell'Intosai è fissato dallo Statuto, approvato all'unanimità nel Congresso di Washington del 1992, che ha sostituito il regolamento di istituzione del 1968 poi modificato: ex art. 1. L'Intosai è qualificato come organismo autonomo di carattere indipendente e non politico, dotato di autonomia organizzativa e di risorse finanziarie con risorse provenienti massimamente sotto forma di contribuiti. Possono aderirvi le Istituzioni Superiori di Controllo delle Nazioni, definite organismi pubblici, che esercitano la più alta funzione di controllo della finanza pubblica: la definizione include altresì anche istituzioni superiori di controllo non propriamente dei singoli stati come quella della NAFTA ovvero la Corte dell'U.E. Gli organi dell'Intosai sono: il Congresso, composto dai membri designati di tutte le autorità di controllo, che svolge la funzione organizzativa dell'Intosai, provvede alla realizzazione dei congressi: esso si riunisce una volta ogni tre anni: la continuità è affidata ad un Comitato direttivo; mentre il Segretariato generale mantiene i contatti tra i singoli membri. Al fine di agevolare gli incontri sono stati istituiti gruppi regionali di lavoro, dislocati nelle singole aree, nonché Commissioni dell'Intosai che trattano materie specifiche (al

Gli atti attraverso cui opera l'INT.O.S.AI. sono le circolari (*circulars*); i lavori dei Congressi viceversa, vengono riprodotti in relazioni, discussioni, mozioni e adottate come raccomandazioni (*reccomandations*): queste non hanno valore vincolante per gli Stati membri, non potendo derogare o abrogare normative nazionali: tuttavia il loro "peso specifico" è accresciuto dalla considerazione particolarmente elevata che l'Intosai ha acquisito da parte presso gli operatori.

In particolare , tra gli atti emanati dall'INT.O.S.AI. merita di essere sottolineata, in quanto decisiva per i riflessi che ebbe nell'elaborazione culturale e giuridica del nostro ordinamento, la "*Dichiarazione di Lima sulle linee generali del controllo delle Finanze pubbliche*", emanata nel 1977, nel cui Preambolo si affermava espressamente che "*l'impiego regolare e razionale dei fondi pubblici costituisce una delle condizioni essenziali per assicurare la corretta gestione delle pubbliche finanze e l'efficacia delle azioni amministrative"*; essa concludeva inoltre rilevando come "*gli obiettivi del controllo delle finanze pubbliche, cioè l'efficace utilizzazione dei fondi pubblici, la ricerca di una gestione rigorosa, la regolarità dell'azione amministrativa e l'informazione dei pubblici poteri a mezzo della pubblicazione di relazioni obiettive, sono utili alla stabilità ed allo sviluppo degli Stati e conseguentemente conformi ai fini delle Nazioni Unite*".

All'art. 1 era sancito che "*il controllo è principio immanente dell'amministrazione delle finanze pubbliche"*; tra gli obiettivi generali delle strutture di controllo indicati, sempre *ex* art.1, vi era quello di impedire le deviazioni dalla normativa, sia di conseguire i principi di efficienza, utilità, economicità, individuare le responsabilità dei soggetti agenti.

A livello sistematico, inoltre, ex artt. 2 e 3, la dichiarazione distingueva tra controlli preventivi e successivi, interni ed esterni, formali e di efficienza: in definitiva, si individuavano i caratteri essenziali delle singole tipologie di controlli che poi costituiranno *l'ubi consistam* culturale per la riforma dei controlli stessi.[192]

---

momento i sistemi di controllo esterno, i sistemi di contabilità, i controlli interni, il controllo informatico, il debito pubblico, cui si aggiungono gruppi di lavoro su privatizzazioni, ambiente, valutazioni di programmi.

[192] In particolare cfr. Dichiarazione di Lima da www.intosai.org Section 2. "*Pre-audit and post-audit Pre-audit represents a before the fact type of review of administrative or financial activities; post-audit is audit after the fact. Effective pre-audit is indispensable for the sound management of public funds entrusted to the state. It may be carried out by a Supreme Audit Institution or by other audit institutions. Pre-audit by a Supreme Audit Institution has the advantage of being able to prevent damage before it occurs, but has the disadvantage of creating an excessive amount of work and of blurring responsibilities under public law. Post-audit by a Supreme Audit Institution highlights the responsibility of those accountable; it may lead to compensation for the damage caused and may prevent breaches from recurring. The legal situation and the conditions and requirements of each country determine whether a Supreme Audit Institution carries out pre-audit. Post-audit is an indispensable task of every Supreme Audit Institution regardless of whetherornotitalsocarriesoutpre-audits*

Section 3. Internal audit and external auditInternal audit services are established within government departments and institutions, whereas external audit services are not part of the organisational structure of the institutions to be audited. Supreme Audit Institutions are external audit services. Internal audit services necessarily are subordinate to the head of the department within which they have been established. Nevertheless, they shall be functionally and organisationally independent as far as possible within their respective constitutional framework. As the external auditor, the Supreme Audit Institution has the task of examining the effectiveness of internal audit. If internal audit is judged to be effective, efforts shall be made, without prejudice to the right of the Supreme Audit Institution to carry out an overall audit, to

In ordine alle istituzioni superiori di controllo, si sottolineava che esse dovevano essere preposte sia alla funzione di controllo preventivo di legittimità, sia, egualmente importante, alla vigilanza sulla gestione complessivamente considerata dell'attività dell'ente in termini di *performance, economy, efficiency and effectiveness of public administration*.

A livello strutturale, si ribadiva la necessità della loro indipendenza rispetto all'organo sottoposto al controllo (segnatamente, il Governo) e dell'opportunità di un fondamento di esse in Costituzione; l'autonomia dell'Istituzione, nel disegno della Dichiarazione di Lima, era strettamente correlata all'indipendenza dei propri membri e alla piena disponibilità finanziaria delle risorse economiche necessarie per il funzionamento: si confermava inoltre l'importante rapporto con le assemblee parlamentare, sia pure sulla base delle condizioni e necessità dei singoli Stati , nonchè, conseguentmente, la centralità della relazione, almeno annuale, al Parlamento e all'opinione pubblica. Si sottolineava (art.9) inoltre che l'esercizio dell'attività di controllo nei confronti dei Governi e dell'amministrazione non determina la subordinazione dell'esecutivo all'Istituzione di controllo.

Circa le modalità operative queste avrebbero dovuto essere improntate alle più recenti tecniche e scienze dell'amministrazione, sulla base di un programma elaborato dalle stesse, ed eventualmente, di un manuale di sussidio per l'esercizio del controllo stesso.

La Dichiarazione di Lima, dunque, già nel 1977 configurava uno scenario del sistema dei controlli completamente diverso rispetto a quello dominante nell'ordinamento italiano e, in particolare, a quelli propri della Corte dei Conti, ancorata ad un modello antiquato.

2.4. La legge 20/1994. Il controllo di legittimità della Corte dei Conti nel nuovo assetto dell'amministrazione pubblica

La riforma dell'assetto della Corte dei Conti, avvenuta con la legge 14.1.1994 n.20, oggi vigente, divenuta ineludibile in ragione dei radicali mutamenti sopraccennati in seno all'amministrazione, ha inciso profondamente sulla funzione di controllo dell'organo stesso: in particolare, sul punto, mentre alcuni autori hanno sottolineato prevalentemente il carattere di

---

achieve the most appropriate division or assignment of tasks and cooperation between the Supreme Audit Institution andinternalaudit.
Section 4. Legality audit, regularity audit and performance auditThe traditional task of Supreme Audit Institutions is to audit the legality and regularity of financial management and of accounting. In addition to this type of audit, which retains its significance, there is another equally important type of audit--performance audit--which is oriented towards examining the performance, economy, efficiency and effectiveness of public administration. Performance audit covers not only specific financial operations, but the full range of government activity including both organisational and administrative systems. The Supreme Audit Institution's audit objectives--legality, regularity, economy, efficiency and effectiveness of financial management--basically are of equal importance. However, it is for each Supreme Audit Institution to determine its priorities on a case-by-case basis.

"rottura" con il precedente modello, altri evidenziarono come, in effetti, la riforma abbia costituito essenzialmente un'attuazione "tardiva" dell'art. 100 Cost.[193]

Entrambe le opzioni interpretative sono corrette: se da un lato infatti, a seguito della legge 20/94, i caratteri della Corte e, segnatamente, della sua funzione principale ossia il controllo, risultano profondamente diversi rispetto a quelli presenti nel T.u. r.d. 1214/1934 e prima ancora nella l. 800/1862, avvicinandosi maggiormente ai profili funzionali degli organi di controllo e di *auditing* europei, dall'altro i principi della riforma hanno sicuramente un primo *ubi consistam* in alcune disposizioni della Carta per lungo tempo sottovalutate dalla prevalente dottrina.

La riforma non elimina il controllo preventivo di legittimità, malgrado autorevoli opinioni favorevoli alla sua soppressione sia a causa della scarsa efficienza nel garantire la legalità e sia per l'urgenza di implementare moderne forme di controllo più rispondenti alle nuove esigenze; la legge 20/1994 ne individua, però, con rigore i limiti specificando tassativamente *ex* art. 3 c.1 le tipologie di atti da sottoporre a visto: i provvedimenti presenti non sono riconducili *tout court* alla nozione di "*atti del governo*" secondo la formulazione presente in Costituzione; il criterio adottato per la sottoposizione infatti non è di carattere meramente formale-soggettivo ma vi sono inclusi, in via generale, i provvedimenti reputati di maggiore rilievo nell'assetto organizzativo e gestionale dell'amministrazione.[194]

---

[193] Sul carattere di rottura V. GUCCIONE, *Corte dei Conti Voce*, Enc giur. Treccani, 1998 ; l'A in particolare rileva che, a seguito delle riforme la l. 1994 abbia determinato la trasformazione radicale della funzione tradizionale e caratterizzante della Corte ossia il controllo: in definitiva, poco è rimasto del modello cavouriano e mutuato dall'esperienza costituzionale; sul carattere di attuazione tardiva dell'art. 100 G. CARBONE *op. cit.* 2000, e 1994; in entrambi gli scritti l'A. sostiene che, da un lato la limitazione del controllo preventivo di legittimità a particolari atti sia conforme al dettato costituzionale, nonché l'introduzione del controllo di gestione costituisce esplicazione di quanto già contenuto nell'art. 100.M CARABBA, *op. cit*, 1994, 971, secondo cui la legge 20/1994 si pone in rapporto con i principi inattuali, fino a quel momento, dell'art.100 Cost.

[194] F. BATTINI, *Il controllo gestionale in Italia*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1999, 447. Egli sottolinea in particolare come la riduzione del controllo preventivo sia in effetti non realmente ascrivibile *tout court* alla legge 20/94 ciò in quanto, i controlli preventivi dello Stato avevano già subito una riduzione a seguito di alcune importanti riforme legislative (tra cui il dlgs 29/1993 sulla privatizzazione del pubblico impiego); in secondo luogo perché la disposizione in oggetto aveva comunque sottoposto a controllo atti tipicamente gestionali; in terzo luogo perché non aveva riguardato atti degli enti territoriali. In ogni caso i controlli di legittimità si configurano in fase recessiva. Tra gli autori favorevoli alla soppressione, già in passato, A. PIRAS, *La Corte dei Conti nella evoluzione degli ordinamenti pubblici*, Milano 1972, 83 e ss. Egli sottolineava che nell'ordinamento già vi fossero numerose garanzie di legittimità di atti; in secondo luogo, la magistratura contabile non poteva essere considerata quale mera *longa manus* del Parlamento giacchè le Assemblee elettive non vogliono e non possono efficacemente esercitare la funzione di controllo; in terzo luogo, sul modello degli organi di auditing anglosassoni si sarebbe dovuto distinguere tra sistemi di controlli preventivi di legittimità affidati alle ragionerie e esterni, di efficienza, efficacia conferiti alla Corte dei Conti. In posizione più moderata, per cui i controlli di legittimità avrebbero dovuto essere razionalizzati e ridimensionati, cfr A. M. SANDULLI, *La Corte dei Conti nella prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei Conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, 27 e ss. secondo cui il controllo di legittimità avrebbe dovuto integrarsi con un controllo di efficienza ed efficacia, assolutamente coerente con lo stesso dettato costituzionale. Analogamente cfr. G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: la funzione della ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, 671: egli sottolineava che l'ordinamento dei controlli, e segnatamente di quelli della Corte, fosse ancora improntato ad un modello originario di Stato minimo e dunque inadatto a garantire che attraverso procedimenti di spesa si potessero perseguire particolari obiettivi di carattere economico sociale . In senso critico, sull'impossibilità di arrestare il flusso della spesa pubblica da parte dei controlli preventivi cfr. T. PARENZAN, *Profili del sistema dei controlli esterni sulla*

Conseguentemente, come correttamente rilevato in dottrina, la tipizzazione non ha avuto quale effetto immediato una riduzione del numero di atti da sottoporre a controllo preventivo: essa viceversa ha contribuito ad una maggiore certezza e, sia pure indirettamente, ad una valorizzazione delle stesse procedure di verifica preventive di legittimità della Corte, oggi specificatamente rivolte soltanto ad atti di una certa importanza.[195]

In primo luogo, l'art. 3 individua gli atti normativi, quelli di indirizzo dell'azione amministrativa, di programmazione implicanti spesa o ripartizione di risorse finanziarie, e quelli generali attuativi di norme comunitarie: gli atti inclusi in questa categoria precedentemente non erano sempre sottoposti al controllo della Corte, in quanto si reputava fossero atti cd. "presupposti", rispetto a quelli attuativi, direttamente incidenti su situazioni soggettive, e oggetto specificatamente di controllo[196].

In secondo luogo vi sono atti in cui si palesa chiaramente un nesso funzionale tra il provvedimento singolarmente considerato e la complessiva gestione dell'ente: conferimenti di incarichi di funzioni dirigenziali, determinazione di piante organiche, atti di disposizioni del patrimonio immobiliare, decreti di approvazione di contratti.

Infine, la disposizione estende il controllo anche ad alcuni atti propriamente individuati formalmente, quali quelli emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei ministri: tale riferimento, è da ritenere, per il valore politico particolarmente rilevante che assumono gli atti adottati secondo queste modalità.

La piena tipizzazione degli atti sottoposti al controllo preventivo subisce due rilevanti deroghe: in primo luogo, si riconosce la possibilità, per il Presidente del Consiglio, di chiedere di sottoporre a controllo della Corte, temporaneamente, una certa categoria di atti; in secondo luogo, è la stessa Corte a poter autonomamente decidere di sottoporre al controllo preventivo taluni provvedimenti "*in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo*": contrariamente ai timori emersi inizialmente in dottrina, per cui tali previsioni avrebbero rischiato di vanificare la rigida individuazione degli atti sottoposti a controllo

---

pubblica amministrazione. Con riferimenti al diritto comparato Milano, 1983, 180. Per una ricostruzione dei fenomeni cfr. A. CRISMANI, *op. cit.* 170 e ss.

[195] Non si condivide la sia pure autorevole opinione secondo cui la parte della l.20/1994 concernente i controlli preventivi di legittimità costituisca un'anima morta della l. 20/1994 in quanto tale modello di controllo avrebbe continuato a rallentare l'azione amministrativa: in tal senso R. PEREZ, *Il nuovo sistema dei controlli della spesa pubblica e il ruolo della Corte dei Conti* in *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica. Atti Convegno Banca d'Italia Perugina 9.10.1994*, Roma, 1995, 405 e ss.

[196] Per una ricostruzione degli atti da sottoporre ex 3 c.1 ex multis art. M. CARABBA, *op. cit.* 971e 972. G. CARBONE *op. cit.* 2000, 484 e ss.. Più analiticamente si rinvia alla monografia M: SCIASCIA e M. SCIASCIA, *Il controllo sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, 33. e ss. Gli A. analizzano altresì problematiche specifiche intorno al controllo di legittimità, quali, ad esempio, la successione di leggi nel tempo ovvero la possibilità di proporre la questione di legittimità da parte della Corte. Per un'analisi della problematica degli atti generali e della possibilità che essi fossero sottoposti a controllo preventivo cfr. F. GARRI, *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, in Foro amm. 1986, II, 1978

e, dunque, si sarebbe potuto minare l'intero impianto dei nuovi controlli fondato su un principio di rigida tassatività, è da sottolineare come si sia data scarsa applicazione ad esse nella prassi dei controlli dell'ultimo decennio[197].

Il controllo preventivo di legittimità della Corte ha subito delle trasformazioni non soltanto in relazione all'individuazione degli atti da sottoporre a vigilanza ma anche in ordine al contenuto ed ai caratteri della funzione in oggetto.

In particolare, l'accertamento della legittimità effettuato dalla Corte dei Conti assume caratteri diversi rispetto a quello svolto in sede giurisdizionale dagli organi di giustizia amministrativa: superate in senso favorevole le storiche perplessità in ordine alla possibilità di sindacare il provvedimento in ordine al vizio di eccesso di potere e, dunque, accettato che l'organo di controllo potesse sindacare l'atto in relazione a tutti e tre i vizi classici, a seguito dell'approvazione della l. 20/1994 e della quasi contemporanea l. 241/1990, la dottrina ha individuato alcuni elementi caratterizzanti e peculiari della funzione esercitata dalla Corte[198].

In primo luogo, si pone un problema in merito al controllo di atti di carattere generale, normativi, di indirizzo e di programmazione: in queste circostanze, in ragione della particolare ampiezza della discrezionalità attribuita nell'emanazione del provvedimento, autorevoli autori hanno revocato in dubbio che la Corte possa sindacare sul corretto esercizio del potere senza influenzare il contenuto delle scelte, il "merito" delle decisioni.

Laddove non correttamente esercitata, la verifica preventiva della legittimità degli atti e, segnatamente, il riscontro negativo del vizio di eccesso di potere, in questi casi, potrebbe facilmente tradursi in uno strumento di pressione nei confronti dell'amministrazione, tanto da far configurare la Corte dei Conti quale co-decisore degli indirizzi dell'azione amministrativa.

In secondo luogo, l'accertamento della legalità non può essere più inteso nel senso esclusivamente formale di accertamento di vizi di legittimità: al contrario, secondo

[197] A. DE ROBERTO, *Prime riflessioni in tema di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti dopo le leggi 19 e 20 /1994*, in *La Corte dei Conti oggi*, Atti della tavola rotonda Luiss Roma 9 marzo 1995, Milano, 1995, 21. Segnatamente anzitutto, si pone problematicamente in rilievo il rapporto tra proposta del Presidente del Consiglio e decisione della Corte; in secondo luogo, forse maggiormente rilevante, l'A. sottolinea l'attribuzione di un potere normativo in capo alla Corte dei Conti, desumibile dalla considerazione che la nuova disciplina è destinata a subentrare a quella precedentemente emanata: i punti di criticità si specifica, deriverebbero dalla considerazione che le eventuali attribuzioni della Corte sono di competenza legislativa e non regolamentare; in ogni caso, anche a voler ammettere una riserva relativa, questa non potrebbe essere colmata da attività produttiva di norme da parte di un organo non abilitato a ciò in sede costituzionale.

[198] V. GUCCIONE, *Il principe dei controlli: la vicenda del controllo preventivo della Corte dei Conti*, i in *I controlli amministrativi*, a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna 1995, 67n part. 77 e ss. : l'A. in particolare sottolinea che, pur essendo il controllo sulla gestione quello maggiormente innovativo, tuttavia lo stesso controllo di legalità viene conservato, oltre che per ragioni di tradizione storica anche perché consente di mantenere una vigilanza sugli atti prodromici sul controllo di gestione. L'A. peraltro ha sottolineato criticamente alcun e aporie come quelle del controllo successivo incidentale di legittimità e quella del riscontro "a campione" della legittimità stessa. Sulla nuova concezione della legalità cfr. D. MARCHETTA, I controlli successivi della Corte dei Conti tra storia ed attualità. L'A. in particolare, sostiene che i principi di efficienza economicità siano espressione dello stesso principio di buon andamento. Entrambi in I controlli amministrativi a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna 1995

un'interpretazione prevalente oggi della dottrina e della stessa Corte dei Conti in sede di referto, devono essere necessariamente valutati anche i profili di efficienza, efficacia ed economicità, quali canoni in cui si realizza il principio di buon andamento previsto ex art. 97 Cost: ciò, in particolare, a seguito dell'applicazione della l.241/1990 che ha "codificato" detti principi nell'art.1.[199].

A quest'ultimo proposito, il giudizio preventivo di legittimità deve declinarsi secondo i principi contenuti nella l. 241/1990, come rilevato dalla stessa Corte già precedentemente alla l. 20/1994: la legge generale sul procedimento infatti "*riassume puntualmente nella legislazione ordinaria il contenuto del precetto costituzionale del buon andamento*": l'assetto della legge sul procedimento contribuisce a *" rendere più pregnante la dislocazione nell'area della legittimità di quelle tradizionali figure dell'eccesso di potere che sono ontologicamente legate all'esercizio della discrezionalità amministrativa, ampliandone in qualche modo lo spettro sintomatico e fornendo più penetranti ed incisivi strumenti di verifica e di analisi*" (Corte dei Conti sez. Controllo Stato del. 21/1992 17.3.1992)[200].

La Corte, in sede di controllo, ha talora esteso l'ambito degli atti a determinati provvedimenti che provocano esborsi di denaro (come nel caso di riconoscimento di debito, ovvero atti emanati da una società ormai privatizzata), mentre in altre ha circoscritto ulteriormente la categoria, escludendo, ad esempio, il potere di controllo su atti attuativi di una disposizione della pianta organica, sostenendo che si trattasse di provvedimenti attuativi di atti generali; recentemente, inoltre, la Corte si è pronunciata in merito ad atti o accordi emanati da parte dello Stato e dalle Regioni in ordine alla ripartizione delle competenze.[201]

---

[199] L'attività di controllo di legittimità della Corte è stata rivolta alla verifica puntuale dell'attività amministrativa in termini di efficienza e efficacia; si sottolinea, recentemente, a titolo meramente esemplificativo Corte dei conti Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato del 20 maggio 2004 in cui si sottolinea che "*l'esigenza di assicurare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'individuazione delle risorse necessarie, nonché dei tempi e dei modi di realizzazione delle opere, con valutazione del rapporto costi-benefici (cfr. deliberazione n. 3/2004 in tema di opere portuali). Al riguardo, giova sottolineare che la direttiva 4 febbraio 2003 del Presidente del Consiglio dei ministri, recante indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, esige la costante verifica del rispetto degli obiettivi generali delle politiche governative di sviluppo del sistema - Paese; ciò in relazione all'impatto socio-economico degli obiettivi strategici affidati a ciascuna amministrazione dello Stato.In definitiva, alla stregua delle considerazioni svolte, la Sezione ritiene che il provvedimento all'esame possa rientrare, ai fini del controllo preventivo di legittimità, nella fattispecie prevista dall'art. 3, comma 1, lett. c) della legge 14 gennaio 1994, n. 20 ("atti di programmazione comportanti spese").* Sulla medesima concezione cfr. *ex multis* Sez. Centrale controllo di legittimità I° collegio 15.3.2007 Del. 3/2007 sulla possibilità o meno di esperire un procedimento di gara n caso di beni da acquistare già in possesso dell'amministrazione.

[200] Da un'analisi della legge 241/1990 e in ragione dei caratteri strutturali e funzionali del controllo della Corte dei Conti propri, i principi di efficacia efficienza economicità si traducono in altrettanti parametri del riscontro di legittimità senza la necessaria mediazione dell'eccesso di potere: quest'ultimo si configura come strumento tipico del processo amministrativo, mentre attraverso il procedimento di controllo deve essere valutato se l'azione amministrativa sia stata conforme all'uso razionale delle risorse pubbliche.

[201] In particolare, recentemente sugli atti di riconoscimento di debito, cfr. Corte dei Conti Sez controllo di legittimità Stato I° e II° collegio intergrati 11.1.2007 secondo cui la competenza della Corte dei conti ad esaminare atti di riconoscimento di debito deriva dall'interpretazione data all'art. 3, comma 1, lett. g), della legge n. 20/1994, assimilando cioè gli atti *de quibus* ai contratti (definendoli, cioè, "atti sostitutivi dei contratti")"; viceversa

Il controllo di legittimità, alla luce della l. 20/1994, si sostanzia oggi prevalentemente in una verifica della conformità *ex ante* al paradigma normativo di atti normativi e generali, o, comunque, di notevole rilievo nella gestione economica dell'ente, anche in relazione al possibile perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge, e non in una mero accertamento in senso negativo o positivo della presenza di vizi formali o meramente procedimentali[202].

Il controllo di legittimità della Corte è rivolto, in definitiva, secondo questa interpretazione anche alla verifica puntuale dell'attività amministrativa in termini di efficienza ed efficacia; l'istituto superiore di controllo ha recentemente sottolineato, in caso di atti generali relativi ad opere pubbliche, che la finalità precipua del controllo di legalità debba essere "*l'esigenza di assicurare l'effettivo perseguimento dell'interesse pubblico attraverso l'individuazione delle risorse necessarie, nonché dei tempi e dei modi di realizzazione delle opere, con valutazione del rapporto costi-benefici (cfr. deliberazione n. 3/2004 in tema di opere portuali). Al riguardo, giova sottolineare che la direttiva 4 febbraio 2003 del Presidente del Consiglio dei ministri, recante indirizzi per il monitoraggio dello stato di attuazione del programma di Governo, esige la costante verifica del rispetto degli obiettivi generali delle politiche governative di sviluppo del sistema - Paese; ciò in relazione all'impatto socio-economico degli obiettivi strategici affidati a ciascuna amministrazione dello Stato*". (Corte dei conti Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato Del. 5/2004/P del 20.5.2004 II° collegio)

Criticamente, a quest'ultimo proposito, è stato tuttavia osservato che estendere il giudizio alla nozione di buon andamento ex art. 97 Cost., ivi incluse le ipotesi di efficienza ed efficacia,

---

sull'esclusione di atti attuativi di definizione delle piante organiche cfr. Sez controllo di legittimità Stato I° e II° collegio i 29.3.2007 . Sulla sottoponibilità di atti delle società "privatizzate", cfr. Corte dei Conti sez. Centrale controllo di legittimità su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato 20.5.2004 Sezione ritiene che trovino conferma le ragioni determinanti l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità degli atti di che trattasi. "*Difatti, pur nella diversa qualificazione attribuita dalla legge all'ANAS quale società di capitali, permangono in capo alla medesima le caratteristiche di organo strumentale dell'attività programmatoria dello Stato, azionista unico, il quale, a tutt'oggi, provvede quasi totalmente al relativo finanziamento. Nell'obiettivo generale e strategico della finanza pubblica, l'incremento tariffario concorre, anch'esso, al finanziamento degli interventi in connessione con il pubblico utilizzo dei beni autostradali.Per quanto concerne le convenzioni autostradali, va considerato che le medesime possono essere qualificate come atti di programmazione integrativa della più ampia attività programmatica a livello nazionale ed europeo, anche in attuazione del nuovo piano generale dei trasporti e della logistica. Tali atti assumono forte natura pubblicistica nell'ottica della programmazione strategico-politica, con riflessi, non solo nello specifico settore, ma anche nella politica economica e sociale, e, pertanto, sottoposti dalla legge all'approvazione dei vertici politici dei ministeri vigilanti*". Sugli atti dello Stato e delle Regioni in ordine alla ripartizione delle competenze recentemente cfr. Sez. centrale controllo di legittimità II° collegio 7.7.2005 del. 11/2005/P;

[202] Sul nuovo carattere della legittimità ed il modo con cui dovrebbe essere intesa dalla Corte dei Conti cfr. T. LAZZARO, *Il controllo preventivo di legittimità della l.20/1994: un nuovo istituto,* in Rivista della Corte dei Conti, 1997 n.1 259: l'A. in particolare sottolinea che il controllo preventivo non possa consistere in un mero formalismo ma debba essere compenetrato ai profili di efficienza ed efficacia e dunque avere anzitutto ad oggetto l'accertamento della verifica dei risultati prestabiliti ex lege. D. MARCHETTA, *Il controllo della Corte dei Conti fra passato e futuro,* in Rivista della Corte dei Conti, 1994, 280. L'A. sottolinea come sia mancata una nozione di legittimità in senso oggettivo, mentre si preferivano i giudizi aventi carattere formale. Alquanto originale, sia pure isolata, la tesi di P. STELLA RICHTER, *Il controllo di legittimità della Corte dei Conti,* in Atti convegno Cogest 27.4.1994 che distingueva le norme in due categorie: quelle a tutela del privato (sindacabili soltanto dall'autorità giudiziaria) e quelle a tutela dell'interesse pubblico sindacabili dalla Corte dei Conti.

potrebbe comportare un'eccessiva indeterminatezza della nozione giuridica di controllo di legittimità: pur non disconoscendo il valore infatti che la nuova concezione della legalità assume nell'ordinamento, la funzione di controllo preventivo non dovrebbe snaturare i propri caratteri essenziali[203].

I principi antiformalistici, nell'esercizio del controllo preventivo di legittimità trovano ulteriore conferma nella riforma della legge sul procedimento amministrativo intervenuta a seguito della l. 15 e del dl. 80 del 2005: il principio di irrilevanza dei vizi cd. "formali" ex art. 21 *octies* ai fini del giudizio della validità sull'atto potrebbe influenzare infatti l'attività della Corte.

A quest'ultimo riguardo, comunque, si osserva criticamente che, data la particolare natura degli atti oggi sottoposti a controllo, sia ben difficile configurare atti vincolati ovvero, particolari ipotesi in cui, in assenza di comunicazione e coinvolgimento di soggetti interessati, "*il contenuto non avrebbe potuto essere diverso da quello concretamente adottato"*.

L'attuale fisionomia strutturale e funzionale del controllo preventivo di legittimità, inoltre, assicura una globalità nella vigilanza sulle pubbliche spese: in particolare, attraverso di esso, si consente infatti la verifica della procedura di spesa in via preventiva, fin dal momento della sua iniziale definizione con l'atto di programmazione; ciò determina, inoltre, che la fase successiva di controllo concernente la gestione disponga di un ulteriore elemento di valutazione: tale considerazione stimola ovviamente i processi di integrazione tra le diverse sezioni della Corte preposte a tipologie di controllo differenti.

Il procedimento di controllo preventivo non è stato oggetto di modifiche rilevanti, ad eccezione della previsione di un termine perentorio (30 gg.) entro cui l'atto acquista comunque efficacia se il competente ufficio di controllo non ne rimette l'esame alla sezione di controllo, termine interrotto nel caso di richiesta di chiarimenti e elementi integrativi alle amministrazioni: analogo termine è previsto per la pronuncia della sezione di controllo.

Tale previsione si configura coerente con i principi di tempestività ed efficienza dell'azione amministrativa, implicando un'accelerazione del procedimento di verifica[204].

La pronuncia della Corte è definitiva e determina la conclusione del procedimento di controllo: essa è insindacabile dall'autorità giurisdizionale.[205]

In ordine agli atti conclusivi, anche a seguito della legge 20/1994, resta salda nell'ordinamento la centralità dell'istituto del cd. "visto con riserva": anzi, nel sistema democratico

---

[203] M. CARABBA, "*Il controllo sulle gestioni della pubblica amministrazione; dalla legge al manuale",* in Rivista Corte dei Conti 1998, 6, 245.

[204] Sul procedimento di controllo, G. D'AURIA 2003, *op. cit.* 1435.

[205] Sul controllo preventivo di legittimità come funzione imparziale , assimilabile alla giurisdizione, si è consolidata la giurisprudenza della Cassazione. Cfr. ex multis, in passato, Cass SSUU 23.11.1974 n. 3806 in Foro amministrativo 1975, I, 216; sull'insindacabilità degli atti conclusivi del controllo preventivo cfr,. Cass SU 8.10.1979 n. 5186 in Giust. Civ. 1979

repubblicano, oggi caratterizzato da un accentuato "bipolarismo" e, soprattutto, nell'ottica di una costruzione di un'amministrazione orientata al perseguimento degli scopi e degli obiettivi fissati *ex lege*, il giudizio di legittimità dell'organo di controllo, in particolare nella nuova accezione "sostanzialistica" accolta, non può esaurirsi in modo definitivo in una negazione dell'efficacia di un atto che l'organo di controllo assume illegittimo; il Governo mantiene la titolarità del potere di ordinare la registrazione, malgrado il rilievo di illegittimità della Corte, che ha l'obbligo di vistare l'atto e registrarlo con riserva, assumendosene la responsabilità politica.

La successiva trasmissione dell'elenco degli atti registrati con riserva al Parlamento si contestualizza pienamente nelle relazioni tra potere legislativo ed esecutivo: quest'ultimo assume la responsabilità di atti giudicati illegittimi; *a fortiori* autorevoli autori, sul punto, nella dottrina più recente sostengono ormai l'assoluta incompatibilità del rifiuto assoluto di registrazione con l'assetto costituzionale

E' bene sottolineare infine, che, nell'assetto della legge 20/94, l' accertamento della legittimità non si esaurisce soltanto nella fase preventiva ma è presente anche in un momento successivo, e segnatamente nel cd. controllo di regolarità contabile in cui assume tuttavia esso caratteri ulteriori (; inoltre, è stato abrogata la disposizione della l. 20/94 che prevedeva incidentalmente, la pronuncia sulla legittimità di singoli provvedimenti che, in ragione della loro rilevanza sulla gestione, facciano emergere patologie e disfunzioni specifiche.

2.5. La legge 20/1994. (segue) Il controllo sulla gestione ed il rapporto con i controlli interni nell'affermazione di un'amministrazione" per risultati"

L'elemento innovativo di maggiore rilievo e portata della l. 20/1994 è costituito dall'introduzione, ex art. 3 c.4, del controllo *sulla* gestione, uno strumento di verifica estraneo fino ad allora all'esperienza culturale nel nostro ordinamento, malgrado la previsione costituzionale dell'art. 100 e alcune leggi di primario rilievo quale la l. 259/1958 sugli enti pubblici; si registrarono una serie di resistenze, anche interpretative, alle disposizioni in oggetto, volte a ricondurre, sia pure indirettamente, il significato della formulazioni entro i canoni più consueti del controllo di legittimità[206].

Nella disciplina di scienza dell'amministrazione non è possibile rinvenire un significato univoco della nozione di controllo gestionale; segnatamente, con tale termine, si intende, nell'interpretazione prevalente, una tipologia di controllo radicalmente diversa rispetto a quello di

[206] L'opinione che il portato innovativo maggiormente rilevante della legge 20/1994 fosse costituito proprio dall'introduzione del controllo sulla gestione è consolidata in dottrina; essa è altresì espressa chiaramente da G. CARBONE, *Corte dei Conti Voce* agg. IV Enc. Dir. 2000, Milano, 486 .

legalità; la valutazione a livello gestionale dell'attività amministrativa implica infatti, preventivamente, l'individuazione, a livello funzionale di singoli settori dell'amministrazione e, congiuntamente, la predeterminazione di programmi ed obiettivi da perseguire; in un momento successivo esso si estrinseca in una valutazione circa la produttività degli stessi, secondo *standards* precedentemente fissati, in termini di efficienza, efficacia, economicità e considerando anche il giudizio degli utenti; infine, esso si conclude con una misura-referto destinata, anzitutto allo stesso ente sottoposto alla procedura di controllo[207].

Recentemente, inoltre, è stato distinto tra due diversi modelli di controllo gestionale: in primo luogo, quello complessivo *sull'intera* gestione dell'ente, avente quale esito un giudizio di merito sul corretto utilizzo delle risorse economiche, dei mezzi e del personale impiegato in ordine ai risultati conseguiti, da eseguire in una fase conclusiva rispetto ad un determinato esercizio finanziario, al fine di segnalare eventuali diseconomicità nella gestione, ed attribuito solitamente a soggetti esterni; in secondo luogo, su di un livello diverso e più ristretto, è stata enucletata una valutazione specifica sulle *performances* delle singole unità organizzative, sull'utilizzo delle risorse umane, e la qualità dei servizi, di natura maggiormente collaborativa, da svolgersi in contemporanea con lo svolgimento dell'attività amministrativa e conferita ad uffici interni[208].

---

[207] Circa le ragioni che hanno condotto alla formazione di un sistema di controllo gestionale nel settore delle amministrazioni e , segnatamente, in quella degli enti locali cfr., per un'analisi puntuale S. POZZOLI *Il controllo dell'ente locale*, in Enti locali e sistema dei controlli a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI Milano 2007; in particolare, l'A. sottolinea un inziale difetto di sensibilità gestionale da parte degli enti pubblici: ciò sia per le finalità sia per il contesto delle aziende pubbliche; inoltre in secondo luogo, si evidenzia come l'*incipit* dei controlli nel settore pubblico sia stato avviato per legge, prima ancora che dalla necessità di migliorare l'efficeinza pubblica. Il successo dei controlli avverrà essenzialmente in seguito ad uno "snellimento" dei controlli esterni, della riconosciuta autonomia dei singoli controlli; della stretta collaborazione tra revisori di conti e Corte dei Conti.

[208] Recentemente, per una ricostruzione della problematica dei controlli nella disciplina delle scienza dell'amministrazione cfr. A. LIPPI- M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione*, Bologna, 2005, 225. In particolare gli A. distinguono un controllo sulla gestione, inserito nell'insieme dei controlli di regolarità congiuntamente ai controlli di legittimità e ai controlli di regolarità contabili, e, specificatamente caratterizzato dall'essere di tipo ispettivo, anzitutto su aspetti formali e procedurali della gestione delle risorse finanziarie (gestione finanziaria e patrimoniale nei bilanci consuntivi, fondi comunitari, gestioni fuori bilancio, conto annuale del personale): in definitiva esso è volto ad esaminare nel merito l'opportunità delle spese effettuate tenendo conto di alcuni criteri per la valutazione. Al contrario il controllo di gestione *strictu sensu* inteso è inserito nella cd. *performances management* ed è strumentale alla programmazione strategica dell'ente, costituendo dunque supporto alla stessa attività direzionale dell'amministrazione: oggetto di analisi del controllo di gestione è il processo amministrativo di trasformazione degli obiettivi in risultati: esso include inoltre anche ulteriori aspetti valutativi come le risorse umane o la valutazione dei servizi in ordine alla qualità degli stessi, secondo il grado di soddisfazione degli utenti. In precedenza, sulla medesima questione, anche se non ben distinguendo tra controlli di gestione e controlli sulla gestione cfr. R. D'AMICO, *Manuale di scienza dell'amministrazione*, Roma, 1992, 415 e ss. L'A. sottolineava l'insufficenza del sistema di garanzie giuridiche presenti fino ai primi anni novanta, nel consentire di valutare un'amministrazione in termini di efficienza e di efficacia, nonché di commisurare i risultati di essa: in definitiva per l'A. il controllo di gestione risultava strumentale a recuperare una dimensione produttiva dell'amministrazione, in particolare di quella dei servizi. L'A. evidenziava inoltre come strettamente connessi alla necessità di valutare le *performances* degli uffici, anche la costituzione di unità organizzative interne ed esterne all'amministrazione preposte a tale scopo: inoltre l'introduzione di detta modalità di controllo avrebbe sicuramente condotto ad una riforma della p.a. Sul medesimo argomento sussiste, in scienza dell'amministrazione, una notevole produzione bibliografica cui si rinvia tra questi in particolare, B. DENTE, *Politiche pubbliche e pubblica amministrazione*, Rimini, 1989 E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Milano, 1996 A. LIPPI *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani* Torino, 2001; M.T. NARDO**,** *Controllo e valutazione negli enti locali ,* Milano, 2005. Per tematiche più attinenti al profilo economico, si

Il concetto di controllo gestionale, enucleato nel settore della scienza dell'amministrazione, ha indubbiamente influenzato l'elaborazione giuridica nell'individuazione della disciplina normativa dello stesso; in particolare, deve essere preliminarmente sottolineato che esso si contestualizza in un sistema in cui le decisioni amministrative non si traducono più esclusivamente in atti autoritativi, attuativi di un particolare atto normativo e sindacabili esclusivamente in termini di legittimità o illegittimità, ma in cui diviene centrale l'agire amministrativo, nel suo complesso, che deve essere anzitutto funzionale al perseguimento delle finalità prefissate.

Il controllo gestionale, *latu sensu* inteso, assume dunque, quale valutazione dell'azione globale dell'azione amministrativa, un ruolo centrale nella costruzione di un'amministrazione orientata verso il perseguimento di obiettivi specifici, o per utilizzare espressione ormai consolidata in dottrina, di un' "amministrazione per risultati"; in tale contesto - per i suoi scopi, per i suoi effetti e per le sue modalità di esercizio- esso viene a configurarsi, secondo la giurisprudenza della Corte Costituzionale, essenzialmente *come un controllo di carattere empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa* (C. Cost. 335/1995)[209].

La dottrina giuridica moderna, in ragione sia della diversità strutturale evidenziata negli studi di organizzazione amministrativa e sia della presenza di differenti discipline giuridiche, correttamente distingue tra controlli *di* gestione e controlli *sulla* gestione, i primi affidati ad organi di controllo interno delle amministrazioni, di raccordo tra l'attività di direzione politica e l'attività gestionale, e posti a più diretto contatto con le scelte di politiche pubbliche dell'amministrazione; i secondi specificatamente attribuiti alla Corte dei Conti ex art. 3 c.4. l. 20/1994 ed oggetto della presente indagine[210].

E' bene precisare, in ordine ai controlli interni, che il controllo di gestione, specificatamente, ha acquisito una compiuta autonomia soltanto in tempi relativamente recenti, ossia nel momento dell'introduzione della disciplina del d.lgs 286/1999; ex art. 4, infatti questa tipologia è stata distinta

---

rinvia a G. FARNETI, *Ragioneria Pubblica*, Milano 2005. Nella letteratura internazionale cfr. Y. MÉNY-J.C. THOENIG, *Le politiche pubbliche*, Bologna, 1991

[209] Sul carattere del controllo gestionale e sulla radicale diversità di esso rispetto a quello di legittimità la Corte peraltro si era già espressa nella nota sentenza 29/1995 con specifico riferimento alla previsione dell'art. 3 c.4 l. 20/1994 Sul concetto di amministrazione per risultati cfr. *ex multis* G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario*, a cura dell'associazione italiana professori diritto amministrativo, Milano 2002, 133. Recentemente, sui riflessi dell'analisi economica del diritto in questo settore dell'amministrazione A. ROMANO TASSONE *Amministrazione del risultato e analisi economica del diritto* in Relazione Convegno Associazione italiana professori diritto amministrativo Venezia 28-29 settembre 2006 Analisi economica e diritto amministrativo, in corso di pubblicazione e sul sito dei professori di diritto amministrativo

[210] Recentemente, sul punto, cfr. S. POZZOLI *op. cit.* 2007, in part. 15 e ss. Secondo l'A. il controllo di gestione sarebbe maggiormente aderente al principio di autonomia, in quanto strettamente connesso con l'emanazione delle linee direttive dei singoli enti in ordine alla politica gestionale dell'ente, mentre quello sulla gestione si delinea quale effettivo strumento per la compiuta realizzazione delle scelte democratiche.

rispetto ad altri modelli (quali il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la valutazione del personale con incarichi dirigenziali e la valutazione e controllo strategico) a cui, tuttavia risulta essere indubbiamente connessa.

La migliore dottrina qualifica il controllo ex art 4 dlgs 286/1999 come strumento organizzativo e funzionale finalizzato ad una valutazione dell'azione amministrativa, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, secondo i significati che questi ultimi termini assumono nelle discipline extragiuridiche e segnatamente in scienze dell'amministrazione; specificatamente, il controllo di gestione viene esercitato con modalità collaborative da strutture interne dell'amministrazione, a supporto delle decisioni dirigenziali, al fine di ottimizzare il rapporto tra costi e risultati, garantendo una costante verifica di essi e favorendo rapidi interventi di correzione: esso configura, in definitiva, uno dei principali mezzi di realizzazione del principio di buon andamento ex art. 97 Cost.[211]

Come è stato correttamente rilevato, la disciplina giuridica contenuta nel d.lgs. 286/99, pur costituendo un solido *ubi consistam* giuridico dei controlli interni, ne ha individuato esclusivamente i principi generali, che sono dunque da svolgere e specificare successivamente attraverso la regolamentazione delle singole amministrazioni.[212]

---

[211] In particolare l'efficacia indica il rapporto tra obiettivi che *ex ante* avrebbero dovuto essere perseguiti e quelli che effettivamente sono stati perseguiti; l'economicità concerne essenzialmente il profilo del risparmio di spesa; l'efficienza, anche se il punto è alquanto controverso, indica la relazione tra un dato prestabilito di risorse e il numero di obiettivi raggiunti.

[212] Sul sistema dei controlli interni delle amministrazioni esiste un'amplia letteratura giuridica; segnatamente *ex multis* cfr. AA VV *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni* a cura di E.F. SCHLITZER Milano, 2002; in particolare, ivi, cfr. il saggio V. CERULLI-F.LUCIANI *I principi generali* 1 e ss i quali definiscono i controlli interni come "*controlli di tipo successivo, sull'attività, nelle diverse forme collaborative dell'amministrazione attiva, nella prospettiva di assicurarne il buon andamento*". Storicamente, essi, previsti in una prima formulazione nella legge di contabilità 5026/1862, assumono una propria fisionomia con l. 244/1923 che conferisce al Tesoro verifiche di legittimità e di merito su singoli atti della spesa. E' in tempi recenti che essi assumono una precisa fisionomia di valutazione della funzionalità dell'organizzazione e dell'agire amministrativo, nonché, parallelamente, di conformità a norme (cfr. artt 4 e 5 dlgs 29/1993 che prevede l'istituzione di servizi di controllo interno, mentre, per le attività cfr. art. 20 del dlgs cit. in cui si specifica che essi hanno ad oggetto l'azione amministrativa, mentre il parametro del giudizio è costituito dalla corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, imparzialità e buon andamento e la cui misura consiste in relazioni trimestrali da rendere alle direzioni; segnatamente il controllo era già posto in posizione di indipendenza dal politica.) I principi strutturali e funzionali saranno poi assorbiti dal dlgs 286/1999 in cui, dopo aver individuato i criteri generali del controllo interno si distingue tuttavia tra quattro specifiche tipologie, ciascuna delle quali con un proprio obiettivo; in primo luogo il controllo di regolarità amministrativa e contabile, conferito agli organi che già in passato erano titolari di detta funzione, uffici di ragioneria, servizi ispettivi della Ragioneria centrale, gli organi di revisione, consistente in una verifica di legittimità e di regolarità contabile degli atti di spesa; controllo di gestione *strictu sensu* inteso; valutazione del personale con incarico dirigenziale (art.5) , che utilizza i risultati del controllo gestionale, sia sul piano della considerazione dei risultati ottenuti rispetto alle finalità specifiche dell'azione amministrativa previste *ex lege*, sia in ordine all'organizzazione delle strutture umane e professionali : tale procedura di controllo si giustifica in ragione della nuova figura di dirigente che deve essere a termine; infine il controllo strategico, avente ad oggetto l'eventuale scostamento rispetto alle finalità previste dalle norme e dai programmi e della correttezza nella gestione delle risorse: questo deve essere concepito essenzialmente come attività di supporto dell'attività politica; Gli A. in particolare, individuano tre distinti principi organizzativi e funzionali: anzitutto, la separazione fra politica e amministrazione intesa come non sovrapponibilità delle strutture preposte al controllo con quelle all'indirizzo politico, in secondo luogo, il principio di integrazione dei controlli, segnatamente quello strategico e di gestione; infine la separazione tra il momento formale e quello sostanziale del controllo . Sul controllo di gestione ed i rapporti di essi con un'evoluzione del contesto economico e finanziario cfr. *ivi* P. BONDONIO, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni*

A quest'ultimo proposito, si sottolinea che la legge da un lato prevede esclusivamente alcuni obblighi essenziali (costituenti quasi *condiciones sine qua non*) ai fini dell'istituzione di un efficiente controllo di gestione, dall'altro evidenzia la centralità del momento di definizione degli obiettivi da raggiungere, contenuti nei programmi e piani delle singole amministrazioni; in particolare la disposizione prevede, quali attività prodromiche all'esercizio di un efficiente controllo di gestione da svolgersi da parte delle singole amministrazioni, l'individuazione delle unità responsabili della progettazione e gestione del controllo stesso, delle unità da assumere quale base di parametro per il controllo e dell'insieme dei prodotti e delle finalità dell'azione amministrativa; la determinazione delle modalità di rilevazioni e ripartizioni di costi tra le unità organizzative degli indicatori specifici per misurare efficacia efficienza ed economicità, della frequenza di rilevazione delle informazioni.

Sulla base delle indicazioni contenute in alcuni atti normativi attuativi del dlgs 286/99, tra cui una direttiva della Presidenza del Consiglio, sono state individuate tre distinte fasi logico-temporali in cui suddividere l'attività dei centri di controllo interno: anzitutto, la predisposizione di un piano dettagliato di obiettivi; successivamente la rilevazione di dati relativi ai costi e dei risultati raggiunti; infine, conclusivamente, la valutazione dei dati rilevati in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare lo stato di attuazione e di misurare efficienza, efficacia ed economicità nella gestione.[213]

---

pubbliche italiane, dopo il d.lg 286/1999 un punto di vista economico, 63 e ss. Ancora, sul medesimo argomento, cfr. R.LOMBARDI *op. cit.* 2003, 120 e ss. In particolare sui controlli di gestione 186 e ss. L'A. sostiene che il controllo di gestione possa definirsi esclusivamente in termini particolarmente vaghi ed atecnici come "*insieme articolato di strumenti idoneo a responsabilizzare i centri decisionali di vario livello delle organizzazioni complesse sull'uso delle risorse in particolari processi di produzione o di consumo*": esso dunque si configura come interno, economico, e sull'attività; inoltre, sia pure relativo alla disciplina degli enti locali, l'A. sottolinea l'importanza e la completezza dell'art. 196 d.lgs 267/2000 secondo cui "*il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi*". I principi efficienza, efficacia economicità, devono coestitere con quello di legalità e dunque una corretta ed efficace gestione della cosa pubblica la legalità non può porsi in modo conflittuale: il controllo di gestione con le tre e. dunque si pone in relazione sistematica con questi caratteri.

[213] Cfr. L. SAMBUCCI, *Studi sui controlli amministrativi*, Torino, 2005, 152 e ss. Per l'A. inoltre, l'esatta definizione degli obiettivi nei documenti di programmazione è strumentale non soltanto ai fini di una migliore gestione delle risorse ma anche per l'effettività della stessa attività valutativa: in particolare, una delle ragioni di crisi dei controlli interni andrebbe rinvenuta specificatamente anche nel difetto di percezione del rilievo che assume la definizione degli obiettivi nella struttura dei controlli interni; a ciò si aggiungono inoltre problematiche di ordine culturale e, segnatamente nel settore degli enti locali, la considerazione che, in quanto a finanza derivata, potrebbe esserci un minor interesse nel momento della valutazione del corretto impiego delle risorse. A livello normativo, in ordine agli enti locali, ma, facilmente estensibile anche agli altri enti, si sottolinea l'art. 197 del dlgs 267/200 e, parimenti d.p.r. 97/2003. Circa le interconnessioni tra il controllo di gestione e le altre tipologie di controllo interno, deve essere sottolineato come il primo sia utilizzato dagli stessi dirigenti al fine di valutare comparativamente costi e risultati di ogni singola attività, inoltre influenzi il controllo dirigenziale. Sulla procedimentalizzazione del controllo di gestione , nonché sul rapporto di esso con il controllo di gestione con il controllo strategico cfr. R. LOMBARDI *op. cit.* 204 e ss. L'A. sottolinea altresì la complessità dei caratteri del controllo in oggetto che può distinguersi in due distinti momenti uno più specificatamente rivolto all'accertamento dei risultati conseguiti, l'altro ad una valutazione sulla razionalità delle risorse conseguite. Per una sintetica analisi del fenomeno del controllo interno di gestione cfr. anche G. D'AURIA *op. cit.* 2003

Il controllo *sulla* gestione esercitato dalla Corte assume un contenuto funzionale differente e si pone su di un livello strutturale diverso; esso infatti si esercita ex art. 3 l. 20/1994 *"sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria"*[214].

In via generale, i caratteri distintivi del controllo gestionale della Corte, riconosciuti dalla stessa giurisprudenza costituzionale (*ex multis* cfr. la nota pronuncia 29/1995) e successivamente enucleati in dottrina, sono tre; essi valgono a distinguere nettamente il controllo in esame dall'accertamento preventivo di legittimità, mentre, per taluni aspetti, possono essere riferiti anche ai controlli esercitati dagli organi interni.

In primo luogo, circa l'oggetto, questo concerne l'attività valutata nel suo insieme e non gli atti considerati singolarmente: la Corte prende in esame dunque un insieme di operazioni compiute dalle amministrazioni e fornisce un giudizio articolato sulla globalità delle azioni svolte.

In ordine al parametro, questo non è costituito dalla legge, ma si compone di altri elementi desumibili da scienze economiche, aziendalistiche, manageriali: in altri termini, l'attività della Corte non si esaurisce in giudizio di conformità e non conformità rispetto al paradigma normativo, sulla base di un giudizio di legittimità/illegittimità del singolo provvedimento, ma si estrinseca in una valutazione circa la complessa azione amministrativa e il perseguimento degli obiettivi stabiliti; in particolare, sebbene non espressamente previsto dalla disposizione (che fa riferimento a *costi e modi*) si accerta se l'azione analizzata sia rispondente a canoni di efficienza, efficacia, economicità .

Specificatamente, i parametri di riferimento per un corretto esercizio di questa funzione sono identificabili con chiarezza nell'esperienza della Corte dei conti europea, nella manualistica degli organi superiori di controllo, nei principi della revisione aziendale (ai quali rinvia, per i controlli interni, la norma sui controlli contabili recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 286/99).

In terzo luogo, mentre nel controllo di legittimità la misura viene ad incidere direttamente sull'efficacia dell'atto, il controllo sulla gestione si conclude con relazioni e referti ad organi politici ed alle stesse amministrazioni, al fine di far realizzare quelle modifiche sull'assetto organizzativo e funzionale dell'azione amministrativo necessarie per realizzare un'amministrazione efficiente: a quest'ultimo proposito emerge altresì anche un ulteriore profilo collaborativo del controllo[215].

---

[214] A questa disposizione di carattere generale si aggiungevano, precedentemente emanate, come visto quelle della legge 259/1958 sugli enti sovvenzionati e delle più recenti l. 51/1982 sugli enti locali; erano presenti inoltre articoli specifici in materia di cooperazione allo sviluppo, gestioni universitarie, asl, edilizia penitenziaria.

[215] In particolare la sentenza Corte Costituzionale 29/1995, in ordine ai profili strutturali e funzionali del controllo sulla gestionale osservava che *il controllo consiste nel confronto ex-post tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati*. In ordine agli effetti e all'esito dello stesso *quest'ultimo, a differenza dei primi, non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti,*

La legge 20/1994 ex art. 3 c.4 individua specificatamente il contenuto del controllo successivo proprio della Corte: la verifica di legittimità e regolarità delle gestioni, l' accertamento del corretto funzionamento del sistema dei controlli interni dell'amministrazione, la pronuncia in via incidentale della legittimità di singoli atti (abrogata successivamente) e, infine, il giudizio sulla gestione *strictu sensu* inteso individuato come "*la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.*"

Circa il controllo di regolarità *ex post*, esso non si esaurisce e non si identifica in un accertamento a posteriori della legittimità dell'atto; al contrario, malgrado secondo una prima interpretazione esso veniva equiparato ad una mera verifica di conformità *ex post* degli atti al parametro normativo, oggi esso si intende in modo più ampio: a questo proposito la stessa Corte dei Conti ribadì, successivamente all'approvazione della l.20/1994 come "*il concetto di regolarità se certamente presuppone la conformità a legge delle poste del conto, non si esaurisce in questa, ma esprime una valenza ulteriore, tipica del controllo su attività, nel senso che il giudizio di controllo investe la gestione nel suo insieme valutandone risultati e comportamenti";* essa implica infatti la ricostruzione dell'intero fenomeno gestorio dell'amministrazione, ragion per cui, come fu correttamente rilevato, possono sussistere gestioni irregolari che presentano tutti i singoli atti legittimi.[216]

In definitiva, sul punto, "*La regolarità dell'azione amministrativa va intesa soprattutto in senso sostanziale come adeguatezza agli interessi dell'ente e come giustificabilità dell'erogazione secondo i principi della razionalità e economicità" (sic* Corte dei Conti sez. giur. Campania 17.5.1993 n. 27).

---

né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari. L'esito del controllo di gestione, come precisa l'art. 3, sesto comma, della legge impugnata, consta di relazioni, almeno annuali, che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate, al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati. Da ciò discende altresì che "*il rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti, cui è data la possibilità di formulare a quelle "in qualsiasi (altro) momento" le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle "misure conseguenzialmente adottate*". Sulla pronuncia in oggetto si sottolineano in particolare i commenti di G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei Conti davanti alla Corte costituzionale,* in Foro It. 1996, I, 1158.CORPACI, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte Costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma,* in Giur. Cost., 1995, 326 M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei Conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo,* in Giur. Cost. 1995, 321 G. BERTI, *Trasformazioni del controllo della Corte dei Conti (sentenza n.29/95 della corte costituzionale),* in La Corte dei Conti oggi Atti della tavola rotonda Milano 1995, 13 e ss

[216] In questo senso Corte dei Conti sez. Controllo Stato del. 19/94 23.3.1994 secondo cui inoltre "*la nozione di legittimità viene ad anticipare e coincidere con quelle più ampie formule verificatorie (caratterizzate dalla privilegiate considerazione dei parametri dell'efficiacia , dell'efficienza e dell'economicità, e, in una parola della sana gestione della cosa pubblica che sono state introdotte con marcata accentuazione nell'ultimo decennio, in settori diversi dello Stato* . M CARABBA, *op. cit.* 1994 , 982 in questo senso anche A. BRANCASI, *I controlli sugli enti locali alla luce della 142/1990,* in *I controlli nella pubblica amministrazione,* a cura di S. CASSESE, Bologna, 1993, 179.

Più in generale, sarebbe erroneo concepire il momento di valutazione sulla gestione amministrativa separato da quello sulla legalità; le Sezioni riunite della Corte con delibera n. 2/SR/Contr del 12.1.1999 hanno puntualizzato che "*primo ed essenziale parametro*" del controllo sulla gestione "*…resta la valutazione della legalità dell'attività amministrativa e della regolarità contabile delle gestioni…*". Ciò, in "*…un'ottica funzionale… in vista dei risultati da raggiungere e nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento fissati dall'art. 97 della Costituzione...*", ritenendo, altresì anche per tale particolare giudizio un chiaro ed ineludibile fondamento costituzionale nell'art. 100 Cost. Ancora più esplicitamente, in una delibera del 2000 (Sezioni riunite, delibera n. 3/2000/Contr. del 21.1.2000) si legge che nell'ambito del concetto "funzionale" di legittimità, i controlli di gestione "*…implicano, in primo luogo, la verifica della legittimità, riferita… alla disciplina del procedimento*" e al "*...perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi ed al buon andamento della gestione*".

La legittimità degli atti amministrativi diviene dunque pre-condizione per un corretto ed efficiente esercizio dell'azione amministrativa: il controllo sulla gestione, conseguentemente, quindi, presuppone anche un giudizio sulla conformità alle disposizioni normative dell'azione amministrativa; ed è da ritenere come questa si possa tradurre in osservazioni nella contenute nel report finale. A tal proposito in sede di programmazione annuale di controllo sulla gestione, la Corte ha recentemente provveduto ad individuare "*la verifica della legittimità, della regolarità della gestione e del raggiungimento dell'obiettivo posto dalla legge"* quale autonoma e specifica parte del controllo sulla gestione sulle singole amministrazioni soggette alla vigilanza; inoltre, in ordine ai profili di regolarità e correttezza, inoltre essa ha osservato che "*le verifiche di affidabilità dei dati contabili, pur essendo svincolate da giudizi in termini di economicità, efficienza ed efficacia ne dovrebbero costituire riferimento propedeutico, posto a garanzia della veridicità di alcuni presupposti della funzione stessa del controllo gestionale."*(Corte dei Conti Sez. riunite 1/2006)[217].

[217] Per una ricostruzione del nuovo modello di controllo di legittimità, e, segnatamente, dei suoi rapporti con il controllo sulla gestione cfr. C. CHIAPPINELLI *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo* in Atti 53 ° Convegno di Varenna 20-22-2007 in corso di pubblicazione e in www.corteconti.itNella medesima pronuncia, nell'indicare i criteri del controllo sulla gestione, la Corte dei Conti include numerosi riferimenti alla regolarità e legittimità; tra questi, in particolare: "*verifica di regolarità, anche a campione, delle procedure generatrici delle rappresentazioni contabili ufficiali, ivi compresi i profili di trattamento informatico; riscontri in ordine alla conformità di interpretazioni e di prassi applicative, seguite dall'amministrazione, alle logiche ed ai principi generali della contabilità pubblica (framework); riscontri sull'appropriata contabilizzazione di operazioni ed eventi, sulla corretta attribuzione di entrate, spese, costi e ricavi all'esercizio di riferimento, nel rispetto dei principi di competenza e di cassa; attenzione alla corretta allocazione dei diversi importi sugli schemi contabili adottati ed al corredo di adeguata informativa extracontabile, soprattutto in relazione al rispetto di vincoli normativi o strategici di carattere prioritario; corrispondenza della esposizione contabile ai profili giuridici dei fatti rappresentati, con particolare riguardo alle fattispecie per le quali le norme prevedono una correlazione indefettibile (per esempio, conformità di residui attivi e passivi a situazioni creditorie e debitorie perfezionate)."*

Il rischio di questa interpretazione, facilmente percepibile, è quello di confondere il piano della regolarità-legittimità con quello del buon andamento, ma ciò può essere evitato con una programmazione puntuale e un'esatta definizione dei parametri; più recentemente, inoltre, la nozione di controllo di regolarità contabile è stata ulteriormente precisata: è stato osservato come il procedimento di verifica della regolarità *"è finalizzato ad attestare la affidabilità ed attendibilità della contabilità delle amministrazioni e la conformità a legge e regolarità delle procedure amministrative e contabili*" C. Conti 13.12.2000 del. 4/2000); esso si inserisce quindi nella medesima procedura di controllo sulla gestione, costituendone una sorta di pre-condizione del giudizio complessivo dell'azione amministrativa: in tanto ques'ultimo può essere compiutamente elaborato, in quanto si sia accertata la conformità alle disposizioni regolamentari e di bilancio dei singoli atti[218].

Secondo aspetto rilevante dell'art. 3 c.4 è rappresentato dal riconosciuto potere di controllo sugli organi di valutazione interna; questa previsione assume rilievo in un una duplice considerazione: in primo luogo, esso si configura strumentale per un esercizio efficace della stessa funzione di controllo della Corte: le sezioni territoriali e centrali dispongono infatti, nell'ambito dei propri elementi di valutazione, dei referti e degli esiti delle procedure di controllo interne e sono dunque agevolate nell'esercizio della propria funzione dall'attività degli uffici preposti alla vigilanza ex art. 4 d.lgs 286/1999; in secondo luogo, più in generale, la disposizione in oggetto mira, sia pure *in nuce*, a costituire un sistema generale di controlli caratterizzato da elementi di coordinamento e di integrazione tra due distinti piani: quello "base" rappresentato dagli uffici interni ex dlgs 286/1999 e quello superiore rappresentato dalla Corte, preposta ad una valutazione delle scelte del'amministrazione e, parallelamente, ad una vigilanza sugli uffici interni preposti alla funzione di verifica.

A quest'ultimo proposito, la dottrina più recente, in base ad alcune fondamentali deliberazioni della Corte dei Conti, ha individuato tre distinti livelli di esercizio della funzione di controllo nell'ordinamento: in primo luogo, un livello *macro* consistente in una valutazione strategica dei risultati delle politiche bilancio generali, attribuita alla Corte dei Conti, che si conclude nella relazione sul rendiconto dello Stato; essa ha ad oggetto, anzitutto, i risultati complessivi della finanza pubblica nazionale, anche in relazione al quadro del patto di stabilità europee; in secondo luogo, l'analisi di attuazione della manovra di bilancio; infine la congruità delle leggi finanziaria e di spesa e dell'eventuale copertura finanziaria di quest'ultime.

[218] Nella medesima delibera (C. Conti13.12.2000 del. 4/2000) veniva osservato che *I parametri di riferimento per questa funzione sono identificabili con chiarezza nell'esperienza della Corte dei conti europea, nella manualistica degli organi superiori di controllo, nei principi della revisione aziendale (ai quali rinvia, per i controlli interni, la norma sui controlli contabili recata dall'art. 2 del d.lgs. n. 286/99).* Sul carattere della verifica di regolarità quale precondizione del giudizio cfr. recentemente la stessa Del. 1/2006.

In secondo luogo, il livello *meso*, consistente sia in un'analisi dei risultati delle politiche di settore, sia in una verifica di attuazione delle politiche stesse, contenute in leggi e atti normativi programmatici da parte delle amministrazioni; tale giudizio, ovviamente, deve svolgersi a partire dai singoli rendiconti delle amministrazioni.

Infine, il livello *micro,* che ha quale obiettivo l'accertamento dell'attività di determinati centri di responsabilità in termini di efficienza, efficacia, economicità: la dottrina, coerentemente con la nuova legge di contabilità di Stato, individua nel "bilancio amministrativo" il termine di riferimento per il giudizio in termini di efficienza dell'azione amministrativa e nel "centro di costo" l'unità organizzativa minima da valutare nel giudizio sulla gestione[219].

Al centro del sistema così delineato è dunque posta la Corte dei Conti, quale organo superiore di controllo, o secondo una felice definizione in dottrina , organo di controllo "*di secondo grado*" (D'Auria); con specifico riferimento ai controlli interni, in particolare, essa svolge insieme una valutazione sul reale funzionamento (in termini di regolarità ed efficacia) delle strutture burocratiche ad essi preposte, in secondo luogo una comparazione in relazione a fenomeni gestori riconducibili a *standards* e prodotti forniti tra loro confrontabili, in terzo luogo, indagini autonome relative all'attuazione, da parte delle amministrazioni, di programmi contenuti nelle leggi.[220]

---

[219] La distinzione nelle tre categorie è effettuata nella Del. 4/2000 Corte Conti 13.12.2000; segnatamente nella definizione dei criteri di riferimento per il controllo sulla gestione effettuata dalla Corte per il 1998, per il 1999 e per il 2000 con tre distinte delibere (Sezioni Riunite deliberazioni n. 1/97, n. 2/99 e n. 3/2000) è stato posto il canone metodologico in virtù del quale è essenziale lo sviluppo delle funzioni di controllo in ciascuno dei fondamentali livelli decisionali, riconducibili a tre tipologie: decisioni strategiche sul quadro generale del sistema sociale ed economico (macro); decisioni sulle diverse politiche pubbliche settoriali (meso); scelte riguardanti gli aspetti gestionali dell'azione amministrativa (micro). Il controllo sulla gestione al livello "micro" (controllo di gestione nella terminologia adottata per i controlli interni) ha ad oggetto l'accertamento dei risultati dell'attività di determinati centri di responsabilità in termini di misurazione e valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria. In particolare, osserva la Corte dei Conti, *Questa distinzione trova la sua persuasiva motivazione nelle esperienze dei maggiori organi di controllo esterno degli Stati dell'occidente industrializzato e nella dottrina. i compiti del controllo esterno sulla gestione, a livello "micro", sono riconducibili alle seguenti tipologia metavalutazione" del reale funzionamento, delle metodologie e delle conclusioni dei controlli interni;comparazione fra fenomeni gestori riconducibili a standard, prodotti e servizi forniti, indicatori di risultato, tra loro confrontabili entro sistemi "a rete" ("benchmarking");programmazione selettiva di indagini autonome concernenti leggi di programma o fenomeni gestori di particolare rilievo secondo i criteri fissati dalle regole INTOSAI (si veda, da ultimo, il manuale recante "criteri - guida europei di attuazione delle norme di controllo INTOSAI", Commissione C.E., 1998).Il termine di riferimento per la definizione delle analisi di "controllo di gestione" è offerto dal "bilancio amministrativo" articolato sulla base di un "sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo".Le componenti del sistema di contabilità economica per centri di costo sono: il piano dei conti; la individuazione dei centri di costo; la definizione dei prodotti e dei servizi erogati (art. 10 d.lgs. n. 279/97).n materia di investimenti pubblici il controllo esterno della Corte dei conti assume come elementi di base i risultati dei "nuclei di valutazione", della "unità tecnica per la finanza di progetto" (artt. 1 e 7 legge n. 144/99), e della "Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici".*

[220] A. CRISMANI *op. cit.* 2005, 191 Osserva in particolare la Corte dei Conti nella delibera 4 del 2000 che *La valutazione, in sede di controllo esterno sulla gestione, dell'attività dei controlli interni include: la valutazione delle metodologie e dei procedimenti; la verifica delle attività di controllo effettivamente svolte e delle metodologie concretamente adottate; un giudizio sulla affidabilità ed attendibilità delle risultanze della gestione e della loro misurazione quali emergono dai rapporti dei servizi di controllo interno.L'analisi delle relazioni svolte dai servizi di controllo interno rischia anche quest'anno di rimanere largamente carente. Allo stato attuale risulta diseguale, incompleto e frammentario l'insieme delle valutazioni disponibili.L'esame di fenomeni gestori riconducibili a standard,*

Il controllo sulla gestione della Corte, si pone così in una necessaria relazione sistematica e funzionale con gli uffici preposti al controllo interno: tuttavia, l'elemento teleologico, più di ogni altro, vale a distinguere i due momenti: segnatamente, l'organo superiore di controllo deve garantire infatti la correttezza nell'uso delle risorse collettive nel superiore interesse e principio del" *divieto di sperpero del pubblico denaro*" (Giannini, cit.); in secondo luogo, mentre la dimensione interna del controllo concerne essenzialmente i profili di economicità ed efficienza della gestione, anche in relazione all'individuazione di responsabilità dirigenziale a livello soggettivo, la funzione di vigilanza della Corte ha natura oggettiva; essa difatti mira ad accertare la rispondenza dei risultati, riferiti all'amministrazione complessivamente intesa, agli obiettivi fissati dalla legge: eventuali connessioni con il profilo della responsabilità del personale dirigenziali si pongono in posizione problematica.

La radicale modifica del sistema dei controlli della Corte dei Conti, nonché, parallelamente la necessità di valorizzare le strutture e gli uffici di controllo interno, hanno determinato anche, conseguentemente, l'opportunità di modificare l'organizzazione della Corte stessa; segnatamente, l'autonomia normativa in ambito organizzativo è stata espressamente riconosciuta alla Corte da due distinte disposizioni: l'art. 4 della stessa l. 20/1994 e l'art. 3 dlgs 286/1999; l'ampio *spatium deliberandi* della Corte dei Conti in ordine alla disciplina delle proprie funzioni e della propria organizzazione è stato peraltro recentemente riconosciuto anche dalla giurisprudenza amministrativa.[221]

Sulla base di questi ultimi articoli, la Corte ha adottato con del. 1416.6.2000 14/DEL/2000 il "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti"* (e successive modifiche); la struttura della Corte si configura dunque oggi alquanto composita ed

---

prodotti e servizi forniti, indicatori di prodotto e di risultato, dà luogo ad una attività molto complessa che dovrebbe in ogni caso poter utilizzare le informazioni contenute nelle relazioni predisposte dai servizi di controllo interni.

[221] Sull'autonomia organizzativa della Corte dei Conti e sulla correttezza di un suo riconoscimento in particolare, si è anche espresso il Consiglio di Stato (C. d. St. IV sez. 30.6.2004 n. 4835); nella pronuncia, oltre che a contestualizzare le disposizione in oggetto nel più ampio processo di riforma dell'amministrazione e dei controlli, è stato specificatamente osservato come "*Ciò costituisce una grande innovazione introdotta per tale giurisdizione speciale (per la giustizia amministrativa cfr. art. 20, comma 2, L. n. 205 del 2000), nel senso che ad essa (e non al Governo) spetta di organizzare l'apparato amministrativo della magistratura, cosa fondamentale per il buon funzionamento e per l'efficienza complessiva della giustizia contabile. Il potere organizzatorio, infatti, è strettamente legato all'autonomia di bilancio e, quindi, alla politica della spesa, in una logica coerente ed unitaria che ha come oggetto la migliore efficienza della giustizia in favore degli utenti. Non è un caso, quindi, se la disposizione censurata (art. 3, comma 2, D. Lgs. n. 286 del 1999), nel demandare alla Corte stessa di determinare il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte medesima, precisa che il fine è "anche" quello di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei Conti al sistema dei controlli interni disciplinato dal citato decreto e che ciò avviene "nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20".*

articolata in differenti sezioni, centrali e regionali, ciascuna preposta ad uno specifico compito di controllo.[222]

Il controllo sulla gestione, conformemente alla stessa previsione legislativa e x art. 3 c. 4 per cui è affidato alla Corte il compito di individuare "*annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo*", è stato procedimentalizzato da una serie di delibere generali della sezione di controllo della Corte dei Conti (cfr. ex multis C. Conti del. 5/98; 11/99; 15/00).

Circa il momento di programmazione, preliminare rispetto al procedimento di controllo *strictu sensu* inteso, è stato recentemente rilevato dalla stessa Corte dei Conti (Del. N. 41/CONTR/PRG/04) che i temi oggetto di valutazione devono avere portata generale e produrre un notevole impatto sulla finanza pubblica; le aree di amministrazione essere suscettibili di valutazione unitaria; essere sufficientemente generali in modo da poter essere sviluppati singolarmente dalle specifiche sezioni di controllo piani particolari di vigilanza; il programma deve avere una durata congrua, eventualmente anche pluriennale.[223]

Alle sezioni riunite compete, inoltre, il potere di disciplinare il controllo relativo a più sezioni e dunque una sorta di funzione di programmazione e coordinamento tra le diverse sezioni regionali e centrali; inoltre, più specificatamente, in ordine alle tematiche di finanza pubblica è espressamente previsto che *"Le Sezioni Riunite in sede di controllo definiscono, entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di*

---

[222] Sul rapporto tra organizzazione della Corte e funzione di vigilanza e controllo sui controlli interni cfr. L. GALLUCCI, *"Il raccordo con i controlli della Corte dei Conti*, in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni"* ,a cura di E. SCHLITZER, 2002, 197. In particolare ex art. 1 del regolamento *"Il controllo di legittimita' su atti e' esercitato dalle sezioni riunite in sede di controllo ai sensi dell'art. 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, dalla sezione del controllo di legittimita' su atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, dagli uffici centrali di controllo di cui all'art. 4 e dalle sezioni regionali di controllo. Il controllo sulla gestione e' esercitato dalle sezioni riunite in sede di controllo, dalla sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, dagli uffici centrali di controllo di cui all'art. 8, dalla sezione del controllo sugli enti, dalla sezione autonomie, dalla sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e dalle sezioni regionali di controllo"*.

[223] Nella delibera, in particolare, si osserva che "*Nello stabilire il quadro di riferimento programmatico va innanzitutto puntualizzato che i temi proposti:non possono che attenere ad argomenti di portata generale e debbono essere comunque di rilevante impatto sulla finanza pubblica; debbono essere tendenzialmente suscettibili di considerazione unitaria, sia in termini di valutazione strategica, sia, attraverso il metodo della comparazione, intermini di controllo sulla gestione in senso stretto; debbono limitarsi a fornire indicazioni di massima, utili per l'attività programmatoria che le competenti sedi di controllo sono poi chiamate a sviluppare autonomamente; possono riguardare problematiche da affrontare in un arco temporale pluriennale, se richiesto da indagini di più ampio respiro. Sotto quest'ultimo profilo il punto di partenza per scelte programmatiche può essere offerto da indagini svolte, sulla base dei programmi degli anni precedenti, dalle Sezioni riunite e dalle diverse Sezioni di controllo. Per talune tematiche, quali ad esempio quella sulla riforma amministrativa per i profili concernenti l'organizzazione e il personale, può essere utile collegare le analisisulle amministrazioni statali con riferimenti anche alle attività degli enti pubblici, delle amministrazioni regionali e degli enti locali. Numerosi sono i temi, anche di carattere generale, suscettibili di incidere sugli andamenti della finanza pubblica, che possono essere posti a base delle indagini di controllo delle competenti Sezioni"*.

finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima."[224]

In ordine specificatamente al procedimento di controllo, autorevole dottrina, in un momento di prima attuazione della l.20/94, aveva individuato cinque diverse fasi: in via preliminare la ricostruzione dei parametri posti alla base delle decisioni programmatiche e di indirizzo: in particolare, si esegue sia un'analisi dei presupposti fondamentali alla base della decisione di bilancio, sia un'acquisizione di informazioni sul processo ascendente di definizione degli obiettivi del governo; in seconda istanza, la determinazione delle aree gestionali e amministrative da esaminare; in terzo luogo, la definizione dei parametri per l'esercizio della funzione di controllo, eventualmente integrando e specificando i criteri esogeni generali già stabiliti e fissati nelle norme legislative, come i riferimenti all'efficacia e l'efficenza (di qui la necessità di prevedere anche manuali sul controllo di gestione); in quarto luogo, l' esercizio di poteri istruttori, ispettivi e di accertamento diretto; infine, una misurazione e valutazione dei risultati della gestione, nel momento conclusivo del procedimento di controllo, possibilmente messa in raffronto con il grado di soddisfazione degli utenti.[225].

Sulla necessità della programmazione e procedimentalizzazione, peraltro, è intervenuto lo stesso regolamento attuativo cit. ex art. 5 e, in precedenza, si era espressa la Corte Cost. 470/1997 secondo cui" *la parallela previsione che impone di definire annualmente i "programmi" di attività* risultava essere *diretta a razionalizzare l'attività di controllo*" [226]

---

[224] Sul ruolo particolarmente rilevante delle sezioni riunite in sede di controllo Cfr. artt. 5 e 6 del. 16.6.2000 14/DEL/2000

[225] Per una ricostruzione in questo senso del programma di controllo sulla gestione inizialmente cfr. M. CARABBA, *op. cit.* 1994, 992. Sui profili organizzativi della Corte Conti e il rapporto con il nuovo assetto dei controlli, segnatamente quelli interni, si riporta l'art. 1 che prevede come "*Il controllo di legittimità su atti sia esercitato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo ai sensi dell'art. 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, dalla Sezione del controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, dagli uffici centrali di controllo di cui all'art. 4 e dalle Sezioni regionali di controllo.Il controllo sulla gestione è esercitato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, dagli uffici centrali di controllo di cui all'art. 8, dalla Sezione del controllo sugli enti, dalla Sezione autonomie, dalla Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e dalle Sezioni regionali di controllo"*.

[226] La giurisprudenza della Corte Costituzionale (C. Cost. 30.12.1997 n.497) sul punto risultava essere alquanto esplicita, specificando altresì che la *"previsione, quest'ultima, che si giustifica perché il controllo sulla gestione non può indirizzare le verifiche alla generalità delle pubbliche amministrazioni, ma deve necessariamente svolgersi a "campione", attraverso un esame orientato di volta in volta alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali. Il vincolo che in tal guisa si impone alla Corte dei conti di predisporre annualmente i programmi impedisce, quindi, che essa, nell'operare le scelte dei propri oggetti, possa individuarli di volta in volta a propria assoluta discrezione, concorrendo ad assicurare, perciò, ulteriormente, anche a garanzia dell'ente in concreto controllato, la razionalità e la trasparenza dell'operato dell'organo di controllo";* in particolare, essa definva la necessità di distinguere sul punto tra momenti in cui la Corte agisce in modo imparziale a tutela di superiori interessi dell'ordinamento, ed attività diversa, tra cui l'individuazione di amministrazioni sottoposte al controllo di gestione, che non potrebbero essere sottratte al controllo giurisdizionale . Di rilievo anche per l'importanza che il principio della programmazione assume, ex art. 5 del suddetto regolamento è infatti previsto che *Le Sezioni Riunite in sede di controllo definiscono, entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima; programmano, inoltre,*

L'analitica individuazione del procedimento concernente il controllo sulla gestione vale ovviamente a limitare l'area della discrezionalità dell'organo di controllo nell'esercizio di detta, invero fondamentale, funzione e costituisce, al contempo, un principio dell'ordinamento giuridico; come rilevato successivamente dalla stessa Corte infatti "*Non è infatti pensabile che l'attività istituzionale di un corpo di magistrati volta ad accertare i risultati di un'attività amministrativa, in funzione di garanzia del rispetto della legittimità e della corretta gestione finanziaria e posta al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate (così Corte Cost. sent. n. 29/95) possa svolgersi senza, o al di fuori, di predeterminate norme di competenza e di procedura*" (Corte Conti 10.2.2000 del. 15/2000)"[227].

In ordine alla distinzione dei singoli momenti del procedimento, recentemente, la stessa Corte dei Conti ha enucleato in modo leggermente diverso rispetto a quanto inizialmente elaborato in dottrina, le cinque distinte fasi: progettazione del controllo (compresa individuazione delle aree amministrative e dei parametri); effettuazione del controllo, con possibilità di esperire analisi ispettive; redazione della relazione del controllo svolto; esame ed approvazione collegiale; esiti del controllo ed adozione della misura-referto conclusiva del procedimento. (Corte dei Conti sez. controllo gestione Stato Ad congiunta coll. I e II del. 19.12.2005 1/2006 G)[228].

---

entro il 15 novembre indagini relative a più Sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, la Sezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le Sezioni interessate. I programmi di indagine intersettoriale relativi ad analisi generali di finanza pubblica possono essere svolti direttamente dalle Sezioni Riunite anche in collaborazione con le Sezioni del controllo. Le Sezioni centrali e regionali di controllo, previa analisi di fattibilità e nel rispetto di quanto disposto dal comma 1, deliberano i propri programmi di controllo entro il 30 novembre di ciascun anno. I programmi individuano anche metodologie di analisi sul funzionamento dei controlli interni ai sensi delle norme vigenti, al fine di verificarne l'azione e di trarre indirizzi per la successiva programmazione delle attività di controllo. Il Presidente della Corte e i Presidenti delle Sezioni centrali del controllo comunicano al Presidente della Camera dei Deputati e al Presidente del Senato della Repubblica i programmi annuali di controllo di cui ai commi 1 e 2. I Presidenti delle Sezioni regionali di controllo comunicano ai Presidenti dei Consigli regionali i programmi di lavoro di cui al comma 2.Il Presidente della Corte, ai fini del coordinamento, nonché della individuazione delle indagini relative a settori comuni a più Sezioni, può indire una conferenza dei Presidenti delle Sezioni centrali e regionali, che si esprime, anche, sui riflessi operativi ed organizzativi delle indagini proposte.

[227] Nella stessa delibera del 2000 si individuano ulteriori criteri quali l'obbligo, per il singolo magistrato, di portare a termine la procedura di controllo iniziata, di concludere entro l'anno i controlli programmati; ampi poteri di coordinamento del magistrato istruttore nei confronti del collegio; un obbligo di trasmissione di tutti gli atti del coordinamento

[228] In effetti come rilevato dalla stessa Corte dei Conti, ogni singolo momento avrebbe potuto essere distinto in varie fasi , In particolare, come sviluppato nella stessa delibera in esame, *la programmazione è di spettanza della Sezione a Collegi congiunti, mentre l'assegnazione degli incarichi istruttori è effettuata dal Presidente con propria ordinanza. Definizione degli obiettivi e del cronoprogramma di ciascuna indagine e messa a punto delle metodologie istruttorie rientrano, invece, nell'ambito delle responsabilità di ciascun magistrato istruttore che deve tuttavia renderne edotto il Presidente della Sezione per l'acquisizione del necessario consenso, oltre che per le valutazioni e le eventuali iniziative di competenza*. In ordine alla seconda fase si specifica che *La formulazione delle richieste istruttorie avverrà nel rispetto delle ricordate caratteristiche dell'essenzialità e della precisione. Altra caratteristica è che, di norma, va verificata la possibilità di esperire modalità di indagine che non rendano necessario elaborazioni e ricerche ad hoc da parte dell'Amministrazione. Tuttavia, l'Amministrazione non potrà far valere l'indisponibilità di dati dovuta a proprie carenze ed inefficienze, ma di cui dovrebbe invece disporre ai fini del normale controllo interno di gestione … La terza fase, consistente nella redazione della relazione, comporta la elaborazione di un primo schema, il suo eventuale riscontro con l'amministrazione controllata, ove ritenuto utile dal magistrato istruttore per verificare completezza ed attendibilità dei dati fattuali acquisiti, e l'approntamento del testo definitivo da deferire all'esame del collegio.* A

A quest'ultimo proposito, si sottolinea che l'esito del controllo sulla gestione si configura in modo assolutamente diverso rispetto a quello di legalità; in particolare, l'elemento centrale è costituito non già da un giudizio sintetico di conformità-difformità, ma dal referto, ossia dalla relazione al Parlamento e al Consiglio regionale sull'attività oggetto del controllo; in particolare, la dottrina più recente distingue tra il referto relativo ai controlli finanziari e contabili (*financial audit*) definito parere (*opinion*) e quello sulle gestioni amministrative (*performance audit*) che si conclude con una relazione (*report*); nell'esperienza italiana, pur distinguendo concettualmente tra detti controlli, in effetti, i momenti conclusivi non vengono distinti e sono posti sullo stesso piano: nel giudizio di valutazione finale devono essere sia indicate le disfunzioni sia suggeriti eventuali correttivi, in un'ottica collaborativa anzitutto tra l'organo di controllo e le assembleee rappresentative[229].

Al rapporto in oggetto si aggiunge anche quello tra l'organo di controllo e le amministrazioni interessate: la legge ex art. 4 c. 6 prevede espressamente infatti, da un lato l'obbligo di trasmissione dei medesimi referti destinati al Parlamento, anche ai singoli enti oggetto di controllo, e, in secondo luogo, la possibilità di formulare osservazioni alle stesse amministrazioni.

La dottrina più recente, e la stessa Corte, escludono in ogni caso la possibilità di configurare un modello unitario di controllo sulla gestione, dovendo quest'ultimo declinarsi secondo le diverse strutture amministrative e uffici da valutare secondo le rispettive attività di gestione: in questo senso la procedimentalizzazione e l'individuazione dei caratteri strutturali e funzionali del modello avrebbero il solo scopo di delineare linee guida generali, da specificare successivamente da parte delle sezioni decentrate in ordine alle diverse amministrazioni sottoposte al controllo.

2.6 La Corte dei Conti quale organo di controllo della Repubblica e il controllo sulla gestione quale centro del sistema di controlli amministrativi

La giurisprudenza costituzionale riconosce alla funzione di controllo avente ad oggetto la gestione economica delle pubbliche amministrazioni e, più in generale, alla complessiva valutazione in termini di efficienza, efficacia, economicità dell'azione amministrativa, effettuata da

---

questa si saldano le fasi conclusive per cui *Il passaggio dell'esame e dell'approvazione collegiale della relazione in contraddittorio con l'Amministrazione richiede che lo schema di relazione venga inviato all'Amministrazione controllata (ed agli stessi membri del Collegio) con congruo anticipo rispetto alla data dell'Adunanza. Il livello e le modalità di partecipazione all'Adunanza da parte dell'Amministrazione controllata vengono a costituire anche test di quanto l'attività istruttoria sia già riuscita ad incidere in termini di auto-analisi e di auto-correzione da parte dell'Amministrazione stessa.*

[229] L'auditing finanziario e contabile italiano è finalizzato ad attestare l'attendibilità e affidabilità dei conti : distinguono tra i due momenti Del. Corte Conti sez. Riunite contr. 13.12.2000 n.4/CONTR/2000 2 e sez. riun. Contr. 18.10.2001 n. 38/CONTR/PRG/: segnatamente essa si riconosce come mirata al giudizio di parificazione; essa è una prima fase necessaria del controllo sulla gestione, che interviene successivamente sulla base delle risultanze.

parte della Corte dei Conti ex art. 3 c.4 della l.20/1994, un proprio specifico *ubi consistam* costituzionale in molteplici disposizioni della Carta e, segnatamente negli artt. 97 (imparzialità e buon andamento p.a.), 28 (responsabilità dei funzionari), 81 (equilibrio del bilancio), 119 (autonomia finanziaria): anche se non espressamente riconosciuta ex art. 100 (almeno secondo la lettura resa dalla Corte), la funzione in oggetto si configura infatti strumentale alla realizzazione di determinati obiettivi e principi fissati in Costituzione.

Parallelamente in ordine al ruolo della Corte dei Conti, la Corte Costituzionale definisce espressamente essa quale "*organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo*" avente la precipua finalità di *"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 della economicità*". L'attribuzione di un'attività essenzialmente collaborativa, nella ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, discende dunque direttamente dalla posizione di neutralità e garante imparziale della legittimità e della correttezza della gestione finanziaria; la funzione di controllo viene estesa, conseguentemente, anche a tutti i centri di spesa pubblici, ivi compresi gli enti territoriali.[230]

La previsione nell'ordinamento del controllo sulla gestione e il conferimento di esso alla Corte dei Conti non costituiscono dunque opzioni pienamente disponibili da parte del legislatore: coerentemente con le conclusioni della giurisprudenza costituzionale, infatti, è da ritenere sia oggi riconosciuto un ruolo specifico alla Corte nell'esercizio della funzione di vigilanza sull'azione amministrativa, non soltanto nei termini di quanto espressamente richiamato ex art. 100 Cost.: ovviamente ciò non significa che il legislatore non possa ridurre discrezionalmente l'ambito della funzione in esame ma, in ogni caso, un eventuale intervento in tal senso deve avvenire ragionevolmente, entro precisi limiti, e comunque, non deve determinare la soppressione completa della funzione né l'attribuzione di essa ad altro soggetto nell'ordinamento[231].

---

[230] Osserva ancora riguardo la citata sentenza 29/1995 come essa si configuri quale "*organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione),* In relazione specificatamente al rapporto tra Stato e Regioni si sottolinea che *l'imputazione alla Corte dei conti del 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 vòlto 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"*.

[231] In questo senso, cfr. Corte Cost. 457 del 23.12.1999 in cui da un lato era ammessa per il legislatore la possibilità di decidere una riduzione del controllo in ordine agli enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ex art. 100 2°c. , dall'altro riconosce, in sostanza, una posizione costituzionalmente protetta per la Corte dei Conti; nella fattispecie in oggetto, in particolare, nei decreti legislativi n. 19, n. 27 e n. 36 del 30 gennaio 1999 era stata prevista la limitazione del controllo sulla gestione finanziaria nei confronti del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Agenzia spaziale italiana e dell'Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente a conti consuntivi, con l'esclusione del controllo

Il controllo sulla gestione si pone dunque al centro del nuovo sistema dei controlli; esso costituisce, come visto, una funzione di vigilanza radicalmente diversa rispetto alla verifica di legittimità, non soltanto per l'oggetto ma per lo stesso parametro assunto: questo infatti non è circoscritto alla conformità rispetto al paradigma normativo, ma come detto, è esteso a criteri desumibili da discipline extragiuridiche al fine di rendere una valutazione in termini di economicità, efficacia, efficienza dell'azione svolta.[232]

A tali rilievi si aggiunge la considerazione che la Corte dei Conti ex art. 3 c.4 definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo in esame: la previsione legislativa, che esprime chiaramente il principio di procedimentalizzazione delle verifiche sulla gestione, consente esclusivamente alla Corte di individuare le concrete modalità di esercizio del potere di controllo nonché le priorità di indagine nello svolgimento della propria funzione; è da escludere, viceversa, l'interpretazione secondo cui tale disposizione attribuisca all'organo, attraverso il riconoscimento di una potestà normativa, la possibilità di definire il contenuto e l'ambito del proprio potere: quest'ultimo è infatti definito sicuramente in via legislativa.

L'ambito di applicazione soggettivo degli enti sottoposti a controllo è direttamente individuato dalla legge 20/1994 ed è esteso, in base a quanto emerso in giurisprudenza, alla nozione di "*pubblica amministrazione*": contrariamente a quanto inizialmente ritenuto da certa dottrina, tale concetto costituisce "*criterio applicativo, sufficiente a delimitare le competenze affidate alla Corte, cui non si richiede di effettuare apprezzamenti discrezionali ma soltanto di accertare le situazioni che in base alla legge costituiscono il presupposto per l'esercizio delle sue funzioni*" (Cass. SU 10.6.1998 n. 5762.)

Sul punto, la Corte Costituzionale, sia pure in una fase antecedente alla riforma del Titolo V, ha sancito la legittimità costituzionale dell'estensione della disciplina contenuta nella legge 20 alle Regioni; *a fortori*, per queste ultime, la Corte ha rileva criticamente che "*poiché il fine ultimo*

---

amministrativo di regolarità contabile e sui singoli atti di gestione, secondo quanto previsto dalle norme dei decreti legislativi). Analogamente cfr. la sentenza Corte. Cost. 135 del 17.5.2001 che dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 3 del dlvo 30.7.1999 n. 286 abrogava l'art. 8 del dlgs 259/1958 relativo alla possibilità per la Corte di dichiarare in qualsiasi momento, al ministro del Tesoro ed al ministro competente eventuali accertamenti di irregolarità nella gestione: la motivazione della pronuncia, in particolare, si basa tuttavia non sulla considerazione di una lesione della sfera di competenza ma nella violazione dell'art. 76 Cost, eccesso di delega: tuttavia, secondo la Corte, non è sufficiente un generico riferimento alla riforma del disegno dei controlli, presente nella legge di delega per giustificare la soppressione di un importante istituto di controllo. In materia di controllo di legittimità cfr. Corte Cost. 29.5.2002 n. 221, relativo alla soppressione attraverso decreto legislativo del sistema dei controlli preventivi di legittimità nei confronti di atti emanati con DPR. In particolare, la Corte Costituzionale ha sottolineato che *L'esistenza di controlli di legittimità del tipo in esame sugli atti di esercizio di tale autonomia, in quanto svolti secondo criteri di imparzialità, non é, di per sè, incompatibile con tale garanzia, nè tantomeno la pregiudica. L'autonomia organizzativa, regolamentare e finanziaria risulta infatti dalle norme sostanziali che definiscono, in positivo e in negativo, i poteri attraverso i quali essa può estrinsecarsi e ne precisano l'ambito, cioé l'estensione e i limiti. Non può quindi ritenersi che, di per sè, la delega a dettare norme organizzative con l'obiettivo di garantire spazi di autonomia comprenda implicitamente l'autorizzazione alla revisione, tramite soppressione, del sistema dei controlli di legittimità esistenti.*

[232] Sulla radicale difformità rispetto ai controlli preventivi di legittimità cfr. in giurisprudenza costituzionale, C. Cost 29/1995 e 335/1995.

dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali". (Corte Cost. 29/1995)[233].

La disposizione normativa concernente il controllo previsto per le amministrazioni regionali ex art. 4 c.5, quale parametro per l'esercizio del controllo da parte della Corte dei Conti, fa espresso riferimento alle *leggi di principio e di programma*: l'interpretazione resa dalla Corte Costituzionale, supportata dalla dottrina unanime, è quella secondo cui con tale definizione si faccia riferimento alle leggi regionali: ragionando *a contrario* infatti, al di là della palese irragionevolezza della disposizione, si produrrebbe una lesione dell'autonomia costituzionale della regione stessa.

Secondo la lettura della giurisprudenza e in base alla prevalente interpretazione resa in dottrina, i caratteri funzionali e strutturali giustificano un'assimilazione del controllo in oggetto alla funzione amministrativa *tout court*: in primo luogo si osserva, esso non è assimilabile ad un "giudizio", in ragione della presenza di elementi non giuridici tra i parametri assunti alla base della decisione; in secondo luogo, poiché è appunto basato su canoni metagiuridici e teleologicamente orientato a collaborare con la funzione amministrativa, è privo del carattere di terzietà e di conseguenza, non potrebbe essere più nettamente distinta dall'attività amministrativa stessa oggetto del controllo.[234]

Da tale considerazione discende direttamente un duplice ordine di conseguenze: da un lato, infatti, non risulta possibile sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio del controllo sulla gestione, dall'altro può essere ammessa la sindacabilità in sede giurisdizionale dei

---

[233] Infatti sul punto , la Corte Costituzionale, rilevò che "*il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali.* Con specifico riferimento alla problematica delle Regioni e degli enti locali "*il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale - tanto se statale, quanto se regionale o locale - comporta che, salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l'attuazione di quegli stessi principi esigano un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali.*"

[234] Cass. SU 10.6.1998 n. 5762 in Foro amm. 1999, 2370 con nota critica di R. IANNOTTA. La Cass. in particolare sottolinea che il controllo in oggetto"..*come risulta oggi positivamente configurato, non è tale da potere assumere le connotazioni di un controllo assimilabile alla funzione giurisdizionale, cioè preordinato alla tutela del diritto oggettivo, con esclusione di qualsiasi apprezzamento di ordine non giuridico*" conseguentemente "*è agevole riconoscere anche la suesposta ripetibilità di schemi attinenti alle possibili forme di tutela, venendo in rilievo attività di sostanziale collaborazione con l'amministrazione attiva per il conseguimento dei suoi scopi*" ; Su. 6906/1998 e 7327/1996;. In ambito comunitario, la Corte non ha mai considerato la Corte dei Conti, nel momento del controllo, quale organo giurisdizionale Corte Giustizia europea Ord. Pres. 26.11.1999 causa C-192/98.

provvedimenti emanati, in ragione dei principi generali concernenti la tutela delle posizioni giuridiche soggettive; resta ferma tuttavia, anche in fase di controllo sulla gestione, la possibilità di sollevare conflitto di attribuzione, come riconosciuto dalla Corte Costituzionale[235].

In effetti, sul punto, nonostante sia opportuno sottolineare i caratteri distintivi del controllo gestionale rispetto a quello di legittimità e conseguentemente, *a fortiori*, la non irriducibilità di esso alla funzione giurisdizionale, ai fini di un'esatta definizione della funzione in oggetto, deve essere necessariamente evidenziata, in via preliminare, sia la posizione di neutralità dell' organo titolare sia la sua riferibilità alla Repubblica e non allo Stato-apparato: il soggetto controllore è estraneo infatti strutturalmente e funzionalmente all'amministrazione e dotato di una propria sfera di attribuzioni definita *ex lege* e costituzionalmente garantita.

A livello funzionale, inoltre, pur non negando oggettive difficoltà interpretative a riguardo, il controllo *sulla* gestione della Corte, a differenza di quello *di* gestione conferito a organi interni, non determina né influisce direttamente sull'attività di indirizzo e sulle decisioni programmatiche delle amministrazioni: al contrario, esso si sostanzia anzitutto in un giudizio, il più possibile oggettivo, in ordine al raggiungimento dei risultati stabiliti *ex lege*, e, in secondo luogo, in una valutazione relativa al livello di efficienza efficacia ed economicità tenuto dall'amministrazione.

L'esito della procedura di controllo sulla gestione, non contiene dunque, in alcun modo, suggerimenti di "merito" sulle scelte compiute, ma assume carattere di decisione obiettiva finalizzata all'autocorrezione dell'attività degli enti; essa inoltre non è rivolta non soltanto agli enti soggetti al controllo ma anche al Parlamento ed ai Consigli regionali.

Tali considerazioni non valgono a ridurre, ovviamente, il momento "collaborativo" della Corte nei confronti delle amministrazioni, riconosciuto dalla stessa giurisprudenza costituzionale: al contrario, quest'ultimo, che si esplica ex art. 3 c.6 nell'invio di relazioni e di puntuali osservazioni alle amministrazioni interessate, nonché, più in generale, in un "dialogo" con i soggetti sottoposti al controllo in ordine alle misure correttive, acquisisce uno specifico rilievo ed un significato ulteriore: essa è infatti è strumentale infatti non solo al miglioramento progressivo dell'azione amministrativa

[235] Cfr. Corte Cost 470/1997 cit. *"là dove non vengano in rilievo le ragioni, connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, che in passato la giurisprudenza ha ritenuto idonee a giustificare la sottrazione degli atti al sindacato giurisdizionale, non possono non riespandersi principi che la Corte ha ripetutamente annoverato fra quelli fondamentali dell'ordinamento costituzionale (v. sentenze n. 18 del 1982 e n. 100 del 1987). Ne discende che le determinazioni della Corte dei conti, in ordine all'individuazione degli enti da assoggettare a controllo, non escludono, per gli enti stessi, la garanzia della tutela innanzi al giudice (art. 24 della Costituzione), restando, perciò, in discussione non già l'an, ma solo il quomodo di detta tutela e, quindi, un problema di interpretazione della normativa vigente, la cui soluzione, ovviamente, esula dall'oggetto del presente giudizio"*. La stessa giurisprudenza costituzionale tuttavia riconosce alla Corte dei conti, nella sua funzione di *controllo* sulla *gestione* finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la natura di potere costituzionale legittimato alla proposizione del conflitto di attribuzione, esercitando tale funzione in piena autonomia dagli altri poteri; il potere di proporre il conflitto è riconosciuto anche in relazione ad atti di natura legislativa, per la difesa di attribuzioni costituzionali che si assumono lese da tali atti. In precedenza anche Corte Cost. 466/1993

in senso oggettivo, ma allo sviluppo dei controlli interni, sottoposti essi stessi ad un giudizio complessivo della Corte dei Conti.

In definitiva, la funzione della Corte dei Conti, si configura dunque, al contempo, collaborativa e "neutrale"; peraltro, a conferma della neutralità e imparzialità del controllo sulla gestione, giova sottolineare l'importanza della procedimentalizzazione della funzione stessa: l'individuazione *ex ante* delle singole fasi in cui si esplica il momento del controllo consente una maggiore obiettività nell'esercizio della funzione di vigilanza, oltre che una maggiore garanzia a beneficio delle amministrazioni controllate.

Neutralità e collaborazione costituiscono dunque i due "poli" apparentemente contrapposti, ma in effetti complementari, entro cui la Corte dei Conti esercita la propria funzione ormai estesa, è bene sottolinearlo, all'intero settore pubblico, ivi inclusi i soggetti formalmente privati ma su cui lo Stato o altri enti pubblici esercitino poteri determinati o a cui questi contribuiscano finanziariamente.

La funzione di controllo, come emergente dalla l.20/94 e dalla successiva attività esercitata, si configura aderente alle necessità ed ai principi della nuova amministrazione, e risulta essere strettamente correlata, peraltro, con il ruolo dello Corte quale garante degli equilibri finanziari pubblici complessivi, sia in relazione al nuovo riconoscimento dei centri di spesa, sia in ordine alla esigenze dell'Unione Europea.

Al controllo sulla gestione si connette, infine, l'accertamento preventivo della legalità degli atti individuati ex art. 3 c.1; un corretto esercizio del potere di verifica della legittimità dei provvedimenti in oggetto è, anzi, pre-condizione del controllo sulla gestione: intanto quest'ultimo può essere efficacemente esercitato, in quanto si sia preventivamente accertato che l' atto amministrativo di carattere generale alla base della successiva attività di gestione sia stato posto in essere conformemente alla legge: si ricorda infatti, a quest'ultimo proposito, che gli atti oggi sottoposti al controllo preventivo sono esclusivamente quelli maggiormente rilevanti per l'esercizio dell'attività economica dell'ente.

La legittimità dell'azione amministrativa non costituisce più soltanto parametro per l'esercizio di un controllo nel momento preventivo di carattere repressivo-conformativo ma, al contrario, si sviluppa anche nella fase valutativa *a posteriori* dell'azione amministrativa.

A quest'ultimo proposito, come già evidenziato in dottrina, il controllo sulla gestione, correlato all'accertamento della legalità, costituisce uno dei pochi strumenti di unificazione dell'azione amministrativa, suddivisa ormai tra differenti enti pubblici e attribuita anche a soggetti privati: la Corte "partecipa" infatti tali soggetti della propria imparzialità e indipendenza dal potere

politico; essa risulta essere ancora, secondo una felice definizione, "*la più fedele interprete, tra le grandi istituzioni delle sorti dello Stato di diritto*" (Berti)[236].

[236] G. BERTI, *Trasformazioni del controllo della Corte dei Conti (Sentenza n.29/1995 della Corte Costituzionale),* in *La Corte dei Conti oggi* Atti della tavola rotonda Luiss, Roma 9 marzo 1995, Milano, 1995, 3

3. IL SISTEMA DEI CONTROLLI DOPO LA RIFORMA DEL TITOLO V PARTE II COST

3.1 La riforma del Titolo V Parte II della Costituzione ex l. cost. 3/2001: la necessaria costruzione di un nuovo sistema di controlli coerente con le esigenze di autonomia degli enti territoriali. Profili generali

La riforma del Titolo V parte II della Cost intervenuta a seguito della l. cost. 3/2001 ha, come ormai noto, determinato una rilevante valorizzazione del principio di autonomia degli enti territoriali già espresso nell'art. 5 Cost.: in primo luogo, sul piano della normazione, attraverso il rafforzamento della potestà legislativa delle Regioni e del riconoscimento di uno *spatium* costituzionalmente garantito anche alla funzione regolamentare degli enti locali; in secondo luogo, a livello di amministrazione, con l'attribuzione in via prioritaria della titolarità della funzione amministrativa ai Comuni, secondo i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza; infine, circa l'assetto finanziario, si sottolinea l'espresso riconoscimento, a favore degli enti territoriali, di autonomia finanziaria di entrata e di spesa, della titolarità di risorse autonome e del potere di stabilire ed applicare tributi propri[237].

In particolare, la dottrina ha definito concettualmente il nuovo assetto dei rapporti tra i diversi soggetti del governo territoriale in termini di "pluralismo istituzionale paritario" evidenziando così che i rapporti tra stato, regioni, province e comuni non si configurano più in termini di gerarchia, ma, al contrario, di equiordinazione e pari dignità istituzionale; la legge cost. 3/2001 costituisce dunque l'*ubi consistam* di un nuovo sistema di relazione intersoggettive fra i diversi livelli di governo territoriale, che concorrono paritariamente, ex art.114 Cost, alla composizione della Repubblica quali elementi costitutivi di essa[238].

Malgrado tali rilievi, è indubbio il permanere di uno *status* di particolare preminenza dello Stato nei confronti degli altri enti; ciò è stato infatti riconosciuto sia dalla dottrina sia dalla giurisprudenza costituzionale, sulla base di una compiuta riflessione in ordine alla posizione

---

[237]La bibliografia in ordine alla modifica del Titolo V parte II della Costituzione è particolarmente ampia. Si sottolineano tuttavia alcuni testi per il loro rilievo, senza alcuna pretesa di completezza; in particolare: V. CERULLI IRELLI- C. PINELLI, *Normazione ed amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri*, in *Verso il federalismo*, a cura di V. CERULLI IRELLI- C. PINELLI, Bologna, 2004, 11 e ss. G. BERTI - G. C. DE MARTIN (a cura di) *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2002; C. BOTTARI, (a cura di) *La riforma del Titolo V della Costituzione. Quaderni della Spisa*, Rimini, 2003; AA. *Il nuovo Titolo V della Costituzione: primi problemi della sua attuazione*, Milano, 2002; sul disegno di legge La Loggia C. CITTADINO (a cura di) *Legge La Loggia- Commento alla l. 5.6.2003 n. 131*, Rimini 2003. : G. FALCON (a cura di) *Stato, regioni, enti locali nella legge 5.6.200 n.131*, Bologna, 200 . Recentemente, anche AA VV. *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005; D'ATENA A. (a cura di) *Quarto rapporto sullo stato annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2007.

[238] La definizione di pluralismo istituzionale paritario è utilizzata per la prima volta da M. CAMMELLI, *Amministrazione (ed interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, 2001, 1273.

costituzionale riconosciuta ad esso: tra i diversi elementi presenti nella Carta si sottolinea, anzitutto, l'implicito riconoscimento al solo Stato dell'attributo della sovranità, giacchè ex art. 118 2° c. Cost. esclusivamente alle Regioni ed agli enti locali viene riconosciuto il carattere dell'autonomia; inoltre, soltanto le Camere ex art. 55 Cost. rappresentano la sede della rappresentanza politica nazionale[239].

In virtù di tale peculiare condizione, la Costituzione riconosce comunque in capo allo Stato rilevanti poteri finalizzati a preservare il principio unitario della Repubblica: la potestà legislativa esclusiva ex art.117 Cost. 2° c. e, segnatamente, quella in materie cd. "trasversali"; (livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, la tutela concorrenza, ambiente); la normativa di principio nella potestà concorrente ex art. 117 3°c. Cost; la previsione di un potere sostitutivo in due differenti disposizioni, in casi di particolare gravità (art. 117 c.5 e art. 120 c.2 Cost.); l'istituzione di un fondo perequativo e la previsione di interventi economici speciali ex art. 119 Cost; infine, la stessa possibilità di assumere o avocare funzioni di carattere amministrativo a livello centrale, attraendole in sussidiarietà, laddove non efficacemente svolte dagli enti locali [240].

In questo contesto di radicale valorizzazione dell'autonomia, ma anche di permanenza di alcune fondamentali funzioni in capo allo Stato, si ascrive l'abrogazione espressa ex art. 9 della l. cost. 3/2001, degli artt. 125 e 130 Cost relativi al sistema dei controlli sulle autonomie territoriali,

---

[239] In questo senso, negli anni immediatamente successivi alla riforma del Titolo V della Costituzione, cfr. le sentenze della Corte Cost. nn. 106 e 306 del 2002; con tali pronunce la Corte negò la possibilità per le Regioni di utilizzare il *nomen iuris* Parlamento o per i suoi componenti quello di deputato. A margine di dette sentenze cfr. i commenti di C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia*, in Giurisprudenza costituzionale 2002, 878, N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale ed il nuovo Titolo V della Costituzione* in Giurisprudenza costituzionale 2002, 884 In dottrina cfr. G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli*, in Le Region,i 2003, 703. In generale, sulla necessità di evitare che i poteri dello Stato si traducessero in attività lesive della sfera di autonomia degli enti locali G. PASTORI, *Funzione amministrativa nel nuovo quadro costituzionale . Considerazioni introduttive*, in *Annuario A.I.P.D.A.* 2002, Milano, 2003 463 e ss. Recentemente, nel senso di escludere l'attributo di sovranità ad una regione a Statuto speciale quale la Sardegna e della riconducibilità di detto attributo in via esclusiva allo Stato, cfr. Corte Cost. 7.11.2007 n.365.

[240] Sui poteri di unificazione nel nuovo ordinamento la dottrina, fin dall'approvazione della l. cost. 3/2001 si mostrò particolarmente interessata; tra i varii autori, si segnala B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Quaderni spisa*, *op. cit*., 2003, 135 e ss. F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano, il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli internazionali e degli obblighi comunitari dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Il nuovo titolo V…op. cit.*, 2002, 189. Sull'attribuzione di poteri particolari all'amministrazione la giurisprudenza costituzionale riconosce (C. Cost. 274/2003) come "*allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento.*" La Corte, nella medesima pronuncia, nega altresì che l'art.114 possa essere interpretato nel senso di un'equiparazione tra i diversi enti di governo territoriale, in ragione del riconosciuto potere di revisione costituzionale esclusivamente in capo allo Stato. Sulla pronuncia cfr. la nota critica di R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in Giurisprudenza costituzionale, 2003, 2269.

incentrato sui Co.re.co. (organi regionali di controllo sugli enti territoriali) e sul Commissario di governo (organo statale avente compiti di vigilanza sulle Regioni).

L'abrogazione delle disposizioni costituzionali in tema di controlli sulle autonomie territoriali è stato l'esito di un complesso *iter* di riforma della materia avviato negli anni novanta a seguito della legislazione sul cd. "federalismo amministrativo": tale normativa (riconducibile alle leggi cd. "Bassanini") aveva progressivamente eliminato dall'ordinamento il controllo di merito, reputato troppo invasivo dell'autonomia degli enti territoriali, nonché, parallelamente, rimodulato il controllo preventivo di legittimità di carattere impeditivo dell'efficacia degli atti.

A quest'ultimo riguardo, il testo unico enti locali (d.lgs. 267/2000), in virtù delle innovazioni citate e già prima quindi della l. cost. 3/2001, distingueva un controllo necessario, non più generalizzato ma circoscritto esclusivamente ad alcuni provvedimenti, invero principali, del singolo ente territoriale ed uno di carattere eventuale, esteso anche ad altre categorie di provvedimenti in caso di richiesta di giunta ovvero di minoranza consiliare; si delineavano inoltre anche alcune modifiche concernenti i profili funzionali del controllo preventivo volte a garantire una maggiore celerità nel procedimento.[241]

Le soluzioni legislative si mostrarono in ogni caso alquanto parziali ed assolutamente inefficaci per la costituzione di un nuovo sistema di controlli coerente con una "Repubblica delle autonomie"; in altri termini, esse apparivano chiaramente come segno di una rinuncia ad una sistemazione complessiva dell'istituto, che sarebbe stata possibile esclusivamente attraverso una riforma della Carta Costituzionale: le disposizioni normative degli anni novanta, pur innovative, da un lato rimanevano ancorate infatti ad un vecchio modello di relazioni tra centro e periferia, dall'altro non risolvevano alcune problematiche centrali del sistema dei rapporti tra i diversi enti del governo territoriale.

---

[241] Per un'analitica ricostruzione del fenomeno dei controlli negli anni novanta, sia quelli statali sugli enti locali, sia quelli propri della Corte dei Conti cfr. D. SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Studi in onore di G. Berti*, III, Napoli, 2005, 2333. Le profonde innovazioni citate, poi trasfuse nel Testo unico enti locali, vennero introdotte specificatamente dall'art. 17 l. 127/1997 c. 33 e ss. Segnatamente, in ordine al procedimento, si sottolinea la previsione del termine perentorio di trenta giorni per il Coreco entro cui adottare l'eventuale provvedimento di annullamento: decorso *inutiliter* tale termine l'atto sottoposto al controllo diventava efficace: ex art. 126 TUEL è espressamente sancito che *"Il controllo preventivo di legittimita' di cui all'articolo 130 della Costituzione sugli atti degli enti locali si esercita esclusivamente sugli statuti dell'ente, sui regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile dello stesso consiglio, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, adottate o ratificate dal consiglio, sul rendiconto della gestione, secondo le disposizioni del presente testo unico"*. Ex art. 127, viceversa è delineato un controllo eventuale: *"Le deliberazioni della giunta e del consiglio sono sottoposte al controllo, nei limiti delle illeggittimita' denunziate, quando un quarto dei consiglieri provinciali o un quarto dei consiglieri nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti ovvero un quinto dei consiglieri nei comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti ne facciano richiesta scritta e motivata con l'indicazione delle norme violate, entro dieci giorni dall'affissione all'albo pretorio, quando le deliberazioni stesse riguardino: a) appalti e affidamento di servizi o forniture di importo superiore alla soglia di rilievo comunitario; b) dotazioni organiche e relative variazioni;c) assunzioni del personale"*. L'u.c. dell'art. 127 riconosce espressamente che *"La giunta puo' altresi' sottoporre al controllo preventivo di legittimita' dell'organo regionale di controllo ogni altra deliberazione dell'ente secondo le modalita' di cui all'articolo 133"*.

In ragione dell'insufficienze della legislazione ordinaria, furono conseguentemente avanzate già in sede di Commissione Bicamerale per le riforme costituzionali (cd. "Bicamerale D'Alema") numerose proposte di riforma dell'assetto dei controlli a livello costituzionale: nel testo conclusivo venne anzitutto accolta la radicale soluzione per cui ex art. 56 u.c. "*Gli atti dei Comuni, delle Province e delle Regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito"*; congiuntamente a tale eliminazione erano previsti sia meccanismi di controllo interno ai singoli enti locali volti alla verifica dell'azione amministrativa, sia uno specifico ruolo della Corte dei Conti quale "*organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa"* nonché anche espressamente quale istituzione preposta alla vigilanza sulla gestione economica delle Regioni e referente dei Consigli regionali[242].

In definitiva il progetto di riforma della Bicamerale non eliminava i controlli sulle autonomie territoriali ma conferiva un ruolo di primario rilievo alle procedure di controllo interno e ad un soggetto istituzionale non riconducibile allo Stato-persona ma alla Repubblica nel suo insieme.

La legge costituzionale 3/2001, si è posta in modo diverso rispetto alla problematica dei controlli: essa, pur non codificando in modo esplicito in una disposizione la cessazione dei controlli preventivi sugli atti delle regioni e degli enti locali, ha, come visto, abrogato espressamente gli artt. 125 e 130 Cost. e, dunque, eliminato l'intero fondamento costituzionale della materia improntato su un rigido modello gerarchico; parimenti, nella riforma del Titolo V, non sussiste alcuna innovazione costituzionale espressa concernente il ruolo della Corte dei Conti ed il rapporto di essa con le autonomie territoriali.

In generale, le previsioni contenute nell'art. 130 e nell'art. 125 Cost. erano incompatibili con il modello istituzionale di carattere paritario delineato nel nuovo Titolo V ed espresso nella formulazione dell' art. 114 Cost.; conseguentemente, secondo una corretta impostazione in dottrina, la loro abrogazione espressa costituiva chiaramente un atto "dovuto" per la piena valorizzazione del principio di autonomia dell'art. 5[243].

---

[242] Ex art. 83 del Testo conclusivo di riforma infatti licenziato il 30.6.1997 era previsto che " *La Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell' economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni*". Nonché, in ordine alla funzione di controllo in generale cfr. art. 79 lett.f) per *cui "l 'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale sono disciplinate dai rispettivi regolamenti nel rispetto dei seguenti princìpi previsione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti anche nella tutela dei diritti dei cittadini"*.

[243] Nel senso che l'abrogazione costituisca una sorta di "atto dovuto" cfr. G.C. DE MARTIN, *Intervento,* in *Autonomie…op. cit.* 2005, 35. L'A. osserva che "*c'era un'incompatibilità sostanziale ed evidente dell'art. 130 con il nuovo quadro costituzionale: il fatto che questa norma sia stata abrogata è, dunque, una conseguenza ineluttabile dell'impostazione e di valorizzazione e responsabilizzazione dele istituzioni territoriali autonome*".

Secondo una prima riflessione, avallata anche da una iniziale ed isolata giurisprudenza amministrativa, l'eliminazione degli artt. 125 e 130 Cost. non avrebbe determinato *sic et simpliciter* l'abrogazione della legislazione concernente i controlli esterni sugli enti locali: sarebbe stata necessaria a questo riguardo, infatti, un'espressa modifica normativa dell'ordinamento a livello di legislazione ordinaria, anche per ragioni di continuità; in attesa di un'organica riforma, i Coreco e i commissari del governo avrebbero dovuto continuare ad esercitare le proprie funzioni di controllo, rispettivamente su Regioni ed enti locali, al fine di garantire il rispetto del principio de legalità da parte degli enti territoriali di livello inferiore[244].

Altri autori hanno sostenuto, in posizione intermedia l'abrogazione soltanto dell'art. 126 Tuel, relativo al controllo necessario: ciò, anzitutto, in quanto il costituente del 1948 aveva quale riferimento esclusivamente questo particolare modello di vigilanza; in secondo luogo, parallelamente, poiché l'art. 130 Cost. viene richiamato espressamente quale base giuridica soltanto dall'art. 126, mentre l'art. 127, del controllo eventuale, non richiama detta disposizione; infine perché, in base ad una considerazione più generale, soltanto il controllo coercitivo può in astratto determinare una lesione nella sfera di autonomia dell'ente di livello inferiore: nel caso di un'attività vigilanza esercitata su richiesta dello stesso organo esecutivo ovvero di membri del Consiglio essa si pone al contrario quale strumento garanzia per l'ente sottoposto al controllo .[245]

Assolutamente preferibile risulta essere però la tesi della radicale espunzione dall'ordinamento dell'intera normativa relativa ai controlli esercitati, rispettivamente, dal Co.re.co. sugli enti locali e dal commissario del governo sulle regioni: tale soluzione, accolta dalla prevalente dottrina, risulta anzitutto conforme ad un corretto utilizzo degli ordinari criteri di risoluzione delle antinomie, essendo intervenuta legge posteriore, di rango sovraordinato, assolutamente incompatibile con la disposizione normativa in oggetto.

In secondo luogo, la stessa giurisprudenza costituzionale ha, sia pure incidentalmente, preso atto della cessazione dei controlli di cui agli artt. 125 e 130 Cost , individuando in essa un elemento caratterizzante il nuovo rapporto tra Stato ed autonomie territoriali improntato su un sistema di pariordinazione: segnatamente nel nuovo titolo V della Costituzione, *"i controlli di legittimità sugli*

---

[244] A. ZUCCHETTI, *Spunti di riflessione sul sistema dei controlli* in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 438 . T. MIELE, *La rifoma costituzionale del Titolo V della Costituzionale, in www.lexitalia.it* In giurisprudenza, Tar Sicilia CT sez. II 22.3.2002 n. 539. Per una evidenziazione dei profili critici e dei diversi criteri attraverso cui comporre l'eventuale contrasto tra la normativa di legislativa ordinaria e riforma costituzionale sopravvenuta in tema di controlli cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V della Costituzione. Il caso dei controlli*, in Le Regioni, 2002, 445 e ss.

[245] G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in Giornale di diritto amministrativo, 2002, 899 e ss. Dello stesso A. *Il nuovo modello dei controlli*, in *La riforma…quaderni della Spisa op. cit.*, 2003, 207 e ss. L'A. evidenzia in particolare, alcune disposizioni costituzionali su cui fondare il nuovo modello dei controlli: l'art. 120 2° c. relativo al potere sostitutivo , l'art. 119 2° c. concernente il coordinamento della finanza pubblica, l'art. 117 2° c. lett. p) sulla potestà in materia di organi di governo, che includerebbe conseguentemente anche la normazione in materia di controlli su detti organi.

atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione (Corte Cost. 64/2005)" [246].

In terzo luogo, in tal senso è l'interpretazione resa da soggetti istituzionali, quali il Ministro degli Affari regionali, con nota del 5 dicembre 2001 e il comitato di indirizzo e coordinamento tecnico – scientifico per l'attuazione della delega ex art. 2 l. n.131/2003 (Comitato Vari), che evidenziò come "*l'abrogazione dell'art. 130 della Costituzione, facendo venir meno l'organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali ha travolto necessariamente anche la disciplina attuativa del Tuel…ritenuta immediatamente inefficace proprio perché incompatibile con l'attuale normativa costituzionale";* il chiaro intento di pervenire ad una radicale abrogazione dei controlli esterni era peraltro rinvenibile nella medesima relazione collegata alla legge di riforma costituzionale[247].

Sul punto, in senso favorevole all'abrogazione della normativa dei controlli, è peraltro intervenuto il Consiglio di Stato che ha chiaramente sostenuto come l'art. 9 della l. cost. 3/2001, "*ha efficacia precettiva diretta ed immediata, facendo venire meno in maniera radicale il regime dei controlli sugli atti degli enti locali, che poggiava sullo stesso art. 130 Cost., senza demandare all'adozione di successive disposizioni la sua concreta attuazione e assunzione di efficacia; ciò anche in quanto non è stata neppure prevista dal legislatore costituente alcuna disciplina transitoria correlata a detta abrogazione"*.[248]

---

[246] La pronuncia in oggetto prosegue precisando come" *questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995), fra le quali proprio l'art. 97 della Costituzione, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata.*"Cfr. ex multis Corte Cost. 106 del 2006, in cui apertamente si dichiara "*l'abolizione dei controlli statali"*; ovvero la 43 del 2004 relativa al potere sostitutivo sugli enti territoriali.

[247] Per una ricostruzione in questo senso cfr. C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, a cura di G.C. DE MARTIN , Roma 2005, 23 e ss. Dello stesso A. un articolo dallo stesso titolo in Le Regioni 2005, 173. Nella relazione che accompagna il testo di riforma costituzionale, segnatamente sul punto dell'abrogazione dei controlli si sottolinea la necessità di "*superare l'attuale sistema dei controlli al fine di garantire all'ente locale la pienezza del ruolo che deve necessariamente rivestire in un ordinamento che valorizza al massimo grado le ricchezze e le risorse del Paese e che si conformi alla prospettiva comunitaria che ha solennizzato al massimo grado, con la sua codificazione nel Trattato di Maastricht, il principio di sussidiarietà in base al quale è una violazione dell'ordine naturale che un'associazione più ampia e più importante si arroghi funzioni che possono essere svolte con efficienza da gruppi più piccoli e di rango inferiore*", e che "*tale rafforzamento e tale difesa vengono intese come conferimento agli organi decisionali democraticamente costituiti di una vasta autonomia per quanto riguarda le loro competenze, le modalità di esercizio delle stesse ed i mezzi necessari all'espletamento dei loro compiti istituzionali*"; e che, ancora, "*in base a questi canoni di inderogabile applicazione, l'attuale sistema dei controlli sugli atti degli enti locali denota una evidente incongruenza con la dinamica dell'esperienza comunitaria e con la tendenziale evoluzione della nostra forma di Stato in senso federale*".

[248] Cfr. Consiglio di Stato sez. V 8.8.2003 n. 4598. L'iter logico seguito dal Consiglio di Stato per sottolineare il venir meno della struttura dei controlli è alquanto rigoroso. Premesso che infatti "*Caduta la fonte normativa, programmatica e di principio, di rango costituzionale, costituente il necessario supporto logico-giuridico della disciplina dei controlli sugli atti degli enti locali e, in particolare, venuta meno la previsione di un controllo regionale sugli atti stessi, devono ritenersi, per ciò stesso, caducate ed espunte dall'ordinamento tutte le norme che su tale supporto poggiavano (primo*

La radicale abolizione dei controlli esterni di carattere gerarchico non equivale ad un'eliminazione della funzione di controllo nell'ordinamento; la dottrina e la giurisprudenza, anche a seguito della riforma costituzionale del 2001, reputano legittimo l'esercizio di un'attività di vigilanza e monitoraggio sull'azione amministrativa degli enti territoriali laddove vi sia un solido *ubi consistam* in interessi costituzionalmente tutelati [249].

A quest'ultimo proposito si sottolinea, in primo luogo, l'art. 97 Cost. concernente i principi di buon andamento ed imparzialità che informano il *modus operandi* di tutta la pubblica amministrazione nella Repubblica; in secondo luogo, la potestà legislativa esclusiva statale in materia di organi di governo degli enti territoriali ex art. 117 2°c. lett. p): conseguentemente ciò determina la possibilità del controllo in merito alla funzionalità degli stessi da parte di organi esterni; in terzo luogo, l'art. 120 Cost. 2° c. disciplinante il potere sostitutivo, implica necessariamente l'esercizio di un potere di controllo preordinato alla sostituzione: questa modalità si configura tuttavia come di carattere straordinaria ed assume un carattere di "chiusura" del sistema delle autonomie.

In quarto luogo, sul punto, rilevano le disposizioni finanziarie: anzitutto l'art. 81 Cost., sull'equilibrio delle entrate e delle spese; l'art. 117 3°c. Cost. relativamente all'armonizzazione dei bilanci pubblici e al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'art. 119 Cost., sia in relazione ai profili di coordinamento sia a quelli di perequazione; tali disposizioni

---

fra tutti, l'art. 126 del T.U. n. 267/2000, che si richiama direttamente ed espressamente proprio all'art. 130 Cost.)".In altre parole, "*le disposizioni normative attuative della disposizione ad efficacia differita di cui all'articolo 130 della Costituzione poggiavano su tale norma e facevano, per così dire, "corpo unico" con la stessa, che ne costituiva il fondamento; venuta meno la norma costituzionale di sostegno, sono cadute anche le disposizioni attuative che vi si fondavano"*. Il Consiglio di Stato, peraltro, nega la necessità di un giudizio costituzionale in merito, atteso *che "costituisce ordinario canone ermeneutico, correlato anche all'art. 15 delle "preleggi", quello per cui la caducazione della norma di rango sovraordinato sulla quale direttamente poggiano le disposizioni che ne costituiscono attuazione, viene a travolgere queste stesse disposizioni", qualora queste ultime non siano dotate di particolare forza autonoma.* In relazione all'assetto dei controlli In via generale, in ordine alle modifiche sostanziali intervenute nell'ordinamento e nell'assetto dei poteri stesso Consiglio di Stato cit. sottolineava che "*La stessa ratio legis della novella costituzionale appare, del resto, volta alla immediata soppressione dei controlli in parola, destinati, nel nuovo assetto dei rapporti stato-regioni-autonomie locali, ad essere sostituiti con la innovativa metodologia dei controlli di gestione e del controllo interno (e per quanto attiene ai bilanci, con la loro certificazione); con la piena valorizzazione dei caratteri autonomistici propri del nuovo assetto costituzionale e con la correlata esclusione, quindi, di quel controllo regionale che l'abrogato articolo 130 prevedeva e legittimava". Peraltro, riconoscere un'efficacia anche al di là dell'espressa abrogazione, avrebbe indirettamente determinato un'ultrattività dei controlli in oggetto e conseguente lesione dell'autonomia dei soggetti istituzionali coinvolti*".

[249] Per una ricostruzione della problematica, cfr. G.C. DE MARTIN, *op. cit.* 2005, 6 e ss. C. PINELLI, *op. cit*.,2005, 26 e ss. All'indomani dell'approvazione della riforma del Titolo V, favorevole ad un'interpretazione restrittiva dei controlli, cfr. M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema delle amministrazioni pubbliche,* in *Le Regioni tra riforma amministrativa e revisione costituzionale,* Atti del VIII Convegno nazionale di studi regionali, Rimini, 2002, 95: l'A. in particolare evidenziava come, eliminate le compressioni dei controlli di legittimità, regioni ed enti locali avrebbero dovuto rispondere della legittimità dei propri atti nella sede più opportuna, ossia la giurisdizione; viceversa propensi ad un'ammissibilità di controlli sulla base delle conclusioni cui era già pervenuta la Corte Costituzionale ed alla costituzione di un nuovo modello in cui la funzione di vigilanza avrebbe dovuto avere un "ancoraggio" in principi costituzionali anche R. BIN, *La funzione amministrativa,* in *Il nuovo Titolo V…op. cit*., 2002, 125 e A. CORPACI *Revisione del Titolo V della Costituzione e sistema amministrativo,* in Le Regioni 2001, 1305.

acquisiscono un valore ulteriore in ragione dei principi di derivazione comunitaria oggi espressamente propri dell'ordinamento nazionale.

Alle disposizioni esplicite si associa il principio di legalità, nella sua moderna accezione di legalità "sostanziale" e dunque, anzitutto, inteso quale conseguimento di obiettivi fissati *ex lege* secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità da parte delle amministrazioni, *in primis* quelle territoriali, titolari della maggior parte delle funzioni amministrative[250].

Il forte potenziamento dell'autonomia non contraddice ma anzi implica l'elaborazione di istituti a garanzia di rilevanti principi costituzionali nella Repubblica: la funzione di controllo assume dunque, coerentemente, un rilievo particolare anche nel nuovo ordinamento; essa costituisce infatti il principale strumento attraverso cui è possibile evitare i rischi di un federalismo "insulare" (Pinelli, De Martin) in cui cioè i diversi soggetti dell'autonomia siano isolati, privi di alcun criterio di riferimento su cui improntare la propria azione: la costituzione di un sistema di controlli nel "sistema autonomistico policentrico" (De Martin) si pone quale precondizione per lo sviluppo stesso dell'autonomia.

La funzione di controllo deve necessariamente assumere un contenuto soggettivo e funzionale profondamente diverso rispetto a quello del passato; in altri termini, mentre un tempo il controllo sulle autonomie territoriali era esercitato da soggetti espressione di un livello territoriale superiore, in veste essenzialmente "tutoria", di legittimità o persino di merito, oggi quest'ultima soluzione si configura incompatibile con il nuovo assetto delle autonomie.

In primo luogo, il principio di autonomia implica infatti la responsabilizzazione degli enti e, conseguentemente, la valorizzazione e lo sviluppo dei nuclei ed uffici interni ad essi preposti alla valutazione dell'attività amministrativa; l'auto-controllo, come delineato a partire dal d.lgs 289/1999 e nelle disposizioni del Tuel, si sostituisce progressivamente all'eterocontrollo.

Il rilievo del controllo interno e la centralità di esso nelle dinamiche dell'amministrazione sono espresse nell'art. 2 l.131/2003: nell'attuazione della delega il Governo avrebbe dovuto infatti "*attribuire all'autonomia statutaria degli enti locali la potestà di individuare sistemi di controllo interno, al fine di garantire il funzionamento dell'ente, secondo criteri di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, nonché forme e modalità di intervento, secondo criteri di neutralità, di sussidiarietà e di adeguatezza, nei casi previsti dagli articoli 141, commi 2 e 8, 193,*

[250] L'analisi delle disposizioni costituzionali su cui fondare un nuovo sistema dei controlli è stata effettuata in dottrina da numerosi autori; in particolare cfr. G. D'AURIA, *op. cit.* 2003, 1463; G.C. DE MARTIN, *op. cit.* 37 e ss. ; C. PINELLI *op. cit.* 27 e ss. C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* parte generale a cura di G. CORSO e V. LO PILATO, Milano, 2006, 463 e ss. In particolare 492 e ss. in cui, accanto alle disposizioni citate nel testo, l'A. evidenzia l'importanza dell'art. 117 lett. p) in ordine alla funzioni fondamentali, secondo un'impostazione che qui non si condivide, per cui la potestà in ordine al conferimento delle funzioni fondamentali, implicherebbe necessariamente anche quella della disciplina del controllo delle stesse in ragione dell'accessività della funzione di controllo; al contrario, assolutamente corretto il richiamo all'art. 117 lett. r) in ordine al coordinamento statistico ed informativo come fondamento dei controlli.

comma 4, 243, comma 6, lettera b), 247 e 251 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267": la previsione di controlli interni è conseguentemente preordinata non ad un mero accertamento della legalità formale ma, al contrario, ad una valutazione dell'azione amministrativa nel suo complesso; inoltre, la struttura preposta all'attività di vigilanza, dovrà essere specificatamente preordinata ad una verifica del rispetto dei principi di bilancio e, in genere, ai profili finanziari della gestione[251].

La sola previsione di controlli interni si configura tuttavia insufficiente a costituire un sistema coordinato ed efficace di verifiche dell'azione amministrativa degli enti territoriali: a riguardo, sia per soddisfare esigenze di coesione dell'amministrazione statale con quella locale sia di coordinamento complessivo della finanza pubblica, nonché al fine di stimolare gli stessi controlli interni, risulta essere necessaria l'elaborazione di un insieme di controlli esterni sulle autonomie territoriali.

In questo senso, peraltro, è il disegno normativo nella cd. "Carta delle Autonomie" volto alla costituzione di un sistema integrato di controlli, relativo anzitutto alla valorizzazione dei nuclei di valutazione interni ma anche caratterizzato dal principio di collaborazione di questi con quelli esterni: ciò al fine di costituire una nuova generale funzione di controllo dell'ordinamento che abbia quale obiettivo prioritario quello di assicurare il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonchè parimenti, la sana gestione finanziaria negli enti di riferimento, su tutti i livelli di governo territoriale[252].

Conseguentemente, a livello strutturale e funzionale, è possibile distinguere, nell'ambito dei controlli esterni, quelli preordinati ad assicurare un certo grado di coerenza e coordinamento al

[251] La successiva lett.f) del 2° c. della legge La Loggia contempla inoltre una modalità di controllo sulle finanze prevedendo espressamente "*una disciplina di princìpi fondamentali idonea a garantire un ordinamento finanziario e contabile degli enti locali che consenta, sulla base di parametri obiettivi e uniformi, la rilevazione delle situazioni economiche e finanziarie degli enti locali ai fini della attivazione degli interventi previsti dall'articolo 119, terzo e quinto comma, della Costituzione, anche tenendo conto delle indicazioni dell'Alta Commissione di studio di cui all'articolo 3, comma 1, lettera b), della legge 27 dicembre 2002, n. 289*." Sui controlli interni in generale si richiama la bibliografia citata nel cap.II; con riferimento alle problematiche del controllo interno nelle autonomie territoriali, si segnala recentemente G. C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e buon andamento Atti de 52° Convegno di Studi amministrativi. Varenna 21-23 settembre 2006 I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* in corso di pubblicazione e in www.astrid-online.it. L'A. sottolinea l'ampia potestà normativa in materia oggi conferita agli enti territoriali, ma, parallelamente, lo scarso utilizzo di essa da parte degli enti stessi anche in ragione di incertezze di fondo che caratterizzano la (lunga) fase di attuazione del Titolo V della Costituzione. In via generale, inoltre, la centralità del modello dell'autocontrollo, per l'A., si collega strettamente al progressivo abbandono del modello di verifica della legalità formale a vantaggio della legalità sostanziale dell'azione amministrativa di ciascun soggetto dell'autonomia: da un lato questa deve avvenire infatti nel rispetto del principio costituzionale del buon andamento, dall'altro deve caratterizzarsi per essere trasparente e consentire la verifica delle minoranze. L'autonomia normativa degli territoriali costituisce in definitiva un'opportunità per modulare il controllo interno anche in ragione delle diverse specificità degli enti territoriali.

[252]Cfr. la proposta AS 1464 presentata il 20.1.2007 cd. "Carta delle Autonomie", mai approvata definitivamente e che costituisce esempio di in attuazione del Titolo V parte II della Costituzione; il governo era legittimato a "*disciplinare un sistema integrato di garanzie e controlli, anche di carattere collaborativi al fine di garantire l'ottimale funzionamento secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicita`, buon andamento, imparzialita`,anche in vista di assicurare la legittimita`,la qualita` dei servizi erogati e l'adeguatezza organizzativa"*

sistema della finanza pubblica allargata; in secondo luogo, parallelamente, quelli preordinati al miglioramento dell'azione amministrativa in termini di efficienza ed economicità: entrambi, sia pure di diversa natura, sono di carattere collaborativo e senza alcuna finalità repressiva.

A livello soggettivo, particolari perplessità pone oggi l'attribuzione di una funzione di vigilanza ad un ufficio espressione dell'amministrazione centrale ovvero di un ente di un livello territoriale immediatamente superiore a quello sottoposto al controllo; al contrario, il ruolo della Corte dei Conti, organo imparziale, neutro ed espressione dello Stato comunità, nell'esercizio di una funzione di controllo esterno sugli enti territoriali si configura maggiormente idoneo a soddisfare la duplice esigenza di rispettare il principio di autonomia e, nel contempo, realizzata una funzione di controllo efficace volta a ricondurre ad unità il sistema.[253].

La costituzione di un modello di controlli nella Repubblica delle Autonomie assume quali linee di tendenza dunque, in primo luogo, la valorizzazione dei controlli interni, espressione di autonomia, e, parallelamente, su un altro piano ma strettamente connesso con il precedente, il mantenimento di controlli esterni, circoscritti ad ambiti ben definiti ed esercitati preferibilmente da soggetti posti in posizione di terzietà e neutralità rispetto a soggetti sottoposti al controllo: la preferenza per soggetti "neutri" non esclude tuttavia aprioristicamente l'ammissibilità per controlli esterni esercitati da soggetti su un piano di livello superiore, purchè in casi tipizzati *ex lege* ed esercitati con modalità collaborative.

Rilievo preminente, nel particolare contesto istituzionale a seguito della l. cost. 3/2001, assume l'aspetto finanziario nella gestione dei singoli enti; l'autonomia infatti si declina anche e soprattutto sul piano della finanza pubblica, sia sul piano delle entrate che su quello delle spese: conseguentemente si pone necessaria una vigilanza sul corretto esercizio dell'attività economica dei diversi soggetti istituzionali al fine di garantire la tenuta complessiva della finanza pubblica "allargata", non più ristretta cioè allo Stato persona.[254]

Il controllo finanziario sulle autonomie, si pone come strumentale alla realizzazione dello stesso principio di buon andamento ex art. 97 Cost. giacchè, come correttamente rilevato, non è possibile un'azione amministrativa ispirata ai canoni di efficienza, efficacia, economicità senza valutare, come precondizione, il *quantum* ed il *quomodo* della spesa delle risorse disponibili; inoltre, la funzione di vigilanza in esame mira a garantire l'equilibrio delle finanze pubbliche ex art.

---

[253] In questo senso espressamente F. STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in Riv. Corte dei Conti, 2003, 309 secondo cui è evidente che la riforma del Titolo V "*non solo non abbia introdotto nessuna statuizione che possa ritenersi in contrasto con questa decisione, ma al contrario contenga nuovi principi, quelli sul coordinamento finanziario e la perequazione finanziaria, che ancor più legittimano la previsione di controlli esterni sul sistema gestionale e finanziari"*; nel medesimo senso più recentemente C. CHIAPPINELLI, *op. cit.* 2006 , 484

[254] E. BALBONI, *Le garanzie esterne per la sana gestione finanziaria e le esigenze di una loro armonizzazione*, in *Autonomie locali…op. cit.* ,a cura di G. C. DE MARTIN, Roma 2005, 67 e ss.

81 Cost, che oggi assume un significato ancor più rilevante del passato, anche in ragione delle disposizioni europee in tema di patto di stabilità[255].

Conseguenza delle premesse è la centralità del ruolo della Corte dei Conti; a livello strutturale essa è infatti organo dello Stato-comunità o, secondo altra definizione, della Repubblica, nell'accezione oggi accolta ex art. 114 Cost. Quale soggetto "neutro", tecnico, essa opera in posizione di assoluta indipendenza e terzietà e diviene titolare del potere di controllo senza che ciò possa in alcun modo tradursi in una lesione della sfera di autonomia dei soggetti vigilati.

Nella premessa alla relazione al Rendiconto dello Stato nel 2001, cronologicamente la prima in seguito all'approvazione della l. cost. 3/2001, emerge chiaramente la consapevolezza del ruolo che il superiore organo di controllo avrebbe necessariamente assunto a seguito della riforma: in particolare, è contenuto nella relazione, "*nel nuovo ordinamento federale della Repubblica si rafforza la domanda di una funzione di garanzia come quella offerta dalla Corte dei Conti, a tutela dell'unità dell'ordinamento giuridico, degli equilibri della finanza pubblica, del buon andamento dell'attività dell'amministrazione e si accentua l'esigenza di rafforzare l'ausiliarietà del controllo esterno affidato alla Corte dei Conti nei confronti del Parlamento dei consigli regionali e delle assemblee elettive degli enti locali e degli organi di governo ai diversi livelli territoriali*"[256] .

E' proprio in ragione del policentrismo organizzativo ed istituzionale, che viene ancor più in rilievo dunque il ruolo unificante che la Corte assume nell'intero sistema amministrativo: ciò, sia indirettamente, nello svolgimento della sua funzione di controllo a livello centrale e locale sia, direttamente, attraverso l'emanazione di linee guida cui i singoli controllori devono attenersi o nell'esercizio di attività consultiva a beneficio delle amministrazioni locali[257].

L'ordinamento conosce, inoltre, ulteriori modalità e forme di controllo nei confronti delle autonomie territoriali al di fuori degli schemi elaborati.

---

[255] Sulla correlazione tra buon andamento e sana gestione finanziaria cfr. V. CERULLI IRELLI *La posizione costituzionale della Corte dei Conti tra funzioni di controllo e giurisdzione* in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme) Atti del 51° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione* Milano, 2006, 403: secondo l'A. i principi costituzionali che reggono l'attività della Corte dei Conti "*ruotano intorno a quello che può essere denominato il principio della sana e regolare gestione finanziaria (e contabile) di tutte le pubbliche amministrazioni o del divieto di sperpero del pubblico denaro*"…l'A. prosegue sostenendo "*indiscutibilmente questi principi si collegano al principio costituzionale del buon andamento che vincola tutte le amministrazioni pubbliche...l'applicazione di questi principi rende necessaria l'organizzazione di un sistema di controlli avente ad oggetto la gestione finanziaria che investa tutte le pubbliche amministrazioni*".

[256] Nella relazione, in particolare, si evidenzia altresì come la scomparsa dei controlli ex artt. 125 e 130 Cost. non solo non escluda ma anzi richieda, per la tenuta della finanza pubblica, l'elaborazione di modelli di controllo successivi, finanziario e contabile, sui risultati della gestione finanziaria e l'attività amministrativa. La relazione in oggetto è in www.corteconti.it; a commento cfr. F. BATTINI *La relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001: la premessa e le valutazioni sul "buco nero" dei conti pubblici,* in Giornale di diritto amministrativo 2002, 987: l'A. sostiene che il controllo finanziario della Corte sia costituzionalmente necessario e che la funzione ausiliaria di essa al Parlamento dovrebbe essere ancorata anche, parallelamente alla Commissione bicamerale per gli affari regionali.

[257] F. BATTINI, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005, 723.

In primo luogo, si sottolinea l'attività svolta dalle prefetture nell'ambito del territorio di riferimento, finalizzata ad assicurare il rispetto dell'ordine pubblico da parte delle amministrazioni territoriali: la vigilanza, in questi casi, risponde ad esigenze di carattere eminentemente statale e dunque *nulla quaestio* circa l'eventuale lesione della sfera di autonomia.[258]

Problematiche assolutamente differenti, nel nuovo assetto istituzionale, pongono invece i cd. "controlli sostitutivi" i quali configurano un'attività di vigilanza strumentale ad un eventuale e successiva sostituzione di un ente di livello superiore nei confronti di uno inferiore: in questi casi sussiste pur sempre dunque un rapporto interistituzionale tra enti di diverso livello.

A riguardo si distingue il potere sostitutivo ex art. 120 Cost, riconosciuto espressamente al governo, in casi di particolare gravità (sicurezza, ordine pubblico, rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, obblighi di derivazione comunitaria) e disciplinato dall'art. 8 della l.131/2003, dagli "*ulteriori poteri sostitutivi*" ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale ammissibili e non lesivi dell'autonomia degli enti territoriali, a particolari condizioni, anche a seguito della riforma del Titolo V.[259]

Questi ultimi, segnatamente, possono essere esercitati qualora il potere sia espressamente previsto da legge, attraverso un procedimento collaborativo, che coinvolga cioè gli enti stessi sottoposti alla sostituzione, in assenza di discrezionalità circa l'adozione del provvedimento, ed esclusivamente da organi di governo in grado di assumersi la responsabilità politica della sostituzione stessa nei confronti della collettività; la Corte costituzionale ha, in definitiva, codificato" un vero e proprio statuto concernente il potere sostitutivo nel nuovo ordinamento.[260]

---

[258] Esemplificatamene, si sottolineano le disposizioni concernenti la vigilanza sugli organi dell'ente di governo territoriale (obbligo di convocazione del consiglio da parte del sindaco, regolare funzionamento della Giunta ovvero dell'organo ovvero). In particolare, ex art. 135 del Tuel , il prefetto qualora ritenga, sulla base di fondati elementi comunque acquisiti, che esistano tentativi di infiltrazioni di tipo mafioso nelle attivita' riguardanti appalti, concessioni, subappalti, cottimi, noli a caldo o contratti similari per la realizzazione di opere e di lavori pubblici, ovvero quando sia necessario assicurare il regolare svolgimento delle attivita' delle pubbliche amministrazioni, richiede ai competenti organi statali e regionali gli interventi di controllo e sostitutivi previsti dalla legge. Ai medesimi fini indicati nel comma 1 il prefetto puo' chiedere che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimita' le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti, con le modalita' e i termini previsti dall'articolo 133, comma 1. Le predette deliberazioni sono comunicate al prefetto contestualmente all'affissione all'albo.

[259] Sui poteri sostitutivi cfr. recentemente, e con un ampia disamina degli aspetti critici emersi, S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie territoriali,* in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali,* parte generale, a cura di G. CORSO e V. LO PILATO, Milano, 2006. Successivamente all'approvazione della riforma del titolo V e della l.131/2003 che ex art. 8 ha disciplinato le sue modalità operative, il potere sostitutivo è stato oggetto di numerosi studi in dottrina: tra gli aspetti problematici affrontati il carattere della sostituzione (se solo normativa o anche amministrativa), il rispetto del principio di leale collaborazione, l'eventualità della sostituzione: tra i varii autori A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebung,* in www.associazionedeicostituzionalisti.it; C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali una riforma con (poche) luci e (molte) ombre,* in Le Regioni, 2001, 1358 R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.),* in Giurisprudenza costituzionale 2004, 3389. V. CERULLI IRELLI, *Art. 8* in *Legge La Loggia-op. cit. 2003,* 176 e ss.

[260] La giurisprudenza costituzionale sui poteri sostitutivi ulteriori è particolarmente ampia: cfr. Corte Cost. nn 43, 69,70,71,72,73,74,112,140,172,173,227,227 del 2004; 167 del 2005.

Il legame tra controlli ed esercizio del potere sostitutivo è sempre risultato evidente in dottrina essendo i primi strutturalmente e funzionalmente finalizzati in via strumentale all'esercizio del secondo; in base ad una recente ed efficace ricostruzione, tuttavia il potere sostitutivo, sia esso quello dell'art. 120 Cost, sia quello *ulteriore*, si pone su un piano diverso rispetto alla funzione di controllo *tout court*.

A livello funzionale, la sostituzione implica infatti il mancato esercizio dell'attività amministrativa ovvero una non corretta o inefficace azione da parte del soggetto titolare del relativo potere a provvedere mentre il controllo deve essere esercitato indifferentemente; in secondo luogo, il potere sostitutivo viene esercitato da un organo politico (governo della Repubblica nel caso dell'art. 120); infine, con particolare riferimento alla sostituzione ex art. 120 Cost. a livello sistematico, la Costituzione tace sulla funzione di controllo *strictu sensu* intesa[261].

Il potere sostitutivo, in ragione di quanto esposto, risulta quindi essere di amministrazione attiva e non ausiliaria come il controllo.

3.2 L'(inattuato) art. 119 Cost.: il nuovo assetto della finanza pubblica nella Repubblica delle autonomie e il cd. "federalismo fiscale" in un policentrismo organizzativo.

L'esigenza di controlli esterni nell'ordinamento repubblicano a seguito della l. cost. 3/2001 è particolarmente avvertita nel settore della finanza pubblica; l'art. 119 Cost. riconosce oggi espressamente a tutti gli enti di governo territoriale "*autonomia finanziaria di entrata e di spesa*": in primo luogo non si distingue più, dunque, come nella precedente formulazione del testo, tra le Regioni, da un lato, e Province e Comuni, dall'altro; in secondo luogo, lo *spatium* di autonomia coinvolge espressamente sia il momento impositivo sia quello di erogazione delle spese, con riferimento all'*an*, al *quomodo* ed al *quantum*[262].

---

[261] A. POLICE, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali,* in Atti del 52° Convegno di studi amministrativi Varenna 21,22,23 settembre 2006 , in corso di pubblicazione. Sulla stretta connessione tra il momento del controllo e quello della sostituzione cfr. F.G. SCOCA, *Potere sostitutivo ed attività amministrativa di controllo,* in *Aspetti e problemi dell'esercizio dell'esercizio del potere di sostituzione nei confronti dell'amministrazione locale,* Milano, 1981, 25. che rileva espressamente come il controllo e la sostituzione costituiscano "un procedimento finalizzato alla realizzazione di un interesse pubblico che è unitario".

[262] Sul problema dell'autonomia finanziaria come centrale, nel precedente modello istituzionale, cfr. C. MORTATI *Istituzioni di diritto pubblico* II, Paodva, 1991, 906. L'A. in particolare, rileva come essa sia "*pietra angolare dell'autonomia regionale"*. In via generale sull'art. 119 Cost e per uno specifico raffronto con il precedente testo costituzionale F. BASSANINI, *Principi e vincoli in materia di finanza regionale e locale nel nuovo art. 119 Cost.* in www.astrid-online.it; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista difronte alla nuova Costituzione,* in Le Regioni, 2001, 1425 e ss.; T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale,* Milano, 2005, 285. Nel modello precedente l'attenzione era rivolta essenzialmente alle Regioni, mentre scarso rilievo assumeva la finanza degli enti locali; in secondo luogo, la centralità normativa del finanziamento era propria della legge statale che determinava forme e limiti della finanza regionale nonché la coordinava con quella di Comuni e Province; in terzo luogo, in assenza di una specifica indicazione della Carta, era dubbio il rilievo da attribuire rispettivamente alla finanza diretta rispetto a quella, largamente dominante, di "trasferimento"; ulteriore aspetto problematico era la definizione della *qualitas* della potestà legislativa regionale in materia: se meramente attuativa ovvero concorrente. La legislazione ordinaria attuativa dell'art. 119 (a partire dalla legge 281/1970 con successive modifiche l. 158/1990 e 133/1999)

Problema preliminare, ai fini dell'individuazione dei soggetti competenti a disciplinare il sistema delle fonti di entrata, è costituito dall'individuazione della potestà normativa in materia tributaria: a questo proposito, si sottolinea, lo Stato è titolare espressamente della potestà legislativa esclusiva in ordine al "*sistema tributario e contabile dello Stato; perequazione delle risorse finanziarie"* (art. 117 2° c. lett. e Cost.) e della potestà concorrente (dunque circoscritta alla determinazione dei principi fondamentali) in relazione all' "*armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica pubblica e del sistema tributario"* (art.117 3°c. Cost.).

L'autonomia impositiva riconosciuta alle autonomie territoriali è particolarmente ampia: in particolare, si sottolinea come esse "*stabiliscono ed applicano"* tributi propri, secondo la formulazione dell'art. 119 Cost. 2°c.: tale espressione, particolarmente incisiva, sembra legittimare l'interpretazione secondo cui le Regioni possano, pur in assenza di una legge di coordinamento statale, istituire tributi propri, individuandone presupposti, modalità di riscossione, e procedure di prelievo fiscale.

A quest'ultimo proposito la giurisprudenza costituzionale ha però espresso il principio per cui l'attuazione del sistema complessivo di autonomia finanziaria delineato ex art. 119 debba in ogni caso avvenire previa emanazione da parte dello Stato di una legge organica di attuazione; secondo la Corte "*non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale";* in definitiva, *"si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali"*[263].

Coerentemente con queste ultime conclusioni, nello studio dell'"Alta Commissione per l'attuazione del federalismo fiscale" viene evidenziato, in relazione alla potestà regionale, che "*si tratterà tuttavia di un potere che potrà essere limitato, più o meno intensamente, dai principi fondamentali statali relativi al coordinamento*"[264].

---

individuò le forme di entrata delle Regioni, tra cui, ad esempio, l'imposta sulle concessioni statali dei beni del demanio, le tasse sulle concessioni regionali, l'addizionale regionale Irpef, la tassa automobilistica regionale. A parziale modifica del modello intervenne il dlgs 56/2000, con rafforzamento del principio autonomistico, la soppressione dei fondi a destinazione vincolata, una rimodulazione complessiva dell'assetto dei tributi locali.

[263] Corte Cost. 37/2004.

[264] Per una ricostruzione del fenomeno impositivo nel nuovo ordinamento cfr. ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione conclusiva dei lavori* in www.astrid-online.it. Segnatamente, nella relazione si sviluppa un'argomentazione favorevole al riconoscimento di un'autonomia maggiore alle regioni in relazione alla possibilità di istituire tributi: essa tuttavia "*appare condivisibile se considerata insieme alla riserva dello Stato dei principi fondamentali del coordinamento tributario, cfr. Corte Cost. 533/2002*", che potrebbe limitare lo *spatium* dell'autonomia ai settori in cui le basi imponibili non siano soggette a tassazione da parte dello Stato. La tesi del coordinamento troverebbe ulteriore conforto nell'equiparazione tra le Regioni stesse e gli enti locali, privi di potestà legislativa.

Malgrado l'equiparazione tra Regioni ed enti locali, il rilievo dell'art. 23 Cost. e del principio di legalità ivi contenuto circa la previsione di prestazioni patrimoniali a carico dei cittadini, implica una riflessione ulteriore circa lo *spatium* di autonomia riconosciuto a comuni e province giacchè questi sono privi di potestà legislativa: è da ritenere che il tributo *proprio* dell'ente locale sia espressione di un combinato tra potestà legislativa della Regione (esclusiva ma non assoluta) e potestà regolamentare dell'ente locale; la legislazione statale in materia potrà intervenire soltanto a finalità di coordinamento ex art. 117 Cost: in altri termini, il "mosaico" della normativa nel settore degli enti locali si sviluppa su tre livelli: legislazione statale, legislazione regionale e normazione degli enti locali[265].

Il *plus* dell'autonomia degli enti locali rispetto al precedente ordinamento ha un proprio fondamento soprattutto nell'art. 119 Cost. e nel principio di autonomia ivi contenuto; esso si risolverà nella possibilità di definire con maggiore nettezza gli elementi strutturali dell'imposta. [266]

L'art. 119 delinea inoltre il quadro della fiscalità e delle risorse dei singoli enti.

In ordine agli strumenti di finanziamento dell'attività degli enti territoriali, questi sono costituiti, anzitutto, da "*tributi ed entrate propri*" e, congiuntamente, da "*compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio*"; a questi si aggiunge un fondo perequativo istituito con legge dello Stato, per i territori con meno capacità fiscale per abitante: secondo un'interpretazione ormai prevalente in dottrina quest'ultima voce deve avere carattere suppletivo e residuale dovendo gli enti ricorrere prioritariamente alle risorse connesse al proprio territorio.

A fini definitori, il termine "*tributo proprio*" individua esclusivamente, nel nuovo ordinamento, un tributo istituito con legge regionale ovvero, nel caso sia proprio di Comuni e Province, disciplinato nei suoi caratteri essenziali da regolamenti locali, nel rispetto dei principi di

---

[265] La giurisprudenza costituzionale sottolinea comunque il profondo nesso tra finanza regionale e locale: in particolare "*la stretta connessione, in particolare […] in tema di finanza regionale e locale, tra le attribuzioni regionali e quelle delle autonomie locali consente di ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali"* (Corte Cost. 417/2005 e Corte Cost. 196/2004).

[266] Per una ricostruzione in questo senso cfr. F. GALLO, *Il nuovo art.119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del federalismo fiscale: una proposta*, a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, – Astrid Bologna, 2003, 163. Cfr. sul punto anche Corte cost. 37/2004 "*Per quanto poi riguarda i tributi locali, si deve aggiungere che, stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale). Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti*".

coordinamento della finanza pubblica stabiliti a livello statale: il criterio è quindi quello della disciplina e non della destinazione del gettito.[267]

Le "*compartecipazioni al gettito*" costituiscono un elemento complementare del precedente: pur essendo "ancorate" ad un imposizione fiscale dello Stato, tuttavia sono strettamente connesse, per esplicita previsione, al territorio di riferimento.

Tale modalità di finanziamento può concretamente avvenire in base (almeno) a due differenti procedure individuate in dottrina; secondo una prima impostazione i fondi affluirebbero direttamente, in riferimento ad indici prestabiliti, alle Regioni ove i redditi sono stati prodotti; altra corrente reputa preferibile che, quantificato il gettito complessivo nazionale della singola imposta, questo debba essere poi ripartito in una fase successiva su base regionale e, conseguentemente assegnata, in ragione dell'aliquota di compartecipazione, ai singoli enti; alquanto problematico, sul punto è infine la ricostruzione del concetto di *riferibilità* al territorio: essa può coincidere con il gettito riscosso, o a quello prodotto nel territorio dal momento della non coincidenza tra i due fattori.[268]

Alle due voci si aggiunge il "*fondo perequativo*", senza vincoli di destinazione, disciplinato a livello statale: il criterio orientativo, al fine di individuare gli enti beneficiari di detta è quello della "*minore capacità fiscale per abitante*"; l'art. 119 non specifica né le modalità di finanziamento di detto fondo né se detta perequazione debba essere finalizzata all'eliminazione, ovvero alla riduzione delle differenze tra i distinti livelli di governo: la dottrina reputa preferibile quest'ultima opzione in quanto maggiormente coerente con l'impianto del nuovo titolo V, improntato a criteri di sussidiarietà e differenziazione[269].

I tributi propri, le compartecipazioni ed il fondo perequativo devono finanziare "*integralmente*" le funzioni attribuite all'ente locale di riferimento; la Costituzione non distingue dunque tra funzioni fondamentali attribuite *ex lege* statale e livelli essenziali da un lato, e l'insieme

---

[267] Cfr anche Corte Cost. 37/2004 secondo cui possono definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), i tributi che siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi comunque assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. In questo senso cfr. Corte Cost. 296/2003; il vecchio ordinamento prevedeva invece tributi propri quali quelli attribuiti con leggi statali alle Regioni. A livello sistematico è possibile quindi individuare nel nuovo ordinamento finanziario cinque diverse modalità di imposizioni fiscali: tributi istituiti dalla legge statale e il cui gettito rimane allo Stato (erariali in senso stretto); tributi istituti con legge statale, il cui gettito è devoluto agli enti substatali e che sono rimessi, per alcuni limitati profili (sovrimposte e compartecipazione addizionali) all'autonomia regionale e locale; tributi istituti con legge statale e rimessi all'autonomia regionale e locale che può attivarli o meno; tributi istituiti e stabiliti da legge regionale; tributi istituiti con legge regionale ma rimessi all'autonomia locale , che dovrebbe disporre di ampi margini dell'autonomia locale.

[268] P. GIARDA, *op. cit.* 2001, 1435 distingue tra vecchio testo che espressamente definiva "quote tributi erariali" e che aveva una portata maggiormente ampia rispetto al nuovo testo. Sul punto anche F. GALLO. *op. cit*., 177.

[269] Per uno sviluppo generale del problema A. BRANCASI, *Uguaglianze disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Studi in onore di G. Berti*, I, Napoli, 2005, 375.

delle altre funzioni dall'altro: la totalità delle funzioni in oggetto deve avere una completa copertura dalle singole voci di entrata come definite ex art. 119 Cost.

La fisionomia delle entrate di ciascun ente del governo territoriale si pone quindi tendenzialmente in modo autonomo rispetto agli altri.

La Corte Costituzionale sul punto, è stata particolarmente precisa nell'indicare un esplicito divieto per lo Stato di comprimere l'autonomia finanziaria "*sopprimendo, semplicemente senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni ed agli enti locali"* ovvero predisponendo *"un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119"* [270] .

Più recentemente è stato in ogni caso specificato dalla giurisprudenza costituzionale, come non possa considerarsi precluso *tout court* l'intervento statale in ordine alla disciplina dei tributi partecipati, giacchè "*nell'attivazione della leva fiscale, non può reputarsi che ogni intervento, modificativo di un tributo il quale, in ragione di siffatta modificazione, comporti un minor gettito per le Regioni, debba «essere accompagnato da misure compensative per la finanza regionale, la quale – diversamente – verrebbe ad essere depauperata"* (Corte Cost. 155/2006 e n. 431/2004); unico limite è costituito dall'ipotesi in cui tali modificazioni "*siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e, in definitiva, rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione stessa dispone per l'adempimento dei propri compiti*" [271].

L'orientamento in oggetto, che garantisce la possibilità per lo Stato di intervento unilaterale nella sfera finanziaria locale, è stato particolarmente criticato in dottrina in quanto lesivo dell'autonomia degli enti in assenza sia di adeguati strumenti partecipativi durante il procedimento della decisione statale sia di adeguati strumenti compensativi .[272]

---

[270] Corte Cost. 26.1.2004 n. 37; la Corte dopo avere rilevato come "*L'attuazione di questo disegno costituzionale richiede però come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali* " sottolinea che " *… oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché "incorporati", per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato" sulla pronuncia in oggetto*". La Corte auspica altresì una normativa di principi contenuti nella legge di coordinamento dello Stato. Sulla sentenza cfr. M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'art. 119 Cost*., in www.federalismi.it.

[271] Prosegue la Corte costituzionale "*Ciò in quanto – come precisato dalla sentenza appena richiamata – deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che, per effetto di plurime disposizioni, contenute nella stessa legge finanziaria oggetto di impugnazione principale o in altre leggi, il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»"*

[272] Specificatamente, sulla sentenza 155/2006 cfr. A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti nel settore*

L'autonomia impositiva, che si coniuga con il principio del finanziamento delle funzioni amministrative in via prioritaria attraverso gli strumenti della fiscalità territoriale, è strettamente connessa con quella di spesa: agli enti del governo territoriale viene riconosciuto il potere di disporre delle proprie entrate e, più in generale, delle proprie risorse, secondo i propri indirizzi politici ed in base alle diverse necessità emergenti dal territorio ed espresse nei bilanci di previsione, annuale e pluriennale.

In via generale, le disposizioni in tema di autonomia di spesa presenti in Costituzione, secondo l'interpretazione resa nella giurisprudenza costituzionale, hanno natura immediatamente precettiva a differenza di quelle sull'autonomia fiscale, giacchè, come specificato "*fin d'ora lo Stato può e deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole*".

La Costituzione sul punto pone in ogni caso, un divieto particolarmente incisivo a carico degli enti locali, ossia quello dell'indebitamento, se non per finanziare spese di investimento; viene codificata, in altri termini, la cd. *golden rule* per cui debiti in bilancio sono ammessi esclusivamente qualora essi siano finalizzati alla realizzazione di utili futuri: in ogni caso, lo Stato non è soggetto alla garanzia per eventuali indebitamenti di spesa da parte delle autonomie locali.

L'autonomia di spesa, a rigore, non subisce altre limitazioni nel nuovo testo costituzionale.

Coerentemente con tale impostazione, la giurisprudenza costituzionale giudica non compatibili con il modello di ordinamento del titolo V i fondi "vincolati", ovvero quei finanziamenti di derivazione statale e destinati a determinati settori secondo specifiche indicazioni del governo statale: la Corte, dopo aver precisato come le funzioni amministrative debbano essere integralmente finanziate con gli strumenti di cui all'art. 119 2° c. Cost, ha, fin dalle prime pronunce dopo la l. cost. 3/2001, chiaramente affermato che è "*contraria alla disciplina costituzionale vigente la configurazione di un fondo settoriale di finanziamento gestito dallo Stato, che viola in modo palese l' autonomia finanziaria sia di entrata che di spesa delle regioni e degli enti locali e mantiene allo Stato alcuni poteri discrezionali nella materia cui si riferisce*".(Corte Cost. 370/2003).

La Corte ha individuato in pronunce successive un residuo spazio per la finanza derivata esclusivamente in due distinti settori : "*nell'attuazione di discipline dettate dalla legge statale nelle materie di propria competenza, o della disciplina degli speciali interventi finanziari in favore di determinati Comuni, ai sensi del nuovo articolo 119, quinto comma*". (Corte Cost. 16/2004 e 49/2004): tali argomentazioni non valgono certo a ridurre il principio di "tipicità" delle entrate degli enti locali oggi chiaramente espresso nell'art. 119, come pure taluni autori hanno sostenuto, ma

---

pubblico, in Giurisprudenza costituzionale, 2006, 1425; l'A. in particolare sottolinea il rilievo dello scrutinio in ordine alla "copertura finanziaria" e alla sufficienza di risorse sulle decisioni contenute nella legge statale.

soltanto a circoscrivere con maggiore nettezza gli ambiti di operatività dell'intervento statale limitati a particolari settori, sia pure di notevole rilievo.[273]

In definitiva, sul punto, l'erogazione diretta di fondi dall'amministrazione centrale statale agli enti territoriali, per finalità specifiche individuate *ex ante*, non costituisce lesione di autonomia ma soltanto strumento necessario per la realizzazione funzionale e strutturale di alcuni obiettivi che la Costituzione pone in capo allo Stato.

Il sistema di finanza pubblica si configura oggi dunque caratterizzato dal riconoscimento di una profonda autonomia dei singoli enti: il modello di finanza derivata risulta essere chiaramente recessivo rispetto a quello fondato sulla compartecipazione dei tributi erariali ovvero, in prospettiva futura, ad un modello di *finanza propria*; segnatamente, il principio di autofinanziamento delle funzioni amministrative costituisce la logica conseguenza del parallelismo tra responsabilità del finanziamento e responsabilità della disciplina, oggi riconosciuto dalla Corte costituzionale quale asse portante nel nuovo Titolo V[274].

La definizione del sistema tributario degli enti locali è ancor più rilevante se si considera come l'art. 119 debba coniugarsi con i principi innovativi contenuti nel complessivo Tit. V parte II della Costituzione: l'attribuzione delle funzioni amministrative in via prioritaria ai Comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà, implica naturalmente che l'ente locale maggiormente prossimo ai cittadini debba essere titolare anche di risorse finanziarie proprie adeguate alle proprie necessità di governo, ovvero, in altri termini, debba essere posto comunque in condizioni di autosufficienza per l'esercizio effettivo delle proprie funzioni.

Il principio di responsabilità politica, che caratterizza i rapporti tra ente locale e collettività di riferimento, si coniuga con il modello finanziario dell'art. 119 Cost.: ciascun organo di governo territoriale risponde all'elettorato dell'efficiente esercizio della propria autonomia e, in particolare, del rapporto tra livello di pressione fiscale e qualità di servizi erogati.

---

[273] Sul tema delle limitazioni alle singole voci di bilancio cfr. anche Corte Cost 390/2004 secondo cui la previsione di un vincolo di spesa specifico "*si traduce in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area […] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri […] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi*" .Problema connesso è quello dell'individuazione del criterio di allocazione delle risorse: cioè se detti finanziamenti ex art. 119 Cost. debbano essere rapportati alle funzioni amministrative ovvero a quelle legislative, cfr. sul punto M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sent. n.16 e n. 49),* in www.federalismi.it e C. SALAZAR, *"L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e flessibilizzazione",* in www.giurcost.org. In tema di fondi vincolati, la Corte ha recentemente affermato come la formazione di un fondo per finalità di interesse generale quali la realizzazione dei progetti individuati dal Piano innovazione sviluppo occupazione (PIC), ed incidente in materie non soltanto statali ma anche di carattere concorrente nazionale-regionale, non sia di per sé incostituzionale ma debba essere considerata tale in caso di assenza di un moduli concertativi idonei a garantirre la leale collaborazione tra Stato ed amministrazioni territoriali (sic Corte Cost 201 /2007).

[274] Corte Cost. 17/2004 "*l'autofinanziamento delle funzioni attribuite a Regioni ed enti locali non costituisce altro che un corollario della potestà legislativa regionale esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa, affinché per tale via possa trovare compiuta realizzazione il principio più volte ribadito da questa Corte circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria*" .

L'espansione della sfera dell'autonomia e, congiuntamente, la moltiplicazione dei centri di spesa, comporta *naturaliter* il rischio che, al di fuori di un disegno organico e strutturale possano determinarsi eventuali situazioni debitorie di bilancio nei singoli enti del governo territoriale: tali *deficit* potrebbero provocare importanti riflessi negativi non soltanto sul piano più strettamente finanziario, coinvolgendo il complessivo assetto delle finanze pubbliche della Repubblica ex art. 114 Cost. ma anche, sotto altro aspetto, più in generale, in relazione al corretto ed efficiente esercizio delle funzioni amministrative attribuite agli enti territoriali.

A tali aspetti si associa la considerazione più specifica del divieto di indebitamento per gli enti territoriali previsto in Costituzione prevista ex art. 119 u.c. Cost nonché la presenza di vincoli di derivazione europea che informano il sistema finanziario e contabile quali principi direttamente cogenti nei confronti degli enti territoriali.

In via generale, inoltre, la giurisprudenza costituzionale ha storicamente altresì individuato una serie di principi, sia pure impliciti, ma aventi uno specifico fondamento nella Carta (tra cui sana gestione, economicità etc.) indubbiamente riferibili anche alle autonomie territoriali; in particolare, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, la giurisprudenza consolidata della Corte Costituzionale ha sancito da tempo che il *principio generale dell'obbligo di copertura* desumibile dall'art. 81 3° e 4°c. Cost. costituisce vincolo non soltanto per il legislatore statale ma anche per il legislatore regionale: l'equilibrio finanziario configura dunque elemento imprescindibile nella gestione delle amministrazioni regionali e locali[275].

E' ineludibile dunque la necessità di prevedere ed organizzare forme di controllo e coordinamento della finanza regionale e locale con quella statale per assicurare il rispetto della "*legalità finanziaria*" (D'Auria), da parte degli enti del governo territoriale.

3.3 Le esigenze unitarie nell'ordinamento economico. I vincoli europei alla finanza statale: le norme del Trattato, il patto di stabilità e i riflessi nell'ordinamento interno

Il divieto di indebitamento e il principio di sana gestione finanziaria, oltre che un indubbio fondamento costituzionale, hanno avuto un particolare sviluppo e rafforzamento nell'ordinamento

[275] Sul carattere sistematico dei commi 3 e 4 dell'art. 81 Cost. cfr. in passato Corte Cost. 66/1959; 31/1961. Sul principio di equilibrio finanziario come vincolo anche per il legislatore regionale la giurisprudenza è pacifica: Corte Cost. nn.9 e 54/1958; nn. 7, 11, 30, 47, 66/1959; nn. 31 e 32/1961; n.41/1966; n.63/1979; 92/1981, secondo cui "*Tale principio costituzionale, infatti, non può essere eluso dal legislatore, addossando ad enti, rientranti nella così detta finanza pubblica allargata, nuove e maggiori spese, senza indicare i mezzi con cui farvi fronte. Il collegamento finanziario tra simili enti e lo Stato è infatti tale da dar luogo ad un unico complesso, come lo stesso legislatore ha riconosciuto con l'art. 27 della legge n.468 del 1978, secondo cui "le leggi che comportano oneri, anche sotto forma di minori entrate, a carico di bilanci degli enti di cui al precedente art. 25, devono contenere la previsione dell'onere stesso nonché l'indicazione della copertura finanziaria riferita ai relativi bilanci, annuali e pluriennali"* ; recentemente Corte Cost. 314/2003. Recentemente anche Corte Cost. 359 31.10.2007 in relazione ad un incremento sul corrispettivo della prestazioni lavorative eccedenti le ore ordinarie da parte della Regione autonoma siciliana.

interno, quali criteri guida generali relativi all'insieme delle amministrazioni pubbliche della Repubblica, anche in ragione dell'introduzione dei vincoli economici di derivazione europea[276].

La dottrina ormai distingue tre fasi storiche in base alla diversa gradualità degli impegni economici e finanziari dei singoli Stati nei confronti dell'Unione Europea: inizialmente, a seguito dell'approvazione del Trattato di Maastricht, elemento centrale era costituito dall'obbligo, per gli Stati membri, di mantenere *"prezzi stabili, finanze pubbliche e condizioni monetarie sane nonché bilancia dei pagamenti sostenibile"* (art. 4 n.3 trattato Ce); in un secondo momento, attraverso l'adozione del Patto di stabilità nel 1997, vennero introdotte disposizioni di maggior rigore riguardo l'obiettivo del pareggio di bilancio e furono elaborati i principi di "buona gestione finanziaria" nonché di cooperazione tra Commissione ed Stati; infine, a seguito di alcune recenti pronunce della Corte di giustizia e delle difficoltà in relazione al perseguimento degli obiettivi da parte degli esecutivi nazionali, sono state adottate misure maggiormente elastiche per l'attuazione degli obblighi previsti dal Trattato e dal patto di stabilità e previste forme di esonero temporaneo: queste ultime novità hanno così determinato l'avvio di una nuova fase, quella attuale, in cui la disciplina economica europea dovrebbe caratterizzarsi per una maggiore flessibilità nella procedura di adeguamento[277].

Al quadro delle regole *strictu sensu* finanziarie, inoltre, devono essere aggiunti ulteriori principi e disposizioni che compongono la disciplina comunitaria e che, indirettamente, influenzano l'esercizio delle decisioni economiche degli esecutivi nazionali: ad esempio la sostenibilità di politiche economiche, la tutela dell'ambiente e le politiche sociali.

In via generale, la Comunità deve promuovere "*una crescita sostenibile non inflazionistica*" (ex art. 2 Trattato) e, parallelamente ex art. 4.3, è espresso il principio direttivo fondamentale, per i

[276] Per un'analisi generale della problematica, cfr. V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica* in www.astrid-online.it, e in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni 2006, 807 e ss. in corso di pubblicazione presso gli *atti di del LII° Convegno di Varenna*, Milano 2007.

[277] Per una ricostruzione storica in questi termini cfr. R. PEREZ, *Finanza pubblica,* in Dizionario diritto pubblico, a cura di S. CASSESE, III, Milano 2006, 2496; segnatamente, secondo l'A. il processo iniziato con la fissazione degli obiettivi del Trattato di Maastricht del 1992 che vincolavano teleologicamente le politiche economiche nazionali, ha condotto progressivamente alla perdita, da parte degli Stati, della sovranità sulla moneta: i governi restano titolari delle decisioni finanziarie ed in tema di bilancio. In effetti lo *spatium* di discrezionalità degli esecutivi nazionali sarebbe comunque particolarmente ridotto anche in questi settori rispetto al passato in quanto le decisioni sono preordinate anzitutto al mantenimento della stabilità moneta pubblica: cfr. sul punto S. CASSESE, *La nuova costituzione economica*, Bari, 2004, 197 e ss, Circa la divisione storica sui tre periodi, la Perez osserva in particolare come in effetti, essi esprimerebbero non vincoli cogenti ma, almeno in una prima fase, obiettivi tendenziali: in caso di mancato rispetto, le istituzioni europee, (Commissione e Consiglio dei ministri finanziari) devono altresì valutare il ritmo di avvicinamento dei singoli Stati. Durante la seconda fase i limiti si configurano maggiormente stringenti e sono previsti meccanismi sanzionatori cui la giurisprudenza della Corte di Giustizia riconosce valore ed efficacia giuridica nell'ordinamento. Cfr. sul punto la decisione della Corte di Giustizia 13.7.2004 27/04 sulla controversia sorta in merito alla persistenza di disavanzi eccessivi di Germania e Francia e nota di R. PEREZ, *Corte di Giustizia europea e regole fiscali dell'Unione,* in Giornale di diritto amministrativo 2004, 1073 e ss. In ordine alla cd. "terza fase" ed alle ragioni che hanno condotto ad una maggiore flessibilità, per un'analisi complessiva cfr. T. PADOA SCHIOPPA *Europa forza gentile*, Bologna 2001, G. AMATO, *La nuova costituzione economica,* in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. DELLA CANANEA e G NAPOLITANO, Bologna, 1998.

singoli Stati, del perseguimento di "*finanze pubbliche e condizioni monetarie sane*"; in particolare, nel Trattato istitutivo della Comunità europea, si prevede che gli Stati membri abbiano quale obiettivo il perseguimento di condizioni finanziarie stabili; l'art.121 specificatamente individua, quali indici di una economia sana, la stabilità dei prezzi, la sostenibilità della finanza pubblica in relazione all'assenza di disavanzi eccessivi, il rispetto di normali margini di fluttuazione della moneta, il mantenimento di livelli di tassi di interesse che riflettano la stabilità e la convergenza.

L'individuazione espressa di detti principi, come base per l'impianto istituzionale europeo, ha una propria *ratio* nel fine di evitare che eventuali situazioni di instabilità possano ripercuotersi sull'assetto delle finanze europee: a questo riguardo è lo stesso Trattato che rende espressamente la definizione di stabilità, come divieto di disavanzi pubblici eccessivi "*Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi*" (art. 104)[278].

Questi principi, inoltre, si traducono direttamente in limiti quantitativi per gli Stati, contenuti nell'art.1 del protocollo allegato al tratto dell'Unione "Protocollo n.20 sulla procedura per i disavanzi eccessivi"; questi sono espressi in termini di rapporto percentuale sia tra il deficit di bilancio e prodotto interno lordo (3%) sia tra il debito pubblico complessivo e il pil stesso (60%)[279].

Alla previsione dei limiti ben precisi fissati nel Protocollo si associa altresì anche una particolare procedura di controllo di livello europeo sul rispetto di detti vincoli: detto procedimento, si sviluppa in quattro distinte fasi, la prima avente carattere di accertamento, la seconda e la terza intimatorio, la quarta sanzionatorio; essa prevede il coinvolgimento di Commissione e Consiglio ed è articolato secondo un modello e formalità di carattere contenzioso[280].

---

[278] In particolare l'art. 121 dispone quel principio secondo cui "*la sostenibilità della situazione della finanza pubblica; questa risulterà dal conseguimento di una situazione di bilancio pubblico non caratterizzata da un disavanzo eccessivo*". Per una visione d'insieme dei principi del Trattato nel settore economico e, in particolare, con riferimento ai disavanzi. cfr. S. CASSESE, *op. cit.* 2004, 217.

[279] A livello definitorio, si specifica che mentre il disavanzo pubblico (o *deficit*) è costituito dalla differenza tra entrate e spese, coperta mediante indebitamento; al contrario, il debito pubblico configura un concetto più ampio, ed è costituito dall'insieme delle passività del settore pubblico. Nel protocollo in particolare si definisce "*per disavanzo, si intende l'indebitamento netto quale definito nel Sistema europeo di conti economici integrati; per investimento, si intende la formazione lorda di capitale fisso, quale definita nel Sistema europeo di conti economici integrati; per debito, si intende il debito lordo al valore nominale in essere alla fine dell'esercizio e consolidato tra e nei settori della pubblica amministrazione quale definita nel primo trattino"*. Per una ricostruzione delle norme del trattato quale base e fondamento del futuro del patto di stabilità G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 2001, 559 e ss.

[280] Il procedimento sui disavanzi eccessivi è disciplinato dall'art. 104 Trattato e, successivamente, è stato precisato dal Patto di stabilità. In particolare il procedimento si avvia nel caso in cui sussista un disavanzo eccessivo, o di rischio relativo, da parte di uno Stato membro: la Commissione predispone una relazione, su cui esprime parere il Comitato monetario; il parere è deferito dalla Commissione al Consiglio che ne fa una comunicazione allo Stato stesso: quest'ultimo effettua le sue osservazioni; di tali osservazioni tiene conto il Consiglio stesso nella valutazione sul disavanzo e nella formulazione delle raccomandazioni. Qualora lo Stato non dia seguito alle raccomandazioni, si avvia la seconda fase fondata sulla pubblicazione delle raccomandazioni del Consiglio. Nel caso in cui lo Stato persista nel mantenimento della sua violazione, il Consiglio intima allo Stato di prendere adeguate misure e di presentare un calendario per la definizione delle singole fasi nelle quali ridurre il disavanzo. (terza fase). Nel caso lo Stato non

Il Protocollo contiene altresì l'interpretazione autentica di alcune disposizioni del Trattato; esso, inoltre, ex art. 3 sancisce che "*al fine di garantire l'efficacia della procedura per i disavanzi eccessivi, i Governi degli Stati membri, ai sensi della stessa, sono responsabili dei disavanzi della pubblica amministrazione come definita all'articolo 2 primo trattino del presente protocollo*" (ossia " *l'amministrazione statale, regionale o locale e i fondi di previdenza sociale, ad esclusione delle operazioni commerciali, quali definiti nel Sistema europeo di conti economici integrati)*" [281] .

In altri termini, si esprime a livello generale il principio di responsabilità dei governi centrali nei confronti delle istituzioni europee, in caso di violazione del divieto di disavanzi pubblici eccessivi e dell'obbligo del mantenimento di finanze sane, anche da parte delle autonomie territoriali: a tale responsabilità corrisponde, conseguentemente, la titolarità in capo all'amministrazione statale, di strumenti di controllo, analisi, monitoraggio e, parimenti anche poteri valutativi, di giudizio e sanzionatori, sia pure variamente modulati, nei confronti degli enti sub-statali.

Alle disposizioni contenute nel Trattato e nel Protocollo si è aggiunto il Patto di stabilità.

L'esigenza di approvare un effettivo Patto di stabilità e crescita era dettata non soltanto dalla specifica previsione giuridica contenuta nel Trattato di disporre successivamente in merito alle concrete procedure di attuazione dei principi ivi contenuti, ma anche da ragioni di carattere "politico", ossia la necessità definire in modo più puntuale la fase di passaggio verso una nuova fase dell'Unione economica e monetaria, caratterizzata da un maggiore livello di integreazione: il Patto, adottato il 15 giugno 1997, si compone di una risoluzione del Consiglio (97/C 236/01) e dei regolamenti CE 7 luglio 1997 nn. 1466/97 e 1467/97; complessivamente, esso individua, quale preminente per gli Stati membri, l'obiettivo di "*preservare l'equilibrio delle finanze pubbliche*", che costituisce, a sua volta, strumento sia per la stabilità dei prezzi che per una crescita sostenibile, ed individua il fine di un "*saldo prossimo al pareggio o positivo*"[282].

---

ottemperi interviene il momento strettamente cautelare/sanzionatorio: a quest'ultimo riguardo si prevedono 4 misure; dovere di pubblicazione i informazioni supplementari prima dell'emissione di titoli; invito alla BEI di valutare in modo diverso i finanziamenti allo Stato interessato; obbligo di costituire un deposito infruttifero di importo adeguato fino alla correzione; obbligo di versamento di un'ammenda adeguata. Il Consiglio sul punto ha altresì obblighi di comunicazione del disavanzo al Parlamento europeo.

[281] Conseguentemente viene previsto come gli "*Stati membri assicurano che le procedure nazionali in materia di bilancio consentano loro di rispettare gli obblighi derivanti dal trattato in questo settore. Gli Stati membri riferiscono alla Commissione, tempestivamente e regolarmente, in merito al loro disavanzo, previsto ed effettivo, nonché al livello del loro debito*".

[282] In particolare, nella risoluzione adottata dal Consiglio, gli Stati membri "*impegnano a rispettare l'obiettivo, indicato nei loro programmi di stabilità o di convergenza, di un saldo di bilancio a medio termine prossimo al pareggio o positivo ed ad adottare le misure correttive del bilancio che ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei programmi di stabilità o convergenza, ogniqualvolta dispongano di informazioni che indichino un divario significativo, effettivo o presunto rispetto a detti obiettivi"*.

A livello procedurale, vengono anzitutto delineati gli specifici obblighi cui sono sottoposti gli Stati, specialmente in ordine alla predisposizione di programmi di stabilità, aventi una durata predeterminata (quinquennale); sono stabiliti termini accelerati per gli adempimenti finanziari; infine si individua con maggiore nettezza una "scala predeterminata" di misure commendatorie e sanzionatorie nei confronti degli Stati inadempimenti.

Il Patto di stabilità europea, come accennato, ha peraltro subito alcune limitati ma significativi mutamenti, non in relazione ai parametri sui disavanzi, ma nel senso di rendere più "elastico" il rispetto degli stessi nonché maggiormente articolate e flessibili le procedure concernenti la loro applicazione; le ragioni di dette modifiche, che hanno determinato l'avvio della cd. "terza fase" nel processo di unificazione economica e monetaria, sono rinvenibili sia nella non soddisfacente attuazione nei singoli Stati della versione originaria sia per le oggettive difficoltà degli organi comunitari nel garantire l'attuazione dei principi.

Segnatamente, la relazione del Consiglio presentata il 20.3.2005, volta a modificare il patto, prevede un maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, tenuti ad approvare i piani di convergenza pluriennali che possono quindi vincolare anche un esecutivo diverso rispetto a quello iniziale; in secondo luogo è prevista una procedura sanzionatoria più *soft* in caso di mancato rispetto delle condizioni nonché la possibilità, per lo Stato, di superare i limiti fissati in presenza di tre distinte condizioni: eccezionalità del superamento, temporaneità, e modesta entità del disavanzo; si prevede infine la possibilità di un controllo più vasto ed approfondito sull'attività dei singoli Stati differenziando ad esempio i periodi congiuntura favorevole da quelli viceversa in cui è negativa; è espressamente consentito, infine, adottare i provvedimenti di riforma strutturale laddove questi producano effetti positivi sul lungo periodo[283].

Circa il valore giuridico, a livello europeo, da attribuire alle disposizioni contenute nel Patto di stabilità e crescita, la migliore dottrina conferisce ad esso rilievo costituzionale in senso materiale.

Nell'ordinamento nazionale, viceversa, la ricostruzione degli effetti delle norme comunitarie nel settore economico si configura maggiormente problematica[284].

A quest'ultimo proposito è indubbio che il Patto incide, a livello costituzionale, sull'operatività dell'art. 81 Cost. e sul relativo principio di equilibrio del bilancio: esso non

[283] Per una puntuale analisi del passaggio tra le due distinte fasi del Patto di stabilità cfr. G. DELLA CANANEA, *Dal Vecchio al nuovo patto di stabilità*, in Giornale di diritto amministrativo, 2004, 221. Successivamente, sul medesimo argomento cfr. R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita*, in Giornale di diritto amministrativo 2005, 777; in particolare in quest'ultimo saggio, si evidenzia la necessità, oltre che di modifiche sul piano normativo, anche di diverse interpretazioni delle disposizioni già presenti: segnatamente acquisisce una rilevanza progressivamente più importante la definizione del debito rispetto al disavanzo, la "personalizzazione", con riferimento ai singoli Stati, dei parametri sul disavanzo..

[284] G. DELLA CANANEA, *op. cit.* 2001, 565.

costituisce supporto né per la rigorosa tesi dell'obbligo del pareggio di bilancio, né per l'impostazione secondo cui l'art. 81 costituirebbe soltanto un vincolo di ordine procedurale, indirizzato agli organi di governo della politica economica: da un lato infatti, l'ordine giuridico europeo pone infatti non l'obiettivo del pareggio *tout court* ma, eventualmente consente anche una situazione di disavanzo sostenibile; inoltre essa non coincide neanche con la tesi meramente procedurale giacchè sussistono pur sempre vincoli quantitativi ben precisi che gli Stati sono tenuti a rispettare.

In definitiva, il Patto di stabilità determina che il principio di equilibrio del bilancio ex art. 81 4° c. Cost. si traduca in un criterio guida per gli Stati nell'esercizio della discrezionalità politica, limitata sia in senso negativo (divieto di superare le soglie fissate in ordine ai rapporti disavanzo/Pil e debito /Pil) e positivo, nel senso di un obbligo della progressiva riduzione del disavanzo e, conseguentemente, del debito stesso.

Quali conseguenze dirette del Patto nell'ordinamento nazionale la dottrina ha individuato anzitutto una modifica sostanziale nella scala dei valori costituzionali, in virtù della quale il principio di equilibrio di bilancio prevale (o potrebbe astrattamente prevalere) sulle cd. pretese soggettive del privato espresse nell'insieme dei cd. diritti sociali; in secondo luogo un'influenza sulle scelte concernenti l'impiego delle maggiori risorse derivanti dalle entrate fiscali; in terzo luogo, un mutamento nella dimensione della finanza pubblica, giacchè le valutazioni concernenti il Patto di stabilità sono operate tenendo conto di tutti gli apparati che afferiscono a poteri pubblici(statali, regionali e locali) la cui attività sia cioè preordinata alla realizzazione di interessi riconosciuti come collettivi: è precluso, in base a quest'ultimo rilievo, che possano essere previste nuove forme di attività a carico di enti senza la necessaria copertura finanziaria; infine, quale corollario, poiché il Patto influisce direttamente sulla Costituzione europea e, indirettamente sull'interpretazione di quella italiana, sono conseguentemente modificati i parametri e i criteri di legittimità oggetto del controllo della Corte dei Conti.

Le disposizioni del patto di stabilità limitano indubbiamente dunque la sovranità degli Stati membri in ordine al potere di bilancio, sia per quanto riguarda la determinazione dei saldi, sia indirettamente circa l'effettiva distribuzione delle risorse finanziarie pubbliche.

In ordine agli effetti finanziari della rigidità del bilancio le opinioni sono discordi; la prevalente impostazione giudica favorevolmente l'imposizione di detti vincoli sulle economie nazionali, in quanto preordinati alla formazione (prima) ed al mantenimento (poi) di una moneta unica per i Paesi compresi nell'area Euro: nelle scienze economiche si rileva in particolare che, specialmente in tempi di globalizzazione di capitali e mercati, l'imposizione di vincoli finalizzati alla formazione di una moneta "forte" comune ad un insieme di Stati piuttosto ampio e al

contenimento del debito, determini non la perdita ma il pieno recupero della sovranità stessa per le autorità governative rafforzate dalla coesione economica; inoltre la stabilità pubblica dei bilanci e il contenimento dell'inflazione costituirebbero interesse anzitutto dei ceti popolari circa la conservazione del livello di potere di acquisto del reddito.[285]

In senso contrario, alcuni autorevoli autori sostengono come, la disciplina economica comunitaria ponga anzitutto problematiche in ordine alla legittimazione democratica degli organi tecnici operanti a livello europeo chiamati alla definizione degli obiettivi e al controllo della loro attuazione; la rigidità delle disposizioni del Trattato e del Patto di stabilità producono, inoltre, secondo questa ricostruzione, effetti opposti rispetto agli obiettivi prefissati, non consentendo l'adeguamento alle diverse esigenze nel tempo[286].

Al di là delle valutazioni di merito sugli aspetti tecnici e finalistici del Patto è tuttavia evidente, in definitiva, come esso, congiuntamente ai principi contenuti nel Trattato in materia economica, alle regole stabilite dalla Commissione e dal Consiglio, alle decisioni assunte dalla Corte di Giustizia e agli indirizzi stabiliti in ordine alle risorse finanziarie allocate, produca oggi effetti giuridici nell'intero ordinamento giuridico-economico sia sul versante statale sia su quello dei poteri territoriali.

Sul versante statale, le disposizioni europee hanno determinato l'adozione, nell'ultimo decennio, di politiche di bilancio particolarmente restrittive; in particolare, nelle diverse leggi finanziarie, il legislatore ha operato nel senso di una riduzione progressiva dei titoli di spesa maggiormente significativi sui conti pubblici (previdenza, personale) e di un incremento delle entrate.

Aspetto maggiormente problematico è costituito dall' individuazione della tipologia e della natura dei condizionamenti diretti della disciplina europea in materia finanziaria sulle regioni e sulle autonomie territoriali: a quest'ultimo proposito, secondo un'efficace ricostruzione, in via generale, sorgono rapporti di carattere trilaterale tra l' unione europea, che fissa i parametri macroeconomici cui attenersi, lo Stato, che mantiene il potere di determinare volume e composizione di bilanci

[285] G. DELLA CANANEA, *op. cit.* 2001, 459.

[286] G. GUARINO, *Eurosistema analisi e prospettive*, Milano, 2006. Le critiche che l'A. muove all'Eurosistema si sviluppano su due versanti paralleli e al contempo strettamente connessi l'uno all'altro; da un lato la rigidità complessiva del modello che impedisce una strutturazione organica e flessibile dello stesso, dall'altro il *deficit* di democrazia che pervade l'intero sistema politico dell' Europa Unita. In ordine specificatamente ai limiti sul bilancio, sia in caso di indebitamento particolarmente grave sia in casi di procedure di avvicinamento al mantenimento di un livello ottimale deriva da essi una compressione dello *spatium deliberandi* degli Stati, che in casi estremi potrebbe coincidere con eliminazione della capacità decisionale politica; ovviamente, ciò si verifica in caso di superamento dei vincoli di bilancio. Ciò che è stato sottratto in termini di decisione ai singoli Stati dovrebbe essere demandato all'Unione Europea; ivi si registrano tre rigidità distinte: obbligo di pareggio del bilancio; posto ciò, il potere di determinare le entrate assume valore preminente rispetto a quello di deliberare le spese; in terzo luogo, nella determinazione delle entrate è decisiva la decisione del Consiglio, la cui volontà deve essere espressa all'unanimità.

pubblici, e gli enti sub-statali cui è riconosciuto un certo grado, più o meno intenso, di autonomia dai singoli ordinamenti nazionali[287].

In primo luogo, in senso limitativo, operano a carico di regioni, province e comuni i divieti di incorrere in disavanzi eccessivi e di fornire aiuti alle imprese, ciò al fine di evitare distorsioni nel funzionamento dei meccanismi del mercato comune.

La Corte di giustizia ha recentemente reputato ammissibile, tuttavia, a talune condizioni, una disciplina fiscale particolarmente agevolata adottata nei confronti di alcune imprese da parte di un'ente di livello sub-statale[288].

In secondo luogo, l'ordinamento europeo contiene una disciplina dell'indebitamento, parzialmente difforme rispetto a quella contenuta nell'art. 119 u.c. Cost. e di cui i soggetti di governo territoriale devono tener conto: a livello europeo non si registrano infatti espliciti divieti ma esclusivamente, ex art. 104 Trattato, una misura "premiale" nel caso di spesa per investimento da parte dell'ente, lasciando conseguentemente un margine di autonomia decisionale maggiore, secondo la logica del *Golden Rule,* in virtù della quale un eventuale *deficit* in tanto può essere giustificato in quanto sia preordinato alla realizzazione di un utile [289].

Strettamente connessa con la normativa sull'indebitamento è altresì quella sulle spese; il Trattato contiene un espresso divieto per i disavanzi pubblici eccessivi, direttamente applicabile alle regioni in virtù delle previsioni del protocollo allegato al trattato e relativa sia alle previsioni di spesa, sia alle spese effettivamente realizzate: esso implica inoltre procedure di verifica *ex post* sull'azione amministrativa e sugli effetti finanziari della stessa da parte di organismi di controlli statali.

Nell'ambito dell'attività di spesa, inoltre, particolarmente rilevante è il condizionamento derivante dalla funzione redistributiva esercitata dalla stessa Unione Europea, sia pure avente quest'ultima dimensioni ridotte rispetto a quella dei singoli Stati: l'erogazione di fondi per la realizzazione di investimenti territoriali nelle aree depresse, l'integrazione del reddito delle fasce meno abbienti, o la garanzia di un certo grado di coesione tra varie aree territoriali; a quest'ultimo riguardo i criteri generali di pubblicità, regolarità, sana gestione finanziaria e programmazione, si estendono anche ai fondi di derivazione nazionale[290].

---

[287] G. DELLA CANANEA, *Autonomie regionali e vincoli comunitari*, in Rivista giuridica del mezzogiorno 2007, 1, 7 e ss. www.federalismi.it.

[288] Corte di giustizia 6 settembre 2006 causa C-88/03 Portogallo contro Commissione.

[289] In particolare l'art. 104 sancisce espressamente che "*La commissione tiene conto anche dell'eventuale differenza tra il disavanzo pubblico e la spesa pubblica per investimenti"*. Viceversa, l'art. 119 esclude in modo assoluto la possibilità di indebitarsi se non per investimento; la formulazione concede un maggior *spatium deliberandi* a beneficio dei soggetti politici, altrimenti costretti ad intervenire attraverso espedienti per evitare il vincolo.

[290] In senso critico, sul punto, osserva G. DELLA CANANEA, *op. cit.* 2007 come la disciplina interna attuativa del patto di stabilità nazionale, sia caratterizzata da una sostanziale instabilità, giacchè oggetto di modifiche frequenti; inoltre esse disciplinano solo il disavanzo e non il debito; infine, anziché determinare saldi pongono limiti sulla spesa complessiva.

In terzo luogo l'ordinamento comunitario influenza altresì anche la predisposizione dei bilanci delle regioni: ciò attraverso le disposizioni contenute nel regolamento comunitario 2223/1995 il quale individua criteri a cui le autorità pubbliche nazionali devono attenersi nella redazione dei bilanci; tali previsioni costituiscono la condizione necessaria per garantire la possibilità alle singole regioni di confrontare i propri dati con altri soggetti territoriali ed assicurare conseguentemente anche un corretto esercizio della competenza concorrente da parte dello Stato in materia di armonizzazione di bilanci pubblici, sottoposta essa stessa alla disciplina di principio comunitaria.

L'autonomia regionale è in definitiva già limitata direttamente da principi derivanti dalla normativa comunitaria: sarebbe erroneo concepire detti criteri concernenti la disciplina finanziaria e di bilancio come limiti esterni *tout court* ma, secondo un'efficace interpretazione, essi sarebbero espressione o, rectius, declinazione ulteriore degli stessi principi di ordine costituzionale, direttamente riconducibili alla trasparenza e al buon andamento della pubblica amministrazione nonché al divieto di sperpero del pubblico denaro, quest'ultimo implicitamente presente nella Carta.

In base a questa ricostruzione, le relazioni tra ordinamento nazionale e ordinamento europeo, segnatamente sul versante economico, non possono essere assimilate a rapporti di tipo gerarchico: le disposizioni comunitarie non costituiscono base o fondamento per la normativa interna ma, al contrario agirebbero anzitutto su di un piano strettamente interpretativo, vincolando l'interpretazione da riconnettere alle norme primarie e costituzionali italiane.

In ogni caso, sia che si considerino le disposizioni europee quali vincoli *ab externo* di un'autorità sovraordinata, sia che si valutino essi quali criteri interpretativi, emerge in ogni caso come l'intero ordinamento della repubblica, statale, regionale o locale, abbia subito un'influenza dalla normativa comunitaria.

L'organo di governo centrale resta in ogni caso responsabile dell'attuazione dei principi di natura economica di derivazione europea nei confronti delle istituzioni comunitarie, come chiaramente espresso nel Protocollo allegato al Trattato; in ragione di ciò, si configura necessario che gli esecutivi nazionali dispongano di strumenti finalizzati a garantire che gli enti territoriali, pur dotati di autonomia, osservino una disciplina finanziaria particolarmente rigorosa: monitoraggio e vigilanza, determinazione di criteri uniformi per la redazione di bilanci, poteri di direttiva, coordinamento ed, eventualmente, anche sanzionatori.[291]

L'attributo di autonomia predicato agli enti di governo territoriale infatti, non soltanto non preclude ma, come rilevato nella dottrina giuridica classica, implica la fissazione di particolari limiti e controlli allo *spatium deliberandi* politico ed economico: l'esplicitazione dei limiti di derivazione

[291] G. DELLA CANANEA, *Unione europea. Un ordinamento composito.* Roma 2003.

comunitaria a livello nazionale, è avvenuta attraverso l'intervento del legislatore statale e, segnatamente, con le disposizioni contenute nelle leggi finanziarie.

La giurisprudenza costituzionale ha inoltre confermato la legittimità dell'imposizione di vincoli generali alla spesa da parte statale; l'autonomia delle regioni, infatti, non è violata da "*una prescrizione generale volta a limitare la spesa pubblica complessiva, che rientra nella funzione di coordinamento finanziario spettante allo Stato per ragioni connesse ad obiettivi nazionali"* (Corte Cost. 399/2006).

L'esigenza di coordinamento e razionalizzazione della finanza pubblica si è realizzata, attraverso l'istituzione del cd "patto di stabilità interno" a partire dalla l.23.12.1998 n. 448 (finanziaria 1999), successivamente modificato dalle leggi finanziarie degli anni seguenti ed ispirato al citato principio per cui la responsabilità di eventuali disavanzi degli enti territoriali risulta essere dello Stato centrale.

Il patto interno di stabilità si compone di nuclei normativi di varia natura e tipologia: la dottrina, nella fase precedente la riforma del titolo V, aveva individuato alcune regole generali, desumibili dalle disorganiche disposizioni contenute nelle diverse leggi finanziarie: in generale, anzitutto, l'obiettivo, per i singoli enti, di concorrere all'attuazione degli impegni assunti in sede europea, mediante una concreta riduzione dei propri indebitamenti; in secondo luogo si distingue tra spese in conto corrente e spese in conto capitale, queste ultime considerate in modo diverso nel computo dei disavanzi; analogamente, non sono computate, tra le entrate, i trasferimenti, sia di derivazione statale che europea, né tra le spese quelle sostenute sulla base dei vincoli di destinazione dello Stato e dell'Unione europea; in terzo luogo, sono stabiliti interventi diretti per la riduzione di alcune categorie specifiche di spesa; infine, è previsto il costante monitoraggio della spesa pubblica degli enti territoriali da parte dell'amministrazione statale.[292]

[292] Cfr. art. 28 c.1 l. 448/1998 che, in via di principio stabilisce che "*Le regioni, le province autonome, le province, i comuni e le comunità montane concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, impegnandosi a ridurre progressivamente il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e a ridurre il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo*." In ordine alla spesa corrente si segnala la lett. b) del secondo comma dello stesso articolo che individua tra gli obiettivi il "*contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto ai valori degli anni precedenti"*. In relazione al controllo e monitoraggio cfr. il 5° c. secondo cui "*Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica effettua il monitoraggio mensile con riferimento alle regioni, alle province autonome, alle province con popolazione superiore a 400.000 abitanti e ai comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti. Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica individua, d'intesa con il Ministero dell'interno e con il Ministro per gli affari regionali, le modalità di rilevazione, acquisizione e valutazione dei relativi dati. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale il monitoraggio mensile delle spese deve anche verificare la coerenza con le indicazioni finanziarie del Piano sanitario nazionale; il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d'intesa con il Ministero della sanità, individua le modalità di rilevazione, acquisizione e valutazione dei relativi dati.* Circa gli interventi , il 6° c. prevede che "*Agli enti che presentano scostamenti dagli obiettivi di cui ai precedenti commi alla fine di ciascun semestre la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, su proposta del Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, del Ministro dell'interno e del Ministro per gli affari regionali, indicano le misure che gli enti stessi sono ten uti ad attivare per il raggiungimento degli obiettivi*". Qualora venga comminata la sanzione

E' altresì previsto, al fine di responsabilizzare gli organi di governo locali, che, qualora l'Italia subisca un provvedimento sanzionatorio da parte dell'Unione europea, a seguito del mancato rispetto dei vincoli di bilancio, il *quantum* relativo sia posto a carico del singolo ente inadempiente.[293]

A seguito della riforma del titolo V parte II con legge cost. 3/2001 e, segnatamente del riconoscimento di uno spazio di autonomia finanziaria maggiore a beneficio per regioni province e comuni, sarebbe stato probabilmente preferibile ridefinire l'assetto strutturale e funzionale dello stesso Patto di stabilità interno, ovvero, più in generale, rimodulare le disposizioni concernenti l'intero impianto della finanza pubblica e dei bilanci: ciò attraverso l'approvazione della legge statale organica di coordinamento, prevedendo forme stabili di raccordo tra i diversi soggetti di autonomia e l'ammininistrazione centrale, meccanismi di controllo sull'attività finanziaria degli enti territoriali e strumenti per la garanzia del rispetto dei saldi di bilancio.

Il legislatore nazionale, al contrario, ha proseguito con la modalità degli interventi episodici e disorganici, avallato, sia pure criticamente, dalla giurisprudenza costituzionale.

Le leggi finanziarie emanate dopo l'approvazione della legge cost. 3/2001 hanno infatti perpetuato obblighi di varia natura, in capo agli enti territoriali, in certo qual modo riconducibili

---

prevista dalla normativa europea per l'accertamento di *deficit* eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi di cui ai commi precedenti per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali. Circa le definizione delle entrate e le spese, al fine di determinare l'eventuale disavanzo la finanziaria 2000 risulta essere maggiormente precisa Cfr. art. 30 l. 448/1999 "*Tra le entrate non sono considerati i trasferimenti, sia di parte corrente che in conto capitale, dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilita' interno, nonche' quelle derivanti dai proventi della dismissione di beni immobiliari e finanziari. Tra le spese non devono essere considerate quelle sostenute sulla base di trasferimenti con vincolo di destinazione dallo Stato, dall'Unione europea e dagli enti che partecipano al patto di stabilita' interno. Tra le entrate e le spese, inoltre, non devono essere considerate quelle che per loro natura rivestono il carattere dell' eccezionalita'*." Nella stessa legge, circa gli obblighi informativi dei soggetti di autonomia territoriale è sancito che *"enti tenuti a fornire informazioni al Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica ai sensi dell'articolo 28, comma 5, della legge 23 dicembre 1998, n. 448, sono tenuti a trasmettere altresi' una relazione illustrativa delle misure adottate o che si intendono adottare per conseguire l'obiettivo di cui al comma 1 e dei riflessi delle misure stesse sulle previsioni di competenza del bilancio. La relazione predisposta dalle regioni e dalle province autonome deve fare particolare riferimento alle azioni poste in essere per garantire il contributo degli enti del Servizio sanitario nazionale al perseguimento dell'obiettivo*". Sono inoltre previsti specifici obblighi di riduzione delle spese relativi al personale ovvero alle consulenze esterne; inoltre, a livello informativo, è previsto l'obbligo per le giunte di informare i rispettivi consigli, anche con relazione in ordine agli aspetti contabili finanziari . parimenti, in attuazione del principio di leale cooperazione è previsto che "*Il Ministero del tesoro, del bilancio e della programmazione economica riferisce trimestralmente alla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, alla Conferenza Stato-citta' ed autonomie locali e, successivamente, alle competenti Commissioni Parlamentari in ordine al rispetto degli obiettivi del patto di stabilita' interno"*. Analogo obbligo di informazione verso la Conferenza Stato Regioni è previsto a carico dei presidenti di Regione nella legge finanziaria 2001 e dei rappresentati degli enti locali verso la Conferenza Stato Città ex art. 53 c.2 e 3 l. 388/2000.

[293] Art. 28 c.8 l. 488/1998 "*Qualora venga comminata la sanzione prevista dalla normativa europea per l'accertamento di deficit eccessivo, la sanzione stessa verrà posta a carico degli enti che non hanno realizzato gli obiettivi di cui ai commi precedenti per la quota ad essi imputabile, secondo modalità da definire in sede di Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e di Conferenza Stato-città ed autonomie locali"*.

agli schemi logici precedenti, e giudicati criticamente in dottrina in quanto non coerenti con il nuovo indirizzo dell'autonomia.

In primo luogo, le leggi statali definiscono puntualmente tetti di spesa a carico dei diversi enti; nella finanziaria 2007 ad esempio è previsto che per il triennio 2007-2009, il complesso delle spese finali di ciascuna regione a statuto ordinario, determinato dalla somma delle spese correnti ed in conto capitale, al netto delle spese per la sanita', cui si applica la specifica disciplina di settore,e di spese per la concessione di crediti, non puo' essere superiore, per l'anno 2007, al corrispondente complesso di spese finali dell'anno 2005 diminuito dell' 1,8 per cento e, per gli anni 2008 e 2009, non puo' essere superiore al complesso delle corrispondenti spese finali dell'anno precedente, calcolato assumendo il pieno rispetto del patto di stabilita' interno, aumentato, rispettivamente, del 2,5 per cento e del 2,4 per cento.

In senso critico, sul punto, è stato osservato tuttavia come la definizione di questi limiti di spesa sia stata mutevole nel corso degli anni e sia stata caratterizzata dunque da un elevato livello di incertezza; ciò ha determinato un generale disagio per i governi locali nella gestione delle risorse economiche nonché, in sede di controllo, una valutazione spesso non corretta in ordine al rispetto di patto di stabilità. [294]

In secondo luogo, si definiscono specifici obblighi a carico delle amministrazioni locali in ordine all'organizzazione degli uffici ovvero all'attività amministrativa da essi esercitata: fra questi, i più rilevanti sono il divieto di assunzione di nuovi dipendenti a carico degli enti che non abbiano rispettato i vincoli del patto di stabilità interno l'anno precedente, sia pure "temperato" secondo le direttive della Corte Costituzionale (Corte Cost. 390/2004); l'obbligo di verifiche congiunte tra comitati di settore e Governo in merito alle implicazioni finanziarie della contrattazione integrativa di comparto e congiuntamente definizione di metodologie e criteri di riscontro anche a campione agli artt. 16, comma 7, 17, comma 2, 19, commi 1, 3, 7, 8 e 14 ; l. finanziaria 2002); la possibilità, per gli enti locali, di aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'art. 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488 per le quali il Ministro dell'economia si avvale della Concessionaria servizi informatici pubblici – CONSIP s.p.a., e, congiuntamente, l'obbligo per essi di adottare i prezzi di tali convenzioni come base d'asta al ribasso, ove intendano procedere ad acquisti in maniera autonoma; l'emanazione di direttive affinché gli amministratori designati da enti locali in enti e aziende

[294] Ad esempio, per l'esercizio 2006, nella l. 266/2005 viceversa, si prevede al c. 139 *"Il complesso delle spese correnti, per ciascuna regione a statuto ordinario, determinato ai sensi del comma 142, non può essere superiore, per l'anno 2006, al corrispondente ammontare di spese correnti dell'anno 2004 diminuito del 3,8 per cento e, per gli anni 2007 e 2008, non può essere superiore al complesso delle corrispondenti spese correnti dell'anno precedente aumentato, rispettivamente, dello 0,4 per cento e del 2,5 per cento. Per gli stessi anni il complesso delle spese in conto capitale, determinato ai sensi del comma 143, non può essere superiore, per l'anno 2006, al corrispondente ammontare di spese in conto capitale dell'anno 2004 aumentato del 4,8 per cento e, per ciascuno degli anni 2007 e 2008, al complesso delle corrispondenti spese in conto capitale dell'anno precedente aumentato del 4 per cento"*.

promuovano l'adesione alle convenzioni o l'attuazione della procedura d'asta alternativamente prevista; l' incentivazione, per i soggetti del governo territoriale, a realizzare azioni dirette all'"esternalizzazione" dei servizi pubblici (art. 24 c. nn. 6, 7, 8 l. finanziaria 2002)[295].

In terzo luogo, sono attribuiti allo Stato o ad organi centrali poteri puntuali relativi a particolari aspetti della gestione finanziaria dei singoli enti: nella legge finanziaria 2005 è prevista ad esempio, la titolarità, in capo al presidente del Consiglio, del potere di diffidare le regioni ad adottare provvedimenti per la risoluzione di problemi di squilibrio finanziario e, parimenti, di

[295] Circa il divieto di assumere personale per gli enti locali non in linea con il rispetto del patto di stabilità cfr. specificatamente l'art. 19 c.1 l. 448/2001 secondo cui "*l'anno 2002, alle amministrazioni dello Stato anche ad ordinamento autonomo, alle agenzie, agli enti pubblici non economici, alle università, limitatamente al personale tecnico ed amministrativo, agli enti di ricerca ed alle province, ai comuni, alle comunità montane ed ai consorzi di enti locali che non abbiano rispettato le disposizioni del patto di stabilità interno per l'anno 2001 è fatto divieto di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato; i singoli enti locali in caso di assunzione del personale devono autocertificare il rispetto delle disposizioni relative al patto di stabilità interno per l'anno 2001*; cfr. anche art. 1 c. 60 l. 350/2003 (finanziaria 2004) che, nel ribadire la preclusione di nuove assunzioni per i soggetti istituzionali che avevano violato i principi del debito, sancisce in via generale il principio per cui le Regioni concorrono alla progressiva riduzione e razionalizzazione del personale. La Corte Costituzionale nella pronuncia 390/2004 ha dichiarato incompatibile con la nuova Carta la disposizione secondo cui "*Tali assunzioni, fatto salvo il ricorso alle procedure di mobilità, devono, comunque, essere contenute, fatta eccezione per il personale infermieristico del Servizio sanitario nazionale, entro percentuali non superiori al 50 per cento delle cessazioni dal servizio verificatesi nel corso dell'anno 2003, tenuto conto, in relazione alla tipologia degli enti, della dimensione demografica, dei profili professionali del personale da assumere, della essenzialità dei servizi da garantire e dell'incidenza delle spese del personale sulle entrate correnti. Per gli enti del Servizio sanitario nazionale possono essere disposte esclusivamente assunzioni, entro i limiti predetti, di personale appartenente al ruolo sanitari*." Sulla pronuncia 390/2004 cfr. la nota di M. BARBERO *Blocco di assunzioni le ragioni di una bocciatura* in www.federalismi.it. Successivamente in relazione alla possibilità di aderire alle convenzioni Consip Art. 24 c. 6, 7 8 *Per l'acquisto di beni e servizi le province, i comuni, le comunità montane e i consorzi di enti locali possono aderire alle convenzioni stipulate ai sensi dell'articolo 26 della legge 23 dicembre 1999, n. 488, e successive modificazioni, e dell'articolo 59 della legge 23 dicembre 2000, n. 388. In ogni caso per procedere ad acquisti in maniera autonoma i citati enti adottano i prezzi delle convenzioni di cui sopra come base d'asta al ribasso. Gli atti relativi sono trasmessi ai rispettivi organi di revisione contabile per consentire l'esercizio delle funzioni di controllo.* Sempre in relazione alla Consip nel c. 124 l. 350/2003 è previsto che a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge le amministrazioni pubbliche possono decidere se continuare ad utilizzare o meno le convenzioni precedentemente stipulate dalla CONSIP Spa. C.172 *Al fine di razionalizzare la spesa pubblica e favorire il rispetto del patto di stabilità interno la CONSIP Spa, attraverso proprie articolazioni territoriali sul territorio, può fornire su specifica richiesta supporto e consulenza per le esigenze di approvvigionamento di beni e servizi da parte di enti locali o loro consorzi assicurando la partecipazione anche alle piccole e medie imprese locali nel rispetto dei princìpi di concorrenza Nella legge finanziaria successiva l. 289/2002 è altresì previsto come le disposizioni concernenti l'obbligo di espletamento delle pubbliche gare costituiscano norme di principio e di coordinamento per le Regioni (art. 24 c.1,2,5).* Il divieto di assumere personale, associato ad altre preclusioni, è previsto dalla l. 311/2004 art. 1 c.33 "*Gli enti locali che non hanno rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno stabiliti per l'anno precedente non possono a decorrere dall'anno 2006:a) effettuare spese per acquisto di beni e servizi in misura superiore alla corrispondente spesa dell'ultimo anno in cui si è 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. Per gli enti locali soggetti al patto di stabilità interno dall'anno 2005 il limite è commisurato, in sede di prima applicazione, al livello delle spese dell'anno 2003 b) procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; c) ricorrere all'indebitamento per gli investimenti* L. 266/2005. Infine nella finanziaria 2007 l.296/2006 è previsto espressamente ex c. 457 che le *centrali regionali e la CONSIP Spa costituiscono un sistema a rete, perseguendo l'armonizzazione dei piani di razionalizzazione della spesa e realizzando sinergie nell'utilizzo degli strumenti informatici per l'acquisto di beni e servizi. Nel quadro del patto di stabilita' interno, la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano approva annualmente i programmi per lo sviluppo della rete delle centrali di acquisto della pubblica amministrazione e per la razionalizzazione delle forniture di beni e servizi, definisce le modalita' e monitora il raggiungimento dei risultati rispetto agli obiettivi. Dall'attuazione del presente comma non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica*". Resta viceversa il divieto di assunzione del personale.

autorizzare spese obbligatorie ed impreviste degli enti territoriali; nella legge finanziaria 2002 è conferita all'amministrazione finanziaria la determinazione di criteri uniformi di codificazione per le relazioni sugli incassi e i pagamenti da trasmettere anche alla Corte dei Conti; la finanziaria 2002 prevede altresì, in capo al Ministero delle Finanze, il potere di definire, con normativa regolamentare, le modalità operative in relazione all'accesso del mercato dei capitali da parte degli enti territoriali[296].

In definitiva la normativa è censurata in dottrina e, sia pure in modo velato, dalla giurisprudenza, in quanto caratterizzata da un centralismo di fondo e poco attenta ai profili di autonomia degli enti territoriali.

A temperamento delle disposizioni in oggetto, nella legge finanziaria 2007 (l. 296 del 27.12.2006) è previsto, ex art. 1 c. 656, l'avvio di un nuovo modello di relazioni tra Stato ed autonomie territoriali in ordine alla disciplina del patto di stabilità interno, almeno nelle regioni individuate in sede di conferenza Stato-regioni; i puntuali criteri di definizione del saldo e le concrete modalita' di sperimentazione saranno definiti infatti attraverso una procedura, non solo partecipata, ma realmente concordata tra "centro" e periferia", ossia con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, sentita la predetta Conferenza Stato-regioni.

All'esito della sperimentazione in oggetto è collegata la definizione del patto di stabilità interno per le singole regioni interessate: le regole di questo devono comunque tener conto del saldo in termini di competenza (calcolato quale somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza

[296] In particolare l. 311/2004 c. 174 secondo cui "*Al fine del rispetto dell'equilibrio economico-finanziario, la regione, ove si prospetti sulla base del monitoraggio trimestrale una situazione di squilibrio, adotta i provvedimenti necessari. Qualora dai dati del monitoraggio del quarto trimestre si evidenzi un disavanzo di gestione a fronte del quale non sono stati adottati i predetti provvedimenti, ovvero essi non siano sufficienti, con la procedura di cui all'articolo 8, comma 1, della legge 5 giugno 2003, n. 131, il Presidente del Consiglio dei ministri diffida la regione a provvedervi entro il 30 aprile dell'anno successivo a quello di riferimento. Qualora la regione non adempia, entro i successivi trenta giorni il presidente della regione, in qualità di commissario ad acta, approva il bilancio di esercizio consolidato del Servizio sanitario regionale al fine di determinare il disavanzo di gestione e adotta i necessari provvedimenti per il suo ripianamento, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e le maggiorazioni dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive entro le misure stabilite dalla normativa vigente. I predetti incrementi possono essere adottati anche in funzione della copertura dei disavanzi di gestione accertati o stimati nel settore sanitario relativi all'esercizio 2004 e seguenti"*. Sull'accesso al mercato dei capitali art. 1 c. 41 "*Al fine di contenere il costo dell'indebitamento e di monitorare gli andamenti di finanza pubblica, il Ministero dell'economia e delle finanze coordina l'accesso al mercato dei capitali delle province, dei comuni, delle unioni di comuni, delle città metropolitane, delle comunità montane e delle comunità isolane, di cui all'articolo 2 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nonchè dei consorzi tra enti territoriali e delle regioni. A tal fine i predetti enti comunicano periodicamente allo stesso Ministero i dati relativi alla propria situazione finanziaria. Il contenuto e le modalità del coordinamento nonchè dell'invio dei dati sono stabiliti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare, sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Con lo stesso decreto sono approvate le norme relative all'ammortamento del debito e all'utilizzo degli strumenti derivati da parte dei succitati enti"*. Sulla codificazione dei criteri per la redazione dei bilanci da trasmettere alla Corte cfr. . l. 448/2001 art. 24 c.13 "*Il prospetto contenente le informazioni di cui ai commi 10, 11 e 12 e le modalità della sua trasmissione sono definiti con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno, da adottare entro il mese di febbraio 2002"*.

tra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza tra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale) e di cassa.

Particolare rilievo, nell'ottica di un modello improntato al principio di leale collaborazione, merita altresì la previsione di contenuta nella finanziaria 2007 della necessità di un parere positivo della Conferenza Stato-Regioni in ordine ai piani di acquisto e programmazione di beni e servizi.

Premessa logica e, al contempo, necessario corollario della previsione dei tetti di spesa, dei poteri dell'amministrazione centrale sull'attività finanziaria nonché degli specifici divieti ed obblighi in capo agli enti territoriali in ambito economico, sono i diversi obblighi di carattere informativo, concernenti l'acquisizione di dati e documenti contabili relativi alla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche territoriali: in tanto è possibile esercitare un potere sull' economia (sia in senso permissivo che preclusivo) in quanto sia chiaro infatti il quadro complessivo della finanza statale e locale.

La *ratio* delle disposizioni normative che disciplinano la trasmissione di bilanci, rendiconti e relazioni generali, le quali costituiscono un adeguato flusso informativo, è quella infatti di consentire, anzitutto, un monitoraggio costante dell'assetto della finanza pubblica da parte del Ministero delle Finanze e della Corte dei Conti, e, conseguentemente, individuare eventuali disfunzioni ed anomalie nel sistema al fine di avviare procedure di correzione; in via generale nella finanziaria 2002 venne sancito il principio secondo cui "*Gli enti locali sono tenuti a trasmettere al Ministero dell'economia e delle finanze, secondo modalità e tempi stabiliti con decreto dello stesso Ministero, le informazioni concernenti il rispetto dell'obiettivo di cui al comma 4* (ossia il rispetto del patto di stabilità)"[297].

[297] La disciplina sulle informazioni da rendere alle amministrazioni centrali è particolarmente composita; in particolare cfr. art. 9 c. 9 l. 448/2001 (finanziaria 2002) secondo cui *"in caso di mancata trasmissione delle informazioni l'ente viene considerato come inadempiente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo e i trasferimenti ad esso spettanti sono ulteriormente ridotti dell'1 per cento rispetto alla riduzione prevista al primo periodo.* E c. 10 *Al fine di consentire il monitoraggio del relativo fabbisogno e degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti devono trasmettere trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro venti giorni dalla fine del periodo di riferimento, le informazioni sugli incassi e sui pagamenti effettuati. E c.11 Informazioni analoghe a quelle di cui al comma 10 devono essere trasmesse trimestralmente dai predetti enti con riferimento agli impegni assunti 12. Per le province e i comuni con popolazione superiore a 60.000 abitanti le informazioni devono essere comprensive delle eventuali operazioni finanziarie effettuate con istituti di credito e non registrate nel conto di tesorer*ie. Successivamente con l. 311/2004 art. 1 c.30 *"Al fine di consentire il monitoraggio degli adempimenti relativi al patto di stabilità interno, anche secondo i criteri adottati in contabilità nazionale, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le province e i comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti e le comunità montane con popolazione superiore a 50.000 abitanti trasmettono trimestralmente al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, entro trenta giorni dalla fine del periodo di riferimento, utilizzando il sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito www.pattostabilità.rgs.tesoro.it, le informazioni riguardanti sia la gestione di competenza che quella di cassa, attraverso un prospetto e con le modalità definiti con decreto del predetto Ministero, di concerto con il Ministero dell'interno, sentiti la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e l'ISTAT*. Ovvero il c. 32 secondo cui *"Per gli enti locali, l'organo di revisione economico-finanziaria previsto dall'articolo 234 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, verifica il rispetto degli obiettivi annuali del patto, sia in termini di competenza che di cassa, e in caso di mancato rispetto ne dà comunicazione al*

In particolare gli obblighi informativi, inizialmente gravanti sugli enti territoriali *tout court*, vengono specificatamente rivolti agli organi di controllo e revisione interni; essi consistono, anzitutto in relazioni aventi ad oggetto il rispetto del patto di stabilità interno, adottato in ottemperanza delle normative europee, da parte dell'ente e trasmesse all'organo di controllo secondo modalità prefissate; in secondo luogo, essi possono riguardare anche l'invio di documenti contabili ed economici (rendiconti, bilanci preventivi annuali e pluriennali).

Circa le modalità di trasmissione è previsto espressamente l'utilizzo di strumenti telematici nonché la compilazione del bilancio secondo schemi e decreti secondo il Ministero delle finanze: questi sono necessari al fine di garantire un controllo ed una valutazione efficace sull'azione economica dei diversi enti, anche in termini comparativi.

Il sistema informativo è *naturaliter* strumentale all'esercizio della funzione di controllo sulla finanza pubblica, al fine di ottemperare agli obblighi di derivazione comunitaria cui sono soggetti i componenti dell'ordinamento.

Conseguentemente, al difetto nell'invio della documentazione, l'ordinamento riconnette effetti negativi di carattere economico.

La legge 24.12.2007 n. 244 (finanziaria 2008), sul punto, prevede altresì che la mancata trasmissione di informazioni per via telematica concernenti i dati economici ("*informazioni riguardanti sia la gestione che di competenza che quella di cassa*" nonché "*prospetto informativo degli obiettivi programmatici*")al Ministero delle Finanze venga equiparata al mancato rispetto del patto di stabilità da parte degli enti territoriali; inoltre, sono previste formule di compartecipazione o codecisione tra Conferenza Stato- Regioni e Ministero finanze per definire gli aspetti essenziali di un sistema informativo necessario il coordinamento del sistema tributario[298].

Le leggi finanziarie, sia pure in modo disorganico hanno delineato quindi un sistema di coordinamento e controllo della finanza pubblica; l'autonomia finanziaria si declina, dunque, non in un sistema atomistico, ma caratterizzato da un flusso costante di informazioni dalla periferia al centro ed in cui il momento di controllo delle amministrazioni centrali e degli organi neutri,

---

Ministero dell'interno sulla base di un modello e con le modalità che verranno definiti con decreto del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze." Analogamente cfr. art.1 c. 26 l. 266/2005 "*Ai fini del monitoraggio degli obiettivi strutturali di manovra concordati con l'Unione europea nel quadro del patto di stabilità e crescita, le amministrazioni di cui ai commi 23 e 24 sono tenute a trasmettere, utilizzando il sistema web laddove previsto, al Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una comunicazione contenente le informazioni trimestrali cumulate degli acquisti e delle vendite di immobili per esigenze di attività istituzionali o finalità abitative entro trenta giorni dalla scadenza del trimestre di riferimento. Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti le modalità e lo schema della comunicazione di cui al periodo precedente. Tale comunicazione è inviata anche all'Agenzia del territorio che procede a verifiche sulla congruità dei valori degli immobili acquisiti segnalando gli scostamenti rilevanti agli organi competenti per le eventuali responsabilità."*

[298] Cfr. art. 1. c. 379 lett. H) e lett. G); in particolare, in quest'ultimo si valorizza il SIOPE ossia il sistema informativo delle operazione degli enti pubblici.

congiuntamente a previsioni sanzionatorie, diviene elemento costitutivo fondamentale per la tenuta dei conti pubblici.

3.4 La funzione di coordinamento della finanza pubblica quale elemento unificante e premessa logica per l'esercizio del potere di controllo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale

La giurisprudenza costituzionale, anche successivamente alla riforma del Titolo V, ha riconosciuto la legittimità costituzionale della limitazioni legislative statali alla sfera di autonomia decisionale in ambito di finanza pubblica degli enti territoriali sostenendo espressamente, con particolare riferimento ai vincoli di bilancio, come "*non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti*" (Corte Cost. 36/2004)[299].

In via generale, sul punto, la normativa concernente il rispetto del patto di stabilità interno, contenuta nelle diverse leggi finanziarie, è stata ricondotta dalla Corte nell'ambito della materia del coordinamento della finanza pubblica, al fine di legittimare l'intervento statale, malgrado le opposizioni delle autonomie territoriali, e le perplessità in parte della dottrina, che hanno viceversa sostenuto come dette disposizioni possano essere lesive dello *spatium* decisionale riconosciuto a regioni, comuni e province[300].

---

[299] In particolare la Corte Costituzionale ha rilevato *che "Il cosiddetto patto di stabilità interno, concernente il concorso delle Regioni e degli enti locali "alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica che il paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita" definito in sede di Unione europea, e comportante l'impegno degli enti medesimi a ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo, è stato introdotto con l'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (ma vedi, già prima, l'art. 48 della legge n. 449 del 1997, che stabiliva obiettivi globali di contenimento del fabbisogno finanziario generato dalla spesa regionale e locale, in vista della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, e sul quale cfr. la sentenza n. 507 del 2000, In relazione alla fissazione di limiti la Corte dei Conti stabiliva come benché fosse astrattamente ammissibile anche incidere esclusivamente sul disavanzo e non sulle spese correnti purtuttavia riconosceva come in casi eccezionali ciò potesse essere ammissibile stabilito il vincolo alla entità del disavanzo di parte corrente, potrebbe apparire superfluo un ulteriore vincolo alla crescita della spesa corrente, potendo il primo obiettivo conseguirsi sia riducendo le spese, sia accrescendo le entrate. Tuttavia il contenimento del tasso di crescita della spesa corrente rispetto agli anni precedenti costituisce pur sempre uno degli strumenti principali per la realizzazione degli obiettivi di riequilibrio finanziario, ed infatti esso è indicato fin dall'inizio fra le azioni attraverso le quali deve perseguirsi la riduzione del disavanzo annuo (cfr. art. 28, comma 2, lettera b, della legge n. 448 del 1998, nonché art. 28, comma 2-bis, della stessa legge, aggiunto dall'art. 30, comma 8, della legge n. 488 del 1999).*

[300] La Corte Costituzionale ha più volte ricostruito il concetto di coordinamento finanziario; cronologicamente si segnala la Corte Costituzionale 376/2003; 4/2004;36/2004; 390/2004; 35/2005; 36/2005; 64/2005; 417/2005. Recentemente cfr. anche la Corte Cost. 121/2007 che ascrive al coordinamento finanziario la disciplina della certificazione dei bilanci delle ASL; al contrario cfr. la Corte Cost. 193/2007 secondo cui l'articolo 1, comma 277, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 che prevede la necessità di applicare ai massimi l'addizionale IRPEF, in caso di inattuazione, da parte dell'ente locale, di ordini del commissario *ad acta*,, sarebbe da ascrivere al sistema tributario; Sul medesimo tema cfr. Corte 169/2007 sui divieti da assunzione.

A quest'ultimo proposito, in via generale, si rileva che l'"*armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"*, costituisce oggi potestà legislativa concorrente, inclusa nell'art. 117 3° Cost.: ciò, a differenza che nel precedente modello, in cui si configurava ascritta alla potestà esclusiva dello Stato; secondo una prima corretta ricostruzione in dottrina, in base alla formulazione del 117, allo Stato compete la determinazione dei principi fondamentali in ordine al coordinamento nazionale, mentre alle Regioni, l'emanazione di leggi che, coerentemente con il "piano nazionale", delineano il quadro della finanze regionali[301].

La stessa Corte Costituzionale ha sottolineato in una pronuncia il contenuto della natura della potestà legislativa di coordinamento propria dello Stato, sia pure nel particolare ambito della spesa: *"il coordinamento incidente sulla spesa regionale 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"*.(Corte Cost. 414/2004).[302]

L'orientamento interpretativo della Corte circa la portata della disposizione è stato tuttavia particolarmente perplesso e, pur essendo presenti progressivamente elementi di riconoscimento nei confronti delle autonomie territoriali, in via generale esso si configura ancora caratterizzato da un sostanziale centralismo di fondo.

A quest'ultimo proposito, nella fase iniziale, la Corte apoditticamente considerava, quale espressione di fissazione di principi di coordinamento statali, anche disposizioni puntuali e specifiche, quali, ad esempio, la previsione delle concrete modalità attraverso cui esplicare la contrattazione decentrata integrativa dei dipendenti della amministrazioni regionali.

In un momento successivo, la giurisprudenza costituzionale, mostrandosi maggiormente attenta alle esigenze di autonomia, pur ammettendo la possibilità, per lo Stato, di stabilire vincoli alla spesa corrente degli enti locali, oltre che all'entità massima del disavanzo, ha affermato come dette restrizioni debbano essere previste in via transitoria, e nell'esercizio non irragionevole della discrezionalità del legislatore statale; inoltre, poiché tali vincoli sono dettati per la generalità degli enti territoriali, senza alcuna discriminazione tra quelli in regola con il patto di stabilità e quelli che non erano stati rispettosi, la Corte ha sancito il carattere temporaneo e straordinario degli stessi[303].

---

[301] Per una ricostruzione del quadro dei rapporti tra Stato regioni ed enti locali nel senso del teso cfr. F. GALLO, *op.cit.* 2003, 167.

[302] La pronuncia aveva ad oggetto, in particolare, il c.4 dell'art. 72 l. 289/2002 che estendeva alle regioni ed enti locali la disciplina statale avente ad oggetto l'ammontare minimo della quota di contributo pubblico per la produzione e gli investimenti alle imprese soggetta a rimborso e il loro inserimento in fondi rotativi; alla decorrenza e durata massima del piano di rimborso; alla misura minima del tasso d'interesse da applicare alle somme rimborsate. Sul punto la Corte rileva che *"La norma impugnata è sicuramente rispettosa di tale criterio di riparto, in quanto pone esclusivamente limiti massimi all'onerosità, sotto diversi aspetti, degli interventi regionali di sostegno all'imprenditoria, senza invadere la sfera di competenza riservata al legislatore regionale"*.

[303] Cfr. per una ricostruzione delle prime pronunce in questo senso C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale,* in Giurisprudenza costituzionale, 2004, 514. L'A. in particolare rileva in senso critico che, se da un lato è incontestabile la possibilità per il legislatore di prevedere vincoli alla finanza regionale e locale per rispetto del patto di

Nella fase più recente, coerentemente con l'indirizzo generale volto al riconoscimento di uno spazio maggiore all'autonomia, la giurisprudenza costituzionale, ha sancito l'illegittimità costituzionale di disposizioni che prevedevano puntuali previsioni in ordine a specifici capi di spese (ad esempio, livello massimo delle consulenze o spese per rappresentanze) definendo il principio per cui "*le norme che fissano vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa dei bilanci delle regioni e degli enti locali non costituiscono princìpi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., e ledono pertanto l'autonomia finanziaria di spesa garantita dall'art. 119 Cost"*. (Corte Cost. 417/2005 e 88/2006) [304]

L'autonomia finanziaria di spesa costituiva criterio già noto alla giurisprudenza della Corte ma solo con la pronuncia 417/2005 fu declinata per la prima volta nel senso di determinare l'illegittimità delle disposizioni statali.[305]

L'incostituzionalità di una disposizione statale che, in via puntuale ed in relazione ad una singola voce di spesa, definisca il limite quantitativo massimo è stata ribadita anche successivamente dalla stessa Corte Costituzionale; in particolare, la Corte, recentemente, ha delineato due coordinate entro cui si inserisce le norme espressione di una corretta potestà legislativa di coordinamento: "*in primo luogo, che si limitino a porre obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi anche nel senso di un transitorio contenimento complessivo, sebbene non*

---

stabilità, dall'altro le concrete modalità operative di questo possono e devono essere sindacate da parte della Corte Costituzionale secondo un principio di ragionevolezza. Secondo l' A. in particolare, dovrà essere molto più rigido lo scrutinio sul corretto rispetto del criterio di riparto di funzioni legislative tra stato e regioni. Ciò non avvenne nella pronuncia 4/2004 in cui si dichiarava conforme a Costituzione la legislazione che prevedeva come la contrattazione integrativa dei dipendenti regionali fosse ancorata a quella statale; viceversa la sentenza 36/2004 già mostra una consapevolezza maggiore in ragione del riconoscimento della sufficienza, al fine del contenimento delle spese, della determinazione complessiva del disavanzo. L'A. osserva criticamente come sia inconciliabile con il nuovo assetto del titolo V il *modus operandi* secondo cui, in attuazione di obblighi comunitari nelle materie di competenza regionale, debba essere emanata una legge statale di cornice: ciò costituisce una limitazione ulteriore non prevista e dunque incostituzionale; l'assetto attuale del patto di stabilità, secondo l'A., viene a configurarsi essenzialmente come misura provvisoria in attesa di un nuovo sistema di raccordi informativi per ovviare alle problematiche concerneti gli eventuali debiti di bilancio degli enti locali.

[304] Cfr. Corte Costituzionale 417/2005 su cui specificatamente le note di A. BRANCASI, *La Corte Costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica,* in Giornale di diritto amministrativo, 2006, 414, G. BELFIORE, *Finanza locale tra autonomia e coordinamento nella recente sentenza 417/2005,* in www.giurcost.org; E. RINALDI, *Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali,* in www.giurcost.org; la pronuncia ha in particolare ad oggetto tetti di spesa concernenti le consulenze e gli incarichi esterni ovvero acquisti di determinati beni; sulla nozione di coordinamento e sulla possibilità di stabilire vincoli la Corte, richiamandosi appunto ad una giurisprudenza precedente, ha in particolare rilevato che *"Perchè detti vincoli possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali debbono avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo «in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale» – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi; in altri termini, la legge statale può stabilire solo un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 36 del 2004).* La Corte prosegue la sua riflessione sostenendo come *la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione. "*

[305] Cfr. Corte Cost. 36 del 2004; 376/2003 nn.4 e 390 del 2004.

generale, della spesa corrente; in secondo luogo, che non prevedano strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi". (Corte Cost. 169/2007).

In quest'ultima pronuncia, la Corte ha riconosciuto come legittima costituzionalmente una disposizione contenuta nella finanziaria 2006 che pone quale obiettivo quello di contenere, entro limiti prefissati, la spesa per il personale: ciò, in quanto quest'ultima voce costituisce una delle principali spese per le Regioni ed in ogni caso la norma censurata non stabilisce le concrete modalità operative per la riduzione; seguendo il medesimo ragionamento, nella stessa pronuncia ha sancito l'incostituzionalità del comma 202 della medesima finanziaria 2006 in cui si disponeva che "*Al finanziamento degli oneri contrattuali del biennio 2004-2005 concorrono le economie di spesa di personale riferibili all'anno 2005 come individuate dall'articolo 1, comma 91, della legge 30 dicembre 2004, n. 311*" poiché ,la disposizione in esame "*impone una puntuale modalità di utilizzo di risorse proprie delle Regioni, cosí da risolversi in una specifica prescrizione di destinazione di dette risorse"*[306].

Coerentemente con dette conclusioni della Corte, alle Regioni dunque (ma, è da ritenere, anche agli enti locali) deve essere lasciata sufficiente libertà di determinazione nella scelta di allocazione delle proprie risorse finanziarie fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa: lo Stato può stabilire soltanto limiti e vincoli di carattere generale.[307]

In definitiva, quale principio che emerge sia pure implicitamente nelle più recenti pronunce della Corte, è che la potestà legislativa statale nel settore del coordinamento e del controllo della finanza locale, non possa più fondarsi su schemi e logiche del passato ma al contrario, debba declinarsi oggi secondo nuovi criteri.

Nel settore sanitario, la Corte costituzionale ha specificato inoltre come il principio del coordinamento finanziario debba essere coniugato con la presenza di ulteriori finalità di preminente rilievo nell'ordinamento, fra cui il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni, caratterizzanti l'ordinamento sotto il profilo dell'uguaglianza[308].

Laddove l'esercizio del coordinamento finanziario implichi l'attribuzione di poteri regolamentari in capo al Ministero dell'Economia, come nel caso in cui debbano determinarsi, per decreto, i criteri necessari per la formazione di bilanci, anche ai fini dell'invio dei documenti alla Corte dei Conti, la Corte costituzionale ha ascritto tale *species* di potere alla potestà legislativa esclusiva dello Stato concernente il coordinamento informativo e statistico: l'individuazione di uno

[306] Cfr. Corte Cost. 169/2007.
[307] A. BRANCASI, *op. cit.* 2006, 423, secondo cui sarebbe elusivo del divieto in oggetto che lo Stato ponga tutte le spese, o quelle aventi una determinata natura economica, a determinate limitazioni, ovvero la previsione di un limite all'incremento totale delle spese con contestuale sottrazione di un folto numero di voci di bilancio: in entrambi i casi sarebbe circoscritta infatti la possibilità di decidere come definire le risorse.
[308] Corte Cost. 36 del 2005 e sulla 35 del 2005 cfr. nota di L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasità di una funzione*, in Giornale di diritto amministrativo, 2005, 643.

spatium di potestà legislativa esclusiva in capo allo Stato costituisce condizione necessaria per poter esercitare anche la potestà regolamentare da parte del ministero ex art. 117 6° c Cost.; peraltro, in questa particolare circostanza, la Corte ha reputato sufficiente un parere della Conferenza Stato-Regioni, e non un'intesa con l'organo rappresentativo delle autonomie regionale, al fine di soddisfare il principio di leale collaborazione[309].

Alla potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale ha reputato connessa anche la funzione amministrativa relativa, in una sorta di "parallelismo" assimilabile a quello del previgente modello costituzionale, e coerente peraltro con quanto la stessa Corte aveva espresso, in termini più generali, nella nota pronuncia 303/2003.

Sul punto, la giurisprudenza costituzionale ha infatti dichiarato compatibile con i principi contenuti nell'art. 119 Cost. il potere di intervenire, in via amministrativa, sulla finanza locale, attribuito al Ministero dell'economia, al fine di contenere l'indebitamento degli enti pubblici territoriali e di monitorare l'andamento della finanza pubblica "allargata"; si rileva infatti che, strutturalmente e funzionalmente, "*il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo*" (Corte Cost 376/2003).

Teleologicamente, ha rilevato la Corte, il potere amministrativo in oggetto ha il proprio fondamento nell'obiettivo di contenere il debito e di monitorare l'andamento complessivo della finanza pubblica; il coordinamento finanziario, quindi, si pone anche strumentalmente, in rapporto mezzo-fine, con il rispetto dei vincoli europei da parte degli enti territoriali[310].

---

[309] Corte Cost. 35/2005 in particolare la Corte rileva che "*la predisposizione di modalità uniformi di codificazione di dati di rilievo contabile (incassi e pagamenti) e di trasmissione dei bilanci degli enti locali alla competente sezione della Corte dei conti, viene invece in rilievo un puntuale titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato: quello in tema di coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera r, Cost.). La disciplina impugnata, infatti, ha ad oggetto la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti), che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica. Versandosi in un ambito riservato alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, va pertanto decisa nel senso della infondatezza anche la denunciata violazione del riparto costituzionale della potestà regolamentare, per avere le disposizioni impugnate affidato a decreti ministeriali la concreta predisposizione delle modalità di "codificazione". In una materia rimessa alla propria competenza legislativa esclusiva, lo Stato ben può, infatti, esercitare, nelle forme che ritenga più opportune, la potestà regolamentare.*"

[310] La Corte prosegue sostenendo come "*Il carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento esige che a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata*". Sul problema dell'accesso al mercato di capitali da parte degli enti la Corte, nella stessa pronuncia, rileva che "*i poteri di coordinamento che possono legittimamente essere attribuiti ad organi centrali sono altresì connessi per l'oggetto con la competenza statale in materia di "tutela del risparmio e mercati finanziari" di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione, che riguarda in particolare la disciplina delle forme e dei modi in cui i soggetti – e così anche, in particolare, gli enti territoriali – possono ottenere risorse finanziarie derivanti da emissione di titoli o contrazione di debiti*". Sulla pronuncia in esame cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e funzione amministrativa,* in www.giurcost.org, e Le Regioni 2004, 763. l'A. sottolinea che al fine di ridurre il costo dell'indebitamento è necessario una funzione di coordinamento, in secondo luogo detto coordinamento può avvenire

L'attività di coordinamento della finanza pubblica (statale nei confronti del sistema nazionale e regionale sugli enti di loro competenza) si collega inoltre strettamente al divieto di sperpero di pubblico denaro, ovvero, più specificatamente all'equilibrio di bilancio *ex* art. 81 Cost, come elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, nonché all' espresso divieto di indebitamento ex art. 119 Cost.

In definitiva sono ancora insoluti taluni nodi problematici concernenti il coordinamento della finanza pubblica e, segnatamente, in primo luogo, il grado di determinatezza della legislazione statale in oggetto compatibile con il nuovo assetto costituzionale; malgrado gli interventi della dottrina e della giurisprudenza volti a definire i profili strutturali e funzionali, restano in ogni caso margini di ambiguità in ordine al grado di dettaglio cui la legislazione dello Stato in materia possa spingersi.

A quest'ultimo proposito, vanno evidenziate le generali riflessioni della Corte Costituzionale secondo cui essa "*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 autonomi* (Corte Cost. 376/03, 390 e 414/2004)"; malgrado l'affermazione di principio, l'indirizzo della giurisprudenza costituzionale è stato nel senso della compatibilità con l'attuale assetto della Costituzione di disposizioni puntuali forse non rispondenti ad una obiettiva nozione di "principio"; se *nulla questio,* infatti, pone ad esempio, l'eventuale determinazione di un "tetto" massimo di spesa ovvero la fissazione di un certo livello di disavanzo, maggiori aspetti problematici pongono alcune norme specifiche; fra queste ultime, ad esempio, quella sul "blocco delle assunzioni", il collegamento con la contrattazione nazionale per i dipendenti regionali, la disciplina dell'accesso al mercato dei capitali per gli enti locali, le disposizioni che impongono l'utilizzo di convenzioni CONSIP o di assumere queste quali base per i prezzi di acquisto, ovvero, infine, la disciplina delle modalità di erogazione a contributi finanziari alle imprese.

In secondo luogo, la dottrina è concorde nel valutare favorevolmente l'elaborazione di una disciplina giuridica unitaria avente ad oggetto la funzione amministrativa di coordinamento della finanza pubblica, strettamente correlata con un nuovo sistema informativo e di controlli, coerente con il nuovo modello istituzionale ex artt. 114 e 119 Cost. La titolarità di detta funzione deve essere necessariamente propria dello Stato-persona, unico soggetto dotato dell'attributo di sovranità ed in grado di disporre di una visione complessiva del sistema economico nazionale nonchè responsabile verso l'Unione europea degli eventuali inadempimenti.

---

soltanto in via amministrativa, anche per la flessibilità dell'intero sistema, in terzo luogo, la funzione di coordinamento può implicare anche l'esercizio di discrezionalità da parte dello Stato nel giudicare le singole azioni o ingressi nel mercato. Sul punto anche M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte sul federalismo fiscale,* in www.giurcost.org.

Sul punto, si sottolinea come la funzione non possa però essere concepita oggi in modo verticistico: la valorizzazione dei centri di raccordo interistituzionali tra Stato ed autonomie territoriali esistenti, quali il sistema delle Conferenze, ovvero, in alternativa, l'istituzione di nuovi organismi unitari e partecipati da rappresentanti dell'amministrazione centrale e locale, non soltanto sono l'unico strumento coerente con il modello dell'art. 119 Cost ed il principio di leale collaborazione, ma contribuiscono a migliorare l'efficacia complessiva della stessa azione di coordinamento del governo.

A tal proposito, nella relazione conclusiva dei lavori dell'"Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali per il federalismo fiscale", si suggerisce, sulla scorta di alcune interessanti esperienze estere, l'istituzione di un "Consiglio nazionale di programmazione finanziaria", sia per la pianificazione dei flussi finanziari, sia per esercitare un controllo sulla politica del debito pubblico tra i varii livelli di governo: esso, incardinato presso il Ministero delle finanze ovvero la presidenza del Consiglio, dovrebbe essere composito di rappresentati statali e delle autonomie locali in grado di assicurare una sufficiente rappresentatività delle autonomie[311].

La normativa sul coordinamento finanziario statale, inoltre, dovrebbe lasciare uno spazio alla legislazione regionale per la definizione, nei singoli ordinamenti territoriali di riferimento, di linea guida concernenti anche gli enti territoriali; essa dovrebbe costituire un *ubi consistam* sufficientemente elastico per fondare un sistema "a cascata" (Brancasi) tra Stato-regioni ed enti locali: conseguentemente risulta auspicabile il superamento delle norme relative al patto di stabilità che viceversa impongono limiti indiscriminatamente a tutti soggetti istituzionali.

L'Alta Commissione, sul punto, ha individuato un *modus operandi* consono al nuovo modello di rapporti interistituzionali: in prima analisi occorre procedere in sede nazionale alla definizione di obiettivi globali di contenimento del *deficit*; in secondo luogo, occorre individuare i *targets* specifici relativi alle singole regioni: queste ultime a loro volto disciplineranno in ordine alla definizione dei diversi ordinamenti locali.

L'Alta Commissione ha individuato una serie di criticità caratterizzanti il Patto di stabilità interno che dovrebbero essere superate da una legge organica di coordinamento della finanza pubblica: tra queste, l'incongruenza tra i contenuti del Patto ed il rispetto dei *targets* in sede comunitaria, l'abbandono progressivo del criterio di riduzione dello *stocks* di debito a beneficio di altri, di discutibile valore, l'episodicità degli interventi; a tali aspetti problematici si contrappone l'elaborazione di nuovi criteri: gli obiettivi devono essere definiti in un'ottica di medio periodo (e non solo su base annuale), essere predisposti con largo anticipo, rafforzare la cooperazione; distinzione tra soggetti istituzionali di diverso contenuto; ritorno alle misure "premiali".

[311] La relazione della Commissione, del 29.9.2005, è disponibile in www.astridonline.it.

Le sentenze della Corte, volte a definire e limitare l'ambito dell'intervento statale nell'esercizio della funzione di coordinamento, hanno comunque finora svolto una funzione suppletiva rispetto al legislatore statale: l'attuazione dell'art. 119 Cost e, dunque, più in generale, la definizione del complessivo modello di finanza pubblica richiedono tuttavia necessariamente l'adozione di una legge organica nazionale, come riconosciuto dalla stessa Corte Cost. 37/2004, in cui si riconosce "*quale necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali*".

A fini attuativi dell'art. 119 Cost. si segnala la presenza del progetto di legge di coordinamento sul cd. "federalismo fiscale" "*Disposizioni di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"* approvato in prima lettura dal Consiglio dei ministri il 28.6.2007; nella relazione al progetto si sottolinea la necessità di un coordinamento al fine di assicurare la *sostenibilità* dei conti pubblici, ossia propri dell'intero insieme delle amministrazioni pubbliche, cui è strettamente correlato un ruolo di guida dell'amministrazione dello Stato nell'elaborazione del bilancio; nella stessa relazione emerge il rilievo della *perequazione,* che richiede notevoli trasferimenti perequativi, per il mantenimento dei livelli essenziali concernenti le prestazioni relative ai diritti civili e sociali

I principi cui deve attenersi la legge quadro sono indicati ex art. 1; in particolare lett. b) "*detta le regole per il coordinamento della finanza pubblica e stabilisce i criteri per l'istituzione e l'applicazione di tributi propri da parte degli enti territoriali al fine di garantire armonia e coerenza del sistema tributario* e lett. c) *disciplina i caratteri e le modalità di riparto delle risorse da assegnare con finalità perequative ai sensi del terzo comma dell'art. 119 Cost. assicurando l'integrale finanziamento del normale svolgimento delle funzioni ad essi attribuite ai sensi del quarto comma dell'art. 119 Cost."*

La funzione di coordinamento della finanza nell'ordinamento repubblicano implica, quale logica premessa, l'esercizio efficace di un'attività di controllo sui molteplici centri di spesa pubblica: l'attività di verifica e monitoraggio sull'azione amministrativa dei singoli enti, specialmente in ordine ai profili finanziari infatti è strumentale per assicurare una visione d'insieme del sistema economico a beneficio non solo dello Stato ma anche dei soggetti politici ed istituzionali territoriali, come i consigli e le giunte.

Le modalità di verifica possono assumere diversi caratteri ed all'interno di questo ambito si inseriscono, ad esempio, le normative analizzate del Patto di stabilità interno concernenti la

regolazione del flusso di informazioni dalla base degli enti locali all'amministrazione finanziaria statale.

Il controllo è dunque strettamente connesso con il coordinamento, pur differenziandosi da esso ed assolvendo anche a scopi ulteriori; in ogni caso, come evidente anche precedentemente la riforma del titolo V, esso si inserisce nella dinamica dei rapporti tra autonomia locale e regionale, da un lato, ed esigenze di unità dell'ordinamento dall'altro: quest'ultime oggi accentuate dalla responsabilità statale unitaria nei confronti dell'Unione europea in relazione al rispetto dei vincoli di spesa derivanti dal Trattato o dalle disposizioni del patto do Stabilità.[312]

A livello strutturale, mentre la funzione di coordinamento deve necessariamente essere propria dello Stato persona, sia pure improntata al modello della leale cooperazione interistituzionale, la funzione di controllo, ad essa strumentale, può ben essere affidata ad altro soggetto dell'ordinamento, non necessariamente riconducibile all'amministrazione statale.

Con specifico riferimento alla funzione di controllo, la giurisprudenza costituzionale ha dichiarato non incompatibile con i principi contenuti nell'art. 119 Cost. il potere del ministero delle finanze di monitorare l'andamento della finanza pubblica "allargata" al fine di contenere l'indebitamento degli enti pubblici territoriali; in particolare sono state dichiarate legittime le norme volte a controllare l'eventuale accesso al mercato da parte delle regioni ed enti territoriali, ovvero più in generale, gli obblighi di trasmissione di prospetti di pagamenti incassi e relazioni finanziarie all'amministrazione centrale dell'economia.

Le disposizioni, contenute nella legge finanziaria 2003, conferiscono in via generale al ministero dell'economia la possibilità di acquisire informazioni sulla finanza degli enti territoriali.

Strettamente connesse a queste ultime attribuzioni sono quelle relative al potere di definire gli schemi e le modalità di elaborazione di detti prospetti da parte degli organi di revisione interna, al fine di costituire un coordinamento informativo tra i diversi enti di governo[313].

---

[312] Rileva sul punto A. BRANCASI, *op. cit*. 2006, 425 come possano essere compatibili con la Costituzione le disposizioni legislative concernenti gli obblighi di trasmissione allo Stato, soggetto preposto al coordinamento nazionale, ovvero alla Corte dei Conti, organo terzo che costituisce una strumento del potere; sul punto potrebbe essere inficiata da illegittimità una normativa che prevedesse, viceversa, la trasmissione dei dati ad un soggetto, quale la Consip, non legato né strutturalmente né funzionalmente ad altri pubblici.

[313] Cfr. sul potere di controllo e coordinamento del ministero delle finanze Corte Cost. 376/2003 che riconosce la legittimità del potere di controllo dell'accesso al mercato degli enti territoriali previsto nella legge finanziaria 2002, anche al fine di contenere l'indebitamento degli enti territoriali, senza peraltro incidere sulle scelte autonome e discrezionali dei singoli soggetti e prevedendo il potere consultivo della Conferenza Stato-Regioni: a ciò si associa l'obbligo di trasmissione dei dati al ministero di detti poteri. Peraltro la pronuncia riconosce anche la potestà legislativa statale in materia di tutela del risparmio e mercati finanziari. Sulla pronuncia in esame cfr. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e funzione amministrativa*, in www.giurcost.org e Le Regioni 2004, 763. l'A. sottolinea, anzitutto, che al fine di ridurre il costo dell'indebitamento è necessario una funzione di coordinamento; in secondo luogo come detto coordinamento possa avvenire soltanto in via amministrativa, anche per la flessibilità dell'intero sistema; in terzo luogo, la funzione di coordinamento possa implicare anche l'esercizio di discrezionalità da parte dello Stato nel giudicare le singole azioni o ingressi nel mercato; ovvero, sul punto cfr. anche la Corte Cost. 36/2004, sulla possibilità per l'amministrazione di definire le modalità di presentazione dei bilanci; Corte

3.5 La Corte dei Conti nel riformato sistema delle autonomie territoriali tra nuove esigenze di autonomia finanziaria e limiti di bilancio derivanti dal Patto di stabilità.

Il controllo sull'attività delle amministrazioni territoriali, e, nello specifico, nel settore della finanza pubblica, si configura, in ragione di quanto esposto, quale strumento necessario per assicurare le fondamentali esigenze unitarie nella Repubblica: non soltanto il rispetto del principio di equilibrio finanziario, attraverso la funzione di coordinamento, ma anche la crescita economica del Paese e la perequazione, richiedono infatti l'esercizio di una funzione di controllo puntuale che consenta, anzitutto, un adeguamento flusso informativo e, in secondo luogo, l'avvio di procedure correttive in caso di disfunzioni.

Accanto al ruolo del ministero, a riguardo, assai più rilevante è la funzione di controllo esercitata dalla Corte dei Conti: essa costituisce, come noto, l'istituto superiore di controllo dell'intero ordinamento della Repubblica, dotato di specifico fondamento costituzionale[314].

A differenza dei poteri di vigilanza esercitati da organi dello stato-apparato come i ministeri, che pure sono stati inclusi nella normativa sul patto di stabilità contenuta nelle leggi finanziarie e riconosciuti legittimi dalla Corte Costituzionale, l'attività della Corte si caratterizza infatti in quanto svolta da un organo neutro ed indipendente, "*posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo"*, secondo la definizione, ancora oggi attuale, assunta nella nota sentenza C. Cost. 29/1995; in quest'ultima decisione fu riconosciuta la legittimità costituzionale della funzione di controllo sull'attività amministrativa delle Regioni, in ordine al "*perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma*" (art. 3 c.5 l.

Cost. 35/2005 sull'ampio potere conoscitivo riconosciuto al ministero delle finanze come definito dalla legge finanziaria 2003. in base a cui ex art. 28 l. 27.11.2002 n. 289 *"Allo scopo di assicurare il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica il ministero dell'economia e delle finanze provvede all'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, anche con riferimento all'obbligo di utilizzo delle convenzioni CONSIP, avvalendosi dei propri rappresentanti nei collegi sindacali o di revisione presso i suddetti enti ed organismi e dei servizi ispettivi di finanza pubblica. Al fine di garantire la rispondenza dei conti pubblici alle condizioni dell'articolo 104 del Trattato istitutivo della Comunita' europea e delle norme conseguenti, tutti gli incassi e i pagamenti, e i dati di competenza economica rilevati dalle amministrazioni pubbliche, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, devono essere codificati con criteri uniformi su tutto il territorio nazionale*".

[314] Per una distinzione tra le due tipologie di controllo esterno cfr. G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e buon andamento,* in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale. Atti 52° Convegno d studi amministrativi Varenna 21-23 settembre 2006,* in corso di pubblicazione e in www.astrid-online.it. L'A. in particolare distingue i controlli maggiormente connessi con l'esigenza di coerenza di sistema, tra cui il coordinamento e le verifiche sull'andamento generale della finanza pubblica e la necessaria attuazione dei principi costituzionali in materia (artt. 81, 119 e 97 Cost.); in secondo luogo, si segnala la prospettiva di controlli "collaborativi" volti al miglioramento del rendimento dell'azione amministrativa. Puntualizza anche questa distinzione, più recentemente, anche A. CAROSI, *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge 131/03,* in *Enti locali e sistema dei controlli* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano, 2007, 81 secondo cui il controllo della Corte, dato il carattere di neutralità ed indipendenza dei membri, si pone in modo maggiormente garantista nei confronti delle autonomie rispetto a quello del MEF.

20/1994) e, sia pure implicitamente, anche in relazione ai profili di efficienza, efficacia ed economicità, quale espressione del principio del buon andamento ex art. 97 Cost..[315]

La Corte dei Conti, in definitiva, si pone come "*garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive"*.[316]

Coerentemente con le conclusioni della Corte Costituzionale ed in ragione delle previsioni normative contenute nella legge quadro 20/1994 , con del. 17/1997 del 13.6.1997, le sezioni Riunite della Corte dei Conti istituirono specifici collegi di controllo su base regionale: questi ultimi, inizialmente non previsti in alcun regolamento o legge statale, furono in un momento successivo trasformate in vere e proprie sezioni autonome per effetto del regolamento 14/DEL/2000, emanato dalla stessa Corte sulla base della delega ex art. 3 d.lvo 286/1999.

A livello centrale, inoltre, si sottolinea l'istituzione di una "Sezione autonomie", le cui funzioni sono state peraltro ampliate a seguito della del. 2/2003 del 3/7/2003, titolare di poteri di

---

[315] Sul ruolo e la posizione istituzionale della Corte dei Conti quale organo dello Stato-ordinamento, cfr. la nota pronuncia 29/1995 secondo cui la Corte si configura quale "*organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo*" avente la precipua finalità di *"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 della economicità* conseguentemente *" l'imputazione alla Corte dei conti del 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 vòlto 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"*. Sulla pronuncia in oggetto si sottolineano i commenti di G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei Conti davanti alla Corte costituzionale,* in Foro Italiano 1996, I, 1158**.** A**.** CORPACI, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte Costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, 326. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei Conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, 321. G. BERTI, *Trasformazioni del controllo della Corte dei Conti (sentenza n.29/95 della corte costituzionale),* in *La Corte dei Conti oggi Atti della tavola rotonda* Milano 1995, 13 e ss.
In una fase successiva la riforma del Titolo V, cfr Corte Cost. 35/05 che, in relazione ai profili di coordinamento della finanza, secondo cui *"la predisposizione di modalità uniformi di codificazione di dati di rilievo contabile (incassi e pagamenti) e di trasmissione dei bilanci degli enti locali alla competente sezione della Corte dei conti, viene invece in rilievo un puntuale titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato: quello in tema di coordinamento statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale (art. 117, primo comma, lettera r, Cost.). La disciplina impugnata, infatti, ha ad oggetto la predisposizione di modalità uniformi di rappresentazione (comma 5) e di trasmissione (comma 6) di dati contabili (incassi e pagamenti), che vengono resi omogenei al fine di aggregarli per poter così predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica*."

[316] Nella dottrina più recente, sul ruolo e la posizione della Corte dei Conti nel sistema a seguito della l. cost. 3/2001, V. CERULLI IRELLI, *La posizione costituzionale della Corte dei Conti tra funzioni di controllo e giurisdizione,* in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio delle riforme) Atti del LI Convegno di scienze dell'amministrazione,* Milano, 2006, 403; dello stesso A., più recentemente, *Sulla funzione di controllo della Corte dei Conti,* in *Enti locali e sistema dei controlli,* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano 2007, 41. F. STADERINI, *La Corte dei Conti e gli enti locali,* in Quaderni regionali, 2006, 3 e ss A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali,* in Diritto pubblico, 2006, 847. In un approccio di carattere economico S. POZZOLI, *I controlli finanziari e contabili e il ruolo futuro della Corte dei Conti. Un approccio economico aziendale,* in corso di pubblicazione negli *atti del LII° convegno di studi amministrativi di Varenna.* Per una ricostruzione della funzione di controllo in paticolare della Corte dei Conti, alla luce della giurisprudenza costituzionale cfr. G. D'AURIA *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli* in www.astrid-online.it i e in "*I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale" Atti del 52° convegno di Studi amministrativi* Varenna 2006 in corso di pubblicazione

indirizzo e coordinamento nei confronti delle sezioni territoriali e con potere di promuovere indagini autonome che coinvolgenti più settori; essa inoltre *"riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione"*[317].

Negli anni immediatamente precedenti la riforma del Titolo V parte II Cost, l'istituto superiore di controllo aveva già iniziato quindi una trasformazione strutturale, parallelamente rispetto ai processi di decentramento amministrativo e ampliamento delle competenze degli enti territoriali.

La posizione istituzionale di terzietà, imparzialità nonché di garante della finanza pubblica dell'intero ordinamento repubblicano non è assolutamente entrata in crisi a seguito della legge Cost. 3/2001: sul punto la stessa Corte dei Conti, ha recentemente riconosciuto, anzi, come *"tale connotazione è stata confermata e sostanzialmente rafforzata dalla riforma del Titolo V della Costituzione e dalle leggi ordinarie che vi hanno fatto seguito*"[318].

A riguardo, al fine di coniugare il principio di autonomia con quello di unità e coerenza dell'ordinamento e per garantire il rispetto dei principi costituzionali ex art. 97 e art.119 Cost., nel senso di una valorizzazione dei differenti profili della funzione di controllo coerenti con il nuovo assetto dei poteri territoriali, sono state introdotte le disposizioni sulla Corte dei Conti nella legge cd. "La Loggia" 131/2003.

La l. 131/2003, ex art. 7, 7° c., conferma in via generale, il ruolo istituzionale della Corte dei Conti quale organo di controllo terzo ed imparziale nella Repubblica; è riconosciuta ad essa, anzitutto, nel primo periodo, una funzione di vigilanza sull'attività economica degli enti locali e delle regioni, in ordine al rispetto degli equilibri di bilancio e, segnatamente, in relazione a quanto

---

[317] Circa la composizione inoltre, *"La sezione delle autonomie è presieduta dal presidente della Corte dei conti ed è composta da due presidenti di sezione che lo coadiuvano, nonché dai presidenti delle sezioni regionali di controllo"*.

[318] Crfr. Corte dei Conti sez. centrale di controllo sulle gestioni dell'amministrazione dello Stato Delibera n. 1/2007/G - Programmazione delle attività di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2007 emessa in data 18.12.2006 in www.corteconti.it; in particolare si osserva come le *"indagini di controllo, in base al vigente sistema costituzionale e legislativo, devono rispondere al duplice fine di informare il Parlamento, il Governo ed i cittadini sulla correttezza e sulla efficacia dell'azione dell'Amministrazione e di stimolare, ove occorra, l'autocorrezione di quest'ultima"*. In dottrina, sul ruolo della Corte dei Conti, nel passaggio tra vecchio e nuovo ordinamento, è stato espressamente rilevato che la legge cost. 3/2001 *"non solo non abbia introdotto nessuna statuizione che possa ritenersi in contrasto con questa decisione , ma al contrario contenga nuovi principi, quelli sul coordinamento finanziario e la perequazione finanziaria, che ancor più legittimano la previsione di controlli esterni sul sistema gestionale e finanziario"*sic F. STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano,* in Riv. Corte dei Conti, 2003, 309. Il ruolo della Corte nei confronti degli enti locali aveva avuto già un riconoscimento legislativo nella l. 51/1982 che aveva istituto la sezione delle autonomie con il compito di esaminare la gestione finanziaria degli enti con popolazione superiore agli ottomila abitanti , ovvero anche inferiore laddove i loro bilanci mostravano patologie: l'esame era finalizzato ad un rendiconto al Parlamento volto a fornire alle Camere informazioni sulle gestioni finanziarie. Sulla legge in esame cfr. Corte Cost. 422/1988 e 961/1988 che per la migliore dottrina, costituirono premessa della futura Corte Cost. 29/1995.

previsto dal patto di stabilità interno e dai vincoli europei: ciò al fine, espressamente sancito, di coordinamento della finanza pubblica; il secondo periodo del 7° c. è specificatamente rivolto al cd. controllo "*sulla gestione*": dopo aver ribadito il carattere collaborativo di esso e precisato come debba essere esercitato dalle sezioni regionali dell'istituto, la norma prescrive che gli esiti dei procedimenti di vigilanza sono rivolti esclusivamente ai consigli regionali ed agli organi elettivi, al fine di suggerire manovre ed interventi correttivi.

Il legislatore ha operato quindi una *summa divisio* tra i due momenti del controllo: da un parte il controllo *strictu sensu* econonomico-finanziario, dall'altro quello sulla gestione, attraverso cui si accerta " *il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza nonché la sana gestione finanziaria ed il funzionamento dei controlli interni*" e che risulta essere attribuito, a differenza del primo, espressamente alle sezioni regionali: tale distinzione peraltro, risulta conforme anche a quanto elaborato dalle stesse sezioni della Corte che tendono a differenziare i due momenti[319].

Secondo un certo orientamento, il controllo del primo periodo, intestato alla Corte dei Conti *tout court*, si riferisce alla materia *strictu sensu* finanziaria ed ha ad oggetto esclusivamente il rispetto di alcuni particolari vincoli e parametri (Trattato e patto di stabilità): esso si svolge prendendo in esame il risultato complessivo delle gestioni territoriali, con evidenziazione dei soli casi particolari, positivi e negativi, e consente l'elaborazione di un quadro generale della situazione economica a livello nazionale.

Il controllo del secondo periodo, viceversa, intestato alle sezioni regionali, riguarda l'ente locale singolarmente considerato, con cui, eventualmente, la sezione può instaurare anche un contraddittorio, nel rispetto del principio di collaborazione, nella fase antecedente al momento di emanazione del provvedimento; esso si configura, indubbiamente più ampio rispetto a quello del primo periodo includendo aspetti di diversa natura: in ogni caso, destinatari di quest'ultima sono riconosciuti esclusivamente gli organi di rappresentanza politica dell'ente locale[320].

In questa ricostruzione, il controllo finanziario ed il controllo di gestione si pongono, su due piani nettamente distinti, coerentemente, peraltro, con la differenziazioni strutturali e funzionali tra

---

[319] Si riproduce integralmente il primo comma dell' art.7. della l.131/2003 "*La Corte dei conti, 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 europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, 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. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno*".

[320] Per una netta distinzione tra i due periodi cfr. M. GIAQUINTO, *Interpretazione del disposto del c.7 dell'art. 7 della l. 5.6.2003 n.131,* in *La Corte dei Conti 10 anni dopo*, Teramo, 2005, 16 e ss.

le due tipologie di controllo: nel controllo sulla gestione il dato di bilancio configura solo un elemento obiettivo di riferimento tra i diversi parametri utilizzabili; a livello temporale, il controllo gestionale si riferisce all'intera fase di riferimento di un singolo piano o programma; l'attività oggetto di controllo sulla gestione può riguardare non un singolo ente ma, al contrario, più enti in relazione ad una determinata attività; infine, il controllo sulla gestione si caratterizza per una maggiore discrezionalità[321].

Al contrario, in generale, il controllo *strictu sensu* finanziario è incluso nel genus dei controlli di legittimità, avendo ad oggetto sia la conformità alla normativa (statale ed europea) in materia economica e finanziaria delle procedure di spesa ed entrata sia la regolarità e la correttezza nell'esposizione dei dati di bilancio: sarebbe assente, in questa modalità di controllo ogni valutazione complessiva sull'attività in ordine all'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e adempimento e rispetto dei programmi.[322]

In effetti, questa ricostruzione sistematica, pur avendo il merito di evidenziare le specificità dei singoli aspetti della disposizione, suscita in dottrina talune perplessità; in primo luogo, strutturalmente e funzionalmente, è difficile operare un controllo sulla gestione senza considerare l'aspetto economico-finanziario: la valutazione sull'attuazione degli obiettivi fissati in sede di programmazione, regionale e statale, e, parallelamente, il giudizio complessivo in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa dei singoli enti, infatti, devono essere necessariamente svolti considerando anche le modalità ed il *quantum* di spesa pubblica erogata da ciascun ente[323].

In secondo luogo, malgrado non espressamente specificato, l'esercizio del controllo sulla finanza degli enti territoriali risulta essere affidato anch'esso alle sezioni regionali; a questo riguardo basta sottolineare, oltre che evidenti ragioni di opportunità, il secondo periodo del comma 7 l. 131/2003, concernente appunto i poteri delle sezioni regionali, e l'espresso riferimento ivi contenuto alla vigilanza "*sana gestione finanziaria*".

In terzo luogo, anche il controllo sugli equilibri di bilancio, come quello sulla gestione, è di carattere collaborativo: ciò, anzitutto, per la citata difficoltà di distinguere tra i due diversi momenti del controllo in quanto analoghi; sussiste sul punto, inoltre una ragione di ordine sostanziale:

---

[321] Cfr., in questo senso, A. CAROSI, *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge 131/2003* in *I controllo sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, 52° convegno di studi amministrativi Varenna 2006* in corso di pubblicazione. Il quale rileva tuttavia come la maggior parte della dottrina al contrario sottolinea le similitudini tra i due diversi modelli di controllo e non gli elementi di differenziazione. Tra i pochi ad evidenziare le differenze V. CERULLI IRELLI *op. cit.* 2006, ;S. POZZOLI, *Il sistema dei controlli negli enti locali,* in Azienditialia 2006.

[322] In questo senso A. CAROSI op. cit. 2007, 82 e ss.

[323] Per una ricostruzione in questo senso della posizione della Corte dei Conti e del potere delineato dalla l. 131/2003, criticando dunque l'impostazione della divisione cfr. F. BATTINI, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione Varenna 2004,* Milano, 2005, 723.

ragionando *a contrario*, ci si troverebbe in contrasto con quanto già sancito, in merito, dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale a partire dalla Corte Cost. 29/1995 nel sistema antecedente la riforma del Titolo V.

Configurare la funzione di vigilanza sulla spesa pubblica degli enti territoriali prevista dal primo periodo del 7° c., in modo differente rispetto a quella gestionale ossia in termini esclusivamente repressivi e conformativi, sarebbe dunque irragionevole in quanto costituirebbe oggi, in una fase cioè caratterizzata dalla valorizzazione del principio di autonomia, una regressione del sistema delle tutele degli enti locali nei confronti dell'esercizio del potere di controllo.

A riguardo, dall'analisi della prassi applicativa delle stesse sezioni regionali della Corte dei Conti, in ordine al referto sul rendiconto si evince che detta tipologia di controllo, pur riconducibile astrattamente alla categoria finanziaria, include anche elementi valutativi circa le politiche pubbliche dell'ente: esso non si configura dunque quale riscontro relativo esclusivamente alla correttezza dei dati contabili o alla rispondenza dei vincoli di bilancio; attraverso tale vigilanza, le sezioni regionali considerano anche la realizzazione dei programmi e degli obiettivi contenuti nelle legge regionali e statali.

In definitiva, sul punto, il quadro normativo delineato dalla legge 131, supportato dalla giurisprudenza costituzionale, individua nella Corte dei Conti il superiore organo di controllo dell'intero ordinamento, titolare del potere di vigilanza sull'amministrazione pubblica, statale e non, sia sotto il profilo più generale del buon andamento dell'azione amministrativa sia sotto l'aspetto più specifico della corretta gestione finanziaria; i due aspetti, strettamente connessi ed interdipendenti, delineano un potere di controllo, non autoritativo-conformativo, quale era in passato, ma di carattere collaborativo e funzionale alla formazione di processi di autocorrezione interni agli enti interessati.

I due periodi del c.7 dell'art. 7 individuano non già due modelli di controllo nettamente contrapposti e differenziati ma due tipologie di vigilanza, indubbiamente diverse sotto alcuni aspetti, ma che, in ogni caso, presentano elementi comuni; esse inoltre, in quanto relative entrambe alla Corte dei Conti implicano necessariamente rilevanti profili di integrazione al fine di costituire un sistema unico tra sezioni regionali e Sezione autonomie posta a livello centrale: la differenziazione funzionale in questo modo, pur rimanendo netta, non impedisce di evidenziare le connessioni e le interdipendenze tra le sezioni locali, che si rivolgono essenzialmente agli organi politici degli enti locali e la sezione autonomie, la cui attività è rivolta al Parlamento nei confronti.

Il c.7 dell'art.7 l. 131/2003 non si pone, rispetto alla normativa dettata dalla l.20/1994, alle conclusioni della Corte Cost. 29/1995 (che già prevedevano il controllo sulla gestione delle autonomie territoriali, i principi di leale collaborazione e programmazione) ed alla

regolamentazione fissata dalla stessa Corte dei Conti, quale disposizione di "chiusura" del sistema, come pure da autorevole dottrina sostenuto; essa costituisce, viceversa, un particolare fattore di consolidamento istituzionale delle attribuzioni proprie dell'istituto superiore di controllo.

Si segnala, a quest'ultimo proposito, anzitutto, un generale rafforzamento del ruolo di ausiliarietà delle sezioni regionali nei confronti dei Consigli regionali e degli enti locali; proprio l'ausiliarietà aveva infatti presentato alcune criticità nell'esperienza del decennio precedente, tra cui, particolarmente rilevanti, la difficoltà pratica nel sottoporre gli enti territoriali alla vigilanza, e, segnatamente, ad una vigilanza collaborativa, la sostanziale inutilità del modello di controllo "a campione", la difficoltà nel definire banche dati e criteri di misurazione per le diverse realtà regionali, generale insufficienza, dunque, degli strumenti previsti per la formazione di un sistema di controlli adeguato[324].

Al fine di ovviare agli aspetti maggiormente problematici emersi nell'applicazione della l.20/1994 nell'esercizio della funzione di controllo sugli enti territoriali si osserva che la stessa l.131/03 prevede, per le regioni e per gli enti locali (questi ultimi attraverso il Consiglio delle autonomie locali), la possibilità di richiedere alle sezioni regionali di controllo "*ulteriori forme di collaborazione…ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa , nonché pareri in materia di contabilità pubblica"* (art. 7. c.8. l.131/2003); inoltre è prevista altresì l'integrazione delle stesse sezioni regionali con due membri di nomina regionale (art. 7 c.9 l. 131/2003).[325]

Le previsioni dei c.8 e 9 attengono a due diversi momenti: il primo, quello funzionale, in relazione a cui il c.8 si pone come "clausola di apertura" per sviluppare nuove modalità operative di controllo di diversa natura ed intensità a seconda delle diverse esigenze degli enti territoriali ovvero elaborare una funzione consultiva; il secondo concerne la fase strutturale, ed impone per costituire e rendere le sezioni regionali effettivamente espressione delle esigenze e delle necessità locali.

[324] Su questo tema, specificatamente cfr. F. BATTINI, *Il rapporto di ausiliarietà tra sezioni regionali di controllo ed organi rappresentativi delle autonomie,* in *Enti locali e controlli* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI 2007, 111.

[325] Con particolare riferimento ai soggetti nominati per la Corte dei Conti, si riporta il c.9 della legge 131/2003: questi sono "*designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della Regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385. Nella prima applicazione delle disposizioni di cui al presente comma e ai commi 7 e 8, ciascuna sezione regionale di controllo, previe intese con la Regione, può avvalersi di personale della Regione sino ad un massimo di dieci unità, il cui trattamento economico resta a carico dell'amministrazione di appartenenza. Possono essere utilizzati a tal fine, con oneri a carico della Regione, anche segretari comunali e provinciali del ruolo unico previsto dal testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, previe intese con l'Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali o con le sue sezioni regionali. "*

Entrambe le disposizioni configurano un rafforzamento della logica di collaborazione dell'istituto di controllo sugli enti territoriali: i soggetti sottoposti alla Corte infatti non soltanto intervengono in una fase di contraddittorio successiva alla formulazione del giudizio sull'attività, ma nella l.131/03, essi possono concordare modalità di intervento diverso nonchè contribuire alla composizione dei soggetti stesso di controllo, con il potere di indicare i soggetti.

La legge 131/03, in definitiva, opera in diverse direzioni: in primo luogo, come visto, indica puntualmente il contenuto del controllo sulle autonomie locali sia sul versante finanziario che su quello gestionale e, congiuntamente, definisce le competenze all'interno dello stesso organo di controllo; in secondo luogo, attraverso la previsione delle "ulteriori forme di collaborazione" ex art. 7 c. 8, pone le basi per costituire e definire un nuovo impianto di controlli: essa favorisce in tal modo la flessibilità e l'integrazione tra le varie tipologia di vigilanza previste dalla legge.

Il c.8 riconosce inoltre, espressamente il ruolo del Consiglio delle autonomie locali, quale organismo rappresentativo delle autonomie territoriali e soggetto interlocutore della Corte: quest'ultimo costituisce un elemento di sintesi e coordinamento degli interessi degli enti locali e, conseguentemente, potrebbe costituire un interlocutore privilegiato delle sezioni territoriali di controllo ed ovviare al problema della frammentazione; infine, viene prevista una forma di attività consultiva che ben si integra con il modello collaborativo del controllo.

L'ubi consistam normativo fondamentale della posizione istituzionale della Corte dei Conti e della sua funzione di controllo nell' ordinamento costituzionale scaturito dalla riforma del Titolo V è, dunque, costituito dalla legge 131/2003 e, parallelamente, dalla stessa legge 20/1994, ancora attuale; purtuttavia il legislatore statale, successivamente, con singole disposizioni contenute nelle leggi finanziarie, ha ulteriormente definito i caratteri del controllo della Corte: malgrado l'indubbia episodicità e frammentarietà delle disposizioni, è da ritenere che esse si pongono nella comune direzione di una costituzione di un nuovo modello di controllo secondo caratteri e *standards* moderni.

La giurisprudenza costituzionale ha, inoltre, in via generale favorevolmente accolto l'impostazione della normativa e valorizzato il ruolo della Corte dei Conti nell'attuale ordinamento.

In particolare, la legge finanziaria 2003 (l. 289/02) stabilisce un vero e proprio obbligo, a carico di tutte le amministrazioni pubbliche e dunque anche degli enti locali, di trasmissione alle competenti sezioni di controllo e alle procure regionali della Corte dei Conti, dei provvedimenti di riconoscimento del debito; a ciò si associa la nullità degli atti emessi in violazione del dovere di non indebitamento per gli enti locali. La giurisprudenza costituzionale, nel riconoscere la legittimità di detto potere di coordinamento informativo, stabilisce il principio per cui se *"se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della*

finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti "(Corte Cost. 64/2005)[326].

La legge finanziaria 2005 (l. 311/2004) prevede la trasmissione alla Corte dei Conti (ovvero, secondo una comune interpretazione, in particolare, alle sue sezioni regionali di controllo) dei provvedimenti con cui si provvede all'affidamento di incarichi di consulenza a soggetti esterni.[327]

In ordine al controllo sulla gestione delle amministrazioni territoriali, ex art. 1 c. 5 d.l. 168/2004 (che aggiunge l'art. 198 *bis* al Tuel) è previsto che la struttura operativa che si occupa del controllo interno di gestione, fornisca l'esito della propria attività di vigilanza, oltre che ai responsabili dei servizi relativi, anche alla Corte dei Conti, garantendo in tal modo un raccordo tra uffici interni e sezioni della Corte.

La Corte Costituzionale (Corte Cost. 417/2005) ha riconosciuto la legittimità della disposizione in oggetto, considerandola quale espressione di un coordinamento informativo in ambito finanziario, necessariamente disciplinato da legislazione statale, finalizzato anzitutto al contenimento della spesa pubblica e al rispetto del patto di stabilità interno da parte degli enti territoriali: inoltre, sul punto, la stessa Corte ha sottolineato come la previsione dell'obbligo informativo sugli esiti del controllo di gestione risponde alla necessità dell'attuazione del principio di buon andamento stabilito ex art. 97 Cost.[328].

---

[326] Cfr. art. 23 c.5 legge finanziaria 2003 secondo cui *"I provvedimenti di riconoscimento di debito posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, sono trasmessi agli organi di controllo ed alla competente procura della Corte dei conti. Sulla disposizione cfr. Corte Cost. 64/2005 in cui espressamente si afferma che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti"* Nella medesima legge finanziaria , egualmente rilevante anche l' art 20 e c.6 . l. cit. secondo cui "*Gli enti locali di cui all'articolo 2 inviano telematicamente alle Sezioni enti locali il rendiconto completo di allegati, le informazioni relative al rispetto del patto di stabilita' interno, nonche' i certificati del conto preventivo e consuntivo. Tempi, modalita' e protocollo di comunicazione per la trasmissione telematica dei dati sono stabiliti con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, sentite la Conferenza Stato, citta' e autonomie locali e la Corte dei conti*". Su tale disposizione si è espressa la Corte Costituzionale 35/2005 che ascrive alla potestà normativa esclusiva dello Stato in ragione del coordinamento informatico detta potestà. Sulla medesima disposizione anche Corte Cost. 64/2005.

[327] Cfr. Art.1 11° c. secondo cui *"L'affidamento di incarichi di studio o di ricerca, ovvero di consulenze a soggetti estranei all'amministrazione in materie e per oggetti rientranti nelle competenze della struttura burocratica dell'ente, deve essere adeguatamente motivato ed è possibile soltanto nei casi previsti dalla legge ovvero nell'ipotesi di eventi straordinari. In ogni caso, l'atto di affidamento di incarichi e consulenze di cui al secondo periodo deve essere trasmesso alla Corte dei conti. L'affidamento di incarichi in assenza dei presupposti di cui al presente comma costituisce illecito disciplinare e determina responsabilità erariale."*

[328] Sulla disposizione in oggetto ed un analogo riferimento alla formazione del coordinamento informativo e statistico a livello nazionale cfr. Corte Cost. 417/2005 secondo cui in ragione dell'azione di coordinamento finanziario consegue che «*a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia», ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti. La fissazione di dette norme da parte del legislatore statale è diretta, infatti, a realizzare in concreto la finalità del coordinamento finanziario – che per sua natura eccede le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – (v. sentenze n. 376 del 2003 e n. 35 del 2005) e, proprio perché viene «incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di*

Nella medesima pronuncia la Corte ha rilevato l'importanza del coordinamento e dell'integrazione tra le diverse modalità di controllo (quello interno di gestione e quello esterno sulla finanza che, in definitiva, costituiscono un *unicum)*: a riguardo si evidenzia, come "*non sussiste neppure la denunciata irragionevole interferenza fra controllo interno di gestione e accertamenti della Corte dei conti, perché proprio la finalità del coordinamento finanziario giustifica il raccordo tra i due tipi di controllo, operato dalla norma censurata attraverso la fissazione dell'obbligo di comunicazione alla Corte dei conti dell'esito del controllo interno, realizzando così quella finalità collaborativa cui fa espresso riferimento l'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003*."

Dal quadro normativo delineato si evince inoltre che il carattere collaborativo della funzione di controllo oggi esercitata dalla Corte, che costituisce il tratto differenziale di maggior evidenza rispetto al passato, assume una maggiore peculiarità e rilevanza proprio in ragione del rapporto con le strutture deputate al controllo interno che supportano l'organo di controllo nazionale nell'esercizio delle sue funzioni[329].

Più recentemente, ai fini dell'esatta definizione della posizione istituzionale della Corte e dei caratteri funzionali dell'organo di controllo si segnalano le disposizioni contenute nella legge l. 23 dicembre 2005 n. 266 (Finanziaria 2006)[330].

I commi nn. 166, 167, 168, e 169 prevedono, anzitutto, a carico degli organi interni di revisione economico-finanziaria dei singoli enti territoriali, un generale obbligo di trasmissione alle

---

rispetto del patto di stabilità interno», è idonea a realizzare l'ulteriore finalità del buon andamento delle pubbliche amministrazioni (sentenza n. 64 del 2005).

[329] Si rinvia sul punto a F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni,* in Diritto amministrativo, 2006, 551.

[330] Si riproduce il testo delle disposizioni della legge finanziaria analizzata "*166. Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. 167. La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione. 168. 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, adottano specifica pronuncia e vigilano 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 patto di stabilità interno. 169. Per l'esercizio dei compiti di cui ai commi 166, 167 e 168, la Corte dei conti può avvalersi della collaborazione di esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci unità, particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche, nonchè, per le esigenze delle sezioni regionali di controllo e sino al completamento delle procedure concorsuali di cui al comma 175, di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando. 170. Le disposizioni dei commi 166 e 167 si applicano anche agli enti del Servizio sanitario nazionale. Nel caso di enti di cui al presente comma che non abbiano rispettato gli obblighi previsti ai sensi del comma 166, la Corte trasmette la propria segnalazione alla regione interessata per i conseguenti provvedimenti"*

competenti sezioni regionali della Corte dei Conti, di una relazione avente ad oggetto sia il bilancio di previsione sia il rendiconto finale del medesimo esercizio di competenza.

In secondo luogo, le norme attribuiscono alla Corte il potere di definire i criteri e le linee guida cui devono attenersi gli stessi organi di revisione nell'elaborazione della relazione, con specifico riferimento al rispetto del patto di stabilità interno, del divieto di indebitamento ex art. 119 Cost, ed ai profili di irregolarità contabile; in caso di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria ovvero di mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità, è espressamente previsto che le sezioni regionali "*adottino 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*"; è previsto, inoltre, nel c. 172 un termine ben preciso (sei mesi) entro cui dare riscontro alle relazioni della Corte e, conseguentemente, viene ad essere garantito così, sia pure implicitamente, un contraddittorio tra gli enti locali e l'organo di controllo[331].

E' sancito, inoltre, uno specifico obbligo di trasmissione degli atti di spesa superiori ai 5000 euro relativi a determinate attività (studi, incarichi di consulenza, mostre, rappresentanza) a carico dei singoli enti locali, verso le competenti sezioni della Corte dei Conti; a ciò si aggiunge l'equiparazione degli enti del servizio sanitario nazionale con gli enti territoriali, in quanto componenti soggetti componenti il patto di stabilità[332] .

Le previsioni contenute nella legge finanziaria in oggetto, dunque, non sono volte esclusivamente alla formazione di un sistema di coordinamento informativo, ma, a differenza di quelle precedenti, delineano, sia pure in modo imperfetto, il contenuto di un nuovo potere di controllo della Corte dei Conti nei confronti degli enti di governo territoriale, in relazione al rispetto del patto di stabilità e degli equilibri finanziari nazionali.

La Corte Costituzionale, chiamata a sindacare sulla legittimità costituzionale delle disposizioni in oggetto ha riconosciuto, nella pronuncia 179/2007, anzitutto, che detta tipologia di vigilanza costituisce un ulteriore sviluppo delle misure legislative, già presenti nell'ordinamento, preordinate a garantire la stabilità dei bilanci pubblici, fra le quali, ad esempio, si segnala l'art. 7 l.131/2003; in secondo luogo, reputa ascrivibile detto controllo al riesame di regolarità e legalità ma ne sottolinea, al contempo, talune specificità: segnatamente, esso è finalizzato a garantire, in una

[331] Sul c.172 della legge finanziaria 2006 come garanzia di contraddittorio cfr. C. CHIAPPINELLI *Quali prospettive per i controlli, interni ed esterni, nel nuovo contesto istituzionale?* In *Enti locali e sistema dei controlli* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano 2007, 137.

[332] Il c. 173 dell'art. 1 l. 266/2005 prevede che "*gli atti di spesa relativi ai commi 9studi ed incarichi di consulenza conferiti a soggetti estranei all'amministrazione,, 10spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e di rappresentanza, somme riguardanti indennità, compensi, retribuzioni o altre utilità comunque denominate, corrisposti per incarichi di consulenza da parte delle pubbliche amministrazioni e 57 di importo superiore ai 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione*".

prospettiva dinamica ed in un'ottica collaborativa, l'adozione di misure correttive da parte degli enti interessati; esso, conseguentemente, concorre, con il controllo sulla gestione, "*alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire*."[333]

Conclusivamente, la Corte, confermando l'indirizzo giurisprudenziale che riconosce al legislatore la libertà di individuare forme ulteriori di controllo in capo alla Corte dei Conti, purchè aventi uno specifico *ubi consistam* costituzionale, ha riconosciuto la legittimità delle disposizioni impugnate, rinvenendo in molteplici articoli della Carta il fondamento del potere in oggetto; *in primis,* a quest'ultimo proposito, l' art. 100 Cost. ritenendolo oggi riferibile all'intero sistema della finanza allargata e non soltanto allo Stato; l'art. 81 sul principio di equilibrio di bilancio; l'art. 97 ed i principi presenti in materia di buon andamento ed imparzialità; l'art. 28 sulla responsabilità dei funzionari; nel titolo V, come riformato dalla l. cost. 3/2001 si sottolinea l'art. 119 u.c. e l'art. 117 3° c. in relazione alla potestà legislativa concorrente di *«armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica»* (art. 117, terzo comma, Cost.).

La Corte Costituzionale, con la pronuncia 179/2007, dichiarando la piena legittimità sia degli obblighi di trasmissione in capo agli organi di revisione dei singoli enti sia del potere della Corte dei Conti di adottare una specifica pronuncia e di vigilare sull'adozione di misure correttive, ha confermato, in definitiva, un indirizzo giurisprudenziale consolidato, avviato con la nota pronuncia 29/1995 e ribadito anche in seguito della riforma del Titolo V parte II della Costituzione; in base a tale orientamento, la Corte si pone quale organo proprio della *Repubblica*, come considerata oggi nell' art. 114 Cost e, conseguentemente, garante sia della sana gestione economica nell'intero sistema della finanza pubblica, (non soltanto di quella statale) sia dell'attuazione del principio di buon andamento dei pubblici uffici sancito ex art. 97 Cost., che informa tutta la pubblica amministrazione nazionale ed è strettamente connesso con i profili finanziari[334].

---

[333] Per un commento sulla sentenza 179/2007 della Corte Costituzionale e da valutazione critica sulla complessiva episodicità degli interventi normativi e giurisprudenziali sia consentito rinviare a R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie tra normative disorganiche e interventi della giurisprudenza costituzionale* in Foro amm.vo CDS, 2007, 2051. Le normative citate dalla Corte sono costituite dall'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, e che integra una disposizione già contenuta nell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), secondo la quale spetta alla Corte dei conti il controllo finanziario sui bilanci pubblici e pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo.

[334] Sulla stesso indirizzo cfr. anche la pronuncia 64/05 in cui la Corte, dopo avere ribadito che non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti, da ciò facendo derivare – nell'esaminare una norma della legge finanziaria del 2002 (art. 24 della legge n. 448 del 2001) – la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell'economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati (sentenza n. 36 del 2004), sottolinea che ,se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di

Le previsioni della legge finanziaria 2006, dunque, si configurano sicuramente coerenti con un ordinamento costituzionale orientato alla valorizzazione del principio di autonomia in ambito normativo, amministrativo e finanziario; ciò, sia per le particolari finalità perseguite, sia in ragione delle modalità operative, improntate ad un criterio collaborativo e non meramente sanzionatorio e repressivo.

La decisione della Corte Costituzionale 179/2007 tuttavia riveste un rilievo importante anche per la definizione sistematica delle due tipologie di controllo contenute nella l.131/2003 e sia pure implicitamente, nella stesse legge finanziaria; si afferma infatti che il controllo sulla gestione e, in particolare, quello sull'attuazione degli obiettivi contenuti nelle leggi e nelle normative programmatiche, malgrado le evidenti analogie ed elementi in comune, non è comunque sovrapponibile *tout court* a quello di carattere finanziario.

Nella decisione in esame la Corte specifica infatti come quest'ultimo si svolge con cadenza annuale ed è incentrato su alcuni documenti pubblici particolari, quali i bilanci preventivi ed i rendiconti; al contrario, la verifica gestionale dell'azione amministrativa si attua sulla base di piani e criteri stabiliti dalla Corte dei conti, in ragione delle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari, secondo la recente innovazione introdotta ex art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante «*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007*»; essa si svolge, inoltre, solitamente su materie scelte a campione e non sulla generalità dei settori.

Malgrado la necessaria distinzione, la stessa Corte riconosce, al contempo, nella pronuncia in commento, che le due tipologie si configurano indubbiamente connesse.

Il controllo sulla finanza pubblica, come delineato strutturalmente e funzionalmente nelle disposizioni impugnate, pur essendo ascrivibile al *genus* delle verifiche di legittimità, assume, in effetti, quale obiettivo principale, quello di stimolare misure correttive da parte degli enti interessati: in definitiva, nella ricostruzione della Corte "*esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire"* (Corte Cost. 179/2007) .

Anche per la Corte Costituzionale, così come per la dottrina, il controllo sulla finanza degli enti territoriali e quello sulla gestione sono dunque complementari; essi si pongono inoltre in relazione reciproca di tensione e coinvolgimento con gli uffici interni preposti alla revisione contabile ed alla vigilanza economica e gestionale; la giurisprudenza costituzionale è orientata a

---

un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti.

riconoscere la piena legittimità degli obblighi di trasmissione di dati dagli uffici locali alla Corte e, congiuntamente, del potere, in capo a quest'ultima, di definire criteri uniformi su tutto il territorio per l'esercizio delle verifiche interne.

Le previsioni della legge finanziaria 2006, dunque, si configurano sicuramente coerenti con un ordinamento costituzionale orientato alla valorizzazione del principio di autonomia in ambito normativo, amministrativo e finanziario; ciò, sia per le particolari finalità perseguite, sia in ragione delle modalità operative, improntate ad un criterio collaborativo e non meramente sanzionatorio e repressivo.

Il quadro delineato non solo dalla normativa ma anche dalla giurisprudenza costituzionale, che ha sottolineato più volte negli ultimi anni il carattere non repressivo ma dialettico dell'attività della Corte, è tale dunque da sancire una "costituzionalizzazione", sia pure indiretta, del principio di collaborazione tra enti del governo territoriale, titolari di un spazio di autonomia particolarmente ampio, e organo di controllo della Repubblica: a ciò si aggiunge, coerentemente, la possibilità per le Sezioni regionali di utilizzare personale proprio degli enti locali.[335]

3.6 La funzione di controllo negli ordinamenti regionali e nelle autonomie locali; il rapporto con la Corte dei Conti

La Corte dei Conti assume quindi un ruolo centrale nell'ordinamento della Repubblica; segnatamente, essa costituisce l'organo principale preposto alla funzione di controllo nei confronti degli enti territoriali; l'abrogazione degli artt.125 e 130 Cost., con la conseguente soppressione della vigilanza dei Co.re.co. e del commissario del governo, non ha fatto venir meno dunque il controllo esterno sulle autonomie: quest'ultimo non si configura più, però, quale espressione della superiorità gerarchica dell'amministrazione statale ma diviene strumento per soddisfare le esigenze costituzionalmente tutelate al buon andamento dell'amministrazione ovvero alla salvaguardia della finanza pubblica.

La presenza di un istituto superiore di controllo a livello nazionale, i cui tratti caratterizzati sono l'imparzialità e la terzietà, nonchè la connessione con lo Stato-ordinamento, o, secondo altra definizione, con lo Stato-comunità, si coniuga con l'istituzione di ulteriori soggetti preposti all'esercizio della vigilanza all'interno dei singoli ordinamenti territoriali: l'auto-controllo costituisce infatti, insieme alla trasformazione degli stessi caratteri dell'ordinamento nazionale, aspetto importante della riforma del Titolo V ossia della generale valorizzazione delle funzioni amministrative e delle responsabilità politiche dei singoli enti.

[335] Per una costituzionalizzazione del principio cfr. F. BATTINI, *op. cit.* 2007 125.

In questo senso appare, quantomeno, di problematica riconduzione sistematica l'istituzione dell'"Unità per il monitoraggio" istituita nella legge finanziaria 2007 (art. 1 c. 724 l.296/2006) "*Al fine di assicurare un controllo indipendente e continuativo della qualita' dell'azione di governo degli enti locali*"; segnatamente, la norma individua tre diverse finalità del nuovo istituto: l'accertamento della sussistenza dei presupposti per il conseguimento di misure premiali, la verifica delle dimensioni organizzative ottimali per l'esercizio delle funzioni amministrative, l'analisi della qualità dei servizi e delle prestazioni rese ai cittadini, anche in relazione alle spese conseguite[336].

Le competenze di detto organismo, la cui composizione in ogni caso dovrà essere mista statale-regionale-locale, sono simili a quelle della Corte dei Conti: ciò potrà determinare sovrapposizione e duplicazione tra i due organismi, producendo incertezze e rallentamenti nell'azione amministrativa degli stessi enti locali.

Il processo di radicale modifica delle relazioni interistituzionali, sotto lo specifico versante dei controlli, ha indotto le Regioni ed enti territoriali a costituire e sviluppare particolari strumenti autonomi preordinati ad assicurare la complessiva funzionalità dell'attività amministrativa.

La necessità che siano previste forme di vigilanza sui pubblici poteri emerge con evidenza negli stessi Statuti regionali approvati negli ultimi anni; negli atti fondamentali di autonomia delle regioni sono infatti presenti disposizioni che costiutiscono la base normativa per diversi sistemi di controllo negli ordinamenti di riferimento[337].

A riguardo si riscontrano numerose previsioni di carattere generale; fra queste, ad esempio l'art. 70 dello Statuto della Regione Piemonte secondo cui "*La Regione, nell'ambito della propria autonomia, istituisce con legge i controlli interni*", conferendo ex art. 71 alla Giunta ed al Consiglio, nell'ambito delle rispettive competenze, la possibilità di disciplinare detti controlli; in quello dell'Emilia Romagna è previsto in via generale come "*L'attività amministrativa è soggetta al controllo di gestione*". E viene demandato alla legge regionale la definizione degli strumenti e delle procedure per la valutazione del rendimento e dei risultati dell'attività amministrativa regionale.

Nello Statuto della Regione Lazio, parimenti, è attribuita alla Regione ed, in particolare, alla sfera di competenza della Giunta, l'organizzazione del controllo di gestione ossia "*la verifica*

---

[336] Circa la composizione dell'organo in oggetto la legge finanziaria prevede come essa avvenga in modo partecipato, ossia "*Con successivo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentita la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, sono emanate le disposizioni relative alla composizione dell'Unita', alla sua organizzazione ed al suo funzionamento. Al Ministro per gli affari regionali e le autonomie locali sono attribuite le funzioni di vigilanza sull'Unita'. Per il funzionamento dell'Unita' e' istituito un fondo, nell'ambito del bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri, con una dotazione finanziaria pari a 2 milioni di euro a decorrere dal 2007. Restano ferme le competenze istituzionali della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti*".

[337] Per un'analisi generali delle disposizioni statutarie relative ai controlli amministrativi negli statuti regionali cfr. anche V. ANTONELLI, *L'ordinamento amministrativo regionale e l'amministrazione regionale*, in *I nuovi Statuti regionali*, a cura di M. CARLI e V. SINISCALCHI, Bologna, 2006, 162 e ss.

complessiva dell'efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa nell'ambito del territorio del Lazio, in relazione al perseguimento degli obiettivi della programmazione regionale ed alla realizzazione di specifici interventi finanziati dalla Regione."(art. 48 c.2); in quello della Regione Calabria ex art. 49 c.2 è sancito che "*la Regione predispone con legge gli strumenti e le procedure idonei ad operare il controllo sulla legittimità, sull'efficienza e l'efficacia dell'attività amministrativa della Regione, degli enti e delle aziende da essa dipendenti e sulla gestione del bilancio e del patrimonio"*. In ordine alla finanza, inoltre, si specifica ex art. 51 c.2 come "*Nel rispetto dei princìpi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, la legge può prevedere strumenti di controllo della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa*". Sul medesimo orientamento si pone anche l'art. 53 dello statuto regione Liguria secondo cui *"La Regione istituisce con legge forme di controllo interno volte a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativae a verificarne l'efficacia,l'efficienza e l'economicità"*.

Le modalità di vigilanza riconosciute negli Statuti e nella legislazione regionale, sono riconducibili alle tipologie individuate nel d.lgs 286/1999: controllo di regolarità amministrativa e contabile (cfr. Statuto Calabria art. 49; Liguria art. 52), cui è assimilabile altresì il controllo contabile (Emilia Romagna art. 72; Lazio art. 70; Piemonte art. 99; Umbria art. 78); il controllo di gestione, ovvero il giudizio in termini di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa; la valutazione dirigenziale, pur non essendo espressamente prevista, ha un proprio riferimento nelle norme relative alla responsabilità dirigenziale; la definizione del controllo strategico, in ordine all'attuazione dei programmi e delle politiche pubbliche, è stata invece solitamente demandata alla legislazione ordinaria.

La funzione di controllo in oggetto è quindi preordinata essenzialmente a garantire sia un corretto uso delle risorse economiche, sia la realizzazione degli obiettivi stabiliti *ex ante* nella legislazione regionale, nonché, più in generale il rispetto dei principi di economicità, efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa; essa è rivolta inoltre, nei confronti dell'ente-regione nonché verso organismi di derivazione regionale, tra cui, in primo luogo, le società di diritto privato partecipate dalle regioni: il controllo in oggetto non è rivolto dunque agli enti locali.

Su di un piano diverso, gli Statuti attribuiscono autonomo rilievo alla funzione di controllo dei consigli regionali: in particolare le assemblee elettive verificano, anche attraverso il coinvolgimento dei cittadini e del Consiglio delle autonomie locali, gli effetti delle politiche regionali, l'attuazione delle leggi, e il raggiungimento dei risultati previsti.

Il controllo delle assemblee elettive ha un triplice obiettivo: in primo luogo, consente di verificare la qualità della legislazione regionale e il suo livello di attuazione; in secondo luogo si

inserisce all'interno del rapporto tra Giunta e Consiglio, consentendo all'organo rappresentativo di monitorare l'azione politica del Presidente e della Giunta; in terzo luogo esso riveste natura di attività di alta amministrazione nei confronti dell'azione dei pubblici poteri.

Il controllo sulle amministrazioni regionali non interferisce con l'autonoma costituzione di strutture di controllo interne degli enti territoriali. La competenza normativa in ordine alla disciplina del controllo interno sulle amministrazioni locali è oggi propria degli stessi enti locali, attraverso l'esercizio della potestà regolamentare ex art. 117 6°c Cost.

Il testo unico degli enti locali distingue, le quattro forme di controllo sull' attività amministrativa ex art. 147 (regolarità amministrativo-contabile, gestionale, compiutamente disciplinato l'art.196, sull'attività dei dirigenti, strategico), conformi con la classificazione del d.lgs. 286/1999, da un lato, dalla revisione economico finanziaria disciplinata ex art. 234 e ss. dall'altro; quest'ultima, affidata ad un collegio di revisori eletto, tra persone qualificate, dallo stesso Consiglio comunale, si traduce in attività consultiva e di collaborazione con l'organo consigliare, specialmente in relazione al bilancio e alle proposte di variazione di esso e, parallelamente, nella vigilanza sulla regolarità contabile ed economica e finanziaria anche in relazione all'acquisizione delle entrate ed erogazione delle spese.

La netta distinzione tra le due tipologie del controllo, il primo quello attinente più strettamente all'azione amministrativa, il secondo afferente maggiormente agli aspetti finanziari, potrebbe riflettersi anche in una differenziazione delle strutture interne preposte alla vigilanza: è da ritenere però che i singoli enti locali possano autonomamente conferire agli organi di revisione anche competenze in ordine alla valutazione dell'azione amministrativa in termini di efficacia ed efficienza.

Di notevole rilievo, inoltre, anche la possibilità di costituire uffici comuni tra più enti territoriali, per l'esercizio dell'attività di controllo: ciò corrisponde peraltro al principio di differenziazione per cui l'organizzazione dell'attività amministrativa (ivi inclusa dunque il controllo) deve avvenire secondo le modalità diverse in relazione alle distinte esigenze delle realtà territoriali.

Il contenuto dell'auto-controllo include dunque sia profili di legittimità-regolarità (in particolare sul piano contabile-finanziario) sia gestionale-amministrativo i cui parametri sono definiti a livello nazionale o europeo: in ogni caso si tratta di uffici la cui attività è circoscritta all'ente di riferimento ed hanno una funzione eminentemente □ollaborativi; ad essi inoltre le leggi finanziarie, come visto, hanno conferito obblighi di trasmissione verso la Corte dei Conti ovvero le amministrazioni centrali.

Dagli uffici di controllo interno si distinguono gli organismi di controllo appositamente costituiti a livello regionale: in particolare nella Regione Lazio è previsto ex art. 70 il "*Comitato regionale di controllo contabile"* che esercita la sua funzione sulla gestione del patrimonio immobiliare della Regione, sul rispetto del bilancio regionale di previsione, sull'adeguatezza e completezza della documentazione contabile, sulla regolarità degli adempimenti fiscali, sul rendiconto generale regionale*;* analogamente, nello Statuto della regione Liguria, è prevista anche l'istituzione di un organo autonomi quale l'Autorità di garanzia.[338]

Su un piano ulteriormente diverso si pone poi l'istituzione di un'autorità di vigilanza regionale titolare di funzioni di controllo non soltanto sull'assetto amministrativo e sui profili economici regionali ma anche sulla gestione e sulla finanza degli enti territoriali; in particolare, si sottolinea la l. 19.5.2005 n.10 della Val d'Aosta, recante "*Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria e istituzione della relativa Autorità regionale"* attraverso cui è stata costitutita presso il Consiglio regionale un'autorità regionale di controllo "*al fine di assicurare il controllo sulla gestione delle risorse collettive da parte delle regioni degli enti locali dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti"*.

L'autorità così costituita viene definita quale organo di natura imparziale ed operante in piena autonomia ed indipendenza i cui componenti, nominati dal Consiglio, sono selezionati tra soggetti particolarmente qualificati(professori unioversitari, magistrati, dirigenti); ad essa è conferita la verifica di corretta gestione finanziaria, la valutazione sulla realizzazione degli obiettivi stabiliti dalle leggi e dai programmi regionali, la verifica dello stato di attuazione del patto di stabilità, la formulazione di osservazioni sull'efficace ed efficente svolgimento delle procedure amministrative, anche al fine di stimolare procedimenti di auto-correzione.

. [338] In ordine alla composizione ex art. 70 si precisa che *Il Comitato regionale di controllo contabile, composto da un presidente e da quattro componenti, Il Consiglio, nella seduta successiva a quella nella quale si è provveduto all'elezionedel Presidente del Consiglio regionale e dei componenti dell'Ufficio di presidenza, elegge a maggioranza, nel proprio seno e a scrutinio segreto, il presidente del Comitato regionale di controllo contabile Successivamente all'elezione del presidente del Comitato regionale di controllo contabile, il Consiglio elegge, con unica votazione a scrutinio segreto, nel proprio seno, i quattro componenti del Comitato stesso. Ciascun consigliere esprime il proprio voto limitatamente a due nominativi.I componenti del Comitato regionale di controllo contabile restano in carica per l'interalegislatura, salvo i casi di dimissioni o di grave impedimento. La funzione di presidente e di componente del Comitato di controllo contabile èincompatibile con quella di componente della Giunta e dell'Ufficio di presidenza.Il Comitato regionale di controllo contabile può attivare forme di collaborazione con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti nonché richiedere alla stessa pareri in materia di contabilità pubblica, in conformità a quanto previsto dalla normativa statale vigente.Le relazioni che la sezione regionale di controllo della Corte dei conti invia alConsiglio sono assegnate per il relativo esame al Comitato regionale di controllo contabile cheriferisce in merito alle commissioni permanenti competenti per materia.* Statuto regione Liguria(Autorità indipendenti di garanzia) *Le Autorità indipendenti di garanzia istituite dal presente Statuto sono disciplinate dalla legge regionale. La legge regionale determina le forme di indipendenza autonomia, sotto il profilo dell'organizzazione e del funzionamento, necessariead assicurare alle Autorità indipendenti lo svolgimento della loro funzione Ciascun componente della Consulta è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti*

La legge della Regione Val D'Aosta è stato oggetto di specifico giudizio di costituzionalità: segnatamente, si lamentava, da parte statale, come la disciplina dell'organo di controllo regionale concernente la funzione di controllo sulla gestione violasse sia l'art. 119 Cost 2° c. sia l'art. 117 3° c Cost. relativi alla funzione di coordinamento della finanza pubblica: si sosteneva infatti che l'attività dell'Autorità infatti si sovrapponesse alle funzioni di controllo della Corte dei Conti come definite nella l. 20/1994 e nella l.131/2003; inoltre,si evidenziava criticamente come non fossero stati previsti momenti di raccordo tra le due diverse strutture di controllo.

La Corte Costituzionale, nella pronuncia Corte Cost. 267/2006 ha tuttavia rigettato il ricorso, sostenendo la diversità di piani e di fini su cui si pongono gli organismi di controllo istituiti a livello regionale rispetto alla Corte dei Conti che si configura quale istituto superiore di dimensione nazionale.[339]

In primo luogo, in ordine al controllo amministrativo *strictu sensu* inteso, è stato evidenziato che" *il controllo sulla gestione, differenziandosi dal controllo interno "di gestione", concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativo";* il primo compete alla Corte dei Conti e si articola in tre distinti ambiti (perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali, valutazione controlli interni, rispetto dei vincoli economici, anche europei), mentre il secondo è proprio dell'Autorità regionale appositamente costituita.

Sviluppando detta argomentazione, l'organo di giustizia costituzionale ha ribadito come le funzioni attribuite alla Corte dei Conti oggi ex art.7 l.131/2003 rafforzino nell'ordinamento nazionale il ruolo di essa quale garante imparziale della corretta gestione delle risorse collettive, riconosciuto peraltro già da un indirizzo costituzionale anteriore rispetto alla riforma del Titolo V e contenuto, sia pure *in nuce* nella stessa l.20/1994; segnatamente, le attribuzioni ex art. 7 sono conferite *"ai fini del coordinamento della finanza pubblica";* attraverso di esse la Corte svolge il compito di verificare "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 europea*".

Alla dimensione nazionale corrisponde anche un legame con il livello europeo: la disposizione in oggetto "*va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 248 del*

[339] Sulla pronuncia n. 267 del 6.7.2006 cfr. C. CHIAPPINELLI, *Corte Costituzionale e controlli nella Regione Valle d'Aosta: brevi note a margine della sentenza n. 267 del 6 luglio 2006* in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* . 52° convegno di studi amministrativi Varenna in corso di pubblicazione e dello stesso A. *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei Conti* in Giurisprudenza Costituzionale 2006, 2812; L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006* in www. forumcostituzionale.it e in Le Regioni 2007, 317; M. DI MARTINO, *La Corte "disegna" il quadro ordinamentale del sistema dei controlli* in www.forumcostituzionale.it .

Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi «in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo».

Secondo la Corte Costituzionale l'Autorità regionale si pone su un piano diverso: in primo luogo, a livello soggettivo, i componenti sono privi del carattere delle garanzie costituzionali di indipendenza ed imparzialità proprie dei magistrati della Corte dei Conti.

In secondo luogo, assai significativo, tale organismo costituisce "*espressione dell'ordinamento regionale, agisce nell'interesse esclusivo della Regione alla corretta gestione delle risorse finanziarie destinate ai bisogni della propria collettività"*; conseguentemente essa non è in grado di sovrapporsi al controllo della Corte dei Conti, e segnatamente a quello delle sezioni regionali, "*in quanto* (queste ultime) *componenti dell'unitario sistema di controlli esercitati dalla stessa Corte nel suo complesso"* sono le sole titolari del potere di vigilanza sulle amministrazioni territoriali in ordine al rispetto del patto di stabilità.

Sotto il profilo funzionale, il controllo dell'autorità è un controllo quindi limitato alle gestioni di carattere regionale e locale e non può confondersi né sovrapporsi con quello di dimensione nazionale, strettamente connesso al coordinamento della finanza pubblica proprio della Corte; sul punto, inoltre, come evidenziato in dottrina, soltanto il coordinamento di dimensione nazionale è strumento indirettamente finalizzato ad assicurare la perequazione ovvero il mantenimento del livello dei diritti civili e sociali.

La diversità funzionale e di obiettivi tra i due organismi di controllo non impedisce ma anzi implica, secondo i principi generali, necessariamente la costituzione di un rapporto collaborativo tra essi[340].

La ricostruzione della giurisprudenza costituzionale, ha indubbiamente il pregio di evidenziare i tratti funzionali e strutturali maggiormente significativi caratterizzanti le due diverse istituzioni, sottolineandone le differenze di piano ed obiettivi; sussistono, in ogni caso, numerosi nodi problematici irrisolti.

In primo luogo, si configura alquanto arduo considerare l'Autorità quale soggetto preposto al controllo cd. "interno" ai sensi del d.lgs. 286/1999: infatti essa costituisce un organismo autonomo, con struttura esterna all'ente-regione, che esercita vigilanza non soltanto sull'amministrazione regionale o enti di derivazione regionale ma anche sugli enti locali; ai componenti inoltre viene garantita espressamente indipendenza ed imparzialità.

In secondo luogo la previsione di una funzione di controllo esercitata da un organo regionale nei confronti di enti locali potrebbe risultare in contrasto con ed il principio di equiordinazione tra i diversi livelli di governo territoriali, oggi riconosciuto in Costituzione ex art. 114: segnatamente,

[340] In questo senso cfr. C. CHIAPPINELLI, *op. cit*. 2006, 2815.

secondo l'ormai consolidato indirizzo della giurisprudenza costituzionale, in ragione dell'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost., sono ormai ammissibili esclusivamente funzioni di controllo per coordinamento a livello nazionale esercitati da un soggetto neutro o terzo, ovvero, in particolari casi anche dal Ministero delle Finanze per il perseguimento di obiettivi di interesse nazionale.

In terzo luogo, non viene specificato dalla Corte, in via puntuale, il fondamento della potestà normativa in ordine alla disciplina dell'Autorità, se non in base ad un generico riferimento allo Statuto della Regione Val d'Aosta; in altri termini, non si affronta il tema della qualificazione legislativa in merito all'istituzione di un organismo di controllo generale.

Infine, in via generale, la Corte non sviluppa il tema del coordinamento tra i diversi livelli di controllo, pur riconoscendo in futuro la necessità di un coordinamento giacchè "*lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovranno dunque provvedere, secondo la procedura di cui all'art. 48-bis dello statuto valdostano, all'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti*."

Malgrado tali riflessioni critiche, l'istituzione di un organo di controllo regionale autonomo ed indipendente è da ritenere non si ponga necessariamente in contrasto con il nuovo assetto dei poteri territoriali; la base costituzionale per la disciplina normativa relativa, potrebbe essere costituita dal combinato disposto degli art. 119 Cost. e 117 3° c Cost e dalla relativa potestà legislativa concorrente in materia di coordinamento sulla finanza pubblica; secondo una corretta impostazione infatti, fatta propria da autorevoli autori in dottrina, la titolarità della potestà in oggetto conferisce alle Regioni il potere di coordinamento finanziario nel proprio territorio di riferimento, parallelamente al coordinamento nazionale, attribuito allo Stato; conseguentemente, detto potere potrebbe includere anche l'istituzione di un soggetto autonomo preposto alla vigilanza sull'attività economica degli enti territoriali: non è logicamente possibile coordinare in assenza di un adeguato flusso informativo di dati e informazioni provenienti dalle autonomie.

Circa l'oggetto del controllo questo, *naturaliter*, non potrà essere costituito dal rispetto del patto di stabilità nazionale ma, a livello finanziario, dovrà svilupparsi in base ad altri parametri quali, ad esempio, i "patti di stabilità" interni regionali, elaborati dalla Regione anche con l'apporto del Consiglio delle autonomie locali, in coordinamento con la finanza statale e vincolanti gli enti di riferimento della Regione interessata; analogamente, potrà essere esercitata una valutazione degli organi di controllo.

Il contenuto del controllo non può assumere natura repressiva-conformativa ma, al contrario, questa dovrà essere collaborativa e promuovere l'adozione di misure collaborative: in caso

contrario, sarebbe lesa l'autonomia decisionale e politica degli enti territoriali; è da ritenere, inoltre, che un controllo simile potrà essere esercitata esclusivamente da un soggetto di carattere

Strettamente connesso a questo profilo si pone il problema della composizione di organi esercitanti il controllo in ambito regionale anche su enti locali: il principio di leale collaborazione, nonché l'equiordinazione istituzionale, impone infatti che detto organo debba essere caratterizzato da terzietà ed imparzialità; esso dovrà essere composto da soggetti qualificati, e, sia pure eletti dall'assemblea regionale, anche previa consultazione del Consiglio delle autonomie locali.

In via generale, dunque, l'istituzione di organismi di controllo regionali pone problemi di raccordo sia con le strutture interne dei singoli enti territoriali preposte alla vigilanza ex art. 286/1999, sia con le sezioni regionali della Corte: sarebbe erroneo comunque considerare la costituzione di un *tertium genus* di controllo, distinto s dalla Corte dei Conti che dagli uffici di controllo interno ex art. 286/1999, incompatibile *tout court* con il nuovo ordinamento.

Laddove istituite e correttamente funzionanti è da ritenere che il ruolo delle Autorità potrebbe essere rilevante nel sistema delle relazioni interistituzionali tra diversi enti: queste potrebbero costituire un interlocutore privilegiato nei confronti dell' istituzioni superiore di controllo e, segnatamente, consentire il superamento della frammentazione tra i diversi uffici preposti alla vigilanza interna.

A quest'ultimo proposito non possono comunque essere sottovalutati i rischi che autorità regionali simili potrebbero produrre: sovrapposizioni rispetto alla Corte dei Conti, duplicazioni di controlli e soprattutto una nuova forma di supremazia gerarchica sugli enti territoriali da parte delle strutture regionali.

3.7 L'attività di controllo della Corte dei Conti nella Repubblica delle autonomie. I criteri contenuti nelle linee guida elaborate dalla Corte dei Conti per una moderna definizione della funzione di controllo nell'ordinamento nazionale

La posizione istituzionale di organo di controllo proprio della Repubblica (nell'accezione di cui all'art. 114 Cost.), ovvero, in altri termini, dello Stato-comunità, in contrapposizione a quelli di carattere statale, nonché, parallelamente la terzietà e l'imparzialità costituzionalmente garantita dei componenti, rendono la Corte dei Conti l'istituzione preposta in via preferibile alla funzione di vigilanza nei confronti delle autonomie territoriali.

In ragione del suo carattere nazionale, e della compresenza di distinte sezioni centrali e, congiuntamente, a livello territoriale, di varie sezioni regionali, la Corte è inoltre, in grado di procedere in modo efficace alla verifica dell'azione amministrativa attraverso valutazione comparative sulle amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito della complessa struttura della Corte, in particolare, al fine della definizione dei caratteri della funzione di controllo, un ruolo di primario rilievo è svolto dalle sezioni riunite cui compete, annualmente, l'emanazione degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione del controllo di gestione nell'anno successivo, rivolti anche alla sezione autonomie e alle sezioni regionali della Corte; segnatamente, attraverso queste linee guida si svolge un coordinamento della funzione di controllo posta in essere dalle diverse sezioni della Corte: da evidenziare come nell'esercizio di detta funzione, si debba da un lato assicurare la necessaria flessibilità per consentire l'adeguamento del controllo alle diverse esigenze delle amministrazioni, dall'altro garantire la stabilità e la certezza negli indici del controllo.

Il consolidamento dei criteri ed indici del controllo nel tempo contribuisce a rafforzare le relazioni con gli uffici interni preposti alla verifiche di regolarità amministrativa-contabile e rende più agevole la comparabilità nei diversi momenti delle procedure di controllo.[341]

Nella delibera N. 42/CONTR/PRG/06 le sezioni riunite, dopo aver individuato alcuni criteri generali su cui fondare un efficace controllo sulla gestione (tra cui l'omogeneità delle aree oggetto di vigilanza, una durata tale da consentire un controllo pluriennale, l'eventuale collaborazione tra più sezioni), hanno sottolineato alcuni settori particolarmente critici per la spesa pubblica regionale alla luce dell'analisi dei diversi bilanci: sanità, personale (con riferimento al comparto dirigenti), esternalizzazioni dei servizi pubblici e società controllate, investimenti infrastrutturali, edilizia residenziale[342].

---

[341] Ex art. 5 del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione delle Sezioni riunite 16 giugno 2000 n. 14 *" le Sezioni riunite in sede di controllo definiscono,entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativiindirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima; programmano, inoltre, entro il 15 novembre indagini relative a più Sezioni, tenendo conto delle eventualirichieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, laSezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le Sezioni interessate". Tra le altre competenze eserciate dalle sezioni riunite anche deliberare sul rendiconto generale dello Stato e riferire al Parlamento sugli andamenti della finanza pubblica nonché sul modo in cui le amministrazioni dello Stato si sono conformate alle leggi che ne disciplinano l'azione; esse debbono altresì riferire, con relazione generale, sul costo del lavoro nelle pubbliche amministrazioni e, con referti specifici, sui fondi di rotazione, sulle gestioni fuori bilancio, sul sistema universitario esull'informatica nella pubblica amministrazione"*

[342] Corte Conti sez. riunite 42/2006 del 26.10.2006. In particolare la Corte evidenzia quali settori rilevanti *nel riorganizzazione dell'amministrazione pubblica anche alla luce della Costituzione novellata e della recente legge n. 233 del 2006; esternalizzazione dei servizi nel quadro del nuovo assetto istituzionale, con particolare riguardo al modulo societario;oneri finanziari per il pubblico impiego, con particolare riguardo alla più recente disciplina della dirigenza; contrattazione integrativa decentrata: modalità concrete di funzionamento ed oneri diretti e indiretti;ripartizione delle pubbliche risorse fra le componenti della Repubblica: situazione attuale e prospettive di riforma; spesa sanitaria e misure di contenimento; analisi del sistema previdenziale, obbligatorio e complementare, e dell'impatto finanziario delle riforme; analisi di interventi mirati per la difesa dell'ambiente e dei relativi costi e benefici;politica energetica del Governo ed apporti degli enti di gestione del settore;investimenti nelle infrastrutture e rilancio della competitività e produttività economica: la legge obiettivo e i finanziamenti di ultima generazione;incentivazione delle imprese: contribuzione a fondo perduto e partecipazione agli oneri per interessi ricerca e innovazione: possibili forme, impiego delle risorse e ricadute economiche analisi degli interventi diretti alla gestione dell'immigrazione, ed a favorire l'integrazione degli immigrati, con particolare riguardo al settore delle politiche sociali;missioni all'estero della Difesa nel quadro della cooperazione internazionale: analisidei costi nei*

Le sezioni riunite, dopo aver ribadito la centralità del controllo sulla gestione del bilancio (come delineato nel d.lgs 76/2000), hanno riconosciuto il potere, per le sezioni regionali, di "*programmare – compatibilmente con la loro consistenza organica – ulteriori indagini di controllo sulla gestione da individuare… valorizzando anche esperienze in precedenza maturate";* è dunque ammessa la possibilità di un controllo regionale diversificato: la differenziazione, oltre che a livello di modalità operative, si esplica anche in relazione ai diversi oggetti della stessa vigilanza.

A livello centrale si colloca altresì la sezione delle autonomie, i cui compiti sono stati definiti dal regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo come modificato con deliberazione delle Sezioni riunite 3 luglio 2003 n. 2 alla stregua del disposto dell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003 n. 131; essa svolge in primo luogo, un ruolo di referto nei confronti del Parlamento in relazione all'intero sistema di finanza pubblica degli enti territoriali; in secondo luogo, provvede al coordinamento delle sezioni regionali attraverso l'emanazione di direttive e linee guida; infine delibera in ordine ad indagini a rete su specifici settori d'intervento in più regioni o in diverse aree del Paese.

Nello svolgimento di queste ultime attività, la Sezione delle autonomie, che è "espressione delle Sezioni regionali di controllo", si avvarrà ovviamente degli apporti forniti dalle stesse sezioni periferiche in una relazione di reciproca collaborazione e integrazione.

Coerentemente con quanto esposto, la stessa Corte sez. autonomie ha riconosciuto recentemente che "*tra i compiti di maggior rilievo della sezione delle autonomie vi è quello di programmare, dare impulso e coordinare le analisi comuni a più Regioni che le sezioni regionali di controllo sono chiamate a svolgere con il metodo comparativo"*; specificatamente, in ordine ai profili di controllo sulla gestione, "*la comparazione tra l'agire di diverse amministrazioni nello svolgimento di una medesima funzione è, infatti, strumento essenziale"*. (Corte dei Conti aut. del. 1/2004)[343].

In questo senso, la Sezione autonomie, data la posizione centrale nell'organo di controllo, riveste una duplice funzione: da un lato quella di individuare i settori problematici su cui concentrare maggiormente le proprie attività, dall'altro quello di elaborazione dei dati e indicazione dei criteri cui attenersi per la definizione delle attività di controllo; per raggiungere questi obiettivi, inoltre, si propone la costituzione di gruppi composti da magistrati provenienti dalle diverse sezioni

---

quadri operativi di intervento;edilizia residenziale pubblica e relativa disciplina; misure di contrasto dell'evasione fiscale e loro attuazione finanza innovativa: liberalizzazioni, privatizzazioni e cartolarizzazioni; contabilità pubblica e contabilità nazionale: problemi di raccordo.

[343] Corte Conti sez. autonomie Indirizzi e criteri generali per le attività di controllo sulla gestione comuni a più Sezioni regionali (c.d. indagini comparative) 17.12.2003 del.1/2004.

regionali e dunque in grado di provvedere alla valutazione delle *performances* delle amministrazioni regionali.[344]

In relazione all'attività di coordinamento delle sezioni regionali, si sottolinea l'emanazione degli "*Indirizzi e criteri generali per l'attività di referto finanziario annuale delle Sezioni regionali sul rendiconto delle regioni"* (Sez. aut. del. 4/2003 del 7.11.2003) in cui espressamente sono individuati, quali obiettivi principali delle analisi proprie delle diverse sezioni, l'equilibrio dei bilanci regionali, il rispetto dei limiti fissati in Costituzione sul ricorso all'indebitamento da parte di regioni ed enti territoriali ex art. 119 u.c., i vincoli del Patto di stabilità europeo e interno; si suggerisce alle sezioni regionali, inoltre, di operare una distinzione tra le diverse tipologie di spesa delle diverse regioni.

A livello temporale, viene evidenziato che l'attività di referto si configura utile "*se vale a fornire elementi di valutazione in vista dell'approvazione del rendiconto da parte dell'organo elettivo"*: conseguentemente il referto dovrà essere presentato precedentemente all'approvazione del rendiconto stesso, ferma restando la possibilità di porre in essere autonomi referti successivi; al fine di esercitare la propria attività si richiede agli enti soggetti al controllo *"l'invio sistematico e tempestivo di dati ed elementi informativi concernenti la gestione finanziaria, ivi compresi i dati di cassa, non appena disponibili"*.

Circa il contenuto, la sezione autonomie sancisce come in premessa dovrebbero essere riportati i riferimenti normativi ed istituzionali, e l'andamento del contraddittorio con gli enti interessati; la parte finanziaria del rendiconto dovrebbe viceversa essere suddivisa in una sezione sintetica, contenente gli andamenti generali del bilancio e sull'equilibrio complessivo, ed una maggiormente analitica, in cui sono specificate le singole voci di spesa ed entrata

La sezione autonomie della Corte dei Conti, accanto al ruolo di guida delle sezioni regionali, si pone inoltre in relazione di ausiliarietà con il Parlamento, evidenziando alle Camere le criticità del sistema delle autonomie sul piano economico ed amministrativo: in altri termini, accanto alla tradizionale attività di referto sulle amministrazioni statali, si associa con particolare vigore anche un nuovo modello di controllo.

A quest'ultimo proposito, nella delibera del 2007 "*Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni a statuto ordinario*" Del. 6/A/2007 del 13.6.2007, relativa agli esercizi 2005 e 2006, la Corte sez. autonomie, nella sua funzione referente al Parlamento, dopo aver sottolineato le difficoltà

[344] *"Fondamentale è il ruolo intestato alla sezione delle autonomie che, se da una parte, è chiamata ad individuare quei settori nevralgici che meritino di essere esaminati attraverso analisi "a rete", dall'altra, ponendosi al servizio delle sezioni regionali di controllo, deve costituire la sede presso la quale raccogliere ed elaborare, con il sussidio anche delle tecniche specialistiche e la collaborazione eventuale di esperti "esterni", le informazioni e i dati da queste provenienti, effettuando le necessarie comparazioni, individuando gli standards, i parametri, le medie nazionali o infraregionali così da fornire alle sezioni regionali utili spunti di riflessione per valutare, in un contesto più generale, le performances delle singole amministrazioni."*(del. 1/04)

in sede di attuazione dei principi contenuti nell'art. 119 Cost e di definizione di un sistema di finanziamento delle funzioni amministrative per gli enti territoriali coerente con l'impianto del nuovo Titolo V, pone in evidenza come le istituzioni regionali abbiano tendenzialmente rispettato i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno.

Il giudizio della Corte non si presenta del tutto favorevole in ragione di alcuni aspetti negativi concernenti, in generale, una mancata riallocazione delle spese nel senso di una riduzione delle spese correnti e di un mancato incremento delle spese in conto capitale; la relazione contiene altresì anche valutazioni complessive sulla spesa compiuta da tutte le regioni: la parte corrente si compone prevalentemente del servizio per il debito, dell' amministrazione generale, tra cui il personale, del finanziamento per i trasporti e l'assistenza sociale; la quota-parte di spese in conto capitale, su difesa della salute, opere pubbliche, agricoltura etc.

La Corte dei Conti esprime non soltanto giudizi di carattere generale, ma, parimenti, di natura comparata, mettendo a confronto dati provenienti tra differenti regioni ed aree del Paese: nella parte del documento sulle entrate la relazione sottolinea l'accentuarsi del divario tra le regioni del Nord e quelle del Sud in relazione all'importo proveniente dai tributi propri nonché, in misura inversamente proporzionale, ai trasferimenti pro-capite; l'organo di controllo evidenzia puntualmente criticità e differenze tra le diverse regioni, in relazione all'ingresso nel mercato finanziario degli *swap* ovvero nei meccanismi di riallocazione del debito; una particolare attenzione inoltre è data al patto di stabilità della salute: come riconosciuto dalla stessa Corte, i dati relativi alla sanità sono particolarmente rilevanti sia per il notevole impatto che essi hanno sul bilancio sia ijn quanto il flusso finanziario influenza i livelli essenziali delle prestazioni sul territorio.[345]

Analogamente nella "*relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali*" del 2007, dopo una breve analisi critica del sistema normativo (il nuovo Codice delle Autonomie, il DDL per la riforma dei servizi pubblici locali, la riforma dell'ordinamento contabile, e l'avvio del federalismo fiscale) ed un giudizio complessivamente favorevole in ordine all'attuazione sul patto di stabilità interno, si svolge un'analisi comparata in ordine ai differenti comuni e le differenti aree del Paese.

La Corte sottolinea inoltre le criticità contabili dei singoli enti territoriali: debiti fuori bilancio, comuni dissestati e situazioni di disavanzo: al fine di agevolare la visualizzazione delle situazioni debitorie dei singoli enti in condizioni disagiate la relazione si compone anche di quadri prospettici concernenti i singoli comuni e le diverse situazioni debitorie.

Insieme alla funzione di coordinamento delle sezioni regionali, nonché all'elaborazione ed analisi dei dati macroeconomici aggregati in funzione referente al Parlamento, la sezione autonomie della Corte dei Conti, è titolare del potere di fissare e stabilire i principi cui devono attenersi gli

[345] Del. 6/A/2007 del 13.6.2007.

organi di revisione interni dei singoli enti territoriali, nell'elaborazione delle relazioni che essi sono tenute a rendere alla Corte ex art. 1c. 166 e ss. L. 266/2005 (finanziaria 2006); come riconosciuto dallo stesso organo di controllo nello stesso anno 2006 con delibera n.6, soltanto ad esso spetta infatti la previsione di *criteri e le linee guida di redazione delle relazioni*: l'unitarietà nella definzione delle relazioni da un lato assicura una maggiore certezza, dall'altro snellisce il lavoro [346].

A quest'ultimo proposito, la Corte, ha espresso il principio secondo cui le disposizioni della legge finanziaria in oggetto "*rendono più stretto il rapporto tra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile, consentendo una diffusione generalizzata delle verifiche sul ciclo di bilancio "*[347].

La Corte specifica altresì che le relazioni poste in essere dagli organi di revisione e destinate alla sezioni regionali della Corte dei Conti debbano essere strutturalmente differenti rispetto a quelle rivolte agli organi consiliari; esse devono in primo luogo, *fornire dati oggettivi da cui emerga l'esistenza o meno di "gravi irregolarità contabili";* in secondo luogo, "*esse devono inoltre consentire alle Sezioni regionali di valutare, anche con l'ausilio eventuale di altri strumenti informativi, il profilarsi di situazioni di rischio inerenti al conseguimento e mantenimento degli equilibri di bilancio";* la Corte specifica il contenuto minimo e necessario per la relazione individuando tre distinti fattori, concernenti il dato economico-finanziario: il rispetto del patto di stabilità interno, il divieto di indebitamento ex art. 119 Cost, e ogni grave inadempimento di carattere finanziario e contabile.[348]

Il concetto di "*grave inadempimento finanziario e contabile*" non è assimilabile ad una generica disfunzione sul piano economico ma soltanto a quelle che possano rendere meno certo il rispetto degli equilibri di bilancio: è da ritenere quindi sia preferibile un'interpretazione restrittiva della nozione al fine di agevolare un controllo sulla gestione finanziaria concentrato sulle disfunzioni effettivamente gravi[349].

---

[346] La Corte, nella conclusione della propria relazione, durante l'esplicazione dei propri questionari asserisce che legge non prevede obblighi di uniforme predisposizione delle relazioni ed è anche ovvio che i revisori possono proficuamente accompagnare le segnalazioni effettuate, o alcune di esse, con l'esposizione degli elementi di informazione aggiuntivi; si ritiene utile in ogni caso che i questionari qui allegati vengano rispettati almeno nelle linee fondamentali di impostazione, le quali tengono anche conto delle difficoltà, quantomeno in alcune sedi, e soprattutto in prima applicazione, di provvedere con la dovuta tempestività all'esame di un numero assai elevato di documenti.

[347] Corte Conti sez. autonomie 6/A/2006 del 27.04.2006 *"Linee guida per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali"* su cui anche A. CAROSI, *op. cit*. 2007, 95.

[348] Come esplicherà nella relazione successiva, la Corte dovrà tener conto *La relazione al consiglio comunale o provinciale "contiene l'attestazione sulla corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione nonché rilievi, considerazioni e proposte tendenti a conseguire efficienza, produttività ed economicità della gestione".*

[349] *Occorre chiarire che la gravità della irregolarità contabile, della quale la legge pretende la segnalazione, non è tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, tenendo conto del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio.*

In definitiva, sul punto, si esclude espressamente che le relazioni degli organi di revisione possano condurre a valutazioni in ordine all'efficienza o inefficienza dell'amministrazione ma soltanto profili attinenti al bilancio e all'economia.

Si prendono in esame, eventualmente, anche i bilanci delle società partecipate, quale segnale di possibile disfunzione nella gestione dell'ente territoriale: in ogni caso, sul punto, data la complessità e la vastità del momento di controllo in oggetto, la stessa Corte riconosce come non sia possibile predefinire in modo esaustivo *ex ante* le modalità e l'oggetto della vigilanza dell'organo di controllo interno cui dovrà essere riconosciuta quindi la possibilità di iniziative autonome[350].

La sez. autonomie, più analiticamente, in una fase successiva, ha individuato attraverso due diverse relazioni concernenti il bilancio di previsione ed il rendiconto consuntivo i principi di elaborazione dei documenti da inviare.

In particolare, per quanto concerne il rendiconto, che costituisce il documento contabile attraverso cui è possibile evidenziare in un momento posteriore l'andamento della gestione economica dell'ente rispetto al bilancio di previsione si prevede che *"La relazione che l'organo di revisione dell'ente locale ha l'obbligo d'inviare alle Sezioni regionali, dopo l'approvazione del rendiconto da parte del consiglio comunale o provinciale, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia d'indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma della Costituzione, e di "ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amminitrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione".*[351]

Alle linee guida per la compilazione delle relazioni si associano quadri prospettici composti, in parte da risposte alternative, in parte con inserimento dei dati quantitativi, questi ultimi distinti in relazione alla diversa entità dei Comuni (sopra o sotto i 5000 abitanti), ovvero, separatamente, per le province.

---

[350] E' evidente, dunque, che nella nozione di gravi irregolarità non possono essere ascritte generiche disfunzioni gestionali e che un'eventuale pronuncia in merito della Corte non dovrebbe essere rivolta a censurare aspetti che riguardano meramente l'inefficienza o inefficacia dell'azione amministrativa, ma solo questioni strettamente finanziarie e contabili e di rilievo tale da mettere in forse l'equilibrio di bilancio e non consentire all'Ente di concorrere alla realizzazione degli obiettivi generali della finanza pubblica.

[351] La Corte dei Conti nelle sue "*Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) gli organi di revisione economico – finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto della gestione 2006"* Del. 5/A/2007 del 12. 6 2007 asserisce come *"Il rendiconto della gestione ha lo scopo di fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari dell'ente locale; costituisce perciò la rappresentazione analitica delle attività svolte dagli amministratori per l'attuazione dei programmi e per l'assolvimento dei compiti istituzionali. Il rendiconto deve quindi permettere la verifica del raggiungimento degli obiettivi e dei programmi, contenuti nel bilancio di previsione, nel rispetto degli equilibri economici e finanziari. La Sezione valuterà anche, a tale scopo, le osservazioni degli organi di controllo interno."* Sull'attività della Corte e le linee guida in esame cfr. anche C. CHIAPPINELLI, *op. cit.* 2007, 140 e ss.

In definitiva sul punto, alla sezione autonomie viene riconosciuto un ruolo centrale e di guida nei confronti delle sezioni regionali: queste ultime, specificatamente, alla luce della normativa contenuta nella l.131/2003 e dei criteri elaborati dalla stessa sezione autonomie, instaurano un rapporto di collaborazione con l'ente regione e le autonomie locali; a questo proposito si sottolinea il rilievo di alcune procedure istruttorie "a rete" nei confronti di più enti locali ovvero di più regioni.[352].

La relazione tra sezioni regionali della Corte ed assemblee elettive si caratterizza per essere ausiliaria e strumentale al fine di assicurare l'equilibrio del bilancio, la sana gestione finanziaria ed un efficiente esercizio dell'azione amministrativa; conseguentemente, dunque, come correttamente rilevato in dottrina, essa si configura per certi versi analoga a quella intercorrente tra Corte dei Conti-Parlamento.

In effetti, la funzione di controllo, pur esercitata in via successiva, svolge una funzione preventiva impedendo il ripetersi di disfunzioni ovvero correggendo anomalie in bilancio: in un'ottica collaborativa infatti, i referti delle singole sezioni ai Consigli hanno la finalità, anzitutto di impedire il perpetuarsi di fenomeni negativi e pratiche amministrative errate.

Peraltro, il principio di leale collaborazione, secondo le ultime riflessioni in dottrina, implica altresì anche la possibilità di individuare congiuntamente, tra sezioni di controllo ed enti territoriali, gli ambiti di maggiore interesse su cui concentrare le ipotesi di verifica, oltre che di rafforzare, in una fase contemporanea e successiva al controllo, il rapporto costruttivo di collaborazione: il principio di programmazione del controllo, particolarmente rilevante nel sistema del controllo sulla gestione, dunque implica non soltanto l'effettiva conoscibilità del piano degli interventi della Corte, ma anche la possibilità di decidere insieme le aree dell'intervento.

La possibilità per la Corte dei Conti di analizzare, in una fase successiva l'adozione del referto, l'adeguamento delle amministrazioni locali, costituisce quindi espressione di un rapporto dialettico di collaborazione e non un'ingerenza nei confronti dello spatium discrezionale dell'ente.

La centralità del rapporto di collaborazione tra Corte dei Conti ed amministrazioni regionali è prevista peraltro in alcuni Statuti, segnatamente ex art. 72 dello Statuto Emilia Romagna"*L'Assemblea legislativa, nel rispetto delle reciproche autonomie istituzionali, può chiedere forme di collaborazione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonchè pareri in materia di contabilità pubblica. La richiesta può essere formulata anche d'intesa con il Consiglio delle Autonomie locali"*.

[352] Per una ricostruzione analitica del rapporto tra Sezioni regionali ed enti, recentemente, A. CAROSI *op. cit.* 2007, 89

E' prevista, in questo caso anche l'integrazione della sezione con componenti designati dall'Assemblea regionale e dal Consiglio delle autonomie locali.

Esempio paradigmatico di una forma di controllo-collaborazione tra sezione regionale della Corte dei Conti e Regione, è costituito dal Manuale dei Controlli adottato nel dicembre 2006 nella regione Toscana dalla locale sezione di controllo, concernente sia il controllo sulla sana gestione finanziaria sia, parallelamente, lo stesso sistema dei controlli interni regionale; esso si pone, anzitutto, come strumento a garanzia degli enti territoriali, che sono destinatari delle informazioni relative alla metodologia del controllo nonché del contenuto delle aree destinate al controllo; si aggiunge, sul punto che si è pervenuti alla definizione del manuale soltanto previa intesa con gli enti territoriali, o, *rectius*, con la Giunta regionale.[353]

Il Manuale si compone di tre diverse sezioni: nella prima si inquadra istituzionalmente il problema del controllo, si individuano le finalità delle procedure di monitoraggio, e si descrive il *modus procedendi* della Corte; la seconda, è relativa alle modalità istruttorie, improntate al contraddittorio e al contenuto e allo schema del referto; infine una terza, sulle giurisprudenza e le conclusioni dei referti emessi dalla Corte, con evidenziazione dei profili maggiormente critici e rilevanti. Ai capitoli si aggiungono gli allegati: la Convenzione con il consiglio delle autonome, i risultati della griglia di indicatori, lo schema del questionario annuale, gli schemi di standardizzazione.

Il Manuale, nell'impostazione della sezione regionale Toscana, si configura inoltre quale strumento aperto, potendo essere incrementato o modificato in relazione alle distinte esigenze che possono sorgere ed essere individuate.

L'adozione di un manuale dei controlli, riveste l'indubbio pregio di garantire una funzione nomofilattica del controllo delle sezioni regionali della Corte dei Conti, ossia la certezza nell'interpretazione delle norme e delle distinte situazioni.

Ulteriore aspetto problematico per l'esercizio efficace della funzione di controllo è costituito dalla frammentazione degli enti locali: essa impedisce un'efficace monitoraggio delle sezioni regionali Corte dei Conti, impossibilitate materialmente ad esercitare una vigilanza sulla gestione economica dei numerosi enti di modeste dimensioni; in questo senso, risulta essere necessaria la valorizzazione dei raccordi interistituzionali e, segnatamente, il rafforzamento del Consiglio delle autonomie locali, organo rappresentativo delle autonomie locali riconosciuto in Costituzione.

Detto organismo, da un lato può intervenire in via preventiva nella fase di programmazione del controllo sulla gestione sintetizzando le istanze dei diversi enti presenti sul territorio regionale,

[353] Per una ricostruzione sia pure sintetica, del Manuale dei controlli della sezione regionale toscana e dei principi profili problematici cfr. F. BATTINI, *Il manuale dei controlli in Toscana*, in Giornale di diritto amministrativo, 2007, 209.

dall'altro, in una fase posteriore, può essere il destinatario di referti aventi ad oggetto indagini settoriali a rete, relativi cioè a più enti locali overo a più regioni (in questo caso coordinate dalla sezione centraòe delle autonomie); al Consiglio inoltre, potrebbe essere riconosciuta la titolarità del potere di richiesta di pareri in materia di contabilità.

Il principio di collaborazione si riverbera in un'altra funzione attribuita alla Corte dei Conti: la funzione consultiva, compresa nella "*ulteriori forme di collaborazione*" previste nella l. 131/2003 e strettamente connessa alla funzione di controllo; sul punto è bene evidenziare però come, funzionalmente e strutturalmente, essa si ponga in modo antitetico rispetto al controllo successivo sulla gestione: essa si svolge in via preventiva, spesso ha ad oggetto un singolo atto, il soggetto ausiliato è l'esecutivo dell'ente e non l'organo elettivo.[354]

Legittimati alla richiesta della collaborazione sono i soggetti titolari della rappresentatività politica dell'ente quali il presidente della Giunta ovvero gli assessori da lui delegati, senza la necessità di una deliberazione dell'organo consigliare: ciò anche in quanto la funzione consultiva si sviluppa in relazione ad atti normativi regolamentari e generali di competenza della Giunta[355].

In ogni caso, la funzione consultiva della Corte dei Conti non può tradursi in funzione amministrativa attiva, sebbene in alcune circostanze la distinzione non sia semplice: in altri termini, come anche recentemente ribadito dalla stessa Corte, è inammissibile un intervento consultivo che si esplichi attraverso l'emissione di pareri concernenti scelte da adottare in ambito strictu sensu gestionale ovvero in concrete risoluzione di problematiche, anche di carattere organizzativo: l'ammissibilità oggettiva è riconosciuta laddove i quesiti ineriscano a fattispecie di ordine generali, ovvero di contabilità pubblico; sono stati altresì sottolineati i pericoli di una riedizione del controllo preventivo di legittimità laddove non correttamente esercitata.

In definitiva, la Corte dei Conti assicura a diversi livelli (statale, regionale, locale), attraverso la propria struttura l'esercizio di una funzione di controllo sulla finanza e sull'attività amministrativa in ermini di regolarità, efficienza ed efficacia; il controllo in oggetto non ha carattere di gerarchia né è espressione di sovraordinazione di un ente nei confronti dell'altro (quale viceversa era quello dei Coreco e del Commissario del Governo): al contrario la Corte si pone quale istituzione terza ed imparziale e la cui attività è preordinata al rispetto di principi costituzionali ed europei.

---

[354] Cfr. sull'argomento F. BATTINI, *Le ulteriori forme di collaborazione tra Corte dei Conti ed autonomie* in Giornale di diritto amministrativo, 2007, 791.

[355] L'indirizzo a riguardo è costante cfr. Sez. autonomie 24.4.2004 e recentemente Corte dei Conti controllo sez. Lazio adunanza 25 luglio 2007n. 91/c/2007 avente ad oggetto la richiesta di un parere in ordine alla natura di un debito derivante da una pronuncia giudiziaria di appello e sui criteri di ripartizione tra diversi comuni; in quest'ultima pronuncia inoltre si riconduce la possibilità dei soggetti anche in base a disposizioni statutarie che conferiscono al presidente della giunta, la rappresentanza dell'ente ed escludono la possibilità per i dirigenti la possibilità di compiere atti di alta amministrazione.

In generale, dunque, il sistema dei controlli nella "Repubblica delle autonomie", pur caratterizzandosi, ancora oggi per la frammentarietà ed episodicità degli interventi normativi statali e regionali, si delinea progressivamente secondo alcuni principi ormai quasi consolidati nella giurisprudenza costituzionale e nella stessa attività di referto della Corte dei Conti.

In primo luogo, si sottolinea il pieno riconoscimento della Corte dei Conti quale esclusivo organo di controllo della Repubblica, secondo la definizione di essa oggi contenuta ex art. 114 Cost.

Alla vigilanza della Corte si aggiunge quella dell'amministrazione statale e, segnatamente, in materia economica, quella del ministero delle finanze: tuttavia, secondo quanto rilevato incidentalmente dalla stessa Corte costituzionale, l'azione del ministero pone indubbiamente maggiori perplessità in ordine alla possibile lesione della sfera di autonomia propria degli enti territoriali, in ragione del carattere puramente statale dell'organo controllante.

In secondo luogo, parallelamente alla valorizzazione dei raccordi interistituzionali come il Consiglio delle Autonomie, assume maggiore rilievo il rapporto tra i diversi uffici interni preposti alla funzione di vigilanza nelle singole amministrazioni ex d.lgs. 286/1999, da un lato, e le sezioni regionali della Corte dei Conti, dall'altro: ciò, al fine della costituzione di un modello di controllo collaborativo e integrato tra i due diversi momenti (quello interno e quello esterno)

In terzo luogo, strettamente connesso con i precedenti aspetti, in un sistema policentrico ed improntato alla sussidiarietà, la Corte dei Conti, e di essa, segnatamente, le sezioni poste a livello centrale, le riunite o autonomie, assume progressivamente un ruolo finalizzato ad assicurare un certo livello di coerenza dell'ordinamento, attraverso l'emanazione di linee direttive efficaci rivolte sia alle sezioni regionali, sia agli stessi uffici interni di valutazione.

A quest'ultimo proposito, devono essere però evidenziate due linee di tendenza apparentemente contrapposte: in primo luogo, a livello locale, le sezioni regionali tendono ad individuare autonomamente linee programmatiche del controllo gestionale relativamente al territorio di riferimento; esse definiscono, infatti, *standards* e indici di valutazione concernenti con le particolari realtà locali: l'autonomia delle sezioni costituisce un riflesso dell'autonomia stessa con cui sono cambiate a collaborare; a queste ultime si riconosce la possibilità di richiedere forme di collaborazione (BATTINI).

Parimenti, a livello centrale, come visto, in capo alle sezioni riunite e alla sezione autonomie sussiste un potere di programmazione generale cui le singole sezioni devono attenersi; in particolare, sia nella funzione di controllo collaborativi che in quella consultiva sussiste per gli enti territoriali la necessità che gli orientamenti non siano eccessivamente difformi tra le diverse sezioni.

Nel necessario equilibrio tra queste due linee di tendenza risiede la possibilità per la Corte di configurare una funzione di controllo che renda sia certezze e stabilità agli enti interessati

compatibilmente con il nuovo assetto istituzionale caratterizzato dalla sussidiarietà e differenziazione territoriale.

Infine, pur distinguendo nettamente le diverse tipologie di controlli (l'una gestionale sull'amministrazione, l'altra economica sui documenti contabili), si osserva come, nell'attuale ordinamento, queste si caratterizzano per la complementarità e per l'interdipendenza in quanto teleologicamente orientate, anzitutto, all'attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione ex art. 97 Cost e al rispetto del principio di sana gestione finanziaria, oggi rafforzato anche per la presenza dei vincoli europei.

Permangono tuttavia alcune perplessità di carattere generale in ordine alla misura conclusiva del procedimento di controllo, ovvero, più in particolare, all'esatta definizione dei contenuti specifici e degli effetti giuridici propri della decisione assunta dalla sezione regionale della Corte in sede di valutazione della relazione resa dagli organi di revisione interna degli enti locali ex art. 1 c. 160 l. fin. 2006.

Un giudizio negativo avente ad oggetto importanti atti di natura finanziaria (quali il rendiconto o il bilancio di previsione) potrebbe fondare, a carico dell'amministrazione locale interessata, un obbligo giuridicamente rilevante per il riesame degli stessi al fine di adottare misure di autotutela; tale soluzione si configura coerente peraltro con il potere riconosciuto alle sezioni regionali di monitorare l'amministrazione in sede di attuazione delle decisioni della Corte ex art. 7 l.131/2003. [356]

Quest'ultima soluzione non sarebbe in contrasto con il riconosciuto carattere collaborativo del controllo in esame e, anzi, determinerebbe una valorizzazione dello stesso: ragionando *a contrario* peraltro il giudizio della Corte risulterebbe essere privo di una qualsiasi efficacia deterrente nei confronti degli organi politici dei soggetti territoriali.

All'esito negativo del controllo da parte delle sezioni regionali, inoltre, potrebbero essere ricondotti direttamente effetti negativi sul piano strettamente finanziario (divieto di assunzione, ovvero più stringenti limiti di spesa).

L'accresciuto peso specifico della Corte consentirebbe, infine, una maggiore tutela delle minoranze in seno ai consigli regionali e locali nei confronti degli abusi degli esecutivi e, segnatamente una maggiore attuazione dello stesso principio democratico.

[356] In quest'ultimo senso cfr. V. CERULLI IRELLI, *op. cit.* 2006, 432. L'A. sottolinea anche una certa giurisprudenza del Consiglio di Stato che riconosce, qualora si sia riscontrata un'illegittimità in sede di controllo successivo, la sussistenza di un "doveroso riesame della fattispecie" da parte dell'amministrazione interessata Cons. St. VI 7.9.2004 n. 5808.

4. LA FUNZIONE DI CONTROLLO FINANZIARIO NELL'ORDINAMENTO EUROPEO: LA CORTE DEI CONTI EUROPEA E I RAPPORTI CON LA CORTE DEI CONTI ITALIANA

4.1 La funzione di controllo nell'ordinamento comunitario; la Corte dei Conti Europea quale organo di vigilanza sui conti pubblici dell'Unione

L' ampliamento delle dimensioni della finanza comunitaria (ancora caratterizzata comunque da una sostanziale limitatezza di fondo in ordine ai mezzi e alle procedure) si pone in relazione biunivoca di causa-effetto rispetto al processo di integrazione comunitaria tra i governi e le amministrazioni nazionali: in tanto è possibile costituire un sistema di finanza autonoma per l'Unione europea, in quanto vi sia, alla base, una sufficiente omogeneità strutturale e funzionale e un coordinamento generale degli organismi preposti all'acquisizione delle risorse e all'esecuzione del bilancio; parallelamente, la costituzione di un'amministrazione propriamente europea implica la presenza di una rete di finanziamento tendenzialmente autonoma dai singoli governi che costituiscono la Comunità.

Sul punto, se da un lato la Commissione si configura quale unico soggetto responsabile dell'esecuzione del bilancio, come confermato dal Trattato CE ex art. 274, dall'altro la normativa in materia tende a caratterizzare l'Unione quale sistema integrato e multi-livello, riconoscendo, in primo luogo, che le singole Istituzioni partecipano "*all'esecuzione delle proprie spese*"; in secondo luogo, la discrezionalità nell'esecuzione viene limitata da "*atti di base*", ossia da decisioni di portata individuale, o, direttive programmatiche poste in essere dal Consiglio: ex art. 202 quest'ultimo organo può conferire "*alla Commissione…le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce* di *sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità* e di *esercitare direttamente competenze di esecuzione*[357]".

[357] Sulla disciplina giuridica del bilancio in ambito comunitario per un'ampia ed esauriente analisi, si rinvia a A. BRANCASI, *Il bilancio della Comunità europea*, in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano 2007, 611 e ss. E G. RIVOSECCHI *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea* in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano, 2007, 644 ss. In particolare, secondo A. BRANCASI *cit.* 2007, 640 , non è netta la distinzione tra competenze di esecuzione (proprie del Consiglio) ed esecuzione *strictu sensu* intesa, della Commissione: sul punto, rileva, correttamente la Corte di Giustizia ha individuato un *discrimen* tra il potere di adottare la decisione amministrativa, propria prevalentemente del Consiglio, e quella di impegnare la spesa, di cui titolare è la Commissione: l'attività di quest'ultima sarebbe circoscritta all'assunzione degli atti di impegno, mentre la decisione di merito , in grado di costituire titolo giuridico per i terzi, sarebbe del Consiglio. (sic Corte di giust. 24.10.1989 in Foro amm. 1991, 627). Tale soluzione tuttavia si configura particolarmente problematica sotto varii aspetti, lo stesso B. mostra la necessità di controbilanciare le diverse competenze. *Contra* questa ricostruzione infatti cfr. G. DELLA CANANEA *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di giustizia: il caso del bilancio* in Foro amministrativo 1991, 637 secondo cui l'impegno di spesa non è mera operazione contabile ma include altresì anche la decisione sostanziale.

Infine, notevoli poteri sono attribuiti anche agli Stati e agli enti territoriali sub-statali; a livello quantitativo, infatti, la gestione delle risorse finanziarie è ancora oggi prevalentemente propria dei singoli Stati i quali dispongono delle stesse sia pure con diverso grado di discrezionalità; anzitutto, sul versante della spesa, questa viene realizzata in misura maggioritaria tramite le amministrazioni nazionali: gli atti della Commissione sono infatti finalizzati prevalentemente a conferire ad esse la disponibilità finanziaria per la realizzazione dei diversi interventi e solo in minima parte sono rivolti ai destinatari ultimi, secondo il modello della gestione centralizzata diretta[358].

Sul versante delle entrate, a livello sostanziale, il ruolo degli Stati membri è particolarmente rilevante giacchè questi accertano e riscuotono le risorse proprie della Comunità, provvedendo poi al versamento in tesorerie intestate alla Comunità; sul piano formale, inoltre, essi non concorrono minimamente al bilancio comunitario in quanto svolgono accertamenti e riscossioni in base all'ordinamento nazionale[359].

In questo contesto, i controlli si configurano quale effettivo fattore di equilibrio sia in relazione al decentramento della maggior parte delle attività amministrative, esercitate, come noto, livello nazionale, sia al potere di spesa riconosciuto autonomamente alle diverse Istituzioni comunitarie nonché agli stessi governi nazionali.

In via generale, dunque, anche a livello europeo, il potere di controllo costituisce, almeno *prima facie* elemento di accentramento o, *rectius*, coordinamento di un sistema in cui i singoli Stati restano pur sempre titolari del potere di disporre delle risorse finanziarie: esso non fa venir meno il carattere multilivello delle finanza europea ma rappresenta momento di ordine dell'insieme. [360]

---

[358] A quest'ultimo proposito, giova sottolineare che i modelli di esecuzione del bilancio da parte della Commissione (art. 53 RF) sono di tre distinte tipologie: centralizzata (diretta o indiretta); concorrente o decentrata (politica agricola e fondi strutturali); congiunta con organizzazioni internazionali. Specificatamente, i modelli maggiormente ricorrenti sono quello di gestione centralizzata indiretta, con la delega della gestione del bilancio comunitario alle amministrazioni nazionali le quali concorrono direttamente nell'iter comunitario della spesa, analogamente a quanto avviene con le aperture di credito, e del finanziamento a soggetti delegati, con gestione concorrente, decentrata e congiunta: in quest'ultimo caso l'atto con cui sono finanziate le amministrazioni nazionali, che diventano destinatarie formalmente delle risorse comunitarie, esaurisce l'*iter* di gestione della spesa: assumono tuttavia rilievo anche le modalità di impiego delle risorse da parte dei soggetti destinatari.

[359] Per una ricostruzione in questi termini BRANCASI *op. cit.* 2007, 642, il quale rileva come la comunicazione agli organi comunitari degli atti adottati in materia di entrate non mira ad imputare al bilancio comunitario i rapporti di credito con i contribuenti ma serve alla Comunità per accertare i propri crediti nei confronti degli Stati membri.

[360] G. DELLA CANANEA, *La finanza come strumento dell'integrazione comunitaria* in *Ordinamento comunitario e Pubblica amministrazione* a cura di A. MASSERA Bologna 1994, 207 e ss. Recentemente dello stesso A. *Amministrazione europea*, in *Dizionario di diritto pubblico*, a cura di S. CASSESE, I, Milano, 2006, 254 e, in part. 258 in cui si sottolinea la limitatezza delle dotazioni finanziarie dell'Unione: sul versante delle entrate il bilancio generale della Comunità ed i Fondi non superano l'un per cento del p.i.l. aggregato; sul versante delle uscite, accanto a quelle di organizzazione e funzionamento, una quota rilevante è assorbita dai fondi agricoli: ciò in ragione della mancata titolarità di autonomia impositiva in capo alla Comunità, nonché per la possibilità riconosciuta ai governi degli Stati membri di disporre, sia pure indirettamente in un procedimento che vede coinvolto il Consiglio insieme al Parlamento e alla Commissione, delle cd. risorse finanziarie proprie della comunità; malgrado il superamento del sistema a contribuzione, quindi, per un accentramento in capo agli esecutivi statali circa la finanza europea. Inoltre la maggior parte delle risorse ha destinazione obbligatoria e conseguentemente non ha possibilità di manovra. A livello economico,

Preliminarmente, si sottolinea che l'elaborazione di una categoria giuridica unitaria della funzione di controllo in sede europea e, segnatamente, di quella sull'attività di carattere finanziario, presenta numerosi aspetti problematici: essa ha comunque avuto recentemente un notevole sviluppo, parallelamente alla crescita della dimensione economica e all'affermarsi di alcuni principi alla base della costituzione del modello politico dell'Unione, ormai comuni anche agli ordinamenti interni di diversi Stati, elaborati dalla giurisprudenza e contenuti nei Trattati che si sono storicamente succeduti e oggi confermati dal recente accordo di Lisbona[361].

L'individuazione sistematica dei profili funzionali e strutturali della funzione di controllo ossia dei caratteri dell'attività in oggetto nonché dei dati qualificanti l'elemento soggettivo, è un fattore essenziale, peraltro, per la formazione di un compiuto diritto amministrativo europeo.

Secondo una recente e corretta ricostruzione, in via generale, la stessa nozione di amministrazione europea risulta essere composita in quanto, da un lato, costituita dall'insieme delle amministrazioni statali e dall'amministrazione comunitaria nonché caratterizzata, al contempo, da una serie di principi, sostanziali e procedurali, caratterizzati da una tendenziale omogeneità, sia a livello nazionale che comunitario.

Conseguentemente, in quanto inserito nell'ambito più ampio del processo di formazione di un sistema amministrativo europeo, non solo il tema dei controlli comunitari non può essere separato nettamente da quello sulle procedure di vigilanza interne ai singoli Stati, ma gli uni e gli altri si caratterizzano, anzitutto, per indubbie connessioni strutturali e funzionali nonchè per l'ispirazione a medesimi criteri e linee-guida; in taluni settori, inoltre, essi realizzano un *unicum* in relazione a particolari obiettivi e finalità[362].

---

quindi, l'amministrazione comunitaria non è impegnata , se non marginalmente, in attività tipiche degli enti territoriali come l'acquisto di beni e servizi ovvero la realizzazione di opere infrastrutturali.

[361] I principi in oggetto non sono soltanto quelli di sana gestione finanziaria e buona gestione finanziaria, contenuti ex art. 248 del Trattato, ma anche di legalità e legittimità, nonché, è da ritenere, buona amministrazione ex art. 41 del Trattato di Nizza cui si ricollegano l'efficienza, l'efficacia e l'economicità, nell'accezione europea. Il Trattato di Lisbona è del 3.12.2007 "*Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la comunità europea*"; esso novellando il Trattato che istituisce la Comunità europea ex art. 2 c. 257 lett. c) introduce all'art. 268 il comma secondo cui *Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria. Gli Stati membri e l'Unione cooperano affinché gli stanziamenti iscritti in bilancio siano utilizzati secondo tale principio.*

[362] Il tema dell'amministrazione europea è stato particolarmente sviluppato in dottrina. In particolare, per una ricostruzione come quella nel testo cfr. M.P. CHITI, *Le forme dell'azione amministrativa europea*, in Rivista Trimestrale di diritto Pubblico 2004, 53. Sul medesimo argomento, con particolare riferimento alle interconnessioni tra strutture nazionali ed europee cfr. E. CHITI C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, 2003, in part. 91 e ss. in cui si evidenziano i diversi modelli di amministrazione integrata: fra questi, nell'ambito dei modelli di esercizio congiunto delle funzioni comunitarie caratterizzate dalla con titolarità delle funzioni, particolare rilievo assumono la coamministrazione e l'integrazione decentrata; nella prima la titolarità della funzione è conferita in egual misura a soggetti europei e nazionali, che operano in stretta interconnessione tra loro, e gli organismi hanno carattere misto; nella seconda c'è l'istituzione di una funzione regolativa volta alla realizzazione di obiettivi economici e sociali in relazione ai quali sono conferiti poteri compiti di regolazione condizionale e finalistica: la titolarità della funzione è attribuita ad una serie di uffici nazionali e comunitari, gli uffici competenti sono altresì integrati sia a livello funzionale che strutturale. Particolare perplessità si pongono in relazione invece alla istituzione di un'amministrazione indipendente comunitaria, e dall'integrazione delle amministrazioni indipendenti nazionali.. Recentemente cfr. anche G. DELLA

L'analisi dei controlli comunitari si coniuga dunque con quella dei controlli nazionali, attraverso un sistema di influenza reciproca operante sotto varii aspetti.

Malgrado le indubbie compenetrazioni tra la dimensione comunitaria e quella nazionale evidenziate, la riconosciuta attività delle amministrazioni nazionali in materia di esecuzione del bilancio potrebbe astrattamente determinare una vera e propria discrasia funzionale: essa contrasta, almeno *prima facie*, con quelle disposizioni del Trattato secondo cui esclusivamente la Commissione è responsabile, a livello europeo, in ordine all'esecuzione del bilancio, e ciò, anche in caso di condivisione di gestione finanziaria con gli Stati.

La situazione delineata potrebbe ridurre l'efficacia del controllo esercitato a livello europeo e nazionale sui fondi comunitari: i beneficiari delle verifiche (istituzioni ed organismi europei) risultano essere diversi infatti dai soggetti a cui carico sono i costi del controllo stesso (cioè gli Stati); in altri termini, le procedure di vigilanza "europee" (esercitate però anche da controllori nazionali) che mirano all'accertamento del corretto ed efficiente utilizzo dei fondi, potrebbero astrattamente costituire una forma di ingerenza *ab externo* sull'esecuzione dei bilanci nazionale.

In senso critico rispetto a questa riflessione, si sottolinea comunque che una valutazione positiva degli organi di controllo circa la gestione del bilancio e, più in generale, in ordine all' utilizzo delle risorse economiche effettuata da parte degli esecutivi nazionali, comporta per questi ultimi la possibilità di disporre risorse aggiuntive provenienti dall'Unione europea: al giudizio favorevole sull'attività esercitata consegue infatti la possibilità di fruire di maggiori fondi strutturali, sia pure in modo indiretto.

In tale contesto, caratterizzato dunque sia dall'evidente condivisione di poteri in materia finanziaria tra Comunità e Stati membri sia da un articolato sistema di relazioni tra le diverse procedure di vigilanza, risulta problematico separare nettamente la dimensione nazionale da quella comunitaria e, conseguentemente, è evidente la difficoltà di distinguere le differenti specie del controllo operanti nella Comunità.

Strettamente connesso con quest'ultimo aspetto è la problematica concernente l'utilizzabilità a fini scientifici di categorie proprie dell'ordinamento interno ai fini dell'individuazione delle diverse specie del controllo.

Una prima *summa divisio*, secondo la dottrina più recente, è fra il potere di vigilanza proprio della Commissione (art. 226 e ss. Trattato CE) e la vigilanza, esercitata da organismi indipendenti, sull'attività di gestione delle risorse economiche svolta proprio da detto organo che, dunque al contempo, è soggetto controllante e controllato.

CANANEA *op. cit.* 2006, 254. Per un'analisi generale delle tematiche giuridiche in materia cfr. M.P. CHITI *Diritto amministrativo europeo* Milano 2004

In secondo luogo, particolari perplessità pone altresì la tradizionale distinzione tra controlli interni ed esterni.

In via generale, nella dottrina europea, il controllo definito interno, individua quello effettuato da organi e strutture degli Stati membri sui fondi comunitari; l'inclusione di detti controlli nel sistema comunitario, oltre che da riflessioni di carattere generale sui tratti distintivi del diritto amministrativo europeo, deriva dalla particolare considerazione che le risorse finanziarie dei fondi strutturali e della politica agricola (quantitativamente le più rilevanti), sono oggetto di gestione concorrente tra la Commissione e le stesse amministrazioni statali: queste ultime, peraltro, sono altresì anche competenti per l'acquisizione integrale delle entrate stesse.

Nell'esercizio del controllo sulla gestione delle entrate e delle spese, le amministrazioni statali devono peraltro conformarsi ai criteri delle procedure europee finalizzate al rispetto della legittimità e della buona gestione finanziaria.[363]

Coerentemente, viene stabilito dalla normativa europea che le misure di controllo devono tener conto delle specificità di ciascun settore, della prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri e non devono comportare vincoli economici e costi amministrativi eccessivi; taluni adempimenti specifici sono altresì previsti nei diversi settori delle risorse proprie, della politica agricola e dei fondi strutturali.[364]

---

[363] Ciò deriva dall'art. 53 RF, (regolamento 1605/2002 adottato il 25 giugno 2002) in cui al sesto comma si prevede espressamente che *"Nell'ambito dell'esecuzione del bilancio secondo le modalità di cui ai paragrafi 3 e 4* (ovvero nei casi di gestione concorrente e decentrata), *gli Stati membri e i paesi terzi verificano regolarmente se le azioni finanziate dal bilancio comunitario siano state eseguite correttamente. Essi adottano le misure atte a prevenire le irregolarità e le frodi e, se necessario, avviano azioni giudiziarie per recuperare i fondi indebitamente versati*" Nonché dal Regolamento CE n. 2988/1995.

[364] G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario,* in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano 2007, 539 e ss. In part. 551, in cui si sottolinea il rilievo del Regolamento n. 2988/1995 relativo alla tutela degli interessi finanziari della Comunità; tra i principi in particolare viene stabilito che *"Ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee è adottata una normativa generale relativa a dei controlli omogenei e a delle misure e sanzioni amministrative riguardanti irregolarità relative al diritto comunitario"*. Nel regolamento è stabilita altresì anche una definizione di irregolarità quale *"qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario derivante da un'azione o un'omissione di un operatore economico che abbia o possa avere come conseguenza un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità o ai bilanci da queste gestite, attraverso la diminuzione o la soppressione di entrate provenienti da risorse proprie percepite direttamente per conto delle Comunità, ovvero una spesa indebita"*. Sul sistema dei controlli la normativa prevede che *I controlli e le misure e sanzioni amministrative sono istituiti solo qualora risultino necessari per garantire la corretta applicazione del diritto comunitario. Essi devono avere carattere effettivo, proporzionato e dissuasivo per assicurare un'adeguata tutela degli interessifinanziari delle Comunità*." Sui controlli in particolare è dedicato l'intero TITOLO III: nel quale testualmente si legge come "*Gli Stati membri adottano, secondo le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, le misure necessarie per assicurare la regolarità e l'effettività delle operazioni che coinvolgono gli interessi finanziari delle Comunità. Le misure di controllo sono adeguate alle specificità di ciascun settore e sono proporzionate agli obiettivi perseguiti. Esse tengono conto delle prassi e delle strutture amministrative esistenti negli Stati membri e sono stabilite in modo tale da non dar luogo a vincoli economici e a costi amministrativi eccessivi. La natura e la frequenza dei controlli e delle verifiche in loco che gli Stati membri debbono eseguire, nonché le relative modalità della loro esecuzione sono stabilite, se del caso, dalle normative settoriali, al fine di garantire l'applicazione uniforme ed efficace delle normative in questione e, in particolare, di prevenire ed individuare le irregolarità"*. Le normative settoriali contengono le disposizioni necessarie per assicurare un controllo equivalente mediante il ravvicinamento delle procedure e dei metodi di controllo. L'art. 9 conferisce inoltre specifici poteri di controllo alla stessa Commissione accanto a quella degli Stati membri e di organismi comunitari secondo detta disposizione, in particolare, la

Il giudizio della Corte dei Conti europea sui controlli svolti dagli Stati membri, permane tuttavia parzialmente negativo.

La categoria dei controlli interni comprende altresì anche quelli della Commissione a cui è attribuito, ex art. 9 Regolamento CE n. 2988/1995 il potere di accertamento, nei confronti delle strutture propriamente comunitarie, in ordine alla conformità delle pratiche amministrative alle norme europee, all'esistenza di documenti giustificativi necessari e alla loro concordanza con le entrate e le spese della comunità, nonché alle condizioni in cui sono eseguite e verificate le operazioni finanziarie.

Circa l'architettura del controllo interno svolto dalla Commissione esso era improntato inizialmente sulla D.G. XX "Controllo finanziario"; in base all'originaria normativa essa svolgeva la propria attività sul modello del visto e del controllo preventivo di legittimità: tale impostazione fu sottoposta ad un processo di radicale modifica nel 1999, parallelamente ad alcune rilevanti riforme amministrative della Comunità nonché a seguito di alcune malversazioni che provocarono le dimissioni della Commissione Santer nel 1999: sotto il primo profilo, in particolare, emersero progressivamente numerosi rilevanti principi quali l'indipendenza, l'efficienza, la trasparenza, la responsabilità e l'accountability.

Oggi esso si sviluppa secondo alcune linee guida, tracciate dal Regolamento finanziario ed enucleate in dottrina: decentramento nelle diverse sezioni generali delle attività, distinzione tra unità finanziarie e unità operative, aventi compiti gestionali, elaborazione di 24 standards di controllo interno, istituzione di una struttura preposta all'audit interno, istituzione della figura dell'*Internal audit*, denominato servizio di auditor interno (SAI); permangono in ogni caso numerosi criticità che pongono in contrasto i risultati della Commissione con le valutazioni della Corte dei Conti[365].

Commissione fa eseguire, sotto la propria responsabilità, la verifica: "*a) della conformità delle pratiche amministrative con le norme comunitarie; b) dell'esistenza dei documenti giustificativi necessari e della loro concordanza con le entrate e le spese delle Comunità di cui all'articolo 1; c) delle condizioni in cui sono eseguite e verificate tali operazioni finanziarie. Inoltre, essa può effettuare controlli e verifiche sul posto alle condizioni previste dalle normative settoriali. Prima di effettuare i controlli e le verifiche, secondo la normativa in vigore, la Commissione ne informa lo Stato membro interessato in modo da ottenere tutta l'assistenza necessaria*".

[365] Da segnalare, in generale l'art. 104 del Trattato secondo cui "*La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti: a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che— il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento,— oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento; b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato*". Circa le verifiche *in loco* svolte dalla Commissione si sottolinea l'art. 308 del Trattato, in attuazione della quale è stato emanato il Regolamento della Commissione n.2185/1996 che conferisce all'organo esecutivo il potere di effettuare le visite nei Paesi in particolari circostanze come l'accertamento di irregolarità particolarmente gravi e frodi ai danni dei fondi comunitari; miglioramento di efficacia nell'esercizio finanziario di uno Stato membro; richiesta dello Stato stesso. La politica strutturale è espressione di cogestione e dunque, come rilevato in dottrina, gli Stati membri sono responsabili della gestione e del controllo di prima istanza; la Commissione dispone, quali strumenti per la corretta gestione, di certificazione delle spese, dell'attestato di pagamento. A livello strutturale

Infine, la nozione di controllo interno include i cd. "controllori finanziari", strutture preposte al controllo interno delle singole istituzioni, che vigilano specificatamente, in via preventiva, sulle entrate e le spese iscritte a bilancio al fine di verificare "il buon funzionamento dei sistemi e delle procedure di esecuzione"[366].

Nel sistema dei controlli europei, un valore crescente ha progressivamente acquisito il controllo esterno esercitato dalla Corte dei Conti Europea; questo organismo, originariamente non previsto dai trattati, fu istituto nel Tr. Bruxells 22.07.1975 in sostituzione della Commissione di controllo CEE e del Revisore dei conti CECA; la sua creazione coincise con tre differenti fenomeni: l'estensione dei poteri del Parlamento UE nella fase di formazione e definizione del bilancio, l'avvio di una fase che avrebbe dovuto condurre ad una completa autonomia economica del sistema comunitario rispetto ai governi nazionali e, infine, l'unificazione dei bilanci delle tre Comunità (CEE, CECA, EURATOM)[367].

Specificatamente, momento centrale risultava essere indubbiamente il passaggio da un modello strutturale economico connotato ancora secondo i caratteri dell'organizzazione governativa, e dunque finanziato essenzialmente attraverso l'erogazione di fondi da parte degli Stati, ad un'istituzione, almeno teoricamente dotata di una certa capacità impositiva e in grado di programmare le linee guida nel settore della politica economica, anche con finalità redistributive ed

---

inoltre, si sottolinea la creazione di un servizio finanziario centrale, al fine di fornire consulenza ai servizi operativi della Commissione , di un Comitato di vigilanza sull'*audit.*

[366] Cfr. art. 85 R.F.

[367] Con il trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975, in via generale, il Parlamento ottiene il diritto di respingere il bilancio e di concedere il discarico alla Commissione per la sua esecuzione. In ordine alla progressiva valorizzazione del ruolo del Parlamento cfr. *la Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione relativa all'istituzione di una procedura di concertazione*, del 4 marzo 1975 che, considerando la necessaria valorizzazione del Parlamento istituisce una procedura di concertazione tra il Parlamento europeo ed il Consiglio con il concorso attivo della Commissione. Si stabilisce in via generale come "*La procedura può essere applicata per gli atti comunitari di portata generale che abbiano implicazioni finanziarie notevoli e la cui adozione non sia imposta a norma di atti preesistenti. La Commissione, al momento in cui presenta una proposta, indica se a suo parere l'atto in esame può formare oggetto della procedura di concertazione. Il Parlamento europeo, quando formula il suo parere, e il Consiglio possono chiedere l'apertura di questa procedura. La procedura si apre se sussistono i criteri previsti al paragrafo 2 e se il Consiglio intende divergere dal parere adottato dal Parlamento europeo. La concertazione ha luogo in sede di una "commissione di concertazione" che riunisce il Consiglio e dei rappresentanti del Parlamento europeo. La Commissione partecipa ai lavori della "commissione di concertazione". Scopo della procedura è cercare un accordo tra il Parlamento europeo ed il Consiglio. La procedura dovrebbe svolgersi normalmente durante un lasso di tempo non superiore a tre mesi, salvo nel caso in cui l'atto in questione deve essere adottato entro una data determinata oppure se esistono motivi di urgenza; in questi ultimi casi il Consiglio può fissare un termine adeguato. Quando le posizioni delle due istituzioni sono sufficientemente vicine, il Parlamento europeo può formulare un nuovo parere; successivamente il Consiglio delibera in modo definitivo*." Successivamente cfr. la *Dichiarazione comune del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione concernente varie disposizioni volte a migliorare la procedura di bilancio, del 30 giugno 1982"* che viceversa pone precise linee guida sul progetto di bilancio e le modalità di approvazione dello steso, fra cui, ad esempio *Lo scambio di vedute sulle riflessioni del Parlamento, riguardante il progetto preliminare di bilancio della Commissione e previsto prima che il Consiglio elabori il progetto di bilancio, deve aver luogo in tempo utile, affinché il Consiglio possa opportunamente tener conto dei suggerimenti del Parlamento.* Sulle risorse proprie cfr. oltre che l'art. 201 del Trattato che istituisce la Comunità europea, per cui il sistema del bilancio viene ad essere finanziato integralmente dalle risorse proprie, la *Decisione del Consiglio del 24 giugno 1988* relativa al sistema delle risorse proprie della Comunità.

allocative: il processo di autonomia finanziaria, peraltro, ancora non concluso, si svolge in parallelo alle procedure di razionalizzazione del bilancio[368].

I diversi elementi, risultavano essere però complementari e si coniugavano reciprocamente: la formazione e l'incremento di risorse "proprie" della Comunità, distinte da quelle derivanti da contributi degli Stati membri, infatti erano fenomeni strettamente connessi alla valorizzazione del ruolo dell'Assemblea elettiva, espressione della volontà politica del popolo europeo, in materia di bilanci; in un ente territoriale a finalità generali, o comunque oggi particolarmente ampie, (quale dovrebbe considerarsi l'Unione europea) la titolarità del potere di disporre delle risorse economiche e di controllare sulla corretta gestione delle stesse non può che essere attribuita, infatti, prioritariamente, ad un organo politicamente responsabile nei confronti della collettività: quest'ultimo, tuttavia, necessitava dell'ausilio di una struttura tecnicamente idonea a supportarne l'attività.

In definitiva, sul punto, a metà degli anni settanta dello scorso secolo si mirò alla costituzione di un organo con caratteristiche di indipendenza e neutralità, in posizione di prestigio, ed i cui componenti fossero dotati della necessaria competenza tecnica e professionale per un espletamento efficace dei compiti di controllo e vigilanza sulle finanze pubbliche comunitarie, nonché, specificatamente sull'esecuzione del bilancio effettuato dalla Commissione, a supporto dell'attività del Parlamento europeo.

La formulazione del Trattato di Bruxells risultava tuttavia essere alquanto scarna "*il controllo dei conti è assicurato da una Corte dei Conti che agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite*": ad essa non poteva essere riconosciuto dunque rango di istituzione, ma al contrario, veniva considerata esclusivamente quale organo che si poneva al fianco di altre Istituzioni, avente compiti esclusivamente interni e che, diversamente da queste, non mirava

[368] Il passaggio da una finanza derivata ad una autonoma, si sviluppa secondo varie fasi: inizialmente il sistema di finanziamento si connotava per essere integralmente composto dagli Stati, con predominanza del Consiglio nella fase di decisione. Nella seconda fase, nel Trattato di Lussemburgo venivano espressamente riconosciute quattro risorse proprie: contributi diretti provenienti dalle tesorerie nazionali (già in precedenza conferite agli Stati nazionali), dazi doganali, prelievi percepiti sulle importazione dai prodotti agricoli, e una percentuale delle entrate derivanti dall'Iva degli stati membri. Parallelamente si riconosce il potere, in capo al Parlamento, di forme successive di controllo, con procedura di "discarico". La terza fase prendeva avvio nel 1988 con il pacchetto Delors, anzitutto attraverso l'introduzione delle "prospettive finanziarie", ossia una dimensione pluriennale al bilancio e, soprattutto, ai nostri fini, l'espansione dell'IVA nonché la previsione di un'aliquota unica da applicare al PNL di ciascuno stato membro: a quest'ultimo proposito, negli anni novanta, al fine di ridurre le problematiche relative alla regressività del sistema fiscale si è provveduto ad ampliare la risorse proveniente dal PNL e ridurre l'aliquota IVA. Per un'analitica ricostruzione storica del processo di autonomia finanziaria cfr. G. RIVOSECCHI, *op. cit.* 2007, 653; in senso critico l'A. osserva come il sistema finanziamento europeo sia stato caratterizzato da un processo per taluni aspetti anomalo: esso era inizialmente fondata sulle risorse fiscali nazionali, determinavano la netta prevalenza di entrate provenienti in via automatica dalla disciplina dei regolamenti comunitari, rispetto a contributi votati dai Parlamenti nazionali; al contrario a partire dal 2000, le risorse IVA e PNL di carattere "residuale", oggi superano l'ottanta per cento: da rilevare che queste "voci" oggi risentono di alcuni correttivi.

direttamente alla realizzazione degli obiettivi della Comunità ma soltanto allo svolgimento di compiti strumentali all'attività di Parlamento, Consiglio e Commissione[369].

Il difetto del requisito di istituzione non impedì alla dottrina maggiormente accorta di sottolinearne, fin da subito, il ruolo di primario rilievo svolto nel processo di integrazione europea; in particolare, il carattere di ausiliarietà e strumentalità della Corte si coniugava necessariamente con quello di indipendenza della stessa rispetto alle istituzioni riconosciute: in ragione di ciò essa non poteva essere equiparata ad un soggetto gerarchicamente subordinato agli organi comunitari; al contrario, essa godeva di una sfera di autonomia ben definita e non comprimibile; inoltre, a livello funzionale, l'attività di vigilanza da essa svolta risultava essere preordinata allo scopo di tutela e di salvaguardia delle finanze pubbliche e dunque, alla realizzazione di obiettivi primari nella realizzazione del'Unione europea .

Il rango di istituzione fu espressamente riconosciuto soltanto nel successivo Trattato di Maastricht che dedicò ad essa specifica sezione (artt. 188A-188C) nel capo I ("Le istituzioni") del

---

[369] La bibliografia in materia di Corte dei Conti dell'Unione europea è particolarmente ampia. Tra le opere maggiormente significative nella dottrina italiana, negli anni successivi alla sua istituzione, a livello generale, ed a cui si rinvia per un'analisi maggiormente approfondita delle problematiche maggiormente significative citate nel testo si segnalano G.M. PALMIERI, *la Corte dei Conti delle comunità europee*, Padova, 11 e ss. R. BALDUZZI, "*Prime note sulla Corte dei Conti delle Comunità europee*, in Rivista Trimestrale diritto pubblico, 1982, 977; A. ANGIOI, *Corte dei conti delle comunità europee: struttura e funzioni*, in Riv. Corte dei Conti, 1990, IV, 216; J.M.MARQUEZ JURADO, *La Corte dei Conti delle Comunità europee: una nuova istituzione nell'unione europea*, in Rivista della Corte dei Conti, n.1, 1994, 336; P. RUSSO, *La Corte dei Conti Italiana dopo la riforma e la Corte dei conti europea dopo Maastricht: mutamenti e nuove occasioni di lavoro comune*, in Riv Corte Conti 2, 1994, 337; P. RUSSO, *La Corte dei Conti istituzione comunitaria: note in tema di capacità processuale*, in Foro amministrativo, 1994, 1660; G.B. GOLETTI, "*La Corte dei conti europea ed i suoi membri*", in Foro Amministrativo, 1999, 2354. A livello monografico ed in comparazione con il modello italiano cfr. anche M. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei Conti sulle gestioni pubbliche in Italia ed europa*, Milano, 1997. Recentemente, per un'analisi degli sviluppi dell'attività G. CLEMENTE, *La Corte dei conti europea dieci anni dopo*, in Il Consiglio di Stato, 2004, II, 2095, 2004. Nella letteratura straniera si sottolinea G. ORSONI, *La Cour de Comptes des Communautès europeannes*, Paris, 1983; P. LELONG, *La Cour de Comptes des Communautès et le controle externe des finances publique europeannes*, in Rev fr. Fin. Pubbl. 4/1983, 99 M.M. ALABAU, *Le controle externe des Cours des Comptes de l'Europe Communautaire*, Barcelona, 1990. TIMMAN, *Der Rechnungshof"* in Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94. Più recentemente G.DESMOULIN, *L'avenir de la Cour des Comptes européenne dans une union élargie : une institution en quête de légitimité"* in Actes de colloque, Les Communautés européennes face aux défis de l'élargissement, 2005, pp.469-480 e parimenti anche *"La Cour et les Etats : qui contrôle qui? Indépendance de la Cour des comptes européenne et souveraineté des Etats membres"*, Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2005, n. 491, septembre, p. 515-523 V.M. VALDELANDE, *"El Tribunal de Cuentas Europeo, una institución comunitaria de control"*. Noticias de la Unión Europea 2001, v. 17, n. 197, junio, p. 21-40. Per un'ampia bibliografia si rinvia al sito della www.eca.europa.eu. PHILIP E BARAV,*"Cour des comptes des Communautés européennes"*, in Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Presses universitaires de France, 1993, pp 327-334.

titolo I ("Disposizioni istituzionali") della parte V ("le istituzioni della Comunità"); l'inserimento nell'elenco delle Istituzioni ex art. 5 avvenne però ancora successivamente, ossia nel trattato di Amsterdam nel 1997: essa è stata recentemente confermata anche nel Trattato di Lisbona del 13.12.2007[370].

La qualificazione della Corte quale istituzione europea non ha soltanto valore simbolico ma determina in capo ad essa la legittimazione per poter ricorrere alla Corte di Giustizia in caso di presunta lesione delle proprie attribuzioni e, più in generale, per la salvaguardia delle proprie prerogative nei confronti di altri soggetti[371].

La dottrina più recente, inoltre, se certamente include la Corte tra le Istituzioni superiori di controllo (anche in ragione, peraltro, dell'appartenenza di essa all'INTOSAI), dall'altro reputa superfluo ed erroneo il tentativo di ricondurla necessariamente entro una delle due categorie "classiche" (ossia il modello anglosassone del *national audit office* ovvero il modello francese della *Court de Comptes*) in cui si distinguono tradizionalmente gli organismi indipendenti di vigilanza e controllo sull'attività economica degli Stati membri: da un lato la detta bipartizione ormai risulta essere superata dalle recenti innovazioni normative nei diversi ordinamenti, dall'altro essa presenta caratteri assolutamente originali, che la caratterizzano rispetto alle altre esperienze degli organismi di controlli esterno: circa la funzione principale da essa svolta, essa è definita, in via generale, ex art. 246 secondo cui "*La Corte dei Conti assicura il controllo dei conti"* [372].

La composizione della Corte riflette la posizione di autonomia ed indipendenza riconosciuta all'organo dall'ordinamento europeo: segnatamente, essa è composta da un cittadino per ciascuno stato membro, designato tra coloro che fanno parte o hanno fatto parte dei di istituzioni di controllo nei rispettivi Paesi, ovvero siano titolari di una qualifica specifica attestante una idoneità tecnico-professionale per l'esercizio di detta funzione (avvocati dello Stato, professori universitari, magistrati etc); essi altresì "*devono offrire tutte le garanzie di indipendenza"*[373].

---

[370] Segnatamente, nel "*Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007*" viene aggiunto un comma, successivamente all'elencazione delle istituzioni, in cui viene espressamente contemplata la Corte.

[371] E.C. PINTO, *Corte dei Conti delle Comunità europee*, in Novissimo Digesto Italiano, App. agg. II Torino, 1981, 857. Cfr. l'art. 230 della versione consolidata del Trattato istitutivo della Comunità europea secondo cui "*La Corte di giustizia è competente, alle stesse condizioni, a pronunciarsi sui ricorsi che la Corte dei conti e la BCE propongono per salvaguardare le proprie prerogative"*.

[372] G. COGLIANDRO, *op. cit.* 2007, 560 e ss. L'A. in particolare, dopo aver evidenziato che la distinzione accettata nella dottrina classica separa nettamente tra il modello francese, da un lato, e quello anglosassone dall'altro, afferma come non sia vero che il modello continentale sia effettivamente omogeneo sussistendo all'interno di esso numerose differenze.

[373] Il Parlamento europeo ha individuato una serie di requisiti professionali: risoluzione 19 gennaio 1995 in GUUE C43, 75: esperienza professionale di alto livello acquisita nella finanza pubblica, nella funzione amministrativa, ovvero nel controllo dell'amministrazione, con eventuale attestazione di un corretto esercizio delle funzioni amministrative precedentmente svolte; reputazione di amministratore integerrimo; cessazione di mandato elettivo o responsabilità politiche, non superamento dei 65 anni di età.

Il carattere di neutralità ed indipendenza si declina anche nella fase di esercizio delle funzioni: ex art. 247 Tr. CE *"I membri della Corte dei Conti esercitano le loro funzioni in piena indipendenza nell'interesse generale della Comunità"*; a tale principio sono correlati particolari obblighi di astensione: in particolare è preclusa l'emanazione di atti incompatibili con il carattere delle funzioni esercitate nonché l' esercizio dell'attività professionale (anche non remunerata); ad essi è riconosciuta assoluta autonomia nei confronti dei governi nazionali; i doveri di onestà e delicatezza riguardano anche la fase successiva alla cessazione dell'incarico[374].

Le modalità di nomina sono recentemente mutate: il Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo, adotta, votando a maggioranza qualificata, l'elenco dei membri redatto conformemente alle proposte di ciascun Stato membro; inizialmente, erano previste, viceversa, l'unanimità del Consiglio ed una procedura di nomina individuale: la modifica consente, anzitutto, di snellire i procedimenti per la designazione dei giudici; l'innovazione, inoltre, rende maggiormente coerente la scelta dei componenti con la natura della Corte quale organo dell'Unione europea e non espressione dei governi nazionali[375].

A quest'ultimo proposito, nel Trattato di Lisbona del 13.12.2007, viene espressamente sancito il carattere europeo dell'istituzione in oggetto; in particolare si specifica come i suoi membri esercitano le proprie funzioni *"in piena indipendenza e nell'interesse generale dell'Unione"*; la Corte non riflette gli interessi particolari degli Stati membri ma è proiettata in una dimensione europea: la previsione della presenza di un componente per ogni Stato riflette invece l'esigenza di un coordinamento con le istituzioni di controllo esterno nazionali, anche al fine di favorire lo scambio culturale e lo scambio di esperienze[376].

Allo *status* di consigliere della Corte sono connesse prerogative, privilegi e le immunità proprie dei membri della Corte di giustizia; la durata del mandato è di sei anni ed è rinnovabile[377].

---

[374] Il Trattato istitutivo nell'art. 247 è particolarmente chiaro sul punto par. 4 e 5 e, n particolare: *"Nell'adempimento dei loro doveri, essi non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo. Essi si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni. I membri della Corte dei conti non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno. Fin dal loro insediamento, essi assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste, gli obblighi derivanti dalla loro carica ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi"*.

[375] La procedura di nomina si differenzia quindi da quella della Corte di giustizia i cui membri sono nominati dai governi degli Stati senza alcun parere del parlamento europeo; quest'ultimo, peraltro, ha da sempre richiesto che il proprio parere fosse considerato vincolante e non solo obbligatorio; la casistica di contrasto tra Parlamento e Stato promotore di un soggetto è alquanto ristretta; soltanto in un caso è stato modificato il soggetto proposto dallo Stato: a tal proposito, peraltro, la possibilità che il Parlamento si opponga alla nomina di un soggetto giacchè la designazione avviene sulla base di una lista.

[376] La definizione, dato il rilievo che assume, viene collocata al comma 2 dell'art. 246 dal Trattato di Lisbona.

[377] Era stabilito dal Trattato di Bruxells un rinnovo parziale di 4 membri su 9 dopo 4 anni per garantire il principio di continuità nei lavori e nelle attività del collegio; tuttavia nel corso della propria attività non sono state rispettate le scadenze temporali.

La destituzione dall'incarico o la cessazione delle funzioni, oltre che per dimissioni volontarie e decesso, è prevista esclusivamente a seguito di un procedimento giurisdizionale presso la Corte di Giustizia, promosso dalla stessa Corte dei Conti in cui si accerta il mancato possesso dei requisiti richiesti o la specifica violazione di obblighi connessi alla propria carica.

Strettamente connesso ai profili dell'indipendenza e dell'imparzialità è il potere di autoregolamentazione della propria organizzazione. Si sottolinea, a tal proposito, regolamento interno adottato nel dicembre 2004 secondo cui la Corte esercita la propria attività istruttoria attraverso due distinte strutture: i gruppi di *audit*, aventi la funzione di preparare l'adozione di documenti contabili, e i comitati, svolgenti funzioni diverse dal controllo; ad ogni magistrato è altresì affidato un settore specifico del controllo; inoltre, le decisioni più importanti sono assunte a maggioranza qualificata (2/3) dei membri[378].

La Corte esercita in via principale la funzione di controllo e, in misura minore ma parimenti rilevante, l'assistenza tecnica e l' attività consultiva: non è titolare dunque della giurisdizione; in via preliminare si sottolinea che, nell'ultimo decennio, l'evoluzione dell'attività di vigilanza è andata in senso parzialmente inverso rispetto a quella italiana: in altri termini, la tendenza è stata quella di un graduale passaggio da una fase iniziale, caratterizzata da maggiore accentuazione sui controlli di buona gestione, ad una successiva in cui, pur senza ridurre il valore del giudizio ex post sulla gestione, si registra un progressivo incremento di procedimenti di verifica della regolarità e legalità dell'azione amministrativa comunitaria.[379]

L'oggetto del controllo è espresso nell'art. 248: l' istituzione in oggetto "*esamina i conti di tutte le entrate e le spese della comunità...di ogni organismo creato dalla Comunità nella misura in cui l'atto costitutivo di detto organismo non esclude tale esame*"; successivamente il regolamento finanziario (Regolamento CE EURATOM 1605-2002 del Consiglio approvato in data 25.6.2002) ha specificato che le esenzioni non sono comunque ammesse se sussiste un contributo della Comunità: l'articolo del trattato dunque espressamente si riferisce sia, al flusso finanziario generale della

[378] Il regolamento è pubblicato in GU UE L 20 gennaio 2005; esso, che sostituisce quello del 2002, sancisce altresì il principio di collaborazione non soltanto con le istituzioni di controllo nazionali ma anche con l'OLAF, ossia l'organismo di controllo sulle frodi comunitarie; principale organo decisionale della Corte è il Collegio, composto di un membro per ogni Stato membro dell'UE; presidente della Corte è eletto a scrutinio segreto tra i membri del Collegio al primo scrutinio è sufficiente la maggioranza dei due terzi dei voti dei membri della Corte. In caso contrario viene eletto il candidato che al secondo scrutinio ottiene la maggioranza dei voti dei membri della Corte. Il mandato è triennale, rinnovabile. Il presidente svolge funzioni di ordine e regolazione dell'attività dell'assemblea (fissazione dell'ordine del giorno; convocazione e presidenza delle riunioni del Collegio; sovrintende al corretto svolgimento dei dibattiti; vigilanza sull'esecuzione delle decisioni della Corte; sovrintende al buon funzionamento dei servizi e alla buona gestione delle varie attività della Corte; designa l'agente incaricato di rappresentare la Corte nelle procedure di contenzioso;rappresenta la Corte nelle relazioni con l'esterno, le istituzioni comunitarie ecc.) con del. 92/2004 sono stati fissati punti chiave relativi all'organizzazione degli *audit*.

[379] Per una ricostruzione storica in questo senso della funzione esercitata dalla Corte dei Conti cfr. G. CLEMENTE, *La Corte dei conti europea dieci anni dopo*, in Il Consiglio di Stato, 2004, II, 2095.

Comunità, sia, a livello particolare, alle attività economiche di ogni organismo, non soltanto di natura pubblica, che goda di proventi comunitari[380].

L'oggetto principale è in ogni caso costituito dall'esecuzione del bilancio dell'Unione europea, in termini di cassa e di competenza, a cui si aggiungono i Fondi europei di sviluppo; sono incluse, altresì, le Agenzie, ed una serie di organismi minori mentre la Banca Europea degli investimenti e la Banca centrale europea sono sottoposte a un regime particolare, in ragione delle peculiarità funzionali e strutturali di esse rispetto al resto dell'amministrazione comunitaria[381].

La vigilanza si estende all'attività finanziaria del secondo e terzo pilastro dell'Unione, ossia Politica estera e sicurezza comune, e GAI, cooperazione in materia di giustizia e affari interni.

I parametri della funzione di controllo della Corte sono costituiti dalla legittimità / regolarità delle entrate e delle spese e, congiuntamente, dalla "*sana gestione finanziaria";* in ordine al primo parametro, è stato sottolineato che il giudizio di legittimità non è relativo soltanto alle puntuali disposizioni normative poste alla base delle singole voci di entrata e spesa del bilancio ma anche alle generali norme dei Trattati e del cd. diritto secondario che si pongono sullo "sfondo" della complessiva decisione economica delle autorità europee[382].

Il giudizio della Corte in materia coinvolge inoltre sia i singoli atti di spesa che la conformità della gestione complessiva al paradigma normativo; specificatamente, il giudizio della Corte può concernere anche una decisione singola che, pur aderente al disposto della norma secondaria, risulta essere contraria al trattato; in definitiva, come correttamente rilevato già da tempo, la Corte accerta il rispetto di "*tutte le disposizioni appartenenti all'ordine giuridico comunitario nella misura in cui abbiano un incidenza sulle spese"* (conclusioni dell'Avv. Gen.

---

[380] Circa la possibilità di estendere il controllo della Corte dei Conti ai soggetti non pubblici ma che purtuttavia sono beneficiari di contributi e finanziamenti comunitari, in modo chiaro, cfr. ex art. 142 c.4 secondo cui "*La verifica della legittimità e regolarità delle entrate e delle spese e il controllo della sana gestione finanziaria si estendono all'impiego, da parte degli organismi esterni alle istituzioni,dei fondi comunitari riscossi a titolo di sovvenzioni.* e 5 *Qualsiasi finanziamento comunitario a beneficiari esterni alle istituzioni Ë subordinato all'accettazione scritta, da partedei beneficiari o, in mancanza di questa, da parte dei contraenti o dei subcontraenti, della verifica eseguita dalla Corte dei contisull'uso dell'importo dei finanziamenti accordati.*"

[381] L'attività di controllo della Corte dei Conti europea si esplica dunque sulle entrate e le spese del bilancio CECA (fino al 2002), sui Fondi europei di sviluppo che tuttora sono fuori bilancio, sull' Agenzia di approvvigionamento dell'Euratom, sulle cd. "scuole europee" e su di una serie di organismi minori, quali il Centro europeo per la formazione professionale, la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, l'Agenzia europea dell'ambiente, la Fondazione europea per la formazione professionale, l' Agenzia europea per la salute e la sicurezza del lavoro, l'Agenzia europea per la valutazione dei medicinali, l' Eurojust. Per quanto concerne la BEI, il Trattato di Amsterdam ha comunque riconosciuto alla Corte dei Conti il diritto di accedere ai dati in possesso ala Banca per controllare le entrate. In ogni caso, il controllo sui prestiti della BEI si fonda su accordi e patti tra l'istituzione della Corte dei Conti, la BEI e la Commissione.

[382] G. COGLIANDRO *op. cit.* 2007, 569 e G. CLEMENTE, *Art. 248 Trattati dell'Unione europea e della Comunità europee*, Milano, 2003, 1163. La dottrina specificando il contenuto del controllo, distingue l'esame dei conti propriamente inteso, da quello di legittimità, regolarità e sulla sana gestione: il primo infatti è finalizzato ad accertare che quanto dovuto dall'Unione ed i debiti da essa sottoscritti sono stati oggetto di opportune procedure di registrazione, contabilizzazione; in secondo luogo, deve essere verificato che il sistema contabile, complessivamente inteso, sia conforme alle norme internazionalmente riconosciute e consenta alle autorità di gestione di svolgere la propria *mission*.

Mancini 25.5.1988 204/1986); in questo senso lo stesso trattato di Amsterdam che ha richiesto alla Corte di segnalare ogni grave irregolarità.[383]

Il principio di sana gestione, previsto dall'art. 248 della Trattato UE tra i parametri del controllo della Corte, è strettamente connesso a quello di "*buona gestione*" previsto in altra disposizione (art. 274) e relativo anch'esso all'attività di gestione delle istituzioni comunitarie[384].

La compiuta definizione è resa, sia pure in modo imperfetto, dal Regolamento finanziario che individua la buona gestione nel rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità: mentre per le prime due nozioni *nulla quaestio* giacchè i concetti sono assimilabili a quelli italiani (la prima è intesa quale idoneità dell'amministrazione a raggiungere gli obiettivi massimi con una data quantità di risorse, ovvero raggiungere obiettivi predeterminati con una quantità minima di risorse, e la seconda è, più in generale, l'idoneità dell'ente a raggiungere gli obiettivi dell'amministrazione), particolarmente innovativa si configura la nozione di economicità: a quest'ultimo proposito, nel regolamento, si specifica che i mezzi necessari per la realizzazione delle proprie funzioni, devono essere "*resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore*".[385]

Malgrado le differenze terminologiche e giuridiche, inoltre, ed opinioni contrastanti in dottrina, la buona gestione finanziaria costituisce sostanzialmente una pre-condizione per la realizzazione del principio di "*buona amministrazione*" incluso nell'art. 41 della Carta dei diritti di Nizza: in altri termini, la garanzia di un corretto ed efficiente attività amministrativa è realizzabile soltanto se vi è stato un corretto utilizzo delle risorse da parte dei pubblici poteri [386].

Il giudizio di legittimità/regolarità risulta essere peraltro strettamente connesso rispetto ala valutazione sulla buona/sana gestione finanziaria: un complesso di operazioni non può costituire

---

[383] Ex art. 248 2° c. "*La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria. Nell'esercitare tale controllo, essa riferisce in particolare su ogni caso di irregolarità*".

[384] Ex art. 274 "*la Commissione cura l'esecuzione del bilancio, in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 279, sotto la propria responsabilità e nei limiti dei crediti stanziati, in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria*".

[385] In questo senso G. COGLIANDRO *op. cit.* 2007, 549: secondo cui mentre l'efficacia e l'efficienza attengono al rapporto tra l'attività ed i programmi, l'economicità attiene *strictu sensu* al momento gestionale delle risorse umane e finanziarie. ; a livello normativo si sottolinea gli artt. 27 e 28 del capo VIII denominato "*principio di sana gestione finanziaria*" del Regolamento Finanziario secondo cui "*Secondo il principio dell'economia, i mezzi impiegati dall'istituzione per la realizzazione delle proprie attività sono resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore. Secondo il principio dell'efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti. Secondo il principio dell'efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi*". La disposizione inoltre prevede la necessità di individuare obiettivi specifici e puntuali nonché strumenti di misurazione e verificazione *ex ante* ed *ex post*. Si sancisce inoltre il principio della comparabilità delle *performances* tra le diverse amministrazioni sia *ex ante* che *ex post.*

[386] *Contra* cfr. G. COGLIANDRO,. Milano, 2007, 549, il quale, pur riconoscendo analogie tra le due nozioni, ne sottolinea le differenze, fra cui la fonte (il Trattato nel caso della buona amministrazione, il regolamento nel principio di efficienza); la genesi, (legislativa per il primo, giurisprudenziale per il secondo); la configurazione giuridica, essendo la buona gestione obbligo dell'amministrazione sanzionabile a livello politico, mentre la seconda è principio generale di diritto.

esempio di buona gestione se queste non sono caratterizzate da correttezza e conformità alle normative di riferimento; da tale riflessione discende che sarebbe erroneo considerare il controllo di legittimità e quello di sana gestione, quali contrapposti: al contrario, non solo è possibile, ma risponde a logiche di efficienza ed efficacia un'integrazione tra i due momenti del giudizio.

L'attività della Corte europea, in materia, è peraltro storicamente connotata da una forte compenetrazione tra i due momenti di giudizio.

In sede di controllo sulla gestione, il controllore può inoltre sindacare l'adeguatezza degli strumenti e risorse per la realizzazione delle politiche economiche, ovvero sulla complessiva attività delle istituzioni comunitarie in ordine agli obiettivi prefissati: la sua attività non può consistere in ogni caso, in valutazioni di ordine politico, affidate al Parlamento o al Consiglio.[387]

Per la Corte dei Conti europea si pongono, sul punto, alcune problematiche comuni alle istituzioni indipendenti di controllo esterno degli Stati membri: il rafforzamento delle sue funzioni e la valorizzazione della sua posizione istituzionale non determinano infatti l'attribuzione di poteri di ordine politico e di indirizzo, permanendo la titolarità di questi ultimi in capo al Consiglio e alla Commissione; al contrario, il giudizio sulla realizzazione degli obiettivi nonchè sulla correttezza ed efficienza sulle procedure di spesa costituiscono la *mission* principale della Corte e, indirettamente, un elemento indispensabile per il controllo parlamentare[388].

Le modalità operative dell'esercizio della funzione di controllo Corte sono consequenziali al numero particolarmente elevato di gestioni sottoposte alla sua vigilanza nonché alla complessità delle verifiche stesse; il controllo, di carattere prevalentemente successivo, si esplica infatti secondo un criterio di programmazione e di campionamento dell'attività[389].

La fase preliminare ad ogni azione di vigilanza è la scelta degli ambiti e dei temi del controllo (valutando ovviamente il rilievo economico delle operazioni e la probabilità di frodi); in secondo luogo, si stabilisce la durata del controllo, solitamente pluriennale al fine di consentire una valutazione organica complessiva in un arco di tempo sufficientemente ampi per rendere il giudizio.[390]

---

[387] In questi termini cfr G. CLEMENTE, *op. cit.* 2004, 2097.

[388] Specificatamente, sul tema del rapporto tra soggetti politici ed istituzione di controllo cfr. U. ZITO, *Aspetti generali del controllo nell'ordinamento comunitario*, in *La nuova Corte dei Conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo. Atti del convegno di studi Bari 1994*,a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI, Milano, 1995. In particolare, il controllore finanziario "*supports decision making but does not make policy*": il suo compito non è quello di valutare l'obiettivo stabilito ma, viceversa, di esaminare in che misura i mezzi posti in essere per raggiungerlo sono conformi a principi di economia e sana gestione.

[389] Malgrado il controllo sia prevalentemente successivo, nei trattati e nella normativa possono essere previste forme di controllo da esercitare anche in una fase precedente alla chiusura dell'esercizio del conto, che la dottrina definisce "concomitanti".

[390] L'art. 26 del reg. int. stabilisce che deve essere presentato annualmente un programma di lavoro, redatto sulla base di un 'analisi di rischio e presentato al Parlamento; la scelta del campione, inoltre, deve avvenire con accuratezza, anche se non sono specificati in concreto le modalità di essa.

Circa il *modus procedendi*, il controllo o è incentrato su singoli documenti, inviati dalle stesse amministrazioni soggette a procedure di controllo, ovvero è svolto *in loco*, presso le amministrazioni soggette alla vigilanza: in quest'ultimo caso è necessaria una rilevante collaborazione dei diversi istituti nazionali; il manuale di *audit* della Corte prevede sul punto una stretta collaborazione con le strutture preposte al controllo interno presenti nelle distinte strutture operative.

Il regolamento finanziario cit. ex artt. 139-142 riconosce una sfera di operatività particolarmente ampia al controllo della Corte: in via generale sussiste un obbligo informativo a carico delle istituzioni europee su determinati atti di particolare rilievo finanziario, nonché sulle regole interne che esse emanano in materia, a beneficio dell'istituto superiore di controllo; al contempo, inoltre, in via autonoma, "*la Corte dei conti può prendere conoscenza,… di tutti i documenti e informazioni relativi alla gestione finanziaria dei servizi o organismi riguardanti le operazioni finanziate o cofinanziate dalle Comunità, del bilancio e, per lo stesso scopo, ogni documento e tutti i dati stabiliti o conservati su supporto magnetico*" (art. 142 1°).

I poteri della Corte sono particolarmente ampi: oltre l'acquisizione dei documenti e delle informazioni utili, infatti, è riconosciuta la possibilità di interpellare gli agenti e di raffrontare autonomamente i singoli dati provenienti dalle risultanze dei controlli interni e godere delle agevolazioni necessarie per l'esercizio del controllo[391] .

La Corte dei Conti dispone inoltre, al pari delle altre istituzioni nazionali di controllo e conformemente ad una direttiva INTOSAI, di un manuale di controllo in cui sono esplicate analiticamente le procedure e le modalità del controllo; la presenza di un "manuale" vale non soltanto ad implementare il momento del controllo ma contribuisce a garantire una maggiore certezza nelle relazioni giuridiche con i soggetti destinatari della vigilanza.[392]

L'esito del controllo della Corte dei Conti europea non è riconducibile allo schema diacronico positivo-negativo secondo il modello del visto ma al contrario, nella moderna accezione, in quanto finalizzato al miglioramento complessivo dell'azione amministrativa, si traduce in un

[391] G. CLEMENTE, *op. cit.*, 2004, 248 definisce espressamente il potere di controllo in oggetto *quasi illimitato*. L'art. 142 stabilisce altresì il principio per cui le istituzioni comunitarie e i beneficiari di fondi europei pongono in essere le condizioni più favorevoli per agevolare l'attività di controllo della Corte. Circa il contenuto del dovere degli agenti di adempiere agli ordini della Corte cfr. art. 142 2° c. "*Gli agenti soggetti alle verifiche della Corte dei conti sono tenuti a quanto segue:a) aprire le loro casse, esibire denari, valori e materiali di qualsiasi natura, i documenti giustificativi della loro gestione di cui sono depositari, nonchè libri e registri e qualsiasi altro documento attinente; b) esibire la corrispondenza e qualunque altro documento necessario alla completa esecuzione del controllo di cui all'articolo 140, paragrafo 1.*"

[392] Il Manuale della Corte dei Conti europea contiene, in particolare, al primo capitolo, un'analisi del contesto in cui viene attuato il controllo dell'istituzione, la *mission* specifica della Corte e gli obiettivi; il secondo la metodologia del controllo sulla gestione, il significato dei concetti di efficienza, efficacia ed economicità; in terzo luogo, il processo di pianificazione del controllo; il quarto capitolo, individua una più analitica descrizione della fase di esame e del controllo sulla qualità; il quinto è incentrato sulla fase della di conclusione e *reporting* e trasmissione e pubblicazione dei risultati dell'avvenuto controllo.

reporting, a cui devono necessariamente seguire misure correttive delle istituzioni europee direttamente conseguenti alle osservazioni rese dallo stesso organo di controllo.

A riguardo si distinguono due funzioni parallele oggi riconosciute alla Corte, particolarmente rilevanti: la Dichiarazione di affidabilità dei conti (DAS), di carattere globale e non di carattere specifico su singole aree geografiche o settori, e la relazione annuale sulla gestione.

La DAS, assimilabile per taluni aspetti al giudizio di parificazione, in via generale, assume un duplice contenuto: da un lato mira alla certificazione della corrispondenza dei conti presentati con i dati risultanti dalle scritture contabili e dall'altro alla verifica della legittimità e regolarità degli stessi fatti gestionali.

Si sottolinea tuttavia sul punto, che la Dichiarazione si configura quale attività volta non a rendere certezza giuridica circa la regolarità dei conti (malgrado la terminologia utilizzata) bensì soltanto un certo livello di attendibilità a seguito di un procedimento di revisione contabile assimilabile, sotto molti aspetti, a quella effettuata dai soggetti privati: essa assume quindi i caratteri di una *opinion*; a livello procedurale, in particolare, entro il primo marzo dell'anno successivo a quello cui si riferisce l'esercizio finanziario, le istituzioni e i diversi organismi trasmettono alla Commissione i dati provvisori: la Commissione provvede al loro consolidamento, ma soltanto previa DAS rilasciata dalla Corte che costituisce condizione per la pubblicazione entro il 31 ottobre dei dati economici nella gazzetta UE.

La Das si compone di due sezioni; la prima relativa alla regolare esposizione dei conti, la seconda concernente la legalità delle operazioni relative; la dichiarazione deve necessariamente includere criteri ulteriori come l'integralità del bilancio, la realtà delle operazioni, la corretta determinazione del valore, la trasparenza, e l'effettività delle singoli voci nella contabilizzazione delle operazioni; essa fornisce anche valutazioni generali sulle condizioni patrimoniali e finanziarie degli enti controllati; alla valutazione sull'affidabilità dei conti si aggiunge altresì anche quella sulla legittimità-regolarità delle operazioni finanziarie; il metodo è altresì quello del campionamento.

Recentemente la Corte, nel rendere la Das, ha incluso anche altri aspetti quali una valutazione dei sistemi di sorveglianza e controllo della stessa Commissione e degli Stati membri, un giudizio sui risultati del controllo degli *auditors* interni, nonché le dichiarazioni ed i rapporti annuali di Direttori generali della Commissione.

La relazione annuale, disciplinata dall'art. 143 del RF, viene elaborata dalla Corte relativamente all'esercizio finanziario dell'anno precedente ed è predisposta sulla base del rendiconto e di altri documenti relativi all'esecuzione del bilancio nonchè ad ulteriori informazioni acquisite nell'esercizio del controllo: inizialmente, entro il 15 giugno, si predispone una bozza riservata da inviare alla Commissione ed altre istituzioni interessate; entro il 30 settembre i soggetti

interessati comunicano alla Corte le proprie controdeduzioni, che redige sulla base di esse il testo definitivo entro il 31 ottobre ed invia alle istituzioni responsabili dello scarico; nel caso di osservazioni da rendere agli Stati membri la Commissione è incaricata di trasmettere gli aspetti della relazione concernenti la gestione dei fondi.

La relazione contiene una valutazione sulla sana gestione finanziaria ed ha tante suddivisioni quante sono le istituzioni: a quest'ultimo proposito, alla Corte è riconosciuta la possibilità di ampliare il novero dei capitoli in base alle esigenze che possono sorgere nel corso degli anni.

Entro il mese di aprile dell'anno successivo all'invio della relazione (e dunque due anni dopo la relazione del bilancio), il Parlamento, su raccomandazione del Consiglio *"da atto alla Commissione dell'esecuzione del bilancio"* ossia riconosce la correttezza nell'esecuzione di bilancio da parte delle Commissione stessa; attraverso tale dichiarazione l'Assemblea riconosce che la Commissione ha correttamente gestito le risorse finanziarie per la realizzazione delle finalità istituzionali[393].

La Corte può porre in essere osservazioni su casi particolari, mediante la stesura di relazioni particolari o strumenti "atipici" come la lettera del Presidente.

In definitiva l'attività di controllo della Corte dei Conti europea con tale procedura è finalizzata a rendere, anzitutto, un parere qualificato in ordine alla gestione economica da parte della Commissione e degli organismi comunitari: ciò per garantire, quale obiettivo principale, un corretto ed efficiente utilizzo delle risorse finanziarie predisposte nel bilancio comunitario; sul punto si sottolinea tuttavia che la decisione di scarico del Parlamento europeo, pur corrispondendo *latu sensu* all'approvazione del rendiconto generale ex art. 81 Cost del'ordinamento italiano, ne differisce per varii aspetti: in particolare, il Parlamento europeo non è vincolato alla decisione della Corte, mentre nell'ordinamento nazionale la parificazione del rendiconto risulta essere atto di natura giurisdizionale.

La DAS e la relazione annuale costituiscono infatti degli elementi, pur rilevanti, che si pongono comunque alla base della valutazione del Parlamento ma accanto alla relazione della commissione parlamentare dei bilanci ed ai pareri delle diverse commissioni parlamentari di merito ed altri dati informativi.

In una fase successiva, la Commissione e le altre istituzioni devono adottare ogni atto necessario per attuare (*follow-up*) le indicazioni del Parlamento contenute nella relazione annessa

[393] La relazione è disciplinata, nei suoi elementi essenziali, dall'art. 143 del RF; emerge con evidenza il principio del contraddittorio: nel caso di osservazioni a singoli Stati o istituzioni si avvia infatti una procedura speciale volta a realizzare una relazione particolare relativa alla singola nazione. Il procedimento è alquanto composito: nella prima fase, la Commissione per il controllo sui bilanci (COCUB) esamina le osservazioni espresse nella relazione annuale della Corte dei Conti e, parimenti, nella raccomandazione sullo scarico. Nella seconda fase, viceversa, il parlamento, in base alla precedente istruttoria, approva una risoluzione con cui accorda, o rifiuta lo scarico: sovente essa è accompagnata da una serie di relazioni con cui si indirizza la relazione della Commissione.

alla decisione di scarico o per rispettare le osservazioni in merito contenute nella decisione del Consiglio: in entrambi questi ultimi documenti assumono particolare rilievo le elaborazioni svolte dalla Corte dei Conti europea nella relazione annuale e nella DAS; su richiesta essa deve presentare l'anno successivo la documentazione necessaria in ordine allo stato di realizzazione del piano.

Alla funzione di controllo si associa anche quella di assistenza tecnica a beneficio del Parlamento, nell'esercizio della sua funzione di controllo politico sull'attività di esecuzione di bilancio; questa non determina una lesione dei caratteri di indipendenza e neutralità: secondo una corretta ricostruzione essa si configura infatti quale estensione dell'attività di vigilanza propriamente intesa e, sia pure richiesta in via informale dall'assemblea, si svolge secondo modalità propriamente definite dalla stessa Corte.

Analoghe riflessioni critiche si pongono in ordine all'attività consultiva (facoltativa ed obbligatoria), posta in essere dalla stessa Corte, prevista obbligatoriamente per alcuni atti e in alcuni casi, comportanti l'annullabilità dell'atto in caso di violazione.

A quest'ultimo proposito, particolarmente significativa è la previsione, contenuta nel Trattato di Lisbona, di una funzione consultiva a beneficio di Parlamento e Consiglio da esercitare preventivamente all'emanazione di regolamenti in materie quali l'esecuzione e la formazione del bilancio, ovvero il controllo di responsabilità.[394]

La Corte dei Conti europea nell'attività di relazione annuale ha recentemente distinto il controllo sull'esecuzione del bilancio da quello sui fondi comunitari, contenuto in altro documento; in particolare, nell'ambito del controllo sulla esecuzione, si segnala la dichiarazione di affidabilità, capitolo 2 – il controllo interno della Commissione, capitolo 3 – la gestione di bilancio, capitoli dal 4 al 10 – entrate e attività finanziate dalle diverse sezioni del bilancio corrispondenti alle rubriche delle prospettive finanziarie e capitolo 11 - strumenti finanziari e attività bancarie[395].

Il giudizio della Corte dei Conti relativamente all'ultimo esercizio si mostra positivo.

La valorizzazione del ruolo della Corte dei Conti europea, dunque, è direttamente proporzionale, anzitutto, al livello di incremento delle risorse proprie europee: la costituzione di un sistema di finanza fondato su entrate "proprie" e non derivate dai singoli Stati, e, congiuntamente, il riconoscimento di poteri di bilancio in capo al Parlamento, organo rappresentativo dei cittadini composto su base elettiva, implica necessariamente infatti lo sviluppo di un organo tecnico, specializzato nella vigilanza economico-finanziario.

---

[394] In particolare nel Trattato di Lisbona, modificando l'art. 279 si prevede che "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione della Corte dei conti, adottano mediante regolamenti: a) le regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti; b) le regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili.*"

[395] Cfr. Relazione annuale 2006 sul sito www..eca.europa.eu

Il fenomeno del controllo è, dunque direttamente connesso con quello della costituzione e sviluppo della finanza europea nonché con l'analisi dei caratteri dell'amministrazione comunitaria: in via generale, in tanto è possibile la costituzione di un modello compiuto di Unione europea, con un Parlamento dotato di idonei poteri normativi e di indirizzo politico, in quanto vi siano strumenti ed istituzioni di garanzia per una corretta ed efficiente gestione delle risorse.

A tali osservazioni di carattere generale si ricollegano strettamente, considerazioni più specifiche circa l'elevamento livello di indebitamento, la crisi economico sociale all'interno dell'Unione e le difformità a livello economico tra i distinti Stati membri fattori decisivi per il fallimento del referendum di approvazione della Costituzione: anche in ragione di ciò, è necessaria la presenza di un'istituzione neutra, non rappresentativa degli interessi dei singoli Stati, né politicamente legata, come il Parlamento Europeo, che esercita una funzione di vigilanza in ordine ad un corretto ed efficiente utilizzo delle risorse.

Il valore degli atti della Corte europea è altresì accresciuto anche in relazione al progressivo riconoscimento di alcuni diritti di "nuova generazione", propri sia della collettività che dei singoli, fra i quali, anzitutto quello al corretto utilizzo del pubblico denaro: è da ritenere che il contenuto della cittadinanza europea include anche la una pretesa, giuridicamente rilevante alla correttezza e all'efficienza nella gestione delle risorse finanziarie[396].

A quest'ultimo profilo si associa peraltro anche il diritto ad una buona amministrazione, riconosciuto nel Trattato di Nizza che, dunque, non può essere separato da un efficiente sviluppo dei controlli.

4.2. La collaborazione tra la Corte dei Conti europea e le Istituzioni nazionali di controllo ex art. 248 del Trattato; in particolare, la posizione della Corte dei Conti italiana nell'esercizio della funzione di controllo sui fondi europei e la sezione per gli affari comunitari ed internazionali

La Corte dei Conti europea, come visto, fu istituita, in un determinato periodo storico, al fine di realizzare obiettivi specifici della Comunità europea quali il corretto utilizzo delle risorse economiche ed il rispetto del principio di sana gestione finanziaria: essa costituiva quindi *ab origine*

[396] Sul tema, ancora controverso, del riconoscimento dei diritti della collettività in ragione del diritto contabile cfr. T. PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici* In Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2003, 1 , in part. 43 in cui l'A. afferma che la funzione di controllo della Corte dei Conti europea costituisce uno strumento compiuto per la realizzazione di garanzie obiettive predisposte dall'ordinamento a salvaguardia dei diritti della cittadinanza nei confronti dell'esercizio della funzione contabile e gestione risorse: ciò veniva peraltro già confermato nella dichiarazione di Lima del 1978 laddove il valore del controllo acquisiva un maggiore rilievo proprio in quanto finalizzato a garantire il sistema della finanza dalle eventuali difformità ed irregolarità. Infine, rileva per la Corte europea la stessa considerazione per la Corte italiana, in ragione di cui questa non è più riferita allo Stato-persona ma allo Stato-comunità, riflettendo non soltanto autonomie locali ma anche sociali e collettività.

un'istituzione indipendente ed ausiliaria rispetto alle altre, preposta anzitutto al controllo finanziario, sulla gestione del bilancio effettuata dalla Commissione e, parallelamente, si configurava come *longa manus* del Parlamento europeo nella propria attività di vigilanza politica sull'organo esecutivo.

Fin dall'inizio, l'organo si poneva indubbiamente in una dimensione sopranazionale, quale soggetto autonomo e fondamentale elemento costitutivo del complesso mosaico istituzionale della Comunità: tale rilievo era corretto, nonostante parte autorevole della dottrina ravvisasse in essa, al contrario, un'emanazione delle Corti nazionali; quest'ultima impostazione era fondata sia per ragioni strutturali, in quanto la composizione risultava essere espressione delle diverse istituzioni nazionali di controllo, sia funzionali, giacchè la sua attività si modellava su tipologie già note in ambito europeo, con evidenti analogie sia rispetto alla categoria delle *Court des comptes* che a quella del *national auditor*.

L'indubbia contiguità, anche a livello soggettivo di membri, determinava, in ogni caso, una serie di collegamenti di fatto tra la Corte dei Conti europea ed i differenti sistemi statali di verifica finanziari dell'ordinamento europeo; ben prima di una disciplina giuridica dei rapporti dei diversi momenti del controllo, in via fattuale, anche in ragione della presenza dell'INTOSAI e della sua sede staccata EUROSAI, veniva favorito lo scambio di esperienze ed attività tra i diversi controllori: lo sviluppo di una collaborazione tra i diversi organismi di controllo non solo dunque era *in re ipsa* ma appariva sicuramente necessario per numerose ragioni.

Preliminarmente, ed a livello teorico, deve essere distinto tra la collaborazione in esame, costituita dall'interazione tra le diverse istituzioni nazionali preposte al controllo esterno e la la Corte dei Conti europea, e quella, viceversa tra quest'ultima ed i cd. "controllori interni": in questo secondo caso, il procedimento di controllo è effettuato in via esclusiva dalla Corte europea ed il rapporto si instaura direttamente tra gli uffici interni all'amministrazione oggetto di vigilanza, da un lato, e funzionari ovvero componenti della Corte dall'altro.

In tali ipotesi l'istituzione europea si avvale delle risultanze dei nuclei di valutazione interna ma esprime autonomo giudizio sui flussi finanziari e sull'azione amministrativa degli organismi soggetti alla procedura di vigilanza, nonché sulla correttezza delle regole contabili e procedurali delle diverse amministrazioni.

In definitiva, sul punto, la funzione di controllo viene esercitata esclusivamente dalla Corte Europea essendo l'attività degli uffici interni meramente strumentale ed esecutiva al procedimento di controllo della Corte.

Maggiori complessità strutturali e funzionali, viceversa, implica il coordinamento tra le diverse istituzioni europee di controllo, ossia i soggetti autonomi ed indipendenti preposti al controllo esterno e la Corte dei Conti europea[397].

Le ragioni alla base della necessaria valorizzazione dei raccordi sono legate anzitutto alle deficienze strutturali della Corte dei Conti europea: i mezzi e le risorse (personale, uffici, dotazioni economiche) dell'organo di controllo europeo si rivelano infatti insufficienti per garantire un'attività di controllo efficace sull'intero territorio dell'Unione: al contrario, gli organismi nazionali dispongono di mezzi e strumenti idonei per verificare le procedure di spesa e di entrata nei territori di riferimento; conseguentemente, è palese l'opportunità di utilizzare uffici posti a livello nazionale, sia in caso di analisi di documenti che *a fortori*, qualora si decida di operare attraverso visite *in loco* presso le strutture amministrative.

Strettamente connessa con la ragione precedentemente esposta è la considerazione più generale in ordine ai profili di finanza pubblica comunitaria; a livello quantitativo, la maggior parte delle risorse economiche viene utilizzata direttamente a livello nazionale dagli Stati membri: anche se la responsabilità nell'esecuzione del bilancio risulta essere della Commissione si sottolinea infatti che i singoli Stati (ovvero gli organismi infrastatuali quali le Regioni) sono i beneficiari dei finanziamenti, nonché parallelamente, sotto altro profilo, il dato che i soggetti preposti alla riscossione delle entrate "proprie" della Comunità; conseguentemente, ai fini di un efficace e reale giudizio in ordine alla realizzazione degli obiettivi definiti nella stessa sede europea, è preferibile

[397] La dottrina europea ha sviluppato in numerosi saggi tale tematica, che è divenuta centrale nel dibattito circa il ruolo e le funzioni della Corte dei Conti europeacfr. ex multis, A CASTELLS, *Externall audit insitutions: the european court of auditors and its relationship with the national audit functions of the Membres State* in *Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European unio,n* Crespo, Elgar 2005, 127 P. BRANA, Pierre*Cour des comptes européenne et institutions nationales de contrôle*de la concertation à l'harmonisation ?, Paris : Assemblée Nationale, 2001(Les documents d'information de l'Assemblée Nationale ; 3505) A.M. CASTELLES OLIVERES, *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España,"* In: "Revista española de control externo, 2002, n. 12, v. 4, p. 113-130" L. LEVOYER, *De la nécessité d'une coopération renforcée entre la Cour des comptes européenne et les institutions de contrôle nazionale,* Les Petites affiches : La Loi 2002, année 391, n. 131, 2 juillet, p. 9-16. S. FLIZOT, *Les rapports entre la cour des competes européenne et les institutions superieurs de controle des etats membres. Quelle application du principe de subsidiarietè?* In Revue du Marchè commun et de l'Union europeenne 2002, 112. A livello nazionale, tra i saggi specificatamente rivolti al tema, si sottolinea M. V. LUPÒ AVAGLIANO *Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: esigenza di omogeneizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento"* in I tribunali amministrativi regionali, n° 7-8(1996), pt. II, p.217-223, e dello stesso autore *"Il Adovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri : questioni metodologiche ed organizzative" in* Rivista della Corte dei conti, n° 5(1996), pt. IV, p.239-245 P. RUSSO,*"La Corte dei conti italiana dopo la riforma e la Corte dei conti europea dopo Maastricht: mutamenti e nuove occasioni di lavoro comune"* in Rivista della Corte dei conti, Roma - Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, marzo-aprile 1994. e dello stesso autore *"Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne"* Paris : L.G.D.J., 2003.

un'attività di controllo esercitata a livello nazionale, da organi espressione del background culturale per verificare nel modo migliore la proficua gestione dell'esercizio.

Il ruolo delle Istituzioni superiori di controllo nazionali, in definitiva, è essenziale per lo sviluppo e la formazione di una funzione di controllo adeguata a livello europeo: assolutamente insufficiente, oltre che sicuramente più dispendiosa, risulterebbe essere infatti la valorizzazione ed il potenziamento in via esclusiva della Corte europea; maggiormente proficuo viceversa è il potenziamento della collaborazione tra l'organismo centrale e le Corti nazionali, in grado sul proprio territorio di riferimento, di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

A quest'ultimo proposito, si sottolinea il principio sancito ex art. 248 3° c. secondo cui "*il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo*" e parimenti, a livello procedurale, "*La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo cooperano in uno spirito di reciproca fiducia pur mantenendo la reciproca indipendenza.*"[398]

Nella versione originaria del Trattato era tuttavia dubbio se nell'ordinamento giuridico sussistesse un vero e proprio obbligo per l'organo europeo di collaborare con le istituzioni nazionali, ovvero, se queste ultime dovessero semplicemente consentire i controlli della prima sul proprio territorio nazionale di competenza: in altri termini, in base ad un'interpretazione "debole", il rapporto giuridico tra i due organismi era semplicemente quello di non interferenza; l'interpretazione era alquanto problematica atteso che si volevano evitare accentramenti della struttura di controllo comunitaria a danno delle istituzioni nazionali, gelose delle proprie prerogative, storicamente riconosciute dai diritti interni.

Progressivamente è stato viceversa accolto il principio di collaborazione che, dunque, oggi informa i rapporti tra le diverse istituzioni di controllo nazionali e la Corte europea: ciò implica una serie di contatti, continui e frequenti, tra le istituzioni comunitarie e nazionali; l'Unione europea ha sempre tentato di disciplinare organicamente, peraltro, sia pure in via di principio, i rapporti tra l'Unione e le istituzioni di controllo nazionali[399].

---

[398] La versione originale in francese del Trattato prevedeva che "*La Cour des comptes et les institutions de contrôle nationales des États membres pratiquent une coopération empreinte de confiance et respectueuse de leur indépendance* » ; specificatamente in ordine alle procedure di controllo era previsto che « *Le contrôle dans les États membres s'effectue en liaison avec les institutions de contrôle nationales ou, si celles-ci ne disposent pas des compétences nécessaires, avec les services nationaux compétents* ».

[399] Segnatamente, sulla realizzazione di punti di contatto tra l'Unione europea cfr. M. SCIASCIA *op. cit.* 1997, 304 che enuclea alcune tipologie di raccordo tra gli organismi comunitari e quelli nazionali in relazione al controllo: istituzione di un ufficiale di collegamento tra gli omologhi organismi nazionali di carattere permanente; trasmissione del programma di lavoro della comunità alle istituzioni superiori di controllo e del programma quadrimestrale delle visite negli Stati membri delle missioni di controllo europeo; notifica formale, con individuazione della data , dell'oggetto del controllo e dei nominativi dei controllori dell'istituzione di controllo, con invito a partecipare al controllo stesso; conclusione di specifiche intese bilaterali al fine di assicurare la migliore sinergia; si sottolinea infine una stretta collaborazione informativa sulle procedure di controllo eseguite, nonché sulle procedure di contraddittorio tra le istituzioni di controllo e le amministrazioni nazionali.

La collaborazione tra le diverse istituzioni di controllo, quantunque non sia ancora considerata da parte della dottrina quale dovere giuridicamente vincolante, costituisce una possibilità nettamente preferenziale; è previsto che le diverse istituzioni superiori di controllo comunichino se intendono partecipare al controllo: in questo caso esse trasmettono i documenti e le informazioni necessarie per l'esperimento dell'attività di vigilanza nella loro disponibilità all'istituzione europea ai fini dell'esercizio del controllo, in termini ragionevoli e secondo schemi chiari in base ai principi di trasparenza e semplificazione.

La necessità di un coordinamento e di un'interazione tra la Corte europea e l'istituzione nazionale è ribadita anche dal RF: in tale atto non soltanto, ex art. 140, si esprime il principio della collaborazione come criterio generale cui informare il *modus procedendi* della funzione di vigilanza da esercitare all'interno degli Stati membri ma, nella premessa, al punto 37 del "considerando", viene evidenziata come necessaria la presenza di un organo terzo ed indipendente quale la stessa Corte, proprio in ragione della co-gestione tra Stati e Commissione nell'esecuzione del bilancio e dunque dell'opportunità di affidare ad esso la funzione di vigilanza sulla gestione[400].

Da evidenziare, inoltre, come la collaborazione sia principio affermato nel Regolamento congiuntamente al carattere di indipendenza delle diverse istituzioni nazionali: tale rilievo non soltanto in ragione di specifiche tradizioni storiche e giuridiche ma anche perché l'efficacia del controllo svolto a livello statale è maggiormente garantita da soggetti dotati di un elevato grado di autonomia piuttosto che enti meramente subordinati a decisioni assunte a livello centrale.

Strettamente connesso con il profilo della cooperazione tra i diversi soggetti del controllo risulta essere quello delle procedure e delle norme cui il soggetto controllore deve uniformarsi: la mancata similitudine delle tecniche e dei procedimenti di controllo comporta infatti un *deficit* nella realizzazione di un sistema organico di controllo sull'azione dei pubblici poteri.

Al fine di elaborare e sviluppare un *modus procedendi* comune alle diverse istituzioni nazionali di controllo e quale centro di raccordo interistituzionale anche al fine di definire delle "regole per la cooperazione", fu istituito nel 1978 un Comitato di Contatto, ossia un'assemblea costituita dai presidenti delle istituzioni di controllo nazionali e della Corte dei Conti dell'Unione europea: specificatamente, l'obiettivo principale del comitato di contatto è quello di rafforzare la cooperazione tra i rappresentanti delle istituzioni degli Stati membri sia al fine di migliorare il

[400] Circa il principio generale ex art. 140 "*il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non dispongono delle necessarie competenze, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza*." Nel punto 37 del considerando, viceversa si osserva come "*In materia di controllo esterno e di discarico, anche se la Commissione ha l'intera responsabilità dell'esecuzione del bilancio, l'importanza della gestione concorrente con gli Stati membri implica la loro cooperazione nella procedura di controllo da parte della Corte dei conti, quindi di quella di discarico da parte dell'autorità di bilancio.*"

controllo esterno che di rendere maggiormente cogente l'obbligo di rendere il conto a carico dei governi e delle amministrazioni nazionali[401].

L'attività del comitato di contatto è peraltro agevolata dalla presenza di agenti di contatto, ossia funzionari e componenti delle singole istituzioni che predispongono il lavoro e costituiscono gruppi di studio e lavoro per affrontare le diverse tematiche.

La definizione dei principi e dei criteri-guida del coordinamento è stata elaborata in una serie di conferenze negli ultimi anni: segnatamente, si sottolinea, in via di principio la differente competenza in ordine al controllo esterno svolto dalla Corte europea e quelle delle istituzioni nazionali ma, parallelamente, *"la condivisione di un interesse comune a lavorare insieme per dare maggiore impulso al controllo dei fondi dell'UE e ad altre tematiche relative alla buona gestione, a beneficio dei cittadini dell'UE"* (Dichiarazione di Praga 8-9 dicembre 2003); in secondo luogo, si afferma l'indipendenza e l'autonomia reciproca della Corte europea e delle istituzioni europee; infine si afferma il criterio secondo cui l'attività di controllo si sviluppa prevalentemente in base ad accordi bilaterali e multilaterali e non a direttive e ad atti unilaterali.

A livello procedurale, nella medesima dichiarazione, è sottolineata l' atipicità delle forme di collaborazione tra i diversi soggetti del controllo: un'eccessiva regolamentazione costituirebbe un fattore di irrigidimento nonché sarebbe inconciliabile con le diverse forme di collaborazione [402].

Successivamente, nella relazione del 2005, il Comitato di contatto ha specificato come non sia possibile definire aprioristicamente il contenuto della collaborazione ma questa sia affidata alla discrezionalità delle diverse istituzioni di controllo.

Nel medesimo documento si stabilisce che il controllo sui fondi europei contabilizzati nei bilanci nazionali è affidato alle Corti nazionali che esercitano il proprio mandato sulla base della legislazione nazionale, ed il Comitato di contatto può, in questo senso, predisporre esclusivamente schemi o norme comuni, per garantire uniformità di giudizio, anche in aderenza al principio di semplificazione: le direttive del Comitato, espressione di un comune percorso di condivisione degli

[401] In particolare, nell'atto istitutivo, si sottolineano *"Échanger des connaissances et des expériences relevant du domaine communautaire dans le cadre de l'UE; Renforcer la coopération sur le plan professionnel entre les membres sur des questions relevant du domaine communautaire; Prendre des initiatives et coordonner des activités de contrôle présentant un intérêt commun dans le domaine communautaire; Arrêter une position sur les nouvelles questions liées aux audits relevant du domaine communautaire; Mettre en œuvre le cadre de la coopération avec les ISC des futurs États membres; Partager des informations, des points de vue et des résultats avec les parties intéressées en dehors du CC. »* www.eca.eu.

[402] Nella medesima dichiarazione si sottolinea come il *"Il quadro della collaborazione rafforzata deve operare in maniera efficiente e efficace e senza condizionare le specifiche competenze dei soggetti coinvolti*. Nonché *Lo spirito di fiducia è improntato alla trasparenza, alla comprensione e al rispetto del contesto nel quale ogni istituzione opera In ordine all'atipicità delle procedure di controllo"* si sottolinea altresì come *"La CCE e le ICN si impegnano ad esplorare tutte le aree possibili dove l'attività in collaborazione possa avere un impatto positivo sull'amministrazione dei fondi dell'EU e su altre tematiche UE di comune interesse nonché a trovare soluzioni a ogni problema pratico e tecnico che possa ostacolare tale collaborazione*." Strumento necessario per la collaborazione tra i diversi organismi di controllo è la regolarità e l'efficacia nell'attività della Corte dei Conti.

esponenti delle diverse istituzioni di controllo, si pongono quindi ad un livello diverso rispetto alla normativa giuridica nazionale non potendo derogare ad essa ma fungendo esclusivamente da canone interpretativo.

A quest'ultimo proposito, la normativa italiana, e, segnatamente il regolamento organizzativo della Corte, recepisce espressamente quale canone giuridico integrativo gli accordi tra la Corte e le altre istituzioni nazionali.

L'attività svolta dalle Istituzioni di controllo nazionali sono considerate di massimo rilievo; ferma la possibilità di provvedere al riesame dei dati acquisiti ed elaborati, è da ritenere che, normalmente, "*l'ECA può considerare di fare affidamento sull'attività delle istituzioni di controllo nazionali*"[403].

La valorizzazione dei raccordi interistituzionali a livello europeo, metodologicamente, come successivamente segnalato dallo stesso Comitato, implica lo scambio di informazioni e di esperienze da parte dei diversi ufficiali di contatto e dei lavori della *task force* del Comitato di contatto.[404]

Tra i documenti di maggiore rilievo elaborati dal Comitato di contatto si sottolineano i "*Criteri-guida europei di applicazione delle norme di controllo dell'INTOSAI"*; circa la loro natura giuridica, è espresso il principio per cui essi "*sono stati concepiti come uno strumento consultivo facoltativo, a disposizione delle ISC"*, specificando tuttavia come essi configurino "*una prassi o una procedura di cui si raccomanda vivamente l'attuazione*"; in premessa, inoltre, si dichiara che la finalità di detto documento è quella della definizione di una funzione di controllo europea.

I criteri si suddividono in cinque diversi capitoli, i primi tre che individuano cronologicamente i distinti momenti del controllo stesso: il primo è dedicato specificatamente alla

[403] Dichiarazione di Stoccolma 5-6-dicembre 2005 in www.corteconti.it: in essa si sottolinea altresì sia l'alterità tra il controllo esterno svolto dalle Corte e quello interno, delle diverse amministrazioni, ma anche la profonda compenetrazione tra essi giacchè *"Le ISC e l'ECA possono, a seguito dell'esecuzione del controllo, riferire sul funzionamento dei controlli interni e fare raccomandazioni all'autorità di gestione per il loro miglioramento. Il Comitato di contatto considera che l'attività di controllo esterno dei propri membri dia un impulso al miglioramento dei sistemi di controllo finanziario e di gestione a livello sia nazionale che europeo"*. Per quanto concerne la semplificazione, questa si configura strumento necessario per ridurre i rischi connessi alla gestione condivisa; la semplificazione non contrasta ma anzi è presupposto per la valorizzazione delle procedure di controllo: segnatamente, essa si associa all'utilizzo delle comuni norme dell'INTOSAI, alla programmazione, alla cooperazione bilaterale e multilaterale, all'istituzione di programmi pilota.

[404] Cfr. Risoluzione Varsavia 11-12. dicembre. 2006 in www.corteconti.it. In generale, nella risoluzione, si pone l'accento sullo scambio reciproco di conoscenza ed esperienza relativamente ai controlli nell'area europea, e, in particolare sulle informazioni in ordine ai controlli programmati per gli anni successivi, ai programmi di controllo dettagliati (fino al livello consentito dalla legislazione nazionale) e sulle informazioni circa i tipi di mancanze ed irregolarità rilevate nel corso dei controlli; la Corte invita gli Agenti di Collegamento e la Task Force sulla Cooperazione a realizzare una tecnica (rispettando l'equilibrio costo/beneficio) per effettuare il suddetto scambio, e riferirne al Comitato di Contatto di Lussemburgo nel 2008. Per quanto riguarda, specificatamente i controllori e gli ufficiali di collegamento il Comitato di contatto invita gli agenti di collegamento e la task force ad individuare i vantaggi e gli ostacoli della cooperazione tra la Corte dei conti europea e le ISC dell'Unione Europea durante le missioni di controllo della Corte dei conti europea nei Paesi Membri e i possibili modi per approfondire questa cooperazione, nonché, infine, riferirne al Comitato di Contatto di Lussemburgo nel 2008.

"preparazione del controllo" ed in esso sono delineate le linee guida per la fase di programmazione, l'individuazione della soglia del rischio, nonché gli elementi probatori ed il metodo del controllo; il secondo è incentrato sul rapporto tra istituzione di controllo esterna e controlli interni: la relazione è analizzata sia intermini di acquisizione di dati che di giudizio di affidabilità di questi; infine la parte conclusiva è relativa alla stesura delle relazioni finali ed alla loro pubblicazione a seguito del procedimento di controllo.

A latere si pongono le ultime due sezioni, la prima delle quali definisce i concetti generali del controllo sulla gestione, mentre nella conclusiva si prendono in esame alcune questioni particolari come il tema delle irregolarità e delle frodi, il giudizio di qualità e gli strumenti per promuovere le buone pratiche contabili: da evidenziare che nella stessa relazione si esprime il giudizio per cui gli obiettivi e le modalità del controllo possano variare da Paese a paese, in ragione delle specificità dei contesti sociali, economici ed amministrativi[405].

[405] La risoluzione concernente i criteri e le linee guida, approvata nel 1998, ancora attuale, definisce in modo moderno una funzione di controllo adeguata alle esigenze e necessità di un'amministrazione quale quella comunitaria. In particolare, nell'ambito del controllo sulla gestione, sono di particolare rilievo anzitutto i riferimenti al contenuto di esso come un'analisi del *contesto* delle attività in questione inclusi gli obiettivi, il rendimento fino alla data del controllo e il quadro regolamentare; in secondo luogo, la comprensione del funzionamento dell'organismo controllato o dell'attività, e quindi la comprensione dei sistemi chiave di gestione e dei flussi di informazioni; in terzo luogo, la formulazione degli *obiettivi del controllo* (qual è il risultato o l'impatto programmato del controllo?) e delle *domande* chiave del controllo alle quali rispondere per conseguire gli obiettivi del controllo. Gli obiettivi specifici ed i quesiti focali del controllo sono di importanza preminente per la programmazione e lo svolgimento dei controlli di gestione. Gli obiettivi del controllo sono di norma strettamente connessi al mandato dell'ISC (che è volto di solito al miglioramento dell'efficienza e della regolarità dell'azione dell'amministrazione); i quesiti focali del controllo, invece, sono determinati dalla natura dell'argomento e dagli obiettivi del controllo. Vi sono tre tipi di indagini e di quesiti di controllo: descrittivo (cosa è?), normativo (cosa dovrebbe essere?) e domande di causa-effetto. Gli obiettivi del controllo e i quesiti chiave del controllo servono entrambi ad identificare gli elementi valutativi del controllo necessari e quindi la metodologia del controllo nonché i criteri di valutazione del controllo. La determinazione degli *elementi probatori del controllo* che risponderanno ai quesiti. Devono essere valutate la pertinenza, l'affidabilità e la completezza dei dati disponibili negli organismi controllati (ad es. indicatori di rendimento). Tra gli ulteriori fattori si sottolinea la possibilità di raccogliere gli elementi probatori richiesti (disponibilità dei dati), la scelta dei *metodi* da adottare per raccogliere ed analizzare gli elementi probatori del controllo. Nei controlli di gestione, i controllori riscontrano frequentemente problemi nel raccogliere nell'analizzare gli elementi probatori di controllo richiesti. È quindi solitamente consigliabile verificare nella fase di programmazione l'attuabilità dei metodi proposti di raccolta e di analisi dei dati.. La determinazione dei *criteri di valutazione del controllo*. I criteri di valutazione del controllo corrispondono alle norme generalmente accettate secondo cui sono valutati gli elementi probatori. Ad esempio, un controllore che esamina il criterio dell' economicità dei servizi sanitari può cercare di comparare i costi delle medicine prescritte nell'ospedale controllato ai prezzi normali fissati dal Ministero competente. Tali criteri di valutazione varieranno secondo il settore e gli obiettivi specifici del controllo, la legislazione che disciplina l'organizzazione, l'attività, il programma o la funzione controllati, le finalità dichiarate dell'organizzazione (ecc.) e gli specifici criteri normativi che l'ISC ritiene in questo caso pertinenti ed importanti. Nella scelta dei criteri di valutazione, i controllori devono far in modo che questi siano pertinenti, ragionevoli e realizzabili. I criteri di valutazione devono essere enunciati chiaramente e convalidati e, se possibile,tratti da fonti autorevoli, ad esempio: - legislazione o dichiarazioni ufficiali oppure altri obiettivi e norme pubblicati;- teoria e prassi di organizzazione e di gestione generalmente accettate;- norme dell'industria ed altri criteri di confronto pertinenti. Nella misura in cui le organizzazioni tendono ad "*attribuire molto valore alle loro misurazioni*", il controllore dovrà prestare molta attenzione quando i criteri adottati per il controllo sono gli stessi definiti ed utilizzati dall'organismo controllato. Oltre ai criteri quantitativi il controllore dovrà prevedere l'uso di criteri qualitativi. Nel definire il *settore* di controllo, nel determinare i *quesiti chiave* nonché nel descriverei *criteri* di controllo, i concetti centrali dovrebbero essere *definiti* con correttezza e con precisione. Ciò vale per definizioni sia concettuali che operazionali.

Conseguentemente la struttura dei criteri e delle linee guida non è da ritenere rigida ma flessibile: questi devono consentire l'adattabilità nei diversi Stati.

Nell'ambito della collaborazione tra controlli si distinguono in dottrina i controlli congiunti da quella coordinati: questi ultimi sono controlli di dimensione nazionale, sia pure effettuati in concertazione con la Corte europea, svolti in base a direttive emanate a seguito di riunioni congiunte tra esponenti della Corte europea e quella italiana.

I controlli congiunti implicano un grado più elevato di integrazione tra i due soggetti del controllo: essi coinvolgono settori comuni, presupponendo quindi l'identificazione di temi e settori suscettibili di interesse comune e sono svolti insieme dalle due istituzioni.

In Italia ex art. 3 c. 4 l. 20/1994, il controllo di legittimità e regolarità nonché sulla gestione dei "*fondi di provenienza comunitaria"* è espressamente conferito alla Corte dei Conti.

Con deliberazione del 13.6.1997 n.1 la Corte, mediante regolamento organizzativo, ex art. 2, dispose l'istituzione di una sezione appositamente costituita per i controlli comunitari in base al principio per cui "*La Corte dei conti collabora con la Corte dei conti europea per le finalità stabilite dai trattati dell'Unione europea e dagli accordi di collaborazione fra le due istituzioni. (art. 3 c. 4 c.1)"*[406].

Circa l'operatività di detto controllo si prevede, da un lato, la possibilità di azioni coordinate con la Corte dei Conti europea e con altre istituzioni di controllo estere facenti parte dell'Unione europea; in secondo luogo, a livello funzionale, essa è espressamente chiamata a svolgere funzioni sancite da accordi o intese bilaterali tra le distinte sezioni.

Il contenuto specifico dell'attività svolta dalla sezione sugli affari comunitari ed internazionali è stato indicato nell'art. 10 del regolamento 16.6.2000 DEL 14/2000 art. 10 ossia il controllo sulla "*gestione dei fondi strutturali comunitari da parte delle amministrazioni e degli altri organismi con riferimento all'attuazione dei quadri comunitari di sostegno ed al rispetto dei principi definiti dall'Unione europea, con particolare riguardo agli interventi nelle aree depresse; b) sull'utilizzo di altri finanziamenti e programmi comunitari; c) sullo stato delle risorse della comunita' di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica; d) sulla consistenza e sulle cause delle frodi ai danni della comunita' e sulle relative misure preventive e repressive"*.

La sezione per gli affari comunitari è preposta alla vigilanza sull'azione dei pubblici poteri in ordine alla gestione delle finanze di derivazione europea; essa controlla inoltre anche la parte

[406] A livello organizzativo il c. 2 dispone che "*Un'apposita sezione, composta dal presidente della Corte che la presiede e da sei magistrati, riferisce annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali i risultati dei controlli esercitati sulle amministrazioni e sugli organismi responsabili della gestione di fondi comunitari, con o senza apporti nazionali, ai fini della valutazione globale delle politiche e degli interventi comunitari. La sezione può essere integrata da magistrati di altre sezioni o collegi che abbiano svolto attività istruttorie nelle materie da trattare"*.

della finanza italiana destinata alla realizzazione degli obiettivi congiunti, procedendo in cooperazione con altri organi.

Essa riferisce almeno annualmente al parlamento dei controlli eseguiti in ordine ai risultati ottenuti nell'utilizzo dei fondi; è espressamente prevista, inoltre, una forma di coordinamento con le sezioni regionali di controllo, da un lato, e la Corte dei Conti europea dall'altro: in altri termini, anche in ragione dell'utilizzo a livello regionale di gran parte dei fondi comunitari, la sezione in oggetto si pone al centro del rapporto tra i procedimenti di controllo.

A quest'ultimo proposito, quindi, particolare rilievo acquisiscono i dati ottenuti dalle sezioni regionali che vengono trasmessi alla sezione europea ai fini di un'elaborazione nazionale, oggetto di una valutazione e di un'analisi comparativa tra le distinte aree del paese.

In particolare, da un'analisi delle relazioni annuali e dei documenti prodotti, si evince come l'attività della sezione si sia sviluppata in una triplice direzione: in primo luogo si stabiliscono annualmente le linee programmatiche ed i criteri guida dell'attività di controllo della sezione nei riguardi dell'attuazione dei piani comunitari; al termine dell'esercizio si elabora una relazione complessiva sulla gestione intrapresa da parte degli enti responsabili, esprimendo valutazioni sia in generale che in ordine alle specifiche attività svolte, con riferimento al livello di attuazione dei piani europei e dei programmi nazionali; in terzo luogo l'attività delle sezione consiste nell'elaborazione di relazioni sul livello di realizzazione di specifiche politiche in settori particolarmente delicati come quella sul turismo, agricoltura.[407]

La relazione annuale, si compone di aspetti che, naturalmente, interagiscono a livello nazionale e comunitario: anche se, si sottolinea ancora, la responsabilità della gestione delle risorse economiche derivanti dall'Unione europea è sempre della rilevato dalla stessa Corte dei Conti nella recente relazione del 2006 "*Fondi comunitari sono gestiti in misura dell'80% dalle amministrazioni nazionali, che hanno inoltre la responsabilità di riscuotere le risorse proprie della Comunità*".[408]

La considerazione che, malgrado la responsabilità della Commissione , le amministrazioni nazionali gestiscano la maggior parte delle risorse finanziarie dell'Unione ha indotto il Parlamento europeo ad invitare la Commissione a studiare la *"possibilità di un protocollo, da concludere con gli Stati membri, in cui … (il Ministro delle finanze) dichiari, prima di procedere alle spese e su*

[407] Nell'ambito delle relazioni speciali si sottolinea la relazione speciale 1/2005 "*Sostenibilità ambientale e nuove forme di turismo"* del 31.8.2005; ovvero la Delibera n. 2/2007 "*Irregolarità e frodi in materia di Fondi strutturali con particolare riguardo al FESR nelle Regioni Obiettivo 1 dell'agricoltura*", la Delibera n.5/2002 Relazione speciale n.3/2002 su:"*Il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari*" la relazione speciale "*P.O.M. Risorse Idriche" – Quadro Comunitario di Sostegno 1994-99 Obiettivo 1*". Le relazioni sono in www.corteconti.it

[408] A tal proposito, come rilevato dalla stessa sezione di controllo, si sottolinea che la maggiorparte delle risorse finanziarie non contribuisce, se non in minima parte, al finanziamento della comunità, ma al contrario, in percentuale pari al 95%, a programmi operativi *in loco.*

base annuale, che vengono applicati adeguati sistemi di controllo in grado di fornire garanzie sufficienti nell'ottica della responsabilità della Commissione" [409].

La relazione conclusiva della Sezione per gli affari comunitari e internazionali si compone, dunque, di molteplici parti, alcune riguardanti il sistema europeo in generale, altre, la maggior parte, specificatamente, le modalità con cui l'Italia si pone nell'attuazione delle stesse.

In premessa c'è un'analisi generale delle finanze europee, sia sul versante delle entrate che delle spese, con riferimenti specifici ai principi generali e al sistema delle entrate proprie (Reddito nazionale, Iva, e dazi transfrontalieri con Paesi terzi); inoltre essa contiene un riferimento ai principi normativi elaborati in sede europea (non solo Parlamento ma anche altri organismi) e ai dati contabili-statistici sulle altre nazioni; si compara inoltre il *quantum* delle risorse proprie erogate dall'Italia con quello degli altri Stati membri.

A quest'ultimo proposito, con riferimento alla gestione del 2005 e del 2006, nell'ultima relazione del 2007 si critica lo squilibrio di bilancio ed il saldo negativo, per l'Italia, tra risorse erogate e proventi derivanti dall'Unione Europea: ciò in quanto, come rileva la stessa Corte dei Conti, *"Il Consiglio europeo di Fontainebleau del 1984 ha introdotto, infatti, il criterio secondo cui "…ogni Stato membro con un onere di bilancio eccessivo rispetto alla propria prosperità relativa potrà beneficiare di una correzione a tempo debito"*. [410]

La parte centrale è specificatamente rivolta allo studio della realizzazione dei piani europei in Italia; segnatamente, si analizzano i dati della politica di coesione economica e sociale e quelli concernenti la politica agricola comune sia in ordine alla situazione complessiva sul territorio nazionale italiana, sia quella specifica delle singole regioni; in particolare il giudizio della Corte si compone sia di un momento analitico, con sintesi numerica della situazione, sia di una valutazione descrittiva delle singole azioni delle amministrazioni

In relazione alla coesione economico sociale, sono studiati partitamene i diversi fondi-obiettivo comunitari distinti, come noto, in relazione alle particolari finalità di sviluppo di aree depresse o riqualificazione e rilancio di sviluppo economico e sociale e, in particolare lo stato di realizzazione dei fondi strutturali; ad essi si sono aggiunti, peraltro recentemente anche i P.I.C. Programmi di iniziativa comunitaria attivati in relazione ad obiettivi specifici (riduzione della discriminazione sul lavoro, valorizzazione aree urbane).

---

[409] Risoluzione del Parlamento europeo del 12 aprile 2005, in GUUE L.196 del 27.7.2005, pag.7 e ss.

[410] Segnatamente, nella Relazione 1/2007 si legge che *"La Corte, pur consapevole che i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'appartenenza di un Paese all'Unione europea non si esauriscano nel saldo finanziario, dovendosi tenere conto anche di valutazioni di natura extracontabile, ritiene, tuttavia, che la questione del saldo non sia irrilevante dal punto di vista dell'interesse nazionale (tanto più che del complessivo onere finanziario sostenuto dai 24 Stati membri dell'Unione per la cosiddetta correzione degli squilibri di bilancio del Regno Unito oltre un quinto, tenendo conto dei dati 2005, grava sull'Italia).*" Essa suggerisce quindi l'elaborazione di sistemi di controllo e monitoraggio per verificare se il disavanzo di bilancio sia eccessivo. In www.corteconti.it.

Circa piani di coordinamento interregionali, che interessano regioni di diversi Paesi caratterizzate da comuni interessi economici o humus storico-sociale si prevede altresì anche l'intervento congiunto di istituzioni di controllo appartenenti ai rispettivi Stati: in altri termini, alla cooperazione economica transfrontaliera, anche in ragione dell'utilizzo congiunto dei fondi, si connette la connessione tra le istituzioni di controllo nazionali[411].

In relazione alla politica agricola comune, sono sottolineati gli obiettivi delle procedure di controllo necessarie per garantire la stabilità dei prezzi e la remunerazione dell'attività.

L'ultima sezione è dedicata alle frodi e alle irregolarità in ambito delle spese comunitarie: a riguardo si evidenzia, nell'ultima relazione, la necessità che l'analisi delle situazioni di frode sia oggetto di specifica analisi.

L'attività di controllo della sezione segue altresì il principio della programmazione, elaborato in sede europea, in base a cui, anzitutto, si distinguono tre differenti tipologie di analisi in relazione al grado di obbligatorietà delle stesse: quelle previste *ex lege* dalla normativa; quelle deliberate dalle competenti commissioni parlamentari come necessarie; ed infine quelle reputate opportune dalla stessa Corte italiana, anche sulla base delle segnalazioni degli organi soggetti al controllo.

Circa il contenuto e le modalità di espletamento dell'attività, accanto alla relazione al parlamento e alla vigilanza sui programmi selettivi (nelle ultime linee guida si segnalano la valutazione dello stato di attuazione dei programmi architettonici del Mezzogiorno, l'utilizzo delle energie alternative e l'accertamento di irregolarità e frodi nell'Unione europea) si aggiunge inoltre la "*programmazione di attività attinenti a "funzioni di collaborazione" con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni di controllo europee ed internazionali in attuazione di trattati, accordi ed intese, come prevede il comma 3, del citato art. 10 del Regolamento 14/2000*"[412].

L'oggetto del controllo della sezione, già delineato nel regolamento 1/1997 viene ulteriormente precisato: segnatamente, accanto al controllo gestionale, si cita espressamente "*la valutazione strategica degli andamenti e dei risultati complessivi della finanza pubblica, (che per questa Sezione ha effetti circoscritti al computo delle risorse proprie da attribuire alla UE e all'impatto dell'utilizzo dei fondi comunitari sull'andamento dell'economia italiana).*" [413]

La contiguità ed affinità dell'oggetto del controllo, nonché, l' esercizio spesso congiunto o, quantomeno, coordinato o della funzione di controllo, non determinano un venir meno delle

[411] In particolare, nella relazione 1/2007, si sottolinea l'importanza dei meccanismi di controllo, di premialità e di progettazione integrata nei confronti dei soggetti fruitori dei fondi propri nell'obiettivo 1.

[412] In questo senso la delibera n.3/2007 del 18.12.2007 Corte dei Conti sezione per gli affari comunitari ed internazionali in www.corteconti.it.

[413] A questo si aggiungono, peraltro, sempre secondo quanto stabilito nella deliberazione 3/2007 della Corte "*il controllo di regolarità amministrativa e contabile;.il controllo sulla gestione;la valutazione dei risultati della gestione per settori*" in www.corteconti.it.

difformità, strutturali e funzionali, esistenti tra l'istituto superiore di controllo europeo e la Corte dei Conti italiana : pur evidenziando infatti un processo di assimilazione delle modalità operative e funzionali, permangono delle indubbie differenze.

In primo luogo, la Corte dei Conti europea è articolata in un unico collegio con parallela valorizzazione degli uffici interni di *audit*, mentre l'istituzione nazionale si sviluppa in una pluralità di sezioni, ciascuna autonoma dalle altre benché coordinate in funzione di un miglioramento complessivo del sistema dei controlli; circa l'oggetto del controllo, quello della Corte europea è rivolto espressamente anche nei confronti di chi abbia beneficiato del denaro pubblico, sia essa persona giuridica pubblica o privata (anche fisica): viceversa, l'ambito del controllo interno è stato esteso soltanto a soggetti privati che rivestano profili di natura pubblicistica in termini di titolarità azionaria.

A livello metodologico, mentre il magistrato della Corte dei Conti italiana è *dominus* nel procedimento di controllo ponendosi sostanzialmente in modo libero ed autonomo, malgrado l'elaborazione di linee guida annuali e i criteri di derivazione europea, l'attività dell'*auditor* della Corte dei Conti è regolamentata in modo puntuale e si sviluppa secondo un *iter* ben definito: a quest'ultimo proposito, malgrado i tentativi di uniformazione delle direttive e linee guida, si registra comunque una diversità di fondo nell'approccio metodologico al controllo[414].

Il rilievo di una diversità che permane non si configura in modo necessariamente negativo; al contrario, ciò costituisce espressione e premessa congiunta per la costituzione di una "rete" adeguata di controllori per le diverse esigenze.

4.3. La collaborazione tra la Corte dei Conti europea e le Corti nazionali ex art. 248 del Trattato: modello di organizzazione a rete in funzione di coamministrazione?

Particolarmente problematica risulta essere la qualificazione giuridica del rapporto tra Corte dei Conti europea e istituzioni superiori di controllo nazionali.

In particolare, per le ragioni strutturali e funzionali esposte nel paragrafo precedente, è necessario valorizzare i momenti di raccordo tra i due momenti di controllo (quello nazionale e quello europeo): l'efficacia e la tenuta del sistema finanziario europeo, sia sul versante delle entrate che delle spese, implicano, in ogni caso, infatti un'azione di verifica e vigilanza svolta da organo terzo ed indipendente, categoria nella quale sono certamente incluse anche gli organi di controllo esterno nazionali.

In tal senso, alla base della considerazione circa il necessario esercizio congiunto della funzione di controllo, si sottolinea che la riscossione delle entrate proprie della Comunità è

[414] Per le differenze tra Corte dei Conti italiana ed europea cfr. A. MEZZERA, *Punti di forza e debolezza dei sistemi del controllo italiano ed europeo: Un'analisi comparativa*, in Rivista Corte dei Conti n.4, 2005, 300.

esercitata dagli Stati membri, anche per le risorse proprie, siano esse quelle tradizionali (dazi e prelievi agricoli) o nuove (l'Iva e RNL); mentre la gestione dei finanziamenti, maggiormente complessa, risulta essere svolta, sia pure sulla basi di atti normativi puntuali ovvero principi di derivazione europea, anche da parte degli Stati membri, congiuntamente però alle istituzioni comunitarie secondo modalità di diversa natura, ma che prevedono modalità partecipative tra i due diversi livelli.

In definitiva, sul punto, le istituzioni nazionali di controllo presiedono alla vigilanza all'interno degli Stati membri come da mandato legislativo; parimenti, si sottolinea come esse siano altresì maggiormente idonee a sviluppare il controllo nell'ambito dei propri Stati membri rispetto all'ipotesi di costituire nuove sezioni della Corte europea[415].

Conseguentemente, l'instaurazione di un rapporto tra i diversi soggetti controllori è fisiologico per la realizzazione degli stessi obiettivi comunitari quali la legalità e regolarità nell'esecuzione del bilancio nonché il rispetto del principio della sana e buona gestione finanziaria; al contrario, infatti, in assenza di una connessione, ogni valutazione in ordine al corretto esercizio delle finanze comunitarie svolta si configurerebbe parziale e dunque insufficiente: da un lato solo la Corte europea dispone infatti di una visione globale di insieme in ordine al fenomeno della finanza comunitaria ed è in grado di instaurare un rapporto con le istituzioni comunitarie (non solo Parlamento ma anche Commissione e consiglio) preposte all'elaborazione ed esecuzione del bilancio; dall'altro, le istituzioni nazionali di controllo, sono, come visto, quelle maggiormente idonee a valutare l'operato delle amministrazioni statali e locali di riferimento nell'ambito della concreta attività di spesa ed utilizzo dei fondi.

La collaborazione tra la Corte europea e gli organismi di controllo nazionale costituisce, dunque, un'esigenza ineludibile; essa si sviluppa, anzitutto, sul piano dello scambio reciproco di informazioni e, parimenti, delle esperienze: a quest'ultimo proposito le Istituzioni nazionali si connotano per la difformità, anche culturale, dei componenti delle singole strutture, in ragione della prevalenza di giuristi in alcune istituzioni e, viceversa, di una composizione mista con economisti ed esperti in altre discipline.

Quale fisiologica conseguenza del contatto tra le diverse strutture nazionali e l'istituzione europea, congiuntamente alle attività svolta a livello internazionale dall'INTOSAI, si sottolinea la progressiva uniformazione delle procedure di controllo nei diversi Stati membri: tale processo di

[415] Per i profili maggiormente innovativi in ordine al bilancio, cfr. A. BRANCASI, *op. cit.* 2007, 621 e ss. a quest'ultimo proposito la dottrina più recente distingue tra le risorse proprie tradizionali (prelievi agricoli e dazi), finalizzate a realizzare obiettivi europei ma non propriamente fiscali, dalla risorse nuove quali l'IVA, che è un prelievo sugli introiti nazionali dell'IVA, calcolato applicando la medesima aliquota, non al gettito effettivamente percepito ma su una base impositiva teorica; infine un prelievo applicato sul Reddito Nazionale Lordo percepito nello Stato membro.

omogeneizzazione, avente il proprio *ubi consistam* giuridico principale nell'identità di interessi pubblici e finalità sottese al controllo, è stato favorito in seguito all'emanazione di criteri e linee guida del Comitato di contatto.

Autorevole dottrina ha individuato nella relazione tra Corte dei Conti europea e istituzioni nazionali un'espressione diretta del principio di sussidiarietà "verticale", in base a cui l'intervento di un organo di livello territoriale superiore può essere giustificato soltanto laddove quello di livello inferiore non sia in grado di esercitare efficacemente la funzione attribuita; specificatamente, nell'ipotesi in oggetto, in via di principio, la titolarità del controllo finanziario sarebbe propria delle Corti nazionali, in quanto maggiormente prossime agli Stati nazionali, residuando alla Corte europea una funzione di vigilanza di dimensione sopranazionale, ovvero anche un'azione correttiva, di supporto e di coordinamento nei confronti degli organi nazionali.[416]

Corollari di questa ricostruzione, che implica un approccio "federale" al controllo, sono l'autonomia delle singole Corti, la preferenza che l'azione di controllo sia svolta a livello locale, la necessità di implementare i momenti cooperazione e coordinamento e l'assenza di un rapporto gerarchico tra le diverse istituzioni preposte al controllo, siano esse nazionali o europee.

Tale ricostruzione ha indubbiamente il pregio di valorizzare il momento locale del controllo e di sottolineare l'opportunità sia di un'azione di vigilanza finanziaria svolta, anzitutto, dalle istituzioni nazionali sia della collaborazione tra i diversi soggetti; tuttavia, la qualificazione della funzione di controllo della Corte dei Conti europea quale sussidiaria nei confronti di quella svolta a livello statale, si rivela forse imprecisa e, soprattutto, non consente un effettiva analisi sistematica della funzione.

Il sistema delineato nella normativa europea, infatti, elaborato attraverso linee guida e di programma nei centri di coordinamento e da parte della stessa Corte dei Conti europea, e recepito dagli organismi nazionali, si inserisce nel più ampio processo di integrazione amministrativa europea: il tentativo di una ricostruzione sistematica delle relazioni tra i "controllori" si configura particolarmente complesso in ragione, anzitutto, della stessa incertezza nella qualificazione dei modelli di diritto amministrativo generale europeo.

E' da ritenere sul punto, in primo luogo, che il collegamento tra le istituzioni di controllo, improntato sulla collaborazione, e caratterizzante i diversi momenti dell'acquisizione delle entrate e dell'esecuzione della spesa, non si esaurisca in un fenomeno di mera cooperazione decentrata tra diverse strutture per una migliore realizzazione di finalità comunitarie.

---

[416] In questo senso S. FLIZOT. *op. cit*. 2002, 115; segnatamente, l'A. suggerisce un "parallelo" con il rapporto intercorrente tra le Corte dei Conti dei singoli Lander tedeschi e la Corte federale: in effetti, in termini più generali, alla base dell'analisi del rapporto tra le Corti si pone, secondo questa impostazione, il modello istituzionale dell'Unione europea.

La rete di connessione e di interazione tra i diversi soggetti del controllo si sviluppa infatti fino a caratterizzarsi in una vera ed effettiva co-amministrazione, o, *rectius* in altri termini, in un controllo congiunto tra la Corte europea ed istituzioni nazionali; il sistema di rapporti e relazioni tra Istituzioni di controllo, inoltre, non si declina soltanto a livello procedurale ed organizzativo ma si delinea in modo maggiormente significativo fino ad informare lo stesso contenuto del controllo[417].

A quest'ultimo proposito, in dottrina generale, il termine co-amministrazione individua un particolare modello di amministrazione in cui agli organismi nazionali è conferita in via formale la titolarità del potere di svolgere una particolare azione necessaria per l'efficace e corretto svolgimento di una medesima funzione comunitaria; la nozione è stata elaborata con riferimento all'esercizio di funzioni amministrative *strictu sensu* intese (ad esempio, gestione dei fondi comunitari) ma, per taluni aspetti e senza dimenticare taluni sostanziali elementi di differenziazione, può essere applicabile anche all'attività di vigilanza sui fondi europei svolta dal sistema Corte dei Conti Europea-Istituzioni di controllo nazionali.[418]

In primo luogo, si registra l'attribuzione della medesima funzione a soggetti distinti, operanti in stretta connessione tra di essi e in rapporto di necessarietà: tutti gli organismi di controllo, nazionali ed europei vigilano, infatti, sulla regolarità e sana gestione nell'esecuzione del bilancio comunitario e, *latu sensu*, sull'utilizzo delle risorse europee; pur ad un diverso livello, infatti, le istituzioni di controllo nazionali e, specificatamente, laddove previste, le sezioni interne e gli uffici preposti agli affari comunitari nazionali di esse, sono titolari di un particolare potere di controllo sia sulla gestione della parte delle risorse comunitarie destinate alla nazione di appartenenza sia sulla riscossione delle entrate comunitarie prelevate sul territorio.

Malgrado dunque il contenuto materiale sia indubbiamente diverso, le attività delle singole istituzioni sono finalizzate al medesimo obiettivo generale di garantire la buona e sana gestione nell'utilizzo delle risorse.

---

[417] Il concetto di cooperazione decentrata individua un modello in cui le connessioni si configurano ancora particolarmente deboli; in particolare, sul punto, la dottrina inquadra il fenomeno all'interno del processo di riorganizzazione dei pubblici uffici nazionali in ragione della necessità di attuazione ed ausilio nella fase di elaborazione delle politiche comunitarie (cfr. d.lgs. 303/1999) di conferimento dell'ufficio della presidenza del Consiglio del potere di coordinamento e promozione dell'azione finalizzata ad attuare la partecipazione piena dell'Italia all'Unione europea, nonché lo sviluppo del processo di integrazione; in secondo luogo, c'è stato un vero e proprio "svuotamento" di alcune amministrazioni in ragione dell'attrazione presso gli organismi comunitari delle potestà normative e di indirizzo; infine, ed è il tratto peculiare della cooperazione, si registra il moltiplicarsi di forme di collaborazione e coordinamento tra autorità nazionali e comunitarie, sia nella fase di partecipazione alle politiche che di elaborazione delle stesse; alla necessità di collegamento si è cercato di far fronte attraverso l'istituzione di uffici specificatamente preposti alla cooperazione comunitaria.

[418] Nella gestione dei fondi comunitari tale fenomeno è schematizzato dalla migliore dottrina secondo fasi ben precise; esso, in particolare, in tale ambito, ha un proprio fondamento nella necessità di operare in partnerariato tra Stati ed Unione Europea, giacchè lo scopo precipuo dei fondi è appunto quello di coadiuvare lo sviluppo nelle zone maggiormente disagiate nel paese; segnatamente le diverse fasi sono quella di programmazione (elaborata in sede europea ma sulla base di risultanze proprie derivanti dalle distinte esperienze nazionali), istruttoria, decisoria (propria soltanto della dimensione europea), attuazione (nazionale) e di controllo.

In secondo luogo, all'unicità della funzione, corrisponde una pluralità di soggetti titolari; nel modello della co-amministrazione, le ragioni alla base di tale scelta si rinvengono, tradizionalmente, anzitutto nella necessità di mutuo controllo e nella volontà, da parte degli organismi nazionali, di preservare la propria autonomia ed indipendenza; in secondo luogo, nell'opportunità di localizzare gli interessi della comunità in ambito nazionale; infine in ragioni di economicità essendo preferibile utilizzare le risorse organizzative ed umane già disponibili piuttosto che utilizzare risorse *ex novo*; le tre ragioni elencate possono essere traslate nel sistema dei rapporti tra Corte europea e sistema dei controllori nazionali.

In terzo luogo, alla contitolarità della funzione consegue anche l'identità del fine ultimo: la dottrina sottolinea a questo proposito, quale obiettivo generale la costituzione del mercato unico ovvero di un compiuto sistema istituzionale: orbene, è evidente che l'esercizio congiunto della funzione di controllo contribuisce alla realizzazione di detta finalità.

Ulteriore aspetto della coamministrazione è quello secondo cui è necessaria l'espressa attribuzione, da parte della normativa comunitaria, di compiti specifici ad organismi nazionali; nonostante non in via puntuale difetti una disposizione normativa europea che conferisca potere in materia, orbene, nell'ordinamento si sottolinea il rilievo dell' art. 248 Trattato CE è, come visto, sancito il principio di leale collaborazione tra Corte istituzioni di controllo stati membri; inoltre viene previsto che l'istituzione europea svolga i propri controlli in collegamento con gli organismi nazionali.

In definitiva, pur non essendovi, nell'ipotesi in esame una reale attribuzione dei poteri, ma solo un riferimento alla collaborazione, è inevitabile che il complesso delle disposizioni debba essere interpretato nel senso di riconoscere un autonomo *spatium* incomprimibile dalle legislazioni nazionali a beneficio delle stesse Corti.

La dimensione della coamministrazione è visibile anche in relazione a due differenti fattori, il primo strutturale, il secondo funzionale: segnatamente, a quest'ultimo proposito, tale modello implica, in via generale, la costituzione di uffici di raccordo tra i varii organismi nazionali ed europei nonché, congiuntamente, il progressivo emergere di procedimenti composti, in cui si registra una fase europea ed una nazionale, sottoposti ad una serie di principi e regole comuni.

Sotto il primo profilo, nel caso delle istituzioni di controllo, a livello organizzativo si registra generalmente l'istituzione di un ufficio-sezione preposto specificatamente all'esercizio di una funzione espressione anche e soprattutto di un interesse pubblico di dimensione europea, quale appunto il corretto ed efficiente utilizzo dei fondi comunitari: si tratta della sezione per gli affari comunitari ed internazionali. Parallelamente, su un piano europeo, si sottolinea, la costituzione di

organismi quali il Comitato di contatto, aventi lo specifico compito di elaborare linee guida e direttive comuni agli organi di controllo degli Stati membri.

In definitiva, dunque, anche il sistema dei controllori ha subito numerose modifiche di uffici e di organizzazione in seguito allo sviluppo di procedure comuni e all'emersione di interessi congiunti.

Sotto il secondo profilo, a livello dinamico, si sottolinea la presenza sia dell'elaborazione di procedimenti in cui intervengono congiuntamente i due controllori sia di una progressiva emersione di regole comuni: sul punto è tuttavia necessario distinguere.

La costituzione ed emersione di regole comuni si configura oggi quale processo già ampiamente avviato: le difformità relative ai diversi *modus procedendi* delle diverse istituzioni nazionali infatti, che pure ancora si registrano, hanno una propria specifica ragion d'essere nelle diverse tradizioni storico culturali, nonché, parimenti, nell' opportunità di distinguere i singoli procedimenti in ragione delle difformità dei procedimenti da controllare.

Il procedimento di controllo congiunto tra la Corte europea e le istituzioni nazionali non è, viceversa, disciplinato, in modo puntuale; al contrario, sono stati stabiliti alcuni principi generali; è auspicabile un intervento ulteriore del legislatore (comunitario e nazionale) per una migliore definizione delle procedure, anche se, è dar ritenere, queste non debbano pregiudicare l'elasticità e la necessaria celerità per un esercizio efficiente ed efficace della funzione.

L'inquadramento del sistema dei controlli nell'ambito teorico della co-amministrazione si pone tuttavia anche in termini problematici o, quantomeno, esso si configura su alcuni punti, anche fondamentali, non esauriente in ordine all'esplicazione del rapporto tra Corte europea e corti nazionali.

In primo luogo, a livello funzionale, si sottolinea come, in dottrina, il paradigma per la definizione concettuale della co-aministrazione sia costituito dalla funzione esecutiva o amministrativa *tout court*: a base del modello si pone dunque l'azione dei pubblici poteri, nazionali ed europei, finalizzata alla realizzazione di obiettivi di interesse generale, definiti in sede europea, attraverso l'utilizzo di risorse e fondi; al contrario, il controllo è attività peculiare, di natura ausiliaria, di controversa natura, e non direttamente riconducibile allo schema della funzione esecutiva.

In secondo luogo, a livello strutturale, permangono numerose differenze organizzative tra i distinti soggetti esterni preposti al controllo sulla finanza pubblica: in altri termini, se è vero che la disciplina europea prevede espressamente un'attività di collaborazione tra le istituzioni di controllo nazionali e la Corte, le prime e la seconda mantengono le proprie peculiarità derivanti dai diversi mandati costituzionali.

In terzo luogo, come accennato, difetta un'attribuzione esplicita in sede europea di compiti e funzioni in capo alle istituzioni nazionali di controllo; a quest'ultimo proposito, le normative si sono adeguate progressivamente alle disposizioni europee ma non vi è stata un'organica disciplina sovranazionale.

Le difficoltà dell'inquadramento del rapporto tra Corte europea ed istituzioni nazionali di controllo entro il modello della co-amministrazione derivano anche dalla compresenza di elementi ulteriori che potrebbero astrattamente caratterizzare in modo diverso il modello di relazioni in esame; fra questi, in particolare il cd. "concerto dei regolatori"[419].

A quest'ultimo proposito, si sottolinea infatti, oltre che la presenza di una funzione di interesse comunitario attribuita congiuntamente alle Istituzioni di controllo nazionali e alla Corte dei conti europea, la costituzione, a livello europeo, di un organismo, quale il Comitato di contatto, caratterizzato dalla compresenza di esponenti della Corte europea e nazionale: detto organismo, attraverso le proprie direttive mira anzitutto a coordinare ed attuare il controllo tra i diversi soggetti regolatori, sia pure attraverso strumenti di *soft-law;* in secondo luogo, esso consente l'interscambio culturale tra i diversi componenti delle istituzioni di controllo, determinando *de facto* la formazione di una condivisa "cultura del controllo", necessaria premessa per l'elaborazione normativa.

La realizzazione di un concerto europeo di regolatori implica tuttavia, secondo le ricostruzioni in dottrina, un forte accentramento dell'organo centrale a composizione mista, che non avviene nel caso di specie, nonché l'unitarietà sul piano funzionale e strutturale, che nel settore in esame, come analizzato, è soltanto tendenziale.

Parallelamente, interessanti analogie possono riscontrarsi con il fenomeno della costituzione di Autorità indipendenti a livello europeo e della formazione e sviluppo di relazioni progressivamente sempre più intense di esse con gli organismi indipendenti istituiti a livello nazionale: la problematicità nell'individuazione di caratteri comuni di quest'ultima *species* escludono però che possa probabilmente trattarsi di un "modello".

In definitiva, a livello europeo, la funzione di controllo viene esercitata da un'istituzione neutra ed indipendente, quale la la Corte dei Conti europea e, congiuntamente, dalle diverse Istituzioni di controllo nazionali: quest'ultime dunque svolgono, al contempo, sia la funzione prevista originariamente dai diversi ordinamenti statali, sia quella specificamente rivolta alla verifica del corretto ed efficace utilizzo dei fondi comunitari e alla regolare acquisizione delle

[419] Non sembra, viceversa esserci possibilità per l'integrazione decentrata; in quest'ultimo modello infatti, pur registrando la contitolarità della funzione in capo ad un soggetto europeo e ad altri nazionali, difetta l'unitarietà funzionale e strutturale tra i diversi organismi caratterizzanti il sistema dei soggetti controllori; essa implica inoltre una normativa particolarmente puntuale volta ad uniforme dei diversi soggetti; S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1999, 321; dello stesso autore *L'arena pubblica. Nuovi paradigma per lo Stato.* in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 2001, 601. Sul punto cfr. anche , CHITI FRANCHINI, *op. cit.* 2003, 100.

entrate; quest'ultima attività, pur prevista dalle leggi nazionali, risulta peraltro essere fortemente influenzata dalla normativa comunitaria.

In ordine alla normativa europea che costituisce parametro per l'attività della funzione di controllo, a quest'ultimo proposito, rilevano anzitutto, le disposizioni della normativa primaria (trattati) e secondaria (regolamenti), in cui sono contenuti principi come la buona gestione finanziaria ovvero le puntuali limitazioni del patto di stabilità; a livello procedurale, si sottolineano le direttive della Corte dei Conti europea e gli accordi e le intese del Comitato di contatto, costituenti un vero e proprio *soft-law* volto ad incidere sul *modus procedendi* della Corte dei Conti italiana e delle istituzioni nazionali.

A quest'ultimo proposito si sottolinea che i parametri della funzione di controllo esercitata dall'insieme dei controllori siano non propriamente giuridici ma al contrario economici o di scienze amministrative ed aziendali.

Da un'analisi dell'attività delle istituzioni di controllo, emerge altresì con evidenza come il rapporto tra dimensione europea e nazionale non sia quello della gerarchia ma della integrazione ed interdipendenza tra le Istituzioni: solo in tal modo si consente la piena realizzazione degli obiettivi europei senza ledere l'autonomia di istituzioni che sono titolari di un proprio *spatium* nei rispettivi ordinamenti.

Ciò determina la costituzione di un vero e proprio "sistema a rete", delineato nella normativa comunitaria e recepito, sia pure in modo talora difforme, dai diversi Stati membri; tale modello di rapporti si coniuga perfettamente con l'istituzione del Comitato di contatto, organismo paritario e composito, tra i diversi esponenti delle Corti nazionali.

L'unicità della funzione, stabilita in sede europea, non impedisce, inoltre, come visto, né la persistenza di differenze strutturali né disomogeneità funzionali tra le varie istituzioni.

Il sistema dei controllori presenta, in definitiva, caratteri propri ed autonomi rispetto alle altre tipologie di integrazione comunitaria: la riconducibilità di esso alla coamministrazione assume quindi un valore essenzialmente descrittivo, ne evidenzia alcuni tratti peculiari ma non ne esaurisce, come visto i contenuti; è da ritenere, più correttamente, anche in ragione delle specificità dei soggetti operatori, esso costituisca un *unicum* nel processo di formazione del diritto amministrativo europeo.

OSSERVAZIONI CONCLUSIVE

L'evoluzione della funzione di controllo della Corte dei Conti, osservazioni conclusive e profili critici

Le trasformazioni della funzione di controllo della Corte dei Conti si sviluppano in relazione a tre distinti fenomeni ancora *in itinere* che costituiscono delle coordinate entro cui inquadrare l'azione dell'organo in esame; in primo luogo, la trasformazione della pubblica amministrazione, oggi orientata verso un'accentuazione dei profili economici ed aziendalisti dell'azione, in vista dei risultati e degli obiettivi da perseguire; in secondo luogo, il riconoscimento, a seguito della l. cost. 3/2001, di un'autonomia particolarmente ampia a beneficio delle Regioni e degli enti locali, non più questi ultimi, subordinati gerarchicamente allo Stato; infine il processo di formazione dell'Unione Europea fondata sul piano economico, politico e giuridico, con l'incremento delle risorse finanziarie proprie e non derivate dai singoli Stati.

Le trasformazioni in esame influenzano il ruolo della Corte sia sotto il profilo funzionale che, strettamente connesso, sotto quello organizzativo – strutturale, rispetto all'originario modello.

I profondi cambiamenti della P.A., implicano, anzitutto, come visto, in ragione dei caratteri di accessività ed ausiliarietà della funzione in oggetto rispetto all'azione amministrativa cd. "principale", l'affermazione di nuove metodologie di controllo, improntate alla verifica dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione dei pubblici poteri; ciò ha comportato anche l'istituzione di nuclei di valutazione interni ai diversi uffici, preposti alla verifica dell'attività sotto il profilo della realizzazione degli obiettivi prefissati; a tali fenomeni è strettamente connessa la valorizzazione, all'interno delle strutture di vigilanza e della stessa Corte dei Conti, di professionalità diverse rispetto a quelle giuridiche.

Specificatamente, in ordine alle nuove modalità di controllo, deve essere rimarcata la differenza tra il controllo di carattere *strictu sensu* finanziario, da un lato, incluso nell'ambito più vasto della legittimità e avente ad oggetto sia la regolarità e la correttezza nell'esposizione dei dati contabili sia il rispetto di dati vincoli di bilancio, e, dall'altro, quello gestionale, preordinato viceversa alla verifica dei risultati raggiunti da parte dell'amministrazione e fornire un giudizio complessivo in ordine all'efficienza dell'azione amministrativa presa in esame nell'attività di vigilanza: è evidente tuttavia la presenza di interconnessioni e collegamenti tra le diverse tipologie di controllo.

In secondo luogo, il riconoscimento di uno spazio di autonomia particolarmente ampio agli enti del governo territoriale, oggi sancito ex art. 114 della Costituzione con una formula assai

significativa secondo cui "*La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*" si è tradotto, anzitutto nell'abrogazione espressa delle disposizioni concernenti i controlli esterni di legittimità e merito su regioni ed enti locali dei controlli.

La riforma costituzionale ha comportato, quale rilevante corollario, l'affermazione del principio di leale collaborazione nelle modalità operative delle attività di controllo aventi ad oggetto gli atti e l'attività degli enti territoriali; l'azione della Corte dunque, si esplica prevalentemente attraverso la previsione di moduli partecipativi nel corso del procedimento di controllo: tra questi, in particolare, la programmazione del controllo, l'adozione di Manuali in cui sono esplicate le concrete modalità operative del controllo, lo sviluppo di una fase prodromica, di concertazione con gli enti territoriali ovvero gli organi rappresentativi, come il Consiglio delle autonomie locali, in cui addivenire, in modo concertativi, alla definizione del controllo stesso.

Il giudizio finale della Corte consiste, inoltre, in *report* o valutazioni complessive sull'azione degli enti territoriali, in relazione al rispetto di parametri di efficienza, efficacia economicità, ovvero del Patto di stabilità: esso non è più quindi di carattere repressivo conformativo, quantunque, si sottolinea, specialmente con riferimento ai profili finanziari come un esito negativo possa comportare effetti pregiudizievoli sulla successiva attività economica (divieto di assunzioni, divieto di accesso al mercato di capitali).

A livello strutturale, quale conseguenza diretta della riforma intervenuta a seguito della l. cost. 3/2001, si segnala lo sviluppo delle Sezioni Regionali della Corte, i cui componenti possono essere nominati in parte anche da Regioni o dal Consiglio delle autonomie locali, nonché, parimenti, l'accentuato rilievo della sezione Autonomie della Corte stessa.

Il modello delineato si riverbera, peraltro, a livello funzionale, nella distinzione classica, che oggi assume una maggiore e specifica rilevanza tra controllo sulla gestione, da un lato, affidato all'autorità esterna all'amministrazione, neutrale e storicamente indipendente quale la Corte dei Conti, e controllo di gestione, dall'altro, esercitato dagli uffici interni alle diverse strutture, mirante a correggere "in tempo reale" eventuali difformità e posto vicino agli organi di indirizzo: in particolare, secondo un'efficace ricostruzione in dottrina, quest'ultimo sarebbe oggi espressione del principio di autonomia, mentre, al contrario, il controllo della Corte dei Conti garantirebbe il principio di unità.

Il terzo fattore di cambiamento, il processo di integrazione europea, influenza la funzione in oggetto sotto un duplice versante; in primo luogo, esso determina, a livello funzionale, l'inserimento, tra i parametri, di alcuni principi (quali la sana gestione finanziaria) o elementi strettamente quantitativi (il patto di stabilità), che dovranno essere rispettati sia dai governi

nazionali sia dalle articolazioni interne, come le regioni e gli enti locali, durante la fase esecutiva e di gestione delle risorse.

A livello strutturale, si sottolinea invece la costituzione di una rete di rapporti e relazioni tra l'organismo di controllo europeo (la Corte Europea) e le istituzioni nazionali di controllo, di ancora incerta definizione: segnatamente, all'interno di queste ultime si segnala la costituzione di sezioni o uffici specificamente preposti al monitoraggio e alla vigilanza sui fondi di derivazioni comunitaria.

Il modello relazionale instaurato potrebbe genericamente essere ascritto, *mutatis mutandis*, a quello della co-amministrazione di cui sussistono alcuni rilevanti caratteri: l'attribuzione della medesima funzione a soggetti distinti, l'uno europeo e l'altro nazionale, la pluralità di soggetti titolari, l'identità della finalità della funzione svolta dal soggetto europeo e quello nazionale, ossia il controllo sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse comunitarie; è evidente che, nel caso di specie, potrebbe correttamente parlarsi di co-controllo in quanto l'azione che viene svolta congiuntamente non è *strictu sensu* amministrativa, intesa come di attuazione diretta o indiretta di pubblici interessi, secondo modalità predefinite a livello normativo, attraverso l'utilizzo di pubblico denaro, ma appunto è quella particolare del controllo.

Il processo di integrazione europea influenza sotto un terzo aspetto l'attività della Corte nazionale ossia quello procedimentale: l'organo europeo, direttamente, ovvero attraverso il Comitato di Contatto, composto di soggetti espressione delle diverse autorità nazionali di controllo, emana direttive in ordine all'esecuzione e svolgimento del controllo. Le direttive sul controllo si pongono sia come regole e principi di carattere metodologico sia, afferiscono al contenuto della vigilanza, con segnalazione di settori particolarmente critici e in cui è necessario operare il monitoraggio.

La dimensione europea, in definitiva, influenza il processo di trasformazione nazionale della Corte dei Conti non soltanto in ordine ai diversi parametri da seguire, ma anche, specificatamente sul *modus procedendi* della Corte.

Le tre linee direttive indicate (mutamento dei caratteri dell'amministrazione, riforma in senso federale dello Stato e processo di integrazione europea) non devono essere considerate quali fenomeni separati ed autonomi, ma al contrario, esse si intersecano e risultano essere interdipendenti: insieme, quindi, contribuiscono al mutamento dei caratteri della Corte dei Conti.

Sotto un primo profilo, il nuovo controllo sulla gestione effettuato dalla Corte, avente il primo formale riconoscimento legislativo generale in tempi relativamente recenti, ossia, nella l. 20/1994, e successivamente, precisato dalla legislazione ordinaria (l.131/2003 e leggi finanziarie partire al 2001), infatti, non si pone soltanto quale logica conseguenza di una trasformazione dell'amministrazione, non più legata esclusivamente al momento della legalità formale ma orientata

al risultato e all'efficace utilizzo delle risorse economiche: esso viene ad essere, più specificatamente e al medesimo tempo, anche lo strumento ottimale per l'esercizio del controllo sulle autonomie territoriali, come indicato dalla stessa Corte Costituzionale con la nota sentenza 29/1995, ben prima della legge Cost. 3/2001.

A quest'ultimo proposito, si sottolinea, in tanto è possibile un riconoscimento dell'autonomia in quanto si sia delineata una funzione di controllo attribuita ad un organo terzo, proprio della Repubblica, e non soltanto dello Stato amministrazione, a garanzia del rispetto di obiettivi e principi costituzionali quali il buon andamento e l'imparzialità della P.A. cui sono evidentemente soggetti anche gli enti territoriali.

In secondo luogo, sotto altro profilo, la fissazione di parametri economici a livello europeo, direttamente applicabili anche allo Stato italiano e alle sue articolazioni interne, costituisce l'*ubi consistam* principale in ragione di cui fondare oggi, appunto, una *potestas vigilandi* della Corte nei confronti delle autonomie territoriali: in questo senso, peraltro è la giurisprudenza costituzionale, che, pur in assenza di una legge quadro sul federalismo fiscale, ha affermato la legittimità di un sistema di controllo così delineato proprio in base del necessario rispetto di quanto stabilito in sede europea.

I profili europei si connettono quindi strettamente sia alla nuova "morfologia" dell'amministrazione pubblica sia alla riforma del Titolo V, e delineano l'affermazione del nuovo modello strutturale e funzionale di controllo.

Parimenti, si sottolinea che accanto a questi tre principali elementi di trasformazione, si registrano cambiamenti, non meno importanti, ma che restano, almeno *prima facie*, "sottotraccia" e si innestano sui primi, avendo su questi ultimi il proprio *ubi consistam* e che contribuiscono a delineare le nuove forme e modalità del controllo.

In ordine al profilo del controllo di legittimità, se da un lato è esatto ritenere come esso sia oggi in una fase recessiva nella sua forma classica, ossia quella di carattere preventivo e repressivo, dall'altro si evidenziano due distinti elementi: in primo luogo, permane pur sempre un giudizio di legittimità *ex ante*, da parte della Corte, nei confronti degli atti maggiormente rilevanti posti in essere dall'amministrazione, che determinano un esborso di denaro pubblico particolarmente rilevante (atti di programmazione, generali, di organizzazione) ex art. 3 c.4 l.20/1994.

In secondo luogo, sussiste una valutazione sulla conformità al paradigma normativo nella stessa valutazione *ex post* ossia nel momento del giudizio sulla gestione dell'ente: come affermato dalla stessa Corte dei Conti in recenti delibere, il controllo sulla gestione, implica infatti quale precondizione, l'accertamento di eventuali irregolarità giacchè in tanto è possibile una valutazione

complessiva in termini di efficienza efficacia ed economicità dell'azione in quanto in essa sia inclusa anche una considerazione in ordine alla regolarità e al rispetto delle norme.

Si innesta, a tal proposito, una riflessione più ampia circa il valore della legalità nell'ambito delle procedure di controllo della Corte: questa oggi non rileva più esclusivamente come valore in sé ma, al contrario, costituisce anche un indice significativo per la verifica del rispetto di altri principi fra i quali, particolarmente rilevante, quelli di derivazione finanziaria; in definitiva, sul punto, l'accertamento della legalità è oggi strumentale al rispetto di altri valori.

In secondo luogo, a livello strutturale, a seguito della legge 131/2003 e delle successive leggi finanziarie, la Corte dei Conti vede rafforzata la sua posizione di centralità nell'ordinamento della Repubblica, già peraltro riconosciuta nella sentenza Corte Cost. 29/1995 e precisata, in tempi più recenti dalla successiva giurisprudenza costituzionale (*ex multis* C. Cost. 417/2005 e 179/2007): malgrado anche al Ministero delle Finanze venga comunque riconosciuta una funzione di coordinamento implicante al'esercizio di un potere di controllo nei confronti delle amministrazioni territoriali in ragione della salvaguardia dei profili di unitarietà dell'ordinamento, la Corte si pone quale organo dotato di terzietà ed indipendenza e, conseguentemente, in grado di controllare l'azione amministrativa degli enti territoriali con minor pericolo di lesione dell'autonomia politica ed economica loro attribuita rispetto ad un apparato ministeriale.

Alla centralità della Corte consegue altresì la valorizzazione dei raccordi interistituzionali, nonché specificatamente, dei rapporti tra uffici interni di controllo dei diversi enti, e le sezioni regionali: le leggi finanziarie, a riguardo, stabiliscono infatti specifici obblighi di trasmissione di dati, relazioni, a carico degli organi di revisione e controllo interni, verso le sezioni competenti.

La Corte Costituzionale (267/2006) ha riconosciuto la legittimità di organi, istituiti a livello regionale per l'esercizio di una funzione di controllo esterno, sia finanziario che gestionale, sull'attività degli enti locali nel territorio di riferimento; la scelta, che ha sicuramente il pregio di garantire alle Regioni uno strumento ulteriore per esercitare in modo maggiormente efficace la propria autonomia finanziaria, rende però maggiormente perplesso il quadro dei controlli nell'ordinamento: segnatamente, essa si pone, anzitutto, in modo problematico con la previsione di parità tra enti del governo territoriale stabilita ex art. 114 Cost., nonché, in secondo luogo, implica il rischio di sovrapposizioni di competenze tra i diversi soggetti titolari del potere di vigilanza.

A quest'ultimo proposito, al fine di sottolineare il valore specifico della funzione attribuita alla Corte dei Conti, giova compiere una riflessione maggiormente approfondita circa il ruolo e le finalità del controllo finanziario e gestionale esercitato da essa: il controllo della Corte dei Conti non è preordinato più esclusivamente a verificare la conformità dell'azione amministrativa alla disciplina legislativa, ovvero a decisioni assunte in sede di assemblea parlamentare; al contrario,

come visto, il giudizio sull'azione è oggi anzitutto rivolto alla verifica del perseguimento degli obiettivi della stessa ovvero all'efficiente (oltre che corretta e regolare) spendita di pubblico denaro; Stato, enti territoriali, ed altri soggetti pubblici sono dunque sottoposti ad una valutazione maggiormente articolata anche in base a parametri di derivazione economica-aziendale: conseguentemente, essa si pone quale strumento di primario rilievo per la realizzazione ed il funzionamento del cd. Stato sociale.

In particolare, in questa fase storica caratterizzata da un elevato debito pubblico e dalla necessità di riduzione di esso in breve tempo, anche a causa dei vincoli ed i parametri di Maastricht, è evidente la necessità di rafforzare un controllo neutrale sul corretto ed efficiente utilizzo delle risorse, nonché, parimenti, sulla realizzazione degli obiettivi dell'azione amministrativa.

Strettamente connessi al corretto utilizzo delle risorse disponibili, e dunque alla vigilanza sull'utilizzo delle risorse stesse, sono, evidentemente, in ragione di quanto esposto, lo stesso principio di eguaglianza ex art. 3 Cost, nonchè i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che ex art 117 2° c. lett. p) che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale; essi richiedono l'intervento di un organismo neutro, indipendente e imparziale che non soltanto censuri le eventuali illegittimità nell'azione amministrativa ma, sappia indirizzare l'azione dei pubblici poteri verso nuovi modelli di efficiente ed armonioso sviluppo.

Ai diritti sociali, si correlano inoltre anche i diritti di ultima generazione che, attraverso il controllo della Corte dei Conti, dovranno essere rispettati: in particolare, quello al corretto utilizzo delle risorse pubbliche, nonché ad avere una buona amministrazione oggi riconosciuti come propri di ciascun cittadino e riconosciuto anche dal Trattato di Nizza.

La funzione di controllo della Corte si pone altresì quale elemento indefettibile per la stessa attuazione dei principi dell'art. 119 Cost. con particolare riferimento al fondo di perequazione di cui al terzo comma e alle misure speciali per le aree in difficoltà di cui al quinto comma: in tanto è possibile garantire l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, sia sul piano delle entrate che su quello delle spese in quanto, attraverso lo strumento del controllo, sia possibile preliminarmente delineare un quadro complessivo della finanza nazionale in cui siano ben individuate gli elementi di criticità a livello territoriali; la funzione di vigilanza e monitoraggio è prodromica, in questi casi, al suggerimento di ipotesi di correzione e miglioramento a beneficio degli enti in difficoltà.

In definitiva, sul punto, in assenza di una funzione di controllo pienamente sviluppata non sarebbe possibile garantire lo stesso principio di unità della Repubblica, né elaborare politiche economiche efficaci.

In casi di particolari gravità, quali la minaccia dell'unità giuridica economica e il rispetto dei diritti, inoltre, l'esercizio degli stessi poteri sostitutivi, di cui alll'art. 120 Cost., può avere quale

presupposto le conclusioni del controllo svolto dalla Corte dei Conti: l'intervento del Governo, straordinario rispetto al normale riparto di competenze tra centro e periferia, dovrebbe fondarsi preferibilmente su un accertamento effettuato da un organo terzo ed imparziale quale la Corte.

Le finalità del controllo della Corte assumono quindi caratteri profondamente diversi rispetto al passato, anche recente: a ben vedere, alla base della funzione principale esercitata della Corte, è l'obiettivo di garantire la complessiva tenuta del sistema finanziario e, conseguentemente, malgrado il tema non sia stato forse ancora sviluppato adeguatamente, anche il rispetto dei principi di carattere sociale compatibilmente con il nuovo assetto federale della Repubblica; il rilievo degli obiettivi comporta altresì che alla relazione possa attribuirsi, da parte del legislatore, non soltanto un valore di report, pur rilevante, ma anche alcuni effetti preclusivi nei confronti delle amministrazioni locali particolarmente poco "virtuose".

In ragione di quanto esposto, è dunque indubbiamente riduttivo enucleare *tout court* la posizione della Corte dei Conti quale quella di organo ausiliario delle Camere in ordine alle verifiche e agli accertamenti sui conti pubblici: ciò, in primo luogo giacchè il rapporto di ausiliarietà si esplica anche nei confronti delle Regioni e degli enti territoriali, sia nei confronti delle assemblee elettive, cui sono rivolti i referti dell'attività di vigilanza, sia degli esecutivi, nel momento dell'attività consultiva oggi espressamente riconosciuta dall'art. 7 della l. 131/2004.

La Repubblica delle autonomie implica quindi, anzitutto, il riconoscimento di un parallelismo tra il rapporto intercorrente tra le sezioni centrali e il Parlamento da un lato, e quello relativo ai Consigli regionali e le sezioni locali dall'altro: segnatamente, a quest'ultimo proposito, si sottolinea il rilievo del Consiglio della autonomie locali, organo rappresentativo dei singoli enti nell'ambito della regione; evidenti ragioni di opportunità, fra cui *in primis*, l'eccessiva frantumazione degli enti territoriali, inducono a valorizzare necessariamente il rapporto tra un unico organismo rappresentativo di più enti e la locale sezione della Corte

Sussiste tuttavia una ragione più profonda che segna il definitivo superamento del modello funzionale e strutturale "classico" della Corte, ancorato allo schema della democrazia rappresentativa nel rapporto con le Camere, e declinato secondo il carattere della funzione ausiliaria propria di un organo tecnico nei confronti delle assemblee rappresentative.

La pubblicazione e l'accessibilità dei risultati dell'attività di referto della Corte, si rivolgono oggi (o dovrebbero rivolgersi) anzitutto, infatti ai cittadini e alle collettività, diretti destinatari degli atti in questione: ciò, peraltro, coerentemente con le nuove dinamiche della democrazia partecipativa (tradotta da Benvenuti con la felice espressione di *demarchia)*, per cui, l'intervento dei cittadini nella gestione della *res publica* non si esplica più soltanto nel momento elettorale, ma, al

contrario, anche in momenti ulteriori: ciò oggi è maggiormente rafforzato in ragione del principio di sussidiarietà orizzontale, sancito nell'art. 118 4° c. Cost..[420]

La possibilità di agire per finalità di interesse generale, riconosciuta ai cittadini singoli e associati, e l'obbligo giuridico, per le amministrazioni pubbliche, di favorire detta attività, determina un nuovo modello relazionale tra cittadini e amministrazione: ciò determina la necessità che i referti del controllo, circa l'efficienza e efficacia dell'agire amministrativo, siano resi noti con le dovute modalità anche ai soggetti privati che operano in settori di interesse generale.

La Corte di Conti potrebbe porsi, quindi, in questa ottica, anche quale garante nei confronti delle autonomie sociali, atteso l'interesse di queste ultime ad un pieno ed efficiente utilizzo delle risorse da parte degli enti territoriali, coerentemente peraltro con i recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale che riconosce loro uno spazio garantito nell'esercizio delle attività di interesse generale: la Corte dei Conti assume, in definitiva, sul punto, propriamente il ruolo di organo della Repubblica, non soltanto in quanto ausiliaria anche delle autonomie locali, ma anche per il legame che assumerebbe verso le formazioni sociali.

L'emersione di soggetti privati nell'esercizio di attività di interesse generale e la destinazione ad essi di risorse derivanti dalla fiscalità generale attraverso lo strumento del cinque per mille, comporta tuttavia, parallelamente anche l'opportunità di una vigilanza anche sull'azione di detti soggetti.

L'incremento dell'esercizio del controllo sugli enti locali e il suo carattere collaborativo, la necessità che i risultati di detto controllo siano resi noti e comunicati anche al Parlamento e al Governo, l'introduzione di parametri quali direttamente derivanti da norme europee o elaborati con la Corte europea, l'emersione delle formazioni sociali determinano, complessivamente la "frantumazione" della struttura della Corte quale soggetto statale, già avviata a metà anni novanta.

Il processo di trasformazione sinteticamente delineato implica due distinti fenomeni: in primo luogo la necessità di elaborare una procedimentalizzazione dell'attività e, in secondo luogo, speculare rispetto al primo, l'opportunità di mantenere un certo grado di flessibilità nell'organizzazione e nel funzionamento della Corte stessa; a quest'ultimo proposito, ad esempio, la moltiplicazione delle sezioni di controllo non può indurre infatti a ritenere che esse possano operare separatamente, senza alcun legame: al contrario esse devono agire ed operare tra loro in modo congiunto e coordinato, favorendo l'interscambio di informazioni, nonché in base a direttive di coordinamento delle sezioni centrali.

Sotto il profilo funzionale, la procedimentalizzazione del controllo della Corte, intesa come insieme di principi e regole relative al controllo stesso della Corte, dovrà riguardare dunque non

[420] F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994.

soltanto l'attività di vigilanza della Corte in quanto tale, ma, più specificatamente, anche il rapporto tra le diverse sezioni del controllo al fine di migliorare progressivamente efficienza ed efficacia della Corte.

E' bene precisare altresì che le regole dei procedimenti di controllo della Corte dei Conti, sono oggi poste soltanto in misura ridotta dalla legislazione di settore; al contrario, esse sono individuate in via prevalente dall'organo di controllo stesso mediante esercizio della sua autonomia regolamentare: ciò, in particolare, attraverso specifiche linee guida e direttive emanate dalle sezioni Riunite, ovvero, con specifico riferimento agli ambiti di competenza di riferimento, dalla sezione Autonomie per quanto concerne il controllo sugli enti locali, e alla sezione affari internazionali e comunitari, in relazione alle procedure di controllo sui fondi strutturali di derivazione europeo.

L'organo di controllo pone dunque esso stesso dei criteri e delle modalità operative: tale *modus operandi* non soltanto è funzionale ad un migliore esercizio della funzione di controllo stessa, ma è coerente con la posizione di organo costituzionalmente garantito.

La procedimentalizzazione, in ogni caso, non dovrà porsi in modo particolarmente puntuale: ciò al fine di garantire la necessaria flessibilità che richiede un moderno esercizio della funzione; fin tanto che il controllo aveva i caratteri repressivi e conformativi era auspicabile la rigida predeterminazione di parametri; nel caso di una funzione di "vigilanza collaborativa" sull'azione amministrativa, e di una valutazione circa il rispetto di parametri e principi "aperti", al contrario, è preferibile lasciare un margine di discrezionalità all'organo di controllo stesso.

Alla funzione di controllo si associa altresì quella consultiva, oggi riconosciuta espressamente dalla legge attuativa del Titolo V: come già rilevato in dottrina, il contenuto di quest'ultima si pone in modo diverso rispetto a quella del controllo, sia sul piano della modalità, in quanto preventiva rispetto all'azione, sia su quello del soggetto ausiliato (governo o amministrazione piuttosto che assemblea elettiva, destinataria della funzione di controllo): in ogni caso, detto riconoscimento è particolarmente rilevante giacchè rafforza il momento collaborativo del controllo stesso.

Le trasformazioni strutturali e funzionali della Corte hanno condotto ad un cambiamento anche dell'esito del procedimento di controllo; in altri termini, il tramonto del controllo di legittimità ex ante e dunque del modello repressivo conformativo si è tradotto, conseguentemente, in una profonda modifica dei caratteri strutturali del provvedimento conclusivo, non più meramente dichiarativo di una conformità-difformità rispetto alla norma, con conseguenze impeditive di efficacia, ma si estrinseca in una valutazione complessiva che riveste i caratteri del referto, quasi un report complessivo dell'azione amministrativa considerata

Sul punto possono essere svolti due osservazioni problematiche.

Anzitutto si pone la questione del valore giuridico che assume il referto: se, e in che termini, esso possa in certo qual modo incidere sulle scelte successive delle amministrazioni destinatarie, limitandone la discrezionalità: l'opportunità di rafforzarne l'efficacia giuridica è dettata in ragione dei valori particolarmente rilevanti posti alla base dell'esercizio del controllo della Corte.

In secondo luogo, con riferimento ai controlli strettamente finanziari, la legislazione già riconosce effetti giuridici sia pure su piani diversi: segnatamente, all'accertamento del mancato rispetto del Patto di Stabilità l'ordinamento riconnette alcune conseguenze fra cui, ad esempio, le più rilevanti il cd. "blocco delle assunzioni" (su cui è intervenuta tuttavia, in modo parzialmente critico la Corte costituzionale) e la mancata possibilità di accedere al sistema di credito.

Sarebbe riduttivo circoscrivere l'effetto finale del controllo ai soli effetti giuridici ad esso riconducibili, ma, in quanto report sull'azione amministrativa, esso acquisisce valore in ragione della possibilità di influenzare le scelte politiche degli organi esecutivi e di influenzare l'elettorato nella formazione delle assemblee elettive.

In definitiva, il controllo della Corte si pone al centro delle dinamiche di trasformazione quale elemento di mediazione tra principio di autonomia e esigenze unitarie derivanti dall'integrazione europea: la funzione di vigilanza di un'autorità indipendente e neutra, peraltro storicamente preposta all'esercizio del controllo è l'unica in grado di garantire il rispetto dell'autonomia e, al contempo, di preservare i profili unitari essenziali del Paese.

A latere della questione del controllo, si pone la riflessione sul mantenimento della funzione giurisdizionale, non affrontata nella presente trattazione: giova precisare che, il mantenimento di tale attribuzione potrebbe astrattamente porsi in modo conflittuale rispetto ai nuovi caratteri che il controllo ha acquisito, segnatamente sul versante delle autonomie, quale momento collaborativi per il miglioramento dell'azione amministrativa.

Si condivide l'autorevole dottrina che distingue a riguardo tra l'attività di giudizio di conto e il giudizio di responsabilità: la prima è ascrivibile infatti *tout court* alla funzioni di controllo stesse della Corte, sia pure *sui generis*, in quanto non fondata su parametri soggettivi quali il riscontro di colpevolezza degli agenti.

Per quanto riguarda il giudizio di responsabilità, questo deve rimanere ben distinto rispetto all'esercizio della funzione di controllo, sia dal punto di vista organizzativo che funzionale: in caso contrario, qualora sui dati provenienti dall'esito del controllo potesse fondarsi un'azione di responsabilità, da un lato infatti si pregiudicherebbe il diritto di difesa degli eventuali amministratori, dall'altro, si potrebbe vanificare il ruolo collaborativo della Corte nei confronti delle strutture soggette al controllo.

E’ da ritenere comunque, sia necessario un ripensamento complessivo della funzione giurisdizionale della Corte dei Conti, anche in ragione della moltiplicazione dei compiti e delle strutture a livello territoriale.

Verso nuovi paradigmi per la funzione di controllo

L’analisi dei cambiamenti della Corte dei Conti induce a riflessioni più generali in merito alla modifiche della funzione di controllo nel nostro ordinamento.

In particolare, è possibile interrogarsi se, a seguito delle profonde modifiche strutturali e funzionali che hanno coinvolto i soggetti preposti alla funzione di controllo nell’ordinamento, tra cui, *in primis*, la Corte dei Conti, sia oggi possibile in teoria generale configurare in modo diverso, sia pure parzialmente, la stessa funzione di controllo rispetto a quanto elaborato finora dalla dottrina: a tal proposito, si sottolinea che alcune definizioni rese da autorevoli autori in passato, sia pure mantengano ancora attuale una certa forza di suggestione e un importante valore ermeneutico, non sono più in grado di esplicare pienamente l’istituto del controllo; fra queste, *in primis*, la formulazione che in tempi relativamente recenti diede Giannini del controllo come “*verificazione di regolarità di un’attività propria o aliena”*.

Sul punto, la dottrina consolidata ha già individuato alcune linee guida essenziali che, a partire dagli anni novanta descrivono un mutamento dei caratteri della funzione rispetto al passato; a titolo esemplificativo si sottolineano sinteticamente quelle maggiormente rilevanti: dal controllo sul singolo atto alla valutazione sull’azione complessiva dell’amministrazione; dal giudizio di stretta legalità, alla considerazione di parametri ulteriori, di derivazione economica, aziendalista o di scienza dell’amministrazione; dalla preferenza per il momento preventivo a quello successivo; dalla natura repressiva, alla valorizzazione del momento collaborativo, anche mediante i centri di raccordo istituzionale.

Ad esse, tuttavia, negli ultimi anni, è necessario aggiungere ulteriori elementi, emersi nel recentissimo passato non in contraddizione con i precedenti ma che costituiscono un completamento delle linee guida già tracciate.

Anzitutto, giova sottolineare come alcuni elementi strutturali, pur permanendo nella funzione in quanto logicamente indefettibili, siano declinati in modo diverso, secondo una moderna configurazione che ne modifica i caratteri in modo sensibile.

In primo luogo, è riconosciuto storicamente il principio di alterità tra soggetto controllore e soggetto controllato: secondo la nozione originaria in tanto è possibile fondare un’azione di controllo in quanto, siano rinvenibili due soggetti diversi di cui uno ponga in essere una determinata attività amministrativa cd. “principale” e l’altro quella propriamente di controllo, ausiliaria rispetto

alla precedente, di verificazione di quest'ultima in relazione al rispetto di alcuni parametri prefissati (non necessariamente giuridici); a quest'ultimo proposito, come noto, progressivamente, all'interno della dottrina, sulla scorta dell'esperienza maturata nell'amministrazione, si è distinto concettualmente a riguardo tra controlli interni ed esterni, in base al diverso rapporto intercorrente tra i due distinti soggetti del controllo.

Orbene, anche quest'ultima distinzione oggi si pone in modo problematico atteso che per molte fattispecie normative risulta essere particolarmente arduo discernere quando un controllo sia esterno piuttosto che interno, ossia quando il soggetto titolare dell'attività di vigilanza si ponga nell'ambito della medesima amministrazione sottoposta a controllo.

Tra le ipotesi maggiormente problematiche, a livello europeo, ad esempio, è dubbia la collocazione del controllo svolto dalla Commissione nei confronti degli Stati membri in ordine all'utilizzo dei fondi comunitari; parimenti, a livello locale, il ruolo e la posizione dei revisori dei conti dei singoli enti è sicuramente di incerta definizione: sarebbe preferibile, sul punto, dunque tralasciare la rigida contrapposizione tra controlli esterni ed interni e al contrario, favorire un'analisi che valorizzi le diverse gradualità e modulazioni nell'ambito delle relazioni tra i soggetti dell'ordinamento.

Circa il rapporto tra controllore e controllato, inoltre, oggi esso si declina secondo moduli diversi dal passato e non direttamente riconducibili agli schemi classici equiordinazione-subordinazione (ad esempio, storicamente, il controllo statale nei confronti degli enti territoriali era ascrivibile al modello gerarchico, pur temperato, almeno a partire dall'adozione della Costituzione repubblicana dal principio di autonomia): questi ultimi modelli comportavano che il controllante operasse, almeno tendenzialmente, *uno acto* e si ponesse su un piano nettamente distinto rispetto al soggetto sottoposto.

Al contrario, rispetto all'esperienza passata, si registra oggi sia la moltiplicazione dei centri di raccordo stabili, quali il sistema delle conferenze, sia dei momenti di contatto e di confronto temporanei: le relazioni in oggetto, che implicano un dialogo costante tra i diversi soggetti giuridici coinvolti, si sviluppano sia tra controllore e controllato sia tra i controllori interni che quelli esterni.

A quest'ultimo proposito, si aggiunge, il singolo ente non è più soggetto esclusivamente ad un controllore ma, sempre più, sottoposto ad una moltiplicazione di attività di vigilanza che necessariamente, per essere ricomposte a sistema, necessitano di un coordinamento; la complessità del sistema amministrativo non determina soltanto la fine del modello gerarchico ma, parallelamente anche la diffusione di controlli, ciascuno finalizzato a specifici obiettivi; è dunque opportuno, laddove non previste, istituire forme di coordinamento per garantire un quadro complessivo di giudizio.

In secondo luogo, il carattere ausiliario della funzione, in ragione del quale in tanto il controllo può essere esercitato in quanto sia stata precedentemente esercitata un'azione (e, nel caso di specie, un'attività amministrativa) da parte di altro soggetto, deve essere specificato in relazione alle profonde modifiche della funzione stessa: in particolare, se *nulla quaestio* in ordine al rapporto di accessività rispetto all'azione cd. "principale", purtuttavia il controllo oggi si sviluppa in una fase non necessariamente successiva e separata da essa; caratteri, questi ultimi che, appunto, laddove radicalizzati, inducevano parte della dottrina a denominare come "secondaria" la funzione in esame.

Le discipline giuridiche delle moderne forme di controllo prevedono, proprio al fine di migliorarne l'utilità e di valorizzare gli obiettivi, un rapporto costante con i soggetti controllati: ciò determina da un lato che il *modus procedendi* del controllo è influenzato dall'azione principale, dall'altro, assai rilevante, che quest'ultima viene indirizzata (in modo oggi prevalentemente non repressivo-conformativo) dagli esiti del controllo.

Il momento conclusivo del controllo, *a fortiori*, non si traduce più secondo il binomio schematico positivo-negativo ma in relazioni che contengono suggerimenti e valutazioni complessive sull'andamento dell'azione amministrativa proprio al fine di influenzare.

In definitiva, sul punto, la funzione di controllo, si compenetra indubbiamente oggi sempre più nell'azione principale: ciò, ovviamente può condurre ad aspetti problematici per almeno due ordini di ragioni.

Anzitutto è opportuno garantire l'effettivo spazio di autonomia rispetto al "controllore" ai soggetti politici e, per quanto ci interessa, all'amministrazione: la discrezionalità di quest'ultima può essere sindacata sotto il profilo di ragionevolezza ed anche indirizzata ma mai compressa o eliminata; inoltre, è da ritenere, proprio in ragione della funzione collaborativa, la scelta dell'amministrazione nell'ambito di merito può oggi comprendere anche dati derivanti dall'esercizio della funzione di controllo può al massimo.

In secondo luogo, si sottolinea il principio per cui la responsabilità resta in capo all'amministrazione: anche eventuali suggerimenti o funzioni non valgono infatti a ridurre detta responsabilità.

In questo senso, inoltre, la classica distinzione, a livello temporale, tra controlli preventivi e controlli successivi, se non viene eliminata, dall'altro si configura sicuramente meno rilevante per individuare le tipologie dei controlli nell'ordinamento: in ragione di quanto esposto, la natura del controllo moderno, infatti è tendenzialmente "concomitante" rispetto all'azione principale; le relazioni successive (che oggi sono in misura nettamente maggiore rispetto alle verifiche preventive) sono infatti finalizzate, in sostanza, ad influire sulle future azioni della P.A. esse,

dunque, si “saldano” (o dovrebbero saldarsi) con una vigilanza costante nel corso dell’azione amministrativa, al fine di sottolineare criticità, o valorizzare aspetti positivi

Circa gli elementi di modifica strutturale della funzione in quanto tale giova sottolineare due differenti aspetti, strettamente connessi con i precedenti.

L’organo controllante non si limita più soltanto alla verifica e all’accertamento della conformità dell’azione amministrativa ai parametri prefissati, siano essi quelli giuridici che extra-giuridici: esso stesso pone sempre più spesso le regole del proprio agire ed individua, parallelamente, i criteri cui l’organo controllato deve attenersi.

A quest’ultimo proposito, giova ricordare l’attività della Corte dei Conti, in sede di elaborazione dei manuali del controllo, ovvero di attività di programmazione, anche mediante gli accordi previamente stipulati con i soggetti interessati: congiuntamente ad essa si aggiunge, propriamente, quella dei revisori dei conti e degli organi di controllo interno che individuano criticità, ambiti del controllo e modalità operative.

Tale fenomeno è peraltro logica conseguenza dell’ impossibilità, per il legislatore nazionale o regionale di provvedere (anche attraverso norme secondarie) alla disciplina della vigilanza di settori specifici: ad esempio, è preferibile sicuramente che le concrete modalità di azione in ordine alla vigilanza su enti locali di una determinata regione sia posto dalla locale sezione regionale della Corte dei Conti, congiuntamente con gli enti territoriali.

Strettamente connessa a questa considerazione è quella relativa alla crisi dell’impostazione del controllo come istituto complessivamente composto di giudizio e misura: quest’ultima, pur legata alla valutazione svolta dall’organo di controllo, sovente è il frutto di una riflessione dello stesso soggetto controllato, sia pure indirizzato dalla valutazione del controllante; laddove il controllo ha natura collaborativa, si esprime attraverso relazioni, queste, come visto, lasciano uno *spatium* di scelta più o meno ampio alle amministrazioni circa l’attività successiva.

In linea generale inoltre, si stempera anche la tradizionale distinzione tra controlli di legittimità e controlli gestionali: in questo senso si sottolineano sia le espresse previsioni normative, che includono talune procedure di verifica sulla regolarità nelle fasi vigilanza successive sulla complessiva attività delle amministrazioni, sia alcune rilevanti conclusioni della giurisprudenza costituzionale (tra cui, la recente Corte Cost. 179/2007 in cui si afferma chiaramente la presenza, nell’ordinamento, di una nuova modalità del controllo, che presenta elementi specifici sia del controllo della legalità che del controllo sulla gestione).

L’interdipendenza e la connessione tra le due tipologie di controllo peraltro, è stata sancita più volte nelle relazioni dagli stessi organi preposti alle procedure di vigilanza, tra cui appunto la Corte dei Conti.

A quest'ultimo riguardo, quindi, l'affermazione per cui, tra i processi di trasformazione maggiormente significativi della funzione di controllo vi sarebbe *in primis* quello del passaggio da una fase di vigilanza puntuale su atti, considerati singolarmente ed in relazione alla conformità del paradigma normativo, ad una in cui predominerebbe la valutazione complessiva dell'azione in relazione ai profili di efficienza, efficacia, economicità, pur avendo un fondamento di verità, si mostra inesatta.

In effetti, pur essendo state progressivamente abbandonate (anche se residuano ancora in importanti settori) le procedure di controllo *ex ante* di legittimità a beneficio di procedure di valutazione complessive dell'azione amministrativa, tuttavia lo *specimen* maggiormente rilevante dell'attualità del sistema dei controlli è dato dalla profonda commistione, *rectius*, integrazione tra i diversi momenti di giudizio sull'azione amministrativa.

In particolare, alla luce della normativa e delle prassi, in tanto è possibile fondare una vigilanza sull'azione amministrativa *tout court*, in ordine al rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità in quanto si considerino anche i profili di legittimità-regolarità dell'azione stessa: la legalità diviene quindi una sorta di pre-condizione di altri criteri e non rileva più soltanto *ex se.*

In definitiva, sul punto, carattere peculiare del controllo moderno è sicuramente la globalità dello stesso, l'irriducibilità a schemi univoci e la comprensione, al proprio interno, di fattispecie di diversa natura: ciò peraltro, ancor più se si considera che esso è oggi connesso con altre funzioni quali, prima fra tutte, la funzione consultiva.

All'analisi dei moderni caratteri strutturali e funzionali della funzione di controllo, peraltro, consegue anche una considerazione sui principi e valori sottesi alla previsione e all'esercizio funzione stessa: questi sono già presenti nella Carta costituzionale o si pongono come di derivazione europea.

A questo proposito si segnala il rilievo (oltre che la problematicità, in un'ottica sistematica) sia dell'esatta individuazione di alcuni parametri come la *sana gestione finanziaria* sia dell'istituto ,di recente elaborazione in dottrina e connesso ad essa, del controllo finanziario, caratterizzato da una verifica di documenti contabili, preventivi e successivi, e improntato, al contempo, su verifiche di rispetto di parametri economici che di conformità, regolarità a previsioni normative.

In secondo luogo, si sottolinea l'importanza del diritto ad una *buona amministrazione*, riconosciuto dalla carta di Nizza, che include, ma non si esaurisce, nei canoni ormai "classici" di efficienza, efficacia, economicità: è evidente come ciò implichi anzitutto la possibilità di monitorare costantemente l'azione degli uffici e di influenzare, attraverso relazioni o linee guida l'azione di questi.

Sana gestione finanziaria e buona amministrazione, in definitiva, sono dunque le coordinate entro cui ascrivere la maggior parte dei controlli; non mancano comunque anche ulteriori finalità, particolarmente rilevanti come la tutela dell'ordine pubblico, ma esse sono quantitativamente ridotte.

Il sistema della funzione di controllo è quindi caratterizzato dalla complessità e da talune incertezze di fondo: alcune categorie, elaborate anche in un recente passato, sembrano non soddisfare in modo esaustivo l'interprete; al contrario i nuovi scenari impongono una riflessione generale sulle dinamiche e i punti cruciali del futuro.

Strettamente connessa all'analisi del mutamento dei caratteri funzionali e strutturali della funzione di controllo nonché all'emersione dei nuovi principi alla base di essa, è altresì il tentativo di enucleare alcuni criteri generali concernenti l'azione dei controllori; fin tanto che, infatti, il controllo veniva esercitato per svolgere accertamenti di legalità di carattere preventivo, la relativa procedimentalizzazione risultava essere alquanto semplice: al contrario, già l'introduzione di nuovi modelli di controllo, come quello gestionale a metà degli anni novanta, poneva, in via problematica, la definizione dei passaggi e delle fasi entro cui distinguere i diversi momenti.

In primo luogo, si sottolinea la programmazione canone generale, in base a cui informare l'intera attività di controllo nei confronti di un ente: questa non si svolge casualmente, al contrario, essa si sviluppa in base a piani ed azioni stabiliti dagli stessi organi preposti alla vigilanza in base a priorità da essa stessa individuate ovvero concordate con gli stessi soggetti controllati

Potrebbe obiettarsi, sul punto, che alcune forme di controllo risultano ancora essere necessitate (il suddetto controllo finanziario, ovvero quello dei revisori dei conti degli enti locali, o, ancora rilevanti quelli di ordine pubblico del prefetto): in questi casi si tratta di attività predeterminate *ex lege* e senza alcune possibilità di scelta in ordine al *an* e *quomodo* e *quando*, in definitiva vincolate all'accertamento.

A riguardo però, si sottolinea, come in effetti queste ipotesi, pur importanti, siano quantitativamente più ridotte; inoltre, i risultati di alcuni dei controlli "necessitati", quali ad esempio, quelli finanziari, sovente, sono utilizzati proprio in funzione di programmazione di altre tipologie di controllo; in altri termini, dall'analisi dei dati che emergono dai controlli economici il soggetto controllante può decidere dove successivamente incentrare la propria attività.

In secondo luogo, è possibile enucleare ormai anche un principio di partecipazione dei soggetti sottoposti a controllo stesso: il tramonto dei controlli di carattere repressivo e conformativo, quale corollario, comporta la valorizzazione dei profili collaborativi tra i soggetti controllori e quelli sottoposti al controllo.

La partecipazione al controllo si sviluppa, anzitutto, nella fase di determinazione della scelta degli ambiti del controllo: la programmazione, come visto, è spesso condivisa; in secondo luogo, nella fase procedurale strettamente intesa, attraverso l'instaurazione di un contraddittorio tra i diversi soggetti; infine, nella fase conclusiva, quando, viene elaborato al giudizio complessivo deve seguire l'attuazione della stesso da parte degli enti sottoposti a controllo.

Programmazione e partecipazione sono dunque due dei criteri principali per il controllo moderno; a queste si aggiungono anche la flessibilità e l'autoregolazione dei soggetti controllori.

E' da ritenere che la funzione di controllo quindi, oggetto di profonde trasformazioni, non soltanto non subisca una riduzione del proprio ambito di operatività, come pure autorevole dottrina sostiene; al contrario, essa vede un'implementazione in alcuni settori nevralgici dell'amministrazione e uno sviluppo di quei caratteri di dinamicità e collaborazione che la rendono sempre più maggiormente compenetrata con le azioni amministrative.

BIBLIOGRAFIA

G. ABIGNENTE, *La riforma della pubblica amministrazione in Italia (questioni urgenti),* Bari 1916, 24.

M.M. ALABAU, *Le controle externe des Cours des Comptes de l'Europe Communautaire*, Barcelona 1990.

U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, 15.

ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione conclusiva dei lavori* in www.astrid-online.it.

G. AMATO, *Invalidità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione,* in Giurisprudenza costituzionale, 1967, 782.

G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti,* in Giurisprudenza costituzionale, 1976, 1985.

G. AMATO, *La nuova costituzione economica*, in *Per una nuova costituzione economica*, a cura di G. DELLA CANANEA e G NAPOLITANO, Bologna, 1998.

G. AMATO, *Forme di stato e di governo,* Bologna, 2006.

G. AMATUCCI, *Sintesi della legislazione concernente la Corte dei Conti della Repubblica*, in Rivista della Corte dei Conti, 1953, I., 45.

A. AMORTH, *La nozione di gerarchia*, Milano, 1936.

A.AMORTH, *Problemi del controllo sugli enti locali dopo le norme in Costituzione,* in Amministrazione italiana, 1950, 1.

A. ANDREANI, *Il principio costituzionale del buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979, 144.

A.ANGIOI, *Corte dei conti delle comunità europee: struttura e funzioni,* in Rivista della Corte dei Conti, 1990, IV, 216.

AA VV. *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005.

V. ANTONELLI, *L'ordinamento amministrativo regionale e l'amministrazione regionale,* in *I nuovi Statuti regionali,* a cura di M. CARLI e V. SINISCALCHI, Bologna, 2006, 162 e ss.

G. ARCOLEO, Il bilancio dello Stato ed il sindacato Parlamentare, Napoli, 1880, 131.

E. BALBONI, *Le garanzie esterne per la sana gestione finanziaria e le esigenze di una loro armonizzazione,* in *Autonomie locali Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, a cura di G.C. DE MARTIN , Roma 2005.

R. BALDUZZI, *Prime note sulla Corte dei Conti delle Comunità europee* in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1982, 977.

P. BASTOGI, *La Corte dei Conti nel suo cinquantenario*, Roma, 1912, 11.

G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato ed il sindacato Parlamentare*, Napoli, 1880, 131.

G. BALLADORE PALLIERI, *La nuova Costituzione italiana*, 1948.

M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un vademecum per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it.

M. BARBERO, *Prime indicazioni della Corte sul federalismo fiscale*, in www.giurcost.org.

M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sent. n.16 e n. 49)*, in www.federalismi.it.

F. BASSANINI, *Principi e vincoli in materia di finanza regionale e locale nel nuovo art. 119 Cost.* in www.astrid-online.it.

F. BATTINI, *Il controllo sugli enti sovvenzionati*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 2005, 171.

F. BATTINI, *Il controllo gestionale in Italia*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1999, 447.

F. BATTINI, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*. in *L'Attuazione del Titolo V della Costituzione Atti del L convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2005, 723.

F. BATTINI, *Il manuale dei controlli in Toscana*, in Giornale di diritto amministrativo, 2007, 209.

F. BATTINI, *Le ulteriori forme di collaborazione tra Corte dei Conti ed autonomie* in Giornale di diritto amministrativo, 2007, 791.

F. BATTINI, *Il rapporto di ausiliarietà tra sezioni regionali di controllo ed organi rappresentativi delle autonomie*, in *Enti locali e controlli*, a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano, 2007, 111.

G. BELFIORE, *Finanza locale tra autonomia e coordinamento nella recente sentenza 417/2005*, in www.giurcost.org.

F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1954, 377.

F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1972, 587.

F. BENVENUTI, *Il nuovo cittadino*, Venezia, 1994.

G. BERTI- N. MARZONA, *Controlli amministrativi* in Enciclopedia del Diritto Agg. III, Milano 1999, 464.

G. BERTI-L. TUMIATI *Controllo* in Enciclopedia del Diritto, X, Milano, 1962, 298.

G. BERTI, *Costituzione e amministrazione*, Padova 1994, 335.

G. BERTI, *Trasformazioni del controllo della Corte dei Conti (sentenza n.29/95 della corte costituzionale),* in *La Corte dei Conti oggi* Atti della tavola rotonda, Milano, 1995, 13.

G. BERTI - G. C. DE MARTIN (a cura di) *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano 2002.

E. BORGONOVI, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche,* Milano, 1996.

E. BESSON, *Le controle des budgets en France et a l'Etrangers* Paris,m 1901, 450.

P. BONDONIO, *Il controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche italiane, dopo il d.lg 286/1999 un punto di vista economico,* in E.F. SCHLITZER (a cura di) *Il sistema dei controlli della pubblica amministrazione,* Milano, 2002, 63.

U. BORSI, *L'atto amministrativo complesso,* Torino, 1903.

U. BORSI, *La giustizia amministrativa,* Padova, 1938.

C. BOTTARI, (a cura di) *La riforma del Titolo V della Costituzione. Quaderni della Spisa,* Rimini, 2003.

P. BRANA, *Cour des comptes européenne et institutions nationales de contrôle de la concertation à l'harmonisation*? Paris Assemblée Nationale, 2001(Les documents d'information de l'Assemblée Nationale ; 3505)

A. BRANCASI, *I controlli sugli enti locali alla luce della 142/1990,* in *I controlli nella pubblica amministrazione,* a cura di S. CASSESE, Bologna, 1993, 179.

A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e funzione amministrativa* in www.giurcost.org e Le Regioni, 2004, 763.

A. BRANCASI, *Uguaglianze disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale,* in *Studi in onore di G. Berti,* Napoli, I, 2005, 375.

A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali,* in Diritto pubblico, 2006, 847.

A. BRANCASI, *La Corte Costituzionale delimita l'ambito del coordinamento della finanza pubblica*, in Giornale di diritto amministrativo, 2006, 414.

A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti nel settore pubblico,* in Giurisprudenza costituzionale, 2006, 1425.

A. BRANCASI, *Il bilancio della Comunità europea* in *Trattato di diritto amministrativo europeo,* a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano 2007, 611.

A. BRUNIALTI, *Il diritto costituzionale e la politica,* Torino, 1896.

S. BUSCEMA, *Trattato di Contabilità pubblica*, Milano, 1981, I, 641.

G. CAIANIELLO, *La Corte dei Conti fra due culture* in Rivista trimestrale di diritto pubblico.

R. CAMELI, *Poteri sostitutivi del governo ed autonomia costituzionale degli enti territoriali (in margine all'art. 120 Cost.),* in Giurisprudenza costituzionale, 2004, 3389.

R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo nella Repubblica delle autonomie tra normative disorganiche e interventi della giurisprudenza costituzionale,* in Foro amministrativo CDS, 2007, 2051.

F.CAMMEO, *La competenza di legittimità della IV sezione e l'apprezzamento dei fatti valutabili secondo criteri tecnici,* in *Giurisprudenza Italiana*, 1902, III, 275.

F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative,* in Giurisprudenza italiana, 1903, n.21, 49.

F. CAMMEO, *Commentario alle leggi sulla giustizia amministrativa,* 1911-1912vol. I Milano.

M. CAMMELLI, *Amministrazione (ed interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in Le Regioni, 2001, 1273.

P. CALAMANDREI, *Dieci anni dopo*, Bari, 1955.

V. CAPUTI JAMBRENGHI, *La nuova Corte dei Conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo. Atti del convengno di studi Bari 1994*, Milano, 1995,

M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nell'attività amministrativa*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1994, 998.

M. CARABBA, *Il controllo sulle gestioni della pubblica amministrazione; dalla legge al manuale,* in Rivista Corte dei Conti, 1998, 6, 245.

B. CARAVITA, *Gli elementi di unificazione del sistema costituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* in *Quaderni spisa*, *op. cit*., 2003, 135.

G. CARBONE A. DE STEFANO, M.S. GIANNINI, *Incontro sui problemi della Corte dei Conti* in Rivista trimestrale di diritto pubblico 1973, 3.

G. CARBONE, *Art. 100,* in *Gli organi ausiliari Tomo I Commentario della Costituzione,* a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO. Roma, 1994, 64.

G. CARBONE, *Corte dei Conti, (Voce)* in Enciclopedia diritto agg. IV, Milano, 2000, 479.

A. CAROSI, *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge 131/03,* in *Enti locali e sistema dei controlli*, a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano, 2007, 81.

S. CASSESE, *Autarchia,* in Enciclopedia del Diritto, IV, Milano,1959.

S. CASSESE, *Finanza e amministrazione pubblica*, Rivista Trimestrale diritto Pubblico, 1974, 964.

S. CASSESE- G. MELIS, *Lo sviluppo dell'amministrazione italiana* (1880-1920), in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1990, 333.

S CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione* in Il corriere giuridico, 1993, 2, 217.

S. CASSESE, *Gli Stati nella rete internazionale dei pubblici poteri*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1999, 321.

S. CASSESE, *L'arena pubblica. Nuovi paradigma per lo Stato*, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 2001, 601.

A.M. CASTELLS OLIVERES, *El Tribunal de Cuentas Europeo y sus relaciones con el Tribunal de Cuentas de España"* in *Revista española de control externo*, 2002, n. 12, v. 4, p. 113-130.

A CASTELLS, *Externall audit insitutions: the european court of auditors and its relationship with the national audit functions of the Membres State* in *Public expenditure control in Europe: coordinating audit functions in the European union* Crespo, Elgar 2005, 127.

L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006* in www. forumcostituzionale.it e in Le Regioni 2007, 316.

C.B. CAVOUR, *Ordinamento dell'amministrazione centrale della contabilità generale e della Corte dei Conti. Progetto di legge presentato il 5 maggio 1852 dal Ministro delle Finanze (Cavour)* in Documenti parlamentari 1852, 88.

V. CERULLI IRELLI- F LUCIANI, *I principi generali*, in E.F. SCHLITZER (a cura di) *Il sistema dei controlli della pubblica amministrazione*, Milano, 2002, 1.

V. CERULLI IRELLI, *Art. 8* in *Legge La Loggia*- a cura di C. Cittadino Rimini, *2003*, 176.

V. CERULLI IRELLI- C. PINELLI *Normazione ed amministrazione nel nuovo assetto costituzionale dei pubblici poteri* in *Verso il federalismo*, a cura di V. CERULLI IRELLI- C. PINELLI, Bologna 2004, 11.

V. CERULLI IRELLI *La posizione costituzionale della Corte dei Conti tra funzione di controllo e giurisdizione* in *Responsabilità amministrativa e giurisdzione-Atti del LI convegno di studi di scienza dell'amministrazione-Varenna* Milano, 2006, 403.

V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica* in www.astrid-online.it, e in Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni 2006, 807 e ss. in corso di pubblicazione presso gli *atti di del LII° Convegno di Varenna*, Milano, 2007.

V. CERULLI IRELLI, *Sulla funzione di controllo della Corte dei Conti* in *Enti locali e sistema dei controlli* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano 2007, 41

C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali* parte generale a cura di G. CORSO e V. LO PILATO, Milano, 2006, 463 e ss

C. CHIAPPINELLI, *Corte Costituzionale e controlli nella Regione Valle d'Aosta: brevi note a margine della sentenza n. 267 del 6 luglio 2006* in corso di pubblicazione in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* . Atti 52° convegno di studi amministrativi Varenna.

C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei Conti* in Giurisprudenza Costituzionale, 2006, 2812.

C. CHIAPPINELLI, *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo,* in Atti 53 ° Convegno di Varenna 20-22-2007 in corso di pubblicazione e in www.corteconti.it.

C. CHIAPPINELLI, *Quali prospettive per i controlli, interni ed esterni, nel nuovo contesto istituzionale?* In *Enti locali e sistema dei controlli,* a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano 2007, 137.

C. CHIAPPINELLI, *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica,* in Rivista della Corte dei Conti, 2007 e in www.rivistacorteconti.it

E. CHELI, *La difficile indipendenza del Consiglio di Stato,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1973, 1051.

R. CHIEPPA, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel caso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1966, 1651.

R. CHIEPPA, *A proposito di indipendenza della Corte dei Conti e del Consiglio di Stato* in Giurisprudenza costituzionale 1967, I, 5.

F. CHIESA, *Corte dei Conti,* in Enciclopedia del Diritto, X, Milano, 1962, 857.

E. CHITI- C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea,* Bologna, 2003.

M.P. CHITI, *Diritto amministrativo europeo,* Milano, 2004.

M.P. CHITI, *Le forme dell'azione amministrativa europea,* in Rivista Trimestrale di diritto Pubblico, 2004, 53.

C. CITTADINO, (a cura di) *Legge La Loggia- Commento alla l. 5.6.2003 n. 131*Rimini, 2003.

S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V della Costituzione. Il caso dei controlli,* in Le Regioni, 2002, 445.

G. CLEMENTE, *Art. 248 Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea,* Milano, 2003, 1163.

G. CLEMENTE, *La Corte dei conti europea dieci anni dopo,* in Il Consiglio di Stato, 2004, II, 2095, 2004.

G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario,* in *Trattato di diritto amministrativo europeo,* a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano, 2007, 539.

A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte Costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, 326.

G. CORSO, *Amministrazione di risultati*, in *Annuario*, a cura dell'associazione italiana professori diritto amministrativo, Milano 2002, 133.

A. CRISMANI, *I controlli esterni sulle pubbliche amministrazioni. contributo alla sistemazione metodologica del procedimento di controllo sulla gestione*, Napoli, 2005.

E. DALFINO. F. P. PUGLIESE *I controlli come composizione operativa di interessi* in *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli Atti convegno di Studi Varenna 1988.* Milano 1989, 25.

A. D'ATENA, *Poteri sostitutivi e konkurriende Gesetzgebung,* in www.associazionedeicostituzionalisti.it

A. D'ATENA (a cura di) *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano 2007

G. D'AURIA, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi parametri e misure* in *I controlli della pubblica amministrazione*, a cura di S. CASSESE, Bologna, 1993, 201.

G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei Conti davanti alla Corte costituzionale,* in Foro It. 1996, I, 1158**.**

G. D'AURIA, *I controlli* in *Trattato di diritto amministrativo*, Parte generale, Vol. II, a cura di S. CASSESE ,2003, 1343.

G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, in www.astrid-online.it, e in *"I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale" Atti del 52° convegno di Studi amministrativi* Varenna 2006 in corso di pubblicazione

G. DE BRUN, *La Corte dei Conti*, Milano, 1912, 410.

G. DE GIORGI CEZZI, *I controlli nell'amministrazione moderna*, Bari, 1990.

A. DE MIRIMONDE, *La Cour des comptes*, Parigi 1947.

A. DE ROBERTO, *Prime riflessioni in tema di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti dopo le leggi 19 e 20 /1994*, in *La Corte dei Conti oggi*, Atti della tavola rotonda Luiss Roma 9 marzo 1995, Milano, 1995, 21.

G. DELLA CANANEA, *I poteri esecutivi della Commissione nuovamente all'esame della Corte di giustizia: il caso del bilancio*, in Foro amm. 1991, 637.

G. DELLA CANANEA, *La finanza come strumento dell'integrazione comunitaria* in *Ordinamento comunitario e Pubblica amministrazione*, a cura di A. MASSERA, Bologna, 1994, 207.

G. DELLA CANANEA, *Il patto di stabilità e le finanze pubbliche nazionali*, in Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, 2001, 559.

G. DELLA CANANEA, *Unione europea. Un ordinamento composito.* Roma 2003.

G. DELLA CANANEA, *Dal Vecchio al nuovo patto di stabilità*, in Giornale di diritto amministrativo, 2004, 221.

G. DELLA CANANEA, *Amministrazione europea,* in *Dizionario di diritto pubblico,* a cura di S. CASSESE, I, Milano 2006, 254.

G. DELLA CANANEA *Autonomie regionali e vincoli comunitari* in Rivista giuridica del mezzogiorno 2007, 1, 7 e ss. www.federalismi.it.

G.C. DE MARTIN, *Intervento,* in *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, aq cura di G.C. DE MARTIN, Roma 2005.

G. C. DE MARTIN, *"Disciplina dei controlli e buon andamento"* in corso di pubblicazione in *Atti de 52° Convegno di Studi amministrativi. Varenna 21-23 settembre 2006 I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale"* e in www.astrid-online.it.

G. DESMOULIN, *L'avenir de la Cour des Comptes européenne dans une union élargie : une institution en quête de légitimité"* in Actes de colloque, Les Communautés européennes face aux défis de l'élargissement, 2005, 469.

G. DESMOULIN *La Cour et les Etats : qui contrôle qui? Indépendance de la Cour des comptes européenne et souveraineté des Etats membres"* Revue du Marché commun et de l'Union européenne, 2005, n. 491, septembre, 515.

G. DEVOTO E G.C. OLI, *Dizionario della lingua italiana* Firenze, 1995, 483

R. DICKMANN, *Gli organi dello Stato sono chiamati a garantire le istanze unitarie della Repubblica*, in Giurisprudenza costituzionale, 2003, 2269.

M. DI MARTINO, *La Corte "disegna" il quadro ordinamentale del sistema dei controlli*, in www.forumcostituzionale.it.

G. DONATI, *Atto complesso, autorizzazione, approvazione* in Arch. Giur. 1903, 17.

M. ERMINI, *il controllo contrattuale*, Milano, 2002.

C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo,* in Rivista diritto pubblico, 1948.

G. FALCON, (a cura di) *Stato, regioni, enti locali nella legge 5.6.200 n.131*, Bologna, 2004.

G. FALZEA, *La condizione*, Milano, 1942.

V. FALZONE E P. GROSSI, *Assemblea costituente,* in Enciclopedia del diritto III Milano 1958, 370 G.

G. FARNETI, *Ragioneria Pubblica*, Milano, 2005.

M. THOENIG, *Le politiche pubbliche*, Bologna, 1991.

G. FERRARI, *Organi ausiliari,* in Enciclopedia del diritto, IV, Milano, 1959, 319.

S. FLIZOT, *Les rapports entre la cour des competes européenne et les institutions superieurs de controle des etats membres. Quelle application du principe de subsidiarietè?* In Revue du Marchè commun et de l'Union europeenne, 2002, 112.

U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano,* a cura di V.E. ORLANDO, Vol. II Parte II, Milano, 1915, 608.

C. FRANCHINI, *L'organizzazione,* in *Trattato di diritto amministrativo Parte generale Vol. I,* a cura di S. CASSESE, Milano, 2003, 264.

FRANCHINI, *Il controllo della Corte dei Conti sugli enti sovvenzionati dallo Stato* in Rivista trimestrale diritto pubblico 1954, 480

F. GALLO, *Il nuovo art.119 della Costituzione e la sua attuazione,* in *L'attuazione del federalismo fiscale: una proposta,* a cura di F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, – Astrid Bologna, 2003, 163.

L. GALLUCCI, *Il raccordo con i controlli della Corte dei Conti,* in *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni* , a cura di E. SCHLITZER, 2002, 197.

F. GARRI, *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, in Foro amministrativo 1986, II, 1978.

C. GHISALBERTI, *Corte dei Conti Premessa storica*, in Enciclopedia del Diritto, X, Milano, 1962, 853.

C. GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1849-1948*, Bari, 1974, 135.

M. GIAQUINTO, *Interpretazione del disposto del c.7 dell'art. 7 della l. 5.6.2003 n.131,* in *La Corte dei Conti 10 anni dopo*, Teramo, 2005, 16 e ss.

M.S. GIANNINI, *Lezioni di diritto amministrativo,* 1950, I, 198.

M.S. GIANNINI, *Autonomia voce* Enc dir. Milano, IV, 1958, 356.

M.S. GIANNINI, *Osservazioni critiche sull'ordinamento della spesa pubblica,* in *Lo sperpero del pubblico denaro,* a cura di A.C. JEMOLO, L. PICCARDI, M.S. GIANNINI, S. BUSCEMA, Milano, 1965.

M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1974, 1264.

M.S. GIANNINI, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione pubblica*", trasmesso alle Camere il 16.11.1979, in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1982, 750.

M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, 1993, II, 109.

P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista difronte alla nuova Costituzione,* in Le Regioni, 2001, 1425 e ss.

R. GNEIST *Verwaltung, Iustiz, Rechtsweg,* Berlin, 1869.

GNEIST *Verwaltungs recht*

G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea ed i suoi membri,* in Foro Amministrativo, 1999, 2354.

L. GRECO, *Carattere storico della Corte dei Conti italiana*, in Rivista della Corte dei Conti, 1954, I, 86.

L. GRECO, *La Corte dei Conti dal 1862 al 1962 Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei Conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963, 15.

G. GUARINO, *Autonomia e controlli,* in Giur. Compl. Corte Cass. 1951, XXX, 861.

G. GUARINO, *Partecipazione dello Stato al capitale di enti pubblici e controllo della Corte dei Conti,* in *Scritti di diritto pubblico dell'economia,* Milano, 1962, 189.

G. GUARINO, *Efficienza e legittimità dell'azione dello Stato: la funzione della ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della pubblica amministrazione,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, 671.

G. GUARINO, *Eurosistema analisi e prospettive,* Milano, 2006.

V. GUCCIONE, *Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica,* in *I controlli nella pubblica amministrazione,* a cura di S. CASSESE, Bologna 1993, 23.

V. GUCCIONE, *Il" principe dei controlli" la vicenda del controllo preventivo della Corte dei Conti* in *I controlli amministrativi,* a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna 1995, 67.

V. GUCCIONE, *Corte dei Conti Voce,* Enciclopedia giuridica Treccani, 1998.

E. GUICCIARDI, *La giustizia amministrativa,* Padova, 1942, 70.

R. IANNOTTA, *nota a Cass. SU 10.6.1998 n. 5762,* in Foro amministrativo, 1999, 2370.

M. HAURIOU, *Precis de droit administratif* ,Paris, 1927.

G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato,* Milano, 1949.

H. KELSEN, *La democrazia,* Bologna, 2005.

T. LAZZARO, *Il controllo preventivo di legittimità della l.20/1994: un nuovo istituto,* in Rivista della Corte dei Conti, 1997, n.1 259.

P. LELONG, *La Cour de Comptes des Communautès et le controle externe des finances publique europeannes,* in Rev fr. Fin. Pubbl. 4/1983, 99.

A. LIPPI, *Valutazione e controlli di gestione nei governi locali italiani,* Torino, 2001.

A. LIPPI- M. MORISI, *Scienza dell'amministrazione,* Bologna, 2005.

; M.T. NARDO**,** *Controllo e valutazione negli enti locali ,* Milano, 2005.

R. LOMBARDI *Contributo allo studio della funzione di controllo* Milano 2003.

LUCIFREDI, *La Costituzione italiana,* Milano, 1952.

M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei Conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo,* in Giurisprudenza Costituzionale, 1995, 321.

M. V. LUPÒ AVAGLIANO *Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri :esigenza di omogeneizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento"* in I tribunali amministrativi regionali, n° 7-8(1996), pt. II, p.217-223.

M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Il dovere di cooperazione tra Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: questioni metodologiche ed organizzative in* Rivista della Corte dei conti, n° 5(1996), pt. IV, p.239-245.

C. MAINARDIS, *I poteri sostitutivi statali una riforma con (poche) luci e (molte) ombre,* in Le Regioni, 2001, 1358.

O. MAYER. *Droit administratif allemand* Paris, 1906.

MALINVERNO, *Decentramento ed autonomia locale,* in Nuova rassegna 1945, 3.

S. MANGIAMELI, *Il principio di legalità e il sistema dei controlli sull'attività degli enti locali,* in *Legalità e controlli. Materiali del seminario della SSPAL L'Aquila 5-7 Aprile 2001*, Roma, 2002.

D. MARCHETTA, *Il controllo della Corte dei Conti fra passato e futuro,* in Rivista della Corte dei Conti, 1994, 280.

D. MARCHETTA, *I controlli successivi della Corte dei Conti tra storia e attualità,* in *I controlli amministrativi,* a cura di U. ALLEGRETTI, Bologna, 1995, 81.

G. MARONGIU, *Gerarchia amministrativa,* in Enciclopedia del diritto, XVIII, 1969, 616.

J.M.MARQUEZ JURADO, *La Corte dei Conti delle Comunità europee: una nuova istituzione nell'unione europea,* in Rivista della Corte dei Conti, n.1, 1994, 336.

R. MARRAMA, *Evoluzione storica, pubblica amministrazione e Corte dei Conti,* in Diritto amministrativo, 1997, 171.

M. MARTINELLI, *Sull'ordinamento della pubblica amministrazione*, Vol. II Firenze 1864, 57.

T. MARTINES, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2005, 285

A. MATTIONI, *Problemi costituzionali relativi alla nomina dei Consiglieri della Corte dei Conti,* in Rivista trimestrale di diritto pubblico, 1969, 23.

G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna, 1996.

G. MELIS, *La storia del diritto amministrativo* in *Trattato di diritto amministrativo Parte generale Vol. I* Milano, 2003, a cura di S. CASSESE, 89.

L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica: la pervasità di una funzione,* in Giornale di diritto amministrativo, 2005, 643.

A. MEZZERA, *Punti di forza e debolezza dei sistemi del controllo italiano ed europeo: Un'analisi comparativa,* in Rivista Corte dei Conti, n.4, 2005, 300.

T. MIELE, *La rifoma costituzionale del Titolo V della Costituzionale, in www.lexitalia.it*.

G. MOFFA, *La Corte dei Conti nel regno d'Italia,* Milano,1939

MONTESQUIEU, *Esprit des lois*.

C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico* Padova, 1991.

M.T. NARDO**,** *Controllo e valutazione negli enti locali* , Milano, 2005

V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice a quo sul giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riguardo alla Corte dei Conti in sede di controllo),* in Giurisprudenza Italiana, 1968, IV, 262.

V. E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1894.

T. PADOA SCHIOPPA, *Europa forza gentile*, Bologna 2001.

G.M. PALMIERI, *la Corte dei Conti delle comunità europee,* Padova, 1983.

S. PAJNO, *I poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie territoriali,* in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali,* parte generale, a cura di G. CORSO e V. LO PILATO, Milano, 2006, 430.

G. ORSONI, *La Cour de Comptes des Communautès europeannes,* Paris, 1983.

ORTOLANI, *I controlli nell'amministrazioni locali nella costituzione della Repubblica,* in Corr. Amm., 1948, 324.

G.M. PALMIERI, *la Corte dei Conti delle comunità europee,* 11 e ss

G. PASINI, *Legge sull'istituzione della Corte dei Conti nell'ordinamento italiano,* Torino, 1883.

G. PASTORI , *Amministrazione locale e controlli,* in Regione e governo locale, 5-6, 1984, 35.

T. PARENZAN, *Profili del sistema dei controlli esterni sulla pubblica amministrazione. Con riferimenti al diritto comparato,* Milano, 1983, 180

T. PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, In Rivista trimestrale di diritto pubblico, 2003, 1.

R. PEREZ, *Il controllo preventivo di legittimità della Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei Conti* in *Saggi in onore del cinquantenario del riordinamento della Ragioneria generale dello Stato e della Istituzione dei Servizi ispettivi della Finanza* I.P.Z.S. Roma, 1991, 357.

R. PEREZ, *La disciplina finanziaria degli enti pubblici dalla prima guerra mondiale agli sessanta* in *La disciplina finanziaria e contabile degli enti pubblici* a cura di R. PEREZ. Bologna 1991, 19-

R. PEREZ,. *Il nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica e il ruolo della Corte dei Conti* in *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica,* Atti del Convegno della Banca d'Italia, Perugia 9-10.6.1994, Roma, 1995, 405.

R. PEREZ, *Corte di Giustizia europea e regole fiscali dell'Unione,* in Giornale di diritto amministrativo, 2004, 1073.

R. PEREZ, *Il nuovo patto di stabilità e crescita,* in Giornale di diritto amministrativo, 2005, 777.

R. PEREZ, *Finanza pubblica,* in *Dizionario diritto pubblico,* a cura di S. CASSESE, III, Milano 2006, 2496.

F. PERGOLESI, *Diritto costituzionale,* 1954.

PHILIP ET BARAV **,***"Cour des comptes des Communautés européennes"*in Dictionnaire juridique des Communautés européennes, Presses universitaires de France, 1993, 327.

C. PINELLI, *Continuità e discontinuità dell'impianto repubblicano nella prima pronuncia sul titolo V* in Giurisprudenza costituzionale, 2002, 878.

C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale,* in Giurisprudenza costituzionale, 2004, 514.

C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione,* in Le Regioni 2005, 165 e in *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione,* a cura di G.C. DE MARTIN , Roma 2005.

E.C. PINTO, *Corte dei Conti delle Comunità europee,* in Novissimo Digesto Italiano App. agg. II 1981, 857.

F. PIZZETTI, *I nuovi elementi unificanti del sistema italiano, il "posto" della Costituzione e delle leggi costituzionali ed il ruolo dei vincoli internazionali e degli obblighi comunitari dopo la riforma del Titolo V della Costituzione* in *Il nuovo titolo V…op. cit.,* 2002, 189

F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni,* in Diritto amministrativo, 2006, 551.

A. POLICE, *Il potere sostitutivo dello Stato nei confronti delle autonomie territoriali,* in Atti del 52° Convegno di studi amministrativi Varenna 21,22,23 settembre 2006 , in corso di pubblicazione

S. POZZOLI *Il controllo dell'ente locale,* in Enti locali e sistema dei controlli a cura di G. FARNETI e S. POZZOLI, Milano 2007.

S. POZZOLI, *I controlli finanziari e contabili e il ruolo futuro della Corte dei Conti. Un approccio economico aziendale,* in corso di pubblicazione negli *atti del LII° convegno di studi amministrativi di Varenna***.**

S. POZZOLI, *Il sistema dei controlli negli enti locali,* in Azienditalia 2006.

E. PRESUTTI, *Il controllo preventivo della Corte dei Conti,* Torino 1908.

E. PRESUTTI, *Istituzioni di diritto amministrativo,* Roma, 1917 I, 168.

O. RANELLETTI, *Il concetto di pubblico nel diritto* in Rivista italiana per le scienze giuridiche XXXIX 1905, 1.

O. RANELLETTI, *Istituzioni di diritto pubblico,* Milano 1935, 542.

O. RANELLETTI, *Le guarentigie nella giustizia della pubblica amministrazione* Milano 1934, 193.

E. RINALDI, *Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali* , in www.giurcost.org

S. ROMANO, I *poteri disciplinari delle pubbliche amministrazioni* in Giurisprudenza Italiana 1898, IV, 238 e ss.

S. ROMANO *Comune* in *Primo Trattato completo di diritto amministrativo italiano* a cu5ra di V.E. ORLANDO Vol. II Parte II, Milano 1915,768

S. ROMANO, *Le giurisdizioni speciali amministrative* Vol. III, in *Trattato* a cura di ORLANDO, 1915 549 e 589

S. ROMANO, *Il Comune*, in Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano, vol. 2, Milano, 1907-1932.

A. ROMANO TASSONE, *Amministrazione del risultato e analisi economica del diritto* in Relazione Convegno Associazione italiana professori diritto amministrativo Venezia 28-29 settembre 2006 e in www.aipda.it

G. PASTORI, *Funzione amministrativa nel nuovo quadro costituzionale. Considerazioni introduttive*, in *Annuario A.I.P.D. A.* 2002, Milano, 2003 463.

F.P. PUGLIESE, *Il procedimento amministrativo tra autorità e contrattazione,* in Rivista trimestrale diritto pubblico, 1971, 1505.

G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e procedure di bilancio della Comunità europea* in *Trattato di diritto amministrativo europeo*, a cura di M.P. CHITI e G. GRECO, Parte Generale, Tomo II, Milano, 2007, 644.

G. ROLLA, *Il principio unitario nei sistemi costituzionali a più livelli,* in Le Regioni 2003, 703.

F. RUHL, *Die Kameral Rechnungswissenschaft,* Darmstad, 1860.

P. RUSSO, *La Corte dei Conti Italiana dopo la riforma e la Corte dei conti europea dopo Maastricht: mutamenti e nuove occasioni di lavoro comune,* in Rivista della Corte Conti, 2, 1994, 337.

P. RUSSO, *La Les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier et les pouvoirs publics dans les pays de l'Union européenne* Paris : L.G.D.J., 2003.

P. RUSSO, *La Corte dei Conti istituzione comunitaria: note in tema di capacità processuale*, in Foro amministrativo, 1994, 1660.

C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione",* in www.giurcost.org.

L. SALVI, *Premessa ad uno studio giuridico sui controlli*, 1957.

L. SAMBUCCI, *Studi sui controlli amministrativi,* Torino, 2005.

A.M. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Milano, 1940, 274.

A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione* in Rivista di diritto processuale 1964, 200.

A.M. SANDULLI, *La problematica dei controlli,* in *Contributi italiani al XV congresso Internazionale di scienze amministrative,* Roma, 1971, 117.

A.M.SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione,* in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1972, 575.

A.M. SANDULLI, *La Corte dei Conti nella prospettiva costituzionale*, pubblicato in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, Milano 1984, 469.

L. SCHIAVELLO, *Processo contabile*, in Enciclopedia del diritto, XXXVI, Milano, 1987, 715.

L. SCHIAVELLO, *Responsabilità contabile*, in Enciclopedia del Diritto, XXXIX, Milano, 1988, 1381.

M: SCIASCIA e M. SCIASCIA, *Il controllo sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, 3.

G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in Giornale di diritto amministrativo, 2002, 899.

G. SCIULLO, *Il nuovo modello dei controlli*, in *La riforma…quaderni della Spisa op. cit.*, 2003, 207.

F.G. SCOCA, *Potere sostitutivo ed attività amministrativa di controllo*, in *Aspetti e problemi dell'esercizio dell'esercizio del potere di sostituzione nei confronti dell'amministrazione locale*, Milano, 1981, 25.

Q. SELLA, *La Corte dei Conti nel suo cinquantenario*, Roma, 1912, 176.

O. SEPE, *La Corte dei Conti. Ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, 1956.

O. SEPE, *Note sulla legge istitutiva della Corte dei Conti (L. 14 Agosto 1862 n 800)* in Rivista Trimestrale di diritto pubblico, 1985, 93.

O. SEPE, *Controlli. Profili generali*, in Enciclopedia giuridica Treccani, IX, 1993

S. SEPE, *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2003.

D. SERRANI, *Corte dei conti e controllo sugli enti*, Milano, 1975.

D. SORACE, *Nuovi assetti e prospettive dei controlli esterni*, in *Studi in onore di G. Berti* ,III, Napoli, 2005, 2333.

F. STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in Riv. Corte dei Conti, 2003, 309.

F. STADERINI, *La Corte dei Conti e gli enti locali*, in Quaderni regionali, 2006, 3 e ss

P. STELLA RICHTER, *Il controllo di legittimità della Corte dei Conti*, in Atti convegno Cogest 27.4.1994, in www.portalecnel.it

V. TANGO, *La corte dei Conti*, in Digesto Italiano, Torino, vol. VIII, p. 4 1899

F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984.

F. TRIMARCHI BANFI, *Art. 130 Le Regioni, le province i comuni Tomo II Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO,. Bologna- Roma, 1990.

G. B. UGO, *La Corte dei Conti*, Torino, 1882.

V.M. VALDELANDE, *"El Tribunal de Cuentas Europeo, una institución comunitaria de control"* Noticias de la Unión Europea 2001, v. 17, n. 197.

L. VANDELLI, *Art. 125 1°c.,* in *Le Regioni, le province i comuni Tomo II Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna- Roma, 1990, 252.

G. VANNI, *Organizzazione degli uffici finanziari* in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano,* a cura di V. E. ORLANDO, Milano, 1915, IX, 1135.

E. VICARIO, *La Corte dei Conti in Italia,* Milano, 1925.

C. VITTA, *Diritto amministrativo,* Vol II, Torino, 1937.

G. Zanobini,

N. ZANON, *La funzione unitaria del Parlamento nazionale ed il nuovo Titolo V della Costituzione* in Giurisprudenza costituzionale 2002, 884.

U. ZITO, *Aspetti generali del controllo nell'ordinamento comunitario,* in *La nuova Corte dei Conti e l'ordinamento comunitario del controllo sulla spesa pubblica tra efficienza e garantismo. Atti del convegno di studi Bari 1994*,a cura di V. CAPUTI JAMBRENGHI, Milano 1995,

A. ZUCCHETTI, *Spunti di riflessione sul sistema dei controlli* in *Problemi del federalismo,* Milano, 2001, 438.

ABSTRACT

La funzione di controllo della Corte dei Conti: profili evolutivi tra innovazioni amministrative, riforme costituzionali e processo di integrazione europea

Preliminarmente si analizzano le ragioni storiche alla base dell'istituzione della Corte della Conti e si delineano i profili generali della legge 800/1862; sono poi studiate criticamente le teorie maggiormente rilevanti sulle disposizioni costituzionali relative ai controlli, sia con riferimento all'istituto nazionale di controllo sia alla vigilanza sugli enti territoriali.

Le trasformazioni della funzione di controllo della Corte dei Conti si sviluppano in relazione a tre distinti fenomeni ancora *in itinere* che costituiscono delle coordinate entro cui inquadrare l'azione dell'organo in esame; in primo luogo, la trasformazione della pubblica amministrazione, oggi orientata verso un'accentuazione dei profili economici ed manageriali dell'azione, preordinata in vista dei risultati e degli obiettivi da perseguire. Sul punto si evidenzia sia il progressivo mutamento culturale, a partire dal "rapporto Giannini", sia alcune innovazioni legislative particolarmente significative, come l'introduzione dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

In secondo luogo, si sottolinea il riconoscimento, a seguito della l. cost. 3/2001, di un'autonomia particolarmente ampia a beneficio delle Regioni e degli enti locali, non più, questi ultimi, subordinati gerarchicamente allo Stato: conseguentemente, viene valorizzato nell'ordinamento il ruolo di un organo, quale la Corte dei Conti, proprio dello Stato comunità, secondo la definizione della giurisprudenza costituzionale.

In terzo luogo, particolarmente problematico si configura il rapporto della Corte dei Conti con l'omologo organismo comunitario e le altre istituzioni nazionali di controllo; peraltro, si evidenzia, la leale collaborazione costituisce il principio cardine dei rapporti, in base quanto stabilito dal Trattato.

PAROLE CHIAVE

1) Corte dei Conti
2) Controllo
3) Legalità
4) Finanza pubblica
5) Autonomia locale
6) Corte dei Conti europea

ABSTRACT

The audit of the italian Court of Auditors: the evolution because of administrative innovation, constitutional reform and european integration

First of all, there are an analysis about the historical reasons that were the basis of the Court's institution and a general study about the l. n. 800/1862; subsequently, in the 1948, the Italian republican Constitution provides for the presence of an independent national control's organ, like the Court, and, also, for the control over regions and local authority.

Three different reasons bringed about an audit's transformation, now in progress: at first, the development of public administration, today oriented towards economics and managerial profiles, to carry out the results and the targets; these development was promoted by important cultural studies, like "Rapporto Giannini" in the seventies, and by the legislative elaboration of principles like efficiency, effectiveness and economically.

Second reason for the evolution of Court of auditors, was the constitutional reform in the 2001: the recent constitutional law n. 3/2001 supported the local authority's autonomy and self-government; consequently the Court's role is today more important than in the past because this is a republican, and not only statal, independent audit's organ.

At last, third reason is the European integration's process: the relationship between Italian Court, European Court of Auditors and others Supreme Audit Institutions national of control are problematic; the Treaty requires the Court's audit visits in the Member States to be carried out in liaison with the national supreme audit institutions or other competent national audit bodies: the cooperation is also the general principle.

1) Court of Auditors
2) Audit
3) Legitimacy
4) Public finance
5) Self-governement; autonomy
6) European Court of Auditors