



Unione Europea



Regione  
Calabria

# *Ammini strazione*

Atti del Convegno  
23-24 febbraio 2007

Il convegno è stato realizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche  
con la collaborazione del Liaison Office d'Ateneo

UNIVERSITÀ DELLA CALABRIA



Edizioni Scientifiche Italiane

«DEMOCRAZIA  
AMMINISTRAZIONE  
CONTROLLI»

ATTI DEL CONVEGNO  
23-24 febbraio 2007



Edizioni Scientifiche Italiane

## Indice

### PRESENTAZIONE DEL TEMA

- Silvio Gambino  
*Democrazia, amministrazione e controlli. Qualche riflessione introduttiva* 9

### RELAZIONI

- Giorgio Pastori  
*Trasformazioni dell'amministrazione e controlli* 25
- Umberto Allegretti  
*Democrazia partecipativa e controllo dell'amministrazione* 43
- Stefano Pozzoli  
*Un sistema dei controlli per gli enti locali* 55
- Gian Giorgio Paleologo  
*Controllo di legittimità su atti: un istituto al tramonto?* 77
- Stefano Civitarese Mattucci  
*I controlli di legalità negli enti locali* 103
- Quirino Lorelli  
*Spesa pubblica senza controlli e amministrazione senza legalità* 123
- Gianfranco Viglietta  
*I controlli del giudice penale dall'interesse privato all'abusato d'ufficio* 159

«Democrazia, Amministrazione, Controlli»  
Atti del Convegno, 23-24 febbraio 2007  
Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 2008  
pp. 392; 24 cm  
ISBN 978-88-495-1572-5

© 2008 by Edizioni Scientifiche Italiane s.p.a.  
80121 Napoli, via Chianamone 7  
00185 Roma, via dei Taurini 27

Internet: [www.edizioniesi.it](http://www.edizioniesi.it)  
E-mail: [info@edizioniesi.it](mailto:info@edizioniesi.it)

I diritti di traduzione, riproduzione e adattamento totale o parziale e con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche) sono riservati per tutti i Paesi.

Forocopie per uso personale del lettore possono essere effettuate nei limiti del 15% di ciascun volume/fascicolo di periodico dietro pagamento alla SIAE del compenso previsto dall'art. 68, comma 4 della legge 22 aprile 1941, n. 633 ovvero dall'accordo stipulato tra SIAE, AIE, SNS e CNA, CONFARTIGIANATO, CASA, CLAAI, CONFCOMMERCIO, CONFESERCENTI il 18 dicembre 2000.

Associazione Italiana per i Diritti di Riproduzione delle Opere dell'Ingegno (AIDRO)  
Via delle Erbe, 2 - 20121 Milano - tel. e fax 02-809506; e-mail: [aidro@ioli.it](mailto:aidro@ioli.it)

## COMUNICAZIONI

Sandra Antoniazzi <i>Riflessioni sulla natura «collaborativa» del controllo sulla gestione nei confronti delle regioni e degli enti locali</i>	173
Alessandro Crosetti <i>I controlli ambientali: natura, funzioni, rilevanza</i>	195
Lidia Malizia <i>Il sistema dei controlli nelle università</i>	243
Maria Teresa Nardo <i>L'internal auditing nelle regioni</i>	267
Giuseppina Passarelli <i>Il requisito del controllo analogo nell'istituto dell'in house providing</i>	297
Pina Puntillo <i>Il bilancio degli enti pubblici quale principale strumento di democrazia di un Paese</i>	319
Renato Rolli <i>Verso l'amministrazione di risultato: principi e problemi</i>	345
Valentina Zavatto <i>Il potere di controllo del giudice penale sull'atto amministrativo con specifico riferimento ai reati edilizi alla luce dei recenti arresti giurisprudenziali</i>	373

Presentazione del tema

SANDRA ANTONIAZZI

## Riflessioni sulla natura «collaborativa» del controllo sulla gestione nei confronti delle regioni e degli enti locali

SOMMARIO: 1. Premessa. - 2. Il controllo «collaborativo» previsto dall'art. 7, settimo e ottavo comma, della legge 5 giugno 2003, n. 131. - 3. L'esame della natura «collaborativa» dei controlli sulla gestione. - 4. Gli aspetti innovativi e la conferma del sistema già introdotto dalla legge n. 20/1994, considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

La riforma del Titolo V della Costituzione, attuata con la legge 5 giugno 2003, n. 131, ha significativamente inciso sull'attività della Corte dei conti, pur confermando i controlli successivi esterni sulla gestione contabile e finanziaria l'autonomia organizzativa<sup>1</sup>; è stato, inoltre, rafforzato il controllo collaborativo<sup>2</sup> con nuove modalità

<sup>1</sup> Infatti, la legge n. 20/1994 attribuiva alla Corte dei conti il potere di organizzarsi con autonomia per l'esercizio delle funzioni di controllo e, in tal senso, l'art. 3, secondo comma, del dlgs. n. 286 del 1999 ha interpretato l'art. 4 della legge n. 20/1994, come confermato da Cons. St., sez. IV, 30 giugno 2004, n. 4833, in *www.giustizia-amministrativa.it*; sull'autonomia di organizzazione anche Corte Costituzionale, ordinanza 18 giugno 2003, n. 215, in *www.giurcost.org*.

<sup>2</sup> Secondo F. BATTINI, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, relazione per il 50° Convegno di Studi amministrativi, in Av.Vv., *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 727 ss., la finalità del controllo collaborativo è quello di «supporto all'attività di controllo politico degli organi elettivi, sia per ciò che attiene alle modalità di esplicazione (programmazione e contraddittorio)». L'Autore evidenzia «il trionfo dei controlli di risultato» che contestualmente all'attuazione del federalismo hanno comportato la moltiplicazione dei controlli anche per la «mutevolezza» e il «tecnicismo» dei parametri da adottare, con un'evidente esigenza di uniformità delle valutazioni; inoltre l'autonomia degli enti deve confrontarsi con i vincoli di fonte comunitaria per esigenze di equi-

di «interazione» nei confronti degli enti locali che hanno ammenato le funzioni e l'impiego di risorse. Prevale, comunque, la coerenza con i modelli introdotti dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20<sup>3</sup>, ma con alcune particolarità che superano il contenuto dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione relativo al controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e che ha consentito quello sulle amministrazioni statali.

In particolare, l'art. 7 della legge n. 131 del 2003 attribuisce alle sezioni regionali di controllo diversi compiti di verifica il cui contenuto è riferito esclusivamente ai consigli degli enti controllati e un'attività di «consulenza» sollecitata dagli enti, senza alcuna forma di intervento «repressivo» o «impeditivo», ma nell'ambito di «*ulteriori forme di collaboratività*» in aggiunta alla funzione consul-

torio finanziario, che richiedono un sistema «centrale» dei controlli tramite forme consensuali (patti di stabilità, accordi derivanti dalle conferenze stato-regioni).

Per approfondimenti si legga altresì L. SAMBUCCI, *Riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione e controlli di legittimità sugli atti*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, IV, 329 ss.

<sup>3</sup> Anche considerando la nota decisione n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale, in *www.giustiz.org*: la Corte ben chiarisce che il controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali «non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un *comptio essenzialmente collaborativo* posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza».

Tale controllo ha ad oggetto non gli atti, ma l'attività amministrativa considerata complessivamente e deve essere esercitata con l'apporto dei controlli interni sui risultati raggiunti, gli obiettivi e la valutazione comparativa dei costi, modi e tempi; è, pertanto, emersa la distinzione rispetto al controllo sugli atti e, secondo la Corte, i riferimenti costituzionali sono gli artt. 97, 28, 81 e 119 Cost. applicabili a tutte le amministrazioni. È stata così chiarita la differenza rispetto al controllo contabile e di legittimità in senso autoritativo, precisando il carattere successivo del controllo sulla gestione e del referto agli enti per stimolare le azioni correttive. Per un esame approfondito dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale: G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, relazione per il 52° Convegno di Studi amministrativi, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007, 105 ss.

<sup>4</sup> Dopo la sentenza n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale, la successiva e

tiva in materia di contabilità pubblica; mentre la Corte dei conti centrale, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: si tratta di una funzione riconfermata in quanto già prevista dall'art. 28 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, recante «Misure di finanza pubblica per la stabilizzazione e lo sviluppo».

Negli anni successivi al 2003 si sono prospettate diverse questioni critiche in conseguenza delle esigenze di applicazione della nuova disciplina. L'attenzione, quindi, è concentrata sull'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti e, pertanto, sul carattere «collaborativo» così definito, invero già da tempo, dalla Corte costituzionale<sup>4</sup> e oggi anche dalla legge; peraltro, questo profilo dovrà essere probabilmente rivisto nella prospettiva della revisione delle norme del Testo Unico sugli enti locali. Ciò è indispensabile considerata la natura «collaborativa» del controllo esercitato dalle sezioni regionali sulla gestione degli enti autonomi come funzione «ausiliaria» delle assemblee regionali e locali, dato che l'esito consiste in un referto agli organi elettivi con il fine di suscitare iniziative correttive da parte dei medesimi organi, con un'eventuale e successiva valutazione dell'efficacia degli interventi.

## 2. Il controllo «collaborativo» previsto dall'art. 7, settimo e ottavo comma, della legge 5 giugno 2003, n. 131

La natura collaborativa attiene al controllo successivo della Corte dei conti, che riguarda la gestione complessiva e non i singoli atti, e può consistere nell'individuazione di irregolarità contabili già realizzate (come, ad es., l'effettivo superamento dei limiti previsti dal

faticosa evoluzione interpretativa, secondo F. PIZZETTI (*Il controllo collaborativo della Corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, in *Dir. amm.*, 2006, 551), si è orientata ad affermare il fine di «supportare e irrobustire tanto il ruolo delle autonomie locali quanto il sistema costituzionale complessivo, dal punto di vista dei rapporti tra i diversi livelli di governo e, in particolare, fra stato e autonomie regionali e locali».

<sup>5</sup> È noto che la Corte dei conti esercita il controllo successivo sulla gestione

patto di stabilità o degli equilibri di bilancio) oppure nella valutazione dei bilanci preventivi o di eventuali e prevedibili irregolarità<sup>5</sup>. Infatti, nelle due ipotesi di attività, la finalità è quella della prevenzione del protrarsi dell'irregolarità o del consolidarsi di conseguenze negative sul bilancio, secondo una nozione ampia di regolarità contabile<sup>6</sup>.

Peraltro, l'intervento della legge n. 131 del 2003 non ha risolto alcune questioni già assai discusse, come ad esempio, la compatibilità del controllo collaborativo esercitato dalla Corte dei conti tramite l'attività di referto al Parlamento, per il rispetto del Patto di stabilità e degli equilibri di bilancio e che coinvolge anche le autonomie locali ed il controllo collaborativo esercitato dalle sezioni regionali nei confronti delle regioni e delle altre autonomie locali. È ancora evidente una certa difficoltà nella distinzione tra le diverse finalità e modalità del controllo collaborativo, riguardo alla verifica degli equilibri di bilancio per il patto di stabilità, circa i

di tutte le pubbliche amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1, secondo comma, del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165, in aggiunta al controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo; il controllo sulla gestione consistente nella verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni, del funzionamento dei controlli interni, ed è volto ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando in modo comparativo costi, tempi e modi di svolgimento dell'azione della p.a. Detto controllo viene svolto non solo con funzione garantistica a supporto del Parlamento, ma anche con intenti *collaborativi*, come chiarito dalla Corte costituzionale e dal legislatore, nei confronti degli organi di governo degli enti controllati, al fine di una sana gestione finanziaria ed organizzativa. Per questo le relazioni della Corte, che sono dirette agli organi elettivi, devono essere inviate anche alle amministrazioni interessate, che devono comunicare alla Corte le misure da adottare in conseguenza delle osservazioni ricevute (Corte dei conti, Adunanza 27 ottobre 2006, «*Indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2007*», in *www.cortecounti.it*).

<sup>5</sup> F. BATTINI, *I controlli della Corte dei conti sulle autonomie regionali e locali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 92; secondo l'Autore sarebbe riconducibile a questa nozione anche la verifica dell'attendibilità delle registrazioni contabili e della rappresentatività dei bilanci e dei rendiconti. Peraltro, come è noto, il controllo sulla gestione può seguire i criteri di efficienza, efficacia ed economicità, secondo il metodo del confronto tra risultati ed obiettivi. Per il rispetto dei vincoli del Patto di Stabilità interno, si legga delibera Corte dei conti, sez. reg. Controllo Lombardia, 13 ottobre 2006, n. 10, in Lex Italia, n. 11/2006.

<sup>7</sup> Per i più recenti profili di dibattito sui controlli, si veda P. MALTRISE, *I con-*

caratteri del controllo esercitato nei confronti delle regioni per il perseguimento degli obiettivi indicati dalle leggi statali e regionali di programma e di quello relativo alla gestione finanziaria nonché riguardo al funzionamento dei controlli interni degli enti locali<sup>7</sup>; a ciò si aggiunge l'intervento delle leggi finanziarie 2005 e soprattutto del 2006 che hanno previsto norme secondo cui gli organi di controllo interno devono segnalare violazioni collegate a singoli atti, alla luce di una *ratio* che sembra sollecitare l'intervento della Procura della Corte dei conti e non tanto delle sezioni di controllo<sup>8</sup>.

Inoltre, la legge finanziaria 2006 ha ulteriormente inciso sul rapporto tra Corte dei conti e sistema delle autonomie locali, soprattutto riguardo al raccordo tra controllo esterno della Corte e controllo interno esercitato in sede di revisione contabile e per questo aspetto l'art. 1, commi 166-168, comporta qualche spunto di dibattito. Il comma 168<sup>9</sup> prevede per le sezioni regionali due compiti distinti e complementari: da un lato, quello di adottare una «specificca pronuncia» qualora esse accertino, «anche sulla base delle relazioni» dei revisori dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti dell'ente locale, «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria» o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno; dall'altro, il compito di vigilare sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e delle limitazioni predisposte in coerenza con le regole del patto.

*trolli della Corte dei conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Rev. Corte Conti*, 2006, II, 372 ss.; mentre per un approfondito esame dell'evoluzione dei controlli alla luce delle norme costituzionali, G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo. Parte generale*, II, Milano, 2003, 1390 ss.; G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, relazione per il 52° Convegno di Studi amministrativi, cit., 207 ss.

<sup>8</sup> In tal senso, F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, relazione per il 52° Convegno di Studi amministrativi, cit., 233 ss.

<sup>9</sup> Per un recente commento: S. GRACO, *Il comma 168 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006: una svolta nel sistema dei controlli della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali?*, comunicazione per il 52° Convegno di Studi amministrativi, cit., 551 ss.

<sup>10</sup> La questione è stata di recente affrontata da R. ARRIGONI, *La legge finan-*

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

Quindi, i principi *ex lege* sui controlli devono essere ora coordinati con l'art. 1, comma 167, della legge finanziaria 2006 che prevede per la Corte dei conti il potere di indicare criteri per la misura delle relazioni che il collegio dei revisori deve inviare alle sezioni regionali per il controllo di regolarità su bilanci e consuntivi<sup>10</sup>.

### 3. L'esame della natura «collaborativa» dei controlli sulla gestione

In particolare, è interessante esaminare il ruolo delle sezioni regionali che «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione» accertano il perseguimento degli obiettivi posti dalle

*ziana 2006 ed il controllo diffuso di regolarità contabile*, relazione per il 52° Consiglio di Studi amministrativi, cit., 399 ss., nonché da F. PRZETTY, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 234 ss., 7, secondo l'Autore tramite le più recenti leggi finanziarie si è consolidato un sistema volto ad estendere l'obbligo per i revisori di denuncia e di segnalazione alla Corte dei conti (sezioni regionali) sulle presunte irregolarità o violazioni. La legge finanziaria 2006 ha poi superato il limite delle gravi irregolarità o illecittimità, stabilendo in capo ai revisori l'obbligo generale di trasmettere alla sezione regionale del controllo una relazione annuale sul bilancio di previsione e sul rendiconto; queste relazioni devono essere predisposte nel rispetto di criteri guida indicati dalle sezioni regionali e in adesione agli indirizzi posti dalla Sezione delle Autonomie, istituita dalla Corte dei conti, sezioni riunite, con delibera 3 luglio 2003.

<sup>10</sup> Così chiaramente A. MARZANATI, *Commento all'art. 7*, in V. ITALIA (a cura

leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati». La disposizione ha inizialmente comportato un significativo dibattito già nella formulazione del disegno di legge<sup>11</sup> per l'ingresso riferimento alla natura collaborativa, precisazione inserita in una fase successiva, suscitando perplessità ed interrogativi su un eventuale nuovo e diverso ruolo della Corte dei conti dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, un confronto adeguato con l'art. 3, quarto comma, della legge n. 20/1994 evidenzia che alle precisate funzioni<sup>12</sup> sono riconducibili i nuovi compiti «collaborativi» e che l'effettiva innovazione consiste nei *destinatari* degli esiti del controllo con il riferimento ai *consigli degli enti controllati*, sebbene si ravvisi qualche opinione in senso contrario<sup>13</sup>.

di), *Il nuovo ordinamento della Repubblica*, Milano, 2003, 481 ss.; il disegno di legge «La Loggia» inizialmente, presentato al Senato nel giugno 2002 come S. 1545, esaminava le funzioni delle sezioni regionali della Corte dei conti da esercitare «secondo i principi del controllo collaborativo», riferimento in seguito modificato con il d.d.l. C. 3590 «nel rispetto della natura collaborativa»; l'evoluzione dei lavori è verificabile nel sito [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it). Per una ricostruzione generale dei controlli alla luce del nuovo Titolo V, si veda P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in G.F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 277 ss.

<sup>12</sup> L'art. 3, quarto comma, della legge n. 20/1994 ha previsto il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio e sul funzionamento dei controlli interni nonché, nel settimo comma, il compito di verifica dell'andamento generale della finanza locale di spettanza della sezione Enti locali; in seguito l'art. 227, quarto comma, del T.U. n. 267 del 2000 ha riconosciuto alla medesima sezione il potere di verificare i rendiconti di tutti gli enti locali. Sul carattere «flessibile» dei sistemi di controllo della Corte dei conti come disciplinati già nella legge n. 20/1994, si ricorda l'affermata legittimità da parte della Corte costituzionale con la sentenza 20 maggio 1999, n. 181, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>13</sup> Secondo F. BAISAMO, *I controlli della Corte dei conti sulle gestioni delle autonomie territoriali: dalla Sezione Enti Locali alla Sezione delle Autonomie*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 298, per questo aspetto non vi sarebbe alcuna novità, dato che i destinatari delle verifiche delle sezioni regionali sono anche le amministrazioni degli enti stessi secondo il sesto comma dell'art. 3 della legge n. 20/1994 per le finalità collaborative già evidenziate dalla sentenza n. 29 del 1995 della Corte Costituzionale. Secondo l'Autore per i limiti di divulgazione e di utilizzo, le verifiche e le relazioni delle sezioni regionali ben possono essere utilizzate dalle



Riguardo alla *natura collaborativa*, l'art. 7, settimo comma, della legge n. 131 del 2003 non innova il precedente sistema per gli aspetti funzionali che consiste nella possibilità di «segnalare» agli enti insufficiente organizzative, diseconomicità di gestione, lentezze di procedure, al fine di sollecitare adeguamenti; infatti, il controllo successivo sulle gestioni stabilito dall'art. 3 della legge n. 20/1994 era stato già interpretato dalla Corte costituzionale secondo questa prospettiva<sup>14</sup>. In sostanza, la norma riafferma la valenza «collaborativa» del controllo sulla gestione degli enti territoriali, al fine di rimuovere disfunzioni e di stimolare iniziative di autocorrezione<sup>15</sup> e il significato deve essere sempre inteso non in senso sanzionatorio o di immedesimazione della Corte nel controllo interno all'organo controllato come dipendenza o invasione, tanto più che il riferimento non ha certo contenuto «coattivo» dato che viene presentato al soggetto controllato<sup>16</sup>.

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

In tal modo, la Corte dei conti assume la prevalente funzione di referente anche per comuni e province e non solo per le regioni

strutture centrali della Corte per i referiti sull'andamento generale della finanza regionale e locale al Parlamento. L'Autore richiama anche quell'interpretazione che, sulla base del tenore letterale, limita la comunicazione dei referiti agli organi rappresentativi degli enti controllati e non anche al Parlamento, al quale i dati devono essere comunicati solo dopo il raffronto effettuato dalla competente sezione centrale della Corte dei conti.

<sup>14</sup> Decisione n. 29 del 1995, cit.

<sup>15</sup> C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in G. CORSO-V. LOPRATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte generale, Milano, 2006, 497 ss.

<sup>16</sup> In tal senso, F. BATTINI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la legge 131 del 2003*, in *Foro it.*, 2004, 440 ss.

<sup>17</sup> Queste forme di collaborazione e di consulenza sembrano avere, secondo

(la Corte riferisce almeno annualmente ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito: art. 3, comma sesto, della legge n. 20/1994); il fine è ovviamente quello di consentire anche a questi enti, utili scelte «correttive» di indirizzo dell'azione amministrativa e di gestione delle risorse.

Un aspetto innovativo attiene al contenuto *aperto* delle possibilità di controllo di carattere *attipico* ai sensi dell'art. 7, comma ottavo, della legge n. 131 del 2003 esercitabile dalle sezioni regionali su richiesta di regioni, di comuni, di province e di città metropolitane come scelta del tutto autonoma, per «ulteriori forme di *collaborazione*»<sup>17</sup> ai fini della regolare gestione finanziaria, dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa e di acquisizione di pareri in materia di contabilità pubblica. I contenuti di questa collaborazione dipendono dalle esigenze e richieste degli enti interessati, dato che la legge si limita ad indicare le finalità generali con la possibilità di una funzione consultiva tramite pareri «a richiesta».

La distinzione tra pareri e ulteriori forme di collaborazione sembra confermare la natura collaborativa del controllo sulla gestione consentendo agli enti locali scelte autonome di integrazione dell'esercizio per la regolarità contabile e finanziaria; è stato così superato il tentativo, emerso in sede di dibattito sull'approvazione della legge La Loggia, di attribuire alla Corte dei conti un ruolo di *«authority»* oppure di sola consulenza<sup>18</sup>.

Si prospetta sotto questo profilo qualche dubbio sull'ambito di ammissibilità dei pareri, poiché sembra che qualsiasi questo di natura contabile possa essere sottoposto alla sezione regionale, even-

una diversa opinione, un carattere solo parzialmente innovativo in quanto riconducibili all'art. 1, settimo comma, del regolamento delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 1 del 1997 relativa all'istituzione dei collegi regionali di controllo (F. BALSAMO, *op. cit.*, 299).

<sup>18</sup> In tal senso, G. GINESTRA, *Le sezioni regionali di controllo dopo la l. 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Poggia)*, in *Finanz. pubbl.*, 2004, 39 che ritiene utile un chiarimento sulla distinzione tra funzione di controllo che è un sindacato consistente nel confronto tra fattispecie concreta (atti o attività) e parametri predefiniti, da cui consegue un giudizio ed una misura di intervento (sanzionatoria, collaborativa o persuasiva); mentre la diversa attività consultiva può anche integrare i compiti di *auditing* contabile-finanziario e di controllo sui risultati, soprattutto per indicare soluzioni.

<sup>19</sup> Si prospetta, infatti, la questione dell'opportunità che notizie acquisite in

tualmente anche in via preventiva per atti discrezionali con impegno di risorse, consentendo in concreto un controllo preventivo di legittimità su richiesta dell'ente per evitare eventuali successive occasioni di responsabilità amministrativa. In questo caso sono determinanti le indicazioni procedurali adottate dalla Corte dei conti, proprio al fine di evitare «sovrapposizioni» nelle funzioni giurisdizionale e consultiva<sup>19</sup>.

Proprio su questo punto alcune sezioni regionali di controllo hanno confermato in modo rigoroso il tenore letterale dell'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003 per la richiesta di parere su valutazioni che, pur rientranti nelle materie di contabilità pubblica, attengono alla legittimità di singoli provvedimenti o di specifici atti gestionali già adottati dall'amministrazione. Infatti, sono state ritenute inammissibili quelle richieste di parere che comportino un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente, in contrasto con la necessaria neutralità ed indipendenza della magistratura contabile<sup>20</sup>; la *ratio* è anche quella di evitare ingerenze nel giudizio della Corte dei conti in sede giurisdizionale o interferenze sulle decisioni o su eventuali iniziative di un altro giudice.

La funzione consultiva, esercitabile solo prima dell'emanazione di atti<sup>21</sup>, è così ricondotta alle richieste di pareri relativi alla contabilità pubblica con un esame di carattere astratto e per temi di carattere generale, come per gli atti generali, schemi di nomina primaria (ad es., statuti) o secondaria (regolamenti) oppure circa

sede di controllo successivo e collaborativo sulla gestione possano anche fondare, per gli elementi emersi, un'eventuale successiva azione di responsabilità amministrativa (per questo profilo già R. MARRAMA, *Evoluzione storica della pubblica amministrazione e Corte dei conti*, in *Dir. amm.*, 1997, 195 ss.); così anche A. MARZANATI, *op. cit.*, 491 e 506.

<sup>20</sup> Così, ad es., non è risultata ammissibile la richiesta di un'amministrazione provinciale, sottoposta alla sezione, di esaminare una delibera di giunta (Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, 17 gennaio 2006, in *Riv. Corte Conti*, 2006, I, 59).

<sup>21</sup> Infatti, la Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, cit., ha precisato che «avendo i pareri natura di atti orientati ad illuminare future manifestazioni decisionali da parte delle amministrazioni, essi non possono che precedere le pronunce dell'organo deliberante, per cui è da escludere categoricamente la possibilità che la funzione consultiva della Corte dei conti sia esercitabile *ex post*».

<sup>22</sup> La Sezione delle Autonomie ha dettato, nell'adunanza del 27 aprile 2004,

l'interpretazione delle norme vigenti, soluzioni utili per l'adozione successiva di atti amministrativi o normativi<sup>22</sup>; inoltre, si prevede la possibilità per le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane di richiedere «ulteriori forme di collaborazione», volte alla regolare gestione finanziaria, all'efficienza e all'efficacia dell'azione amministrativa. Sono, invece, escluse le richieste su questioni, atti e comportamenti specifici della pubblica amministrazione che possono essere valutati dalla Procura della Corte dei conti e, quindi, la funzione consultiva non dovrà esercitarsi in ordine a quesiti che comportino valutazioni di azioni amministrative anche già oggetto di iniziative giudiziarie della Procura regionale della Corte dei conti. L'evidente *ratio* è quella di evitare la sovrapposizione di pronunce consultive della sezione regionale rispetto alle funzioni attribuite agli organi requirenti della Corte dei conti, nonché di evitare che la richiesta di parere sia in realtà strumentale per eludere o attenuare eventuali casi di responsabilità amministrativa circa fatti già accertabili o condotte non ancora realizzate<sup>23</sup>.

In effetti, è anche evidente la preoccupazione degli enti, riguardo al controllo esterno e alla funzione consultiva, attività da cui potrebbero derivare una fase istruttoria per l'avvio di giudizi di responsabilità; occorre però ricordare che le due funzioni sono svolte

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

<sup>23</sup> Corte dei conti, Sez. controllo Regione Lazio, 13 giugno 2006, in *Riv. Corte Conti*, 2006, I, 75.

da magistrati incaricati in strutture autonome e diversificate per l'aspetto organizzativo ed, inoltre, le finalità della funzione di controllo sono ben diverse rispetto a quelle riconducibili alla responsabilità erariale e neppure sussiste alcuna automaticità di conseguenze. È, comunque, possibile che in occasione di verifiche sulla legittimità, efficienza e regolarità della gestione, il magistrato istruttore ravvisi ipotesi di danno erariale e che la *notizia danni* contenuta nel referto del controllo integri l'avvio di un'azione di responsabilità<sup>24</sup>.

Per quanto attiene all'ambito oggettivo della funzione consultiva, occorre peraltro, precisare che chiaramente si differenzia «dalle ulteriori forme di collaborazione» previste dalla medesima disciplina; infatti, i pareri atengono esclusivamente alle questioni ricadenti «nella materia di contabilità pubblica» che è di certo ambito più ristretto di quello che coinvolge l'attività di collaborazione relativa alla gestione finanziaria e all'efficace ed efficiente azione amministrativa.

L'espressione «materia di contabilità pubblica», contenuta anche nell'art. 103, secondo comma della Costituzione, riguarda la regolamentazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti o consuntivi, il regime dei beni patrimoniali e dei tributi e le entrate patrimoniali ecc., con un ambito oggettivo assai complesso.

Merita un certo approfondimento il rapporto tra l'esercizio della funzione consultiva nei confronti di quella di controllo, al fine di circoscrivere l'ammissibilità della richiesta di parere a quelle situazioni generali ed astratte non riconducibili alla sfera specifica del controllo assegnato alla sezione. Occorre, infatti, evitare occasioni di commistione tra la funzione di controllo ed i compiti di amministrazione attiva della regione e degli enti locali, ben distinguendo l'attività consultiva in «materia di contabilità pubblica».

I quesiti proposti dagli enti sono, quindi, sottoposti ad un esame di ammissibilità sotto il profilo oggettivo e, in sostanza, il collegio

deve valutare se essi attingano alla materia della contabilità pubblica, secondo quanto previsto dalla legge n. 131/2003 e dagli indirizzi generali per l'esercizio dell'attività consultiva<sup>25</sup>.

#### 4. Gli aspetti innovativi e la conferma del sistema già introdotto dalla legge n. 20/1994, considerazioni conclusive

Secondo l'opinione prevalente in dottrina<sup>26</sup>, i controlli esterni sulla gestione disciplinati dalla legge n. 131 del 2003 non si discostano dai principi già affermati con la legge n. 20/1994 secondo criteri di efficacia, efficienza e di verifica anche del controllo interno; si tratta di un controllo di secondo grado per «sollecitare» gli organi di indirizzo politico senza finalità sanzionatoria per l'ente. Il permanere di questo ruolo attribuito alla Corte, organo esterno e indipendente, deve essere interpretato come conferma del preminente interesse generale al buon andamento della gestione che supera la dimensione locale, collegando le amministrazioni locali al sistema nazionale.

<sup>24</sup> I principi di coordinamento sono contenuti nella delibera della Corte dei conti n. 6483 del 20 maggio 2004.

Il collegio accetta che i quesiti sottoposti abbiano carattere di generalità ed astrattezza, relativi della contabilità pubblica, distinguendo dalla descrizione del fatto concreto; mentre non risulta ammesso l'esame di condotte assunte dagli amministratori, anche quando abbiano avuto un rilievo penale e poi risultino essere stati assolti (ad es., fattispecie relativa al rimborso di spese legali sostenute dal segretario di una comunità montana per un processo relativo a fatti connessi all'esplicitamento del servizio, Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, 1 febbraio 2006, in *Rev. Corte Conti*, 2006, I, 60). Peraltro, anche le comunità montane sono ritenute soggetti legittimati a richiedere pareri in materia di contabilità pubblica alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, ottavo comma, della legge n. 131 del 2003 (Corte dei conti, sez. controllo Sardegna, 15 febbraio 2006, in *Rev. Corte Conti*, 2006, I, 67). Sulle possibilità dei comuni di chiedere pareri dalla sezione regionale di controllo in mancanza del Consiglio delle Autonomie di cui all'art. 123 Cost., si veda delibera Corte dei conti, sez. controllo Lombardia, 18 ottobre 2007, n. 43, in *Lex Italia*, II, n. 10/2007.

<sup>25</sup> A. MARZANATI, *op. cit.*, 483. Sulla continuità del «nuovo» modello rispetto a quello originario: G. CAIANIELLO, *La Corte dei conti, in Convegno, e i figli di un dio minore*, in *Foro amm. Cds*, 2006, 2370 ss. Si veda altresì «Relazione sullo stato dei controlli e della giurisdizione al 1° gennaio 2007», in *Lex Italia*, n. 2/2007.

<sup>24</sup> Per un'illustrazione delle diverse ipotesi prospettabili, P. MALTESE, *op. cit.*, 385 ss. e per un esame approfondito del problema: A.M. RISTRUCI, *I controlli sulle autonomie nelle nuovo quadro istituzionale. «I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti»*, in *Rev. Corte Conti*, 2006, IV, 188 ss.

Alla Corte dei conti e alle sezioni regionali sono stati così affidati compiti di verifica secondo i due livelli centrale e regionale già definiti nel modello di *controllo-cooperazione*, volto prevalentemente a fornire strumenti adeguati ai consigli, affinché possano «controllare» l'attività dell'esecutivo con una conoscenza documentata dei risultati, dell'azione amministrativa e finanziaria<sup>27</sup>.

Peraltro, il dovere di cooperazione delle amministrazioni controllate risulta correlato al potere di accertamento della Corte dei conti già secondo la legge n. 20/1994, che prevede altresì l'ulteriore e preciso obbligo di comunicare alla Corte e agli organi elettivi le successive misure autocorrettive adottate (art. 3, sesto comma).

Vi sono, comunque, rilevanti difficoltà che derivano dalla complessa esigenza di un'attività giurisdizionale sempre più efficiente e di una funzione di controllo in concreto corrispondente a criteri di imparzialità ed efficacia e, comunque, «non ostile» o percepita come tale dagli enti locali. L'esercizio di queste attività da parte di una medesima struttura, con l'unica soluzione della separazione delle funzioni, comporta inevitabilmente dei dubbi sull'attuale sistema e una recente opinione autorevole ritiene la necessità di una ridefinizione dei rapporti e delle professionalità, dei sistemi di raccordo tra Corte dei conti ed enti, con una «partecipazione più organica e strutturata dei soggetti controllati», mantenendo un livello elevato di tutela giurisdizionale nella gestione finanziaria e amministrativa<sup>28</sup>.

Le considerazioni conclusive attingono agli aspetti davvero innovativi che riguardano la funzione di referto delle sezioni regionali di controllo ai consigli degli enti territoriali, ma secondo la logica di autonomia degli enti controllati, evitando qualsiasi utilizzazione degli esiti per fini diversi da quelli collaborativi e le «ulteriori forme di collaborazione» su richiesta degli enti.

Con la riforma del Titolo V si è ormai compiuto il superamento della funzione di controllo intesa in senso tradizionale affermando nuovo ruolo della Corte dei conti<sup>29</sup>, con qualche perplessità sul-

l'incidenza coerente delle eventuali indicazioni correttive proposte, poiché un controllo collaborativo privo di effettività renderebbe inutile la «dignità istituzionale» riconosciuta e non consentirebbe di perseguire il coordinamento della finanza pubblica e il buon funzionamento del fondo perequativo ai sensi dell'art. 119 Cost.<sup>30</sup>. Le questioni che sembrano, a nostro avviso, controverse in quanto non chiarite dallo stesso legislatore, riguardano le modalità attuali del controllo che devono bilanciare la rilevanza concreta dell'intervento con il necessario e contestuale rispetto dell'autonomia degli enti.

A questo punto è importante brevemente esaminare il contributo di studio della magistratura contabile, comunque favorevole alla conferma e all'evoluzione dei controlli collaborativi e della dottrina contabilistica che si inserisce in questo settore di dibattito.

29 del 1995, cit., escludendo l'illegittimità costituzionale ed il contrasto con l'autonomia delle regioni e degli enti locali, è intervenuta per definire il nuovo ruolo della Corte dei conti, non più in realtà coincidente con il contenuto dell'art. 130 Cost. che richiama il solo controllo sulla gestione delle amministrazioni statali; con le nuove funzioni e la ridefinizione dell'attività di controllo, la Corte è considerata «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità». Questa visione è stata ovviamente ripresa nel T. U. degli enti locali nell'art. 148 ove si legge che «La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione degli enti locali, ai sensi delle disposizioni di cui alla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni e integrazioni». L'impostazione è in linea con altri paesi europei, in particolare con il sistema inglese con un organo simile - l'«Audit Commission» - che verifica le conseguenze della legislazione nazionale e delle scelte di politica di governo sugli enti locali con finalità propositiva di soluzioni più adeguate; da qui la definizione dei compiti della Corte dei conti come funzione prevalente di *audit*. Anche in altre occasioni la Corte costituzionale ha verificato la legittimità costituzionale della legge n. 20/1994 confermando l'orientamento positivo, e per un esame del successivo percorso giurisprudenziale: R. LOMBARDI, *Contributo allo Studio della funzione di controllo*, Milano, 2003, 97 ss.

<sup>30</sup> Per un'ampia riflessione sull'opportunità dell'intervento pubblico amministrativo, legislativo e di controllo con un'incidenza comunque correttiva sull'utilizzo di risorse pubbliche: Q. LORELLI, *Intervento pubblico, controlli ed economia globale*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, I, 343 ss.; A. MARZANATI, *op. cit.*, 486 ss., che suggerisce la previsione di misure, in leggi statali o regionali, anche con una certa componente sanzionatoria o con interventi sostitutivi in caso di inadempimento per l'assenza di interventi spontanei di correzione.

<sup>27</sup> L. VANDRELLI, *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna, 2005, 178 ss.

<sup>28</sup> F. PRIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 570 ss.

<sup>29</sup> In relazione alla legge n. 20/1994, si ricorda che la Corte costituzionale n.

Il carattere «collaborativo» del controllo sulla gestione, confermato dalla legge n. 131 del 2003, è stato inteso sotto il profilo organizzativo e funzionale con una precisa finalità di assicurare «uno stretto legame» tra enti soggetti al controllo e sezioni regionali con l'inserimento di due componenti indicati dalle stesse amministrazioni; la finalità del legislatore sarebbe stata quella di realizzare un modello di collaborazione non tassativamente definito dalla legge, ma «aperto» a materie e a procedure varie<sup>31</sup>.

Di conseguenza, la Corte, proprio per esigenze di adeguamento della struttura organizzativa, ha definito la strategia di «raccordare» l'attività di controllo finanziario spettante a ciascuna sezione regionale con le funzioni del livello centrale di generale referto circa la finanza statale, regionale e locale: lo strumento organizzativo adottato – la sezione delle autonomie<sup>32</sup> – per un coordinamento

<sup>31</sup> V. ARGELLA, *Relazione sullo stato della giurisdizione e dei controlli della Corte dei conti al primo gennaio 2004*, in *Quad. reg.*, 2004, 200. Sui controlli negli enti locali, si legga anche L. CONDEMI, *Il sistema dei controlli*, in C. CHIAPPINELLI-L. CONDEMI, *Programmazione e controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2004, 277 ss.

<sup>32</sup> Secondo F. STADERINI (*Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, I, 319) la sezione delle Autonomie, che deriva dalla trasformazione della «sezione autonomie» (già sezione enti locali) ed istituita sulla base del potere regolamentare riconosciuto alla Corte dei conti per l'organizzazione degli uffici, è chiara espressione delle sezioni regionali in quanto presieduta dal Presidente della Corte e da tutti i Presidenti di sezione, in modo che l'attività di coordinamento non derivi da un criterio di gerarchia, ma da «scelte condivise per una migliore finalità dei compiti da svolgersi nelle sedi sia centrali che periferiche».

La Sezione delle Autonomie è, quindi, espressione delle sezioni regionali di controllo al fine del coordinamento della finanza pubblica con funzione di referente al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'Unione europea. Infine esamina, con l'obiettivo del coordinamento, ogni tema di interesse generale o relativo ad indagini comparative su questioni gestionali comuni a più sezioni.

La diversa denominazione non ha natura formale, bensì sostanziale di coerenza con il nuovo testo dell'art. 114 Cost. e con la legge n. 131 del 2003, da un lato conservando il modello unitario di Corte dei conti e, dall'altro, adeguandosi ad un progetto di Stato federale. Peraltro con delibera n. 2 del 3 luglio 2003 è stata «regionalizzata» la sezione centrale, che già prima riferiva al Parlamento sulla

agevole, pur considerando l'autonomia delle sezioni, ha quale scopo principale l'adozione di «linee comuni di indirizzo» nell'attività di verifica. In particolare, il controllo di natura finanziaria e sulla gestione degli enti locali presenta le più rilevanti difficoltà anche per il numero consistente dei comuni. Proprio per questo la Corte deve avvalersi inevitabilmente del contributo degli organi interni di controllo e di revisione contabile, la cui attività dovrà seguire le linee guida indicate dal livello centrale e dalle sezioni regionali; inoltre, si prospetta il necessario compito di segnalare eventuali anomalie e questioni critiche alle sezioni regionali<sup>33</sup>.

La mancanza di un espresso riferimento costituzionale a conforto della compatibilità tra controllo sulla gestione ed autonomia statutaria ed organizzativa degli enti controllati non sarebbe determinante, secondo la più autorevole posizione della Corte dei conti<sup>34</sup>, in realtà una norma della Costituzione sarebbe necessaria per definire i limiti dei controlli di natura repressiva, ma non nel caso di quelli collaborativi «che in nulla interferiscono con le prerogative di autonomia e sono, anzi al servizio delle autonomie».

Il controllo sulla gestione non necessita così di un inserimento in Costituzione e comunque non nell'art. 100, poiché le norme di riferimento sarebbero invece altre, quali l'art. 97, 28, 81 e gli artt. 117 e 119 secondo la nuova formulazione, per l'attuazione del coor-

finanza regionale e locale, con la partecipazione dei presidenti delle sezioni regionali di controllo. Alla sezione centrale spetta la redazione di referti al Parlamento sugli andamenti generali della finanza regionale e locale.

Per approfondimenti si legga la relazione al Parlamento sulla finanza degli enti locali nell'esercizio 2002 nonché sugli andamenti di cassa, sul patto di stabilità interno e sull'indebitamento nell'esercizio 2003 della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 10/2004, inviata al Parlamento il 16 luglio 2004), in *www.corteconti.it*; dalla relazione emerge l'esigenza di una rilevazione omogenea delle situazioni economico-finanziarie degli enti per assicurare il monitoraggio della stabilità ed il corretto funzionamento dei meccanismi di equilibrio e, a tal fine, si richiama l'esercizio della delega per la revisione dell'ordinamento contabile, prevista dalla legge n. 131 del 2003.

<sup>33</sup> V. ARGELLA, *op. cit.*, 201.

<sup>34</sup> F. STADERINI, *Intervento introduttivo. Appunti sul ruolo della Corte dei conti dopo la riforma del Titolo V*, in G. BERTI-G.C. DE MARTIN, *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 89.

dinamento della finanza pubblica, assicurando il rispetto degli equilibri di bilancio derivanti dai vincoli comunitari.

Con la legge n. 131 del 2003 la scelta prevalente del legislatore è stata quella di confermare<sup>35</sup> ed estendere le competenze della Corte dei conti – organo dello Stato-comunità<sup>36</sup> distinto ed indipendente dall'apparato governativo – come già evidente nella legge n. 20/1994, secondo un disegno unitario, di certo condiviso dalla magistratura contabile<sup>37</sup>; in questa nuova occasione la Corte acquisisce più chiaramente anche il ruolo di organo della regione e delle altre autonomie locali. Per gli enti locali il controllo sembra essere ancora più ampio rispetto al caso delle regioni in quanto volto a verificare la «sana gestione finanziaria» (secondo l'espressione comunitaria ex art. 248, secondo comma, del Trattato U.E.), criterio comunque ricondotto al noto accertamento di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione, secondo un certo indirizzo, pur emergendo un significativo dibattito<sup>38</sup>.

<sup>35</sup> Anzi la legge n. 131 del 2003 ha non solo confermato, ma dissipato giustificati timori circa l'essenzialità del ruolo ausiliario della Corte dei conti e del controllo nel nuovo sistema federalistico delle autonomie: così P. SANTORO (*Il controllo di legittimità su atti e gestioni statali*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 401), secondo il quale l'art. 7 renderebbe più espliciti i parametri di controllo sulla stabilità e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea, per il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma e nella sana gestione finanziaria degli enti locali. Infine, secondo M. SORRENTINO, *Controllo e poteri locali*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, IV, 300, il nuovo quadro dei controlli e l'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost. sembra rafforzare la scelta del legislatore del 1994, poi legittimata dalla Corte Costituzionale, di ricondurre alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni regionali e locali, con una funzione di garanzia dell'attendibilità della finanza pubblica e di refero sull'affidabilità di ciascuna amministrazione. Secondo una parte della dottrina il controllo di gestione per l'accertamento dei risultati sarebbe riservato in via esclusiva alle autonomie territoriali, alla Corte spetterebbe il controllo sulla gestione ai sensi dell'art. 3, quarto comma, della legge n. 20 circa il bilancio e il patrimonio con una specifica legittimazione secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica.

<sup>36</sup> Secondo la Corte costituzionale n. 29 del 1995, cit., con il ruolo complessivo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

<sup>37</sup> F. STRADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, op. cit., 317 ss.

<sup>38</sup> Così F. STRADERINI, op. cit., 307; mentre P. SANTORO, op. cit., 403, deli-

Più precisamente, il controllo sulla gestione degli enti locali, che non ha «immediati effetti sanzionatori» e alcuna conseguenza negativa nei confronti degli amministratori responsabili della gestione, ha un'*incidenza indiretta* nel senso di suscitare interventi successivi degli organi di governo destinatari di informative, di proposte e di raccomandazioni a seguito di riscontrate irregolarità e di soluzioni non efficienti. In linea di principio, ciò dovrebbe favorire un meccanismo di «*autocorrezione di prassi e procedure*»<sup>39</sup>.

Peraltro, sarebbe utile riflettere sull'ipotesi in cui le scelte di autocorrezione dell'ente non risultino in concreto adeguate, soprattutto per le eventuali conseguenze in sede di giudizio contabile successivo al controllo collaborativo; in questo caso pare inevitabile prevedere una possibile funzione «sanzionatoria» ma in sede giurisdizionale. Infatti, pur chiara l'assenza *ex lege* di immediati effetti impeditivi o sanzionatori derivanti direttamente dall'accertamento di attività e condotte, prevalendo il rispetto dell'*autonomia* delle amministrazioni controllate, si pone la questione dell'utilità della funzione di controllo con l'esigenza – avvertita dalla stessa magistratura contabile<sup>40</sup> – di evitare che il ruolo svolto rimanga

nea un problema interpretativo: non è chiaro se l'espressione debba intendersi come una specificazione della norma generale di cui all'art. 3, quarto comma, della legge n. 20/1994 oppure con finalità sostitutiva e in questo caso la verifica deve essere limitata alla gestione finanziaria esclusi i costi, i modi e tempi riconducibili ai criteri di economicità, efficienza ed efficacia secondo valutazioni di tipo economico-aziendalistico. Mentre se la verifica della sana gestione è un controllo diversificato rispetto a quello di regolarità, secondo il modello comunitario, ne deriverebbe la preclusione delle valutazioni di regolarità indicate nella prima parte dell'art. 3, comma quarto, della legge n. 20/1994. Secondo F. BAISAMO, op. cit., 297, la sana gestione finanziaria coinciderebbe con la gestione del bilancio e del patrimonio prevista dall'art. 3, quarto comma, della legge n. 20/1994 sul quale si fonda il regolamento 16 giugno 2000, n. 14, per l'organizzazione delle funzioni di controllo, sebbene la formula sia in parte diversa e coincidente con quella prevista per la Corte dei conti dell'Unione Europea, e per le regioni sia utilizzata la formulazione di cui al quinto comma dell'art. 3 della medesima legge n. 20.

<sup>39</sup> F. STRADERINI, op. cit., 317.

<sup>40</sup> In tal senso, G. GINESTRA, op. cit., in *Fanz. pubbl.*, 2004, 36; secondo l'Autore sarebbe opportuno l'esercizio dell'azione contabile a seguito di segnalazione da parte dei magistrati di controllo che verificando la gestione inevitabilmente vengono a conoscenza di circostanze e condotte presupposto di danno all'erario, senza che vi sia alcun pericolo di «commistione» tra le due separate e distinte

privo di riscontri sostanziali, invocando anche un «dovere qualificato di denuncia» del magistrato di controllo per sollecitare l'azione contabile secondo le condizioni e garanzie previste; ciò potrebbe essere opportuno nel caso di esercizio di attività amministrativa con modalità antieconomiche e senza il rispetto di criteri «di sana gestione finanziaria» espressamente richiamati dalla legge n. 131 del 2003.

Questa visione risulta però in contrasto con l'ampia autonomia riconosciuta agli enti locali e alle regioni, rafforzata dalla riforma del titolo V della Costituzione, soprattutto se si considera che l'eventuale interferenza proviene da un organo esterno<sup>41</sup>; mentre, secondo una diversa opinione<sup>42</sup>, il problema della compatibilità tra controlli e autonomie riguarderebbe i soli controlli c.d. sostitutivi esercitabili direttamente dallo stato o stabiliti dalla legge statale per il coordinamento della finanza pubblica.

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

funzioni della Corte dei conti. Tuttavia quest'ultima affermazione teorica meriterebbe un'adeguata dimostrazione. Cfr. V. NENNA, *Riflessioni sullo stato di salute della Corte dei conti, in *www.ancortecontiti.nema.controllo.01.htm**; R. SCALIA, *Corte dei conti, un'ipotesi di riforma preoccupante*, in *Amm. it.*, 1998, 608 ss.

<sup>41</sup> Si ricorda la significativa affermazione di A.M. SANDULLI, sul rapporto tra autonomia e controlli: «l'entità dei controlli cui un ente è soggetto contribuisce in modo decisivo a definire la portata dell'autonomia di esso» (*I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Rev. trim. dir. pubbl.*, 1972, 575).

<sup>42</sup> F. BATTINI, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, cit., 748 ss., 17. Peraltro, la scelta del legislatore con la legge n. 131 per un controllo esterno (neutrale) ausiliario per le autonomie non sembra integrare una garanzia sufficiente per indurre il rispetto degli equilibri finanziari; ciò giustifica l'adozione di soluzioni «partizive» (patto di stabilità interno, accordi in materia sanitaria) e adempimenti particolari previsti dalla legislazione statale «una riscontrabile tendenza a bilanciare la (apparente) «interiorizzazione» del controllo esterno con forme di «esternalizzazione» dei controlli interni.

autonomie locali nella regione. In tal modo, il legislatore ha inteso favorire, almeno in teoria, un inevitabile collaborazione tra organo di controllo ed esperienze locali.

L'opinione prevalente<sup>43</sup> ritiene, comunque, che la composizione integrata della sezione regionale non pregiudichi la natura originaria dell'organo magistratale, considerata anche l'equiparazione dei designati regionali allo *status* di consiglieri di Corte dei conti. Per l'aspetto organizzativo, con la legge n. 131 le sezioni regionali di controllo – prima previste solo a livello regolamentare – hanno di certo acquisito una «dignità» di disciplina *ex lege* prevedendo compiti più consistenti e «le ulteriori forme di collaborazione».

La legge n. 131 del 2003 ha comportato così un «rilancio» del controllo collaborativo confermando lo scopo prioritario: sollecitare ed attivare rimedi e misure adeguate che spettano in via esclusiva all'ente autonomo la cui gestione è soggetta a controllo; inoltre, la legge ha ripreso la distinzione tra controlli di regolarità contabile e controlli gestionali secondo una finalità di collaborazione con gli enti. Più in particolare, la distinzione deve essere ricercata nell'*auditing* finanziario e nel referto all'organo collegiale (trattandosi di un contributo tecnico per il controllo politico), mentre la relazione sulla politica di bilancio e sui risultati è diretta non solo all'organo di governo ma anche alla gestione amministrativa, evidenziando l'applicazione delle direttive di programma e dei controlli interni<sup>44</sup>.

In definitiva, il disegno del legislatore appare complesso e non privo di ambiguità; l'attuazione dei principi espressi, delle competenze e delle finalità non sembra certo agevole per le diverse questioni ancora aperte al dibattito, soprattutto sulla compatibilità con l'autonomia degli enti soggetti al controllo collaborativo.

<sup>43</sup> G. GINESTRA, *op. cit.*, 38.

<sup>44</sup> F. BATTINI, *op. ult. cit.*, 753 ss. Un potenziamento sensibile del Controllo svolto dalla Corte dei conti è emerso nella legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), cfr. artt. 1, comma 384; 2, comma 597; 3, comma 57, 60 e 64.