

# **Il Federalismo Fiscale alla prova dei decreti delegati**

**57° CONVEGNO DI STUDI AMMINISTRATIVI**

## **Il Ruolo della Corte dei conti**

*Nicola Mastropasqua*

**22, 23, 24 Settembre 2011  
Villa Monastero, Varenna**



## II Ruolo della Corte dei Conti

1. Premessa .....	5
2. L'esigenza della tutela degli interessi collettivi.....	7
3. Affidamento della tutela e controlli .....	9
4. Un organo neutrale, terzo, unitario: la Corte dei Conti .....	14
5. L'evoluzione dell'ordinamento .....	17
6. Il sistema attuale dei controlli.....	25
6.1 Il controllo di legittimità di atti.....	25
6.2 Il controllo successivo sulla gestione. Ambiti .....	27
7. I nuovi ambiti dei controlli.....	31
8. Società partecipate e sistema dei controlli .....	39
9. Gli esiti delle verifiche .....	45
10. I procedimenti premiali e sanzionatori.....	49
11. Ulteriori funzioni collaborative: pareri ed il rapporto di finanza pubblica .....	58
12. Il coordinamento della finanza pubblica e gli equilibri di bilancio. Le regole europee.....	59
13. Vincoli europei, finanza pubblica e controlli.....	67



## **1. Premessa**

Il difficilissimo momento che stiamo vivendo ha posto al centro dell'attenzione i bilanci pubblici e più in generale la contabilità pubblica. La tenuta dei bilanci pubblici e le regole e i limiti che debbono presiedere al loro esercizio sono condizioni di base per lo stesso svolgersi della vita sociale ed economica del Paese e per dare contenuti e tutela agli interessi collettivi della comunità nazionale e delle comunità locali. Ci si può allora porre la domanda se questi interessi debbano trovare tutela esclusivamente attraverso i rapporti politici o possano trovare anche momenti di tutela giuridica soprattutto in considerazione del fatto che vincoli di finanza pubblica sono in grado di limitare diritti costituzionalmente garantiti e mettere in dubbio principi giuridici consolidati.

Nell'attuale contesto invero anche il diritto alla salute ed a livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 lettera m) Cost. sembrano essere condizionati dalle disponibilità finanziarie e ad esse conformati.

La crisi economica e finanziaria è poi intervenuta in un momento nel quale la Repubblica era impegnata a dare concreta attuazione ad accentuate forme di autonomia attraverso il federalismo fiscale, con la conseguenza che occorre prendere in considerazione anche le ricadute di sistema sui vari livelli di governo e sulle risorse per essi disponibili. Ora in un ordinamento nel quale diritti ed interessi legittimi dei singoli soggetti godono di una puntuale tutela processuale quanto mai articolata (talvolta a scapito della sua stessa efficienza ed efficacia) occorre porsi il problema di quali siano le possibili forme di tutela degli interessi diffusi.

E' ovvio constatare che gli interessi delle collettività, la loro scelta, il grado e le modalità della loro soddisfazione costituiscono oggetto della "politica", intesa in senso ampio anche come modalità di espressione di interessi organizzati ed investono in particolare la discrezionalità delle scelte degli organi deliberanti del rispettivo livello di governo. Il punto da valutare è se esistano e possano esistere modalità di tutela intese ed accertare la correttezza delle scelte e la loro rispondenza a principi giuridici positivi. Altro punto da valutare è la individuazione dell'organo al quale affidare siffatto compito.

E' da escludersi che una tale tutela possa essere assicurata in modo coerente e diffuso attraverso le forme del processo, nel quale occorre la individuazione di interessi e parti contrapposti sin dal momento della introduzione del giudizio.

Occorre allora *delineare* una forma di valutazione di atti e attività dei soggetti deputati al soddisfacimento degli interessi della collettività ed occorre che la valutazione venga effettuata da un organo che sia terzo ed indipendente rispetto agli interessi coinvolti.

E qui si apre il tema della funzione dei controlli esterni.

## **2. L'esigenza della tutela degli interessi collettivi**

La tutela giuridica degli interessi collettivi si puntualizza su tre poli: la legalità dell'azione amministrativa, l'efficienza e l'economicità dei servizi resi dagli Enti locali, l'osservanza delle norme e dei principi costituzionali tra i vari livelli di governo ovvero il rapporto tra interessi nazionali, regionali e locali.

Nella nozione di legalità va compresa anche la regolarità amministrativa contabile e più in particolare tutte le norme poste a salvaguardia dei bilanci pubblici sia in costituzione, che nelle legislazioni di settore, come anche nelle leggi finanziarie. E' oggi evidente che l'osservanza di limiti e regole nei bilanci pubblici condiziona la tenuta del sistema paese, l'appartenenza alla moneta europea, il livello di benessere e lo sviluppo economico. Le scelte di politica fiscale e finanziaria spettano al governo ed alla linea politica della maggioranza parlamentare ma in sede giuridica debbono trovare tutela i limiti e vincoli europei, i principi costituzionali nonché le regole che presiedono alla veridicità e trasparenza dei bilanci pubblici.

Quantità e qualità dei servizi pubblici determinano il livello di vita delle collettività. Di conseguenza assume enorme rilievo che l'erogazione dei servizi pubblici avvenga rispettando i principi di economicità, efficacia ed efficienza che assicurano, a condizioni date, il massimo di soddisfazione possibile. E' questo il settore nel quale si esprime la funzione dei controlli interni e del controllo esterno sulla gestione per loro natura collaborativi perché intesi a promuovere forme di autocorrezione.

La verifica dei rapporti tra i vari livelli di governo avviene sulla base del rispetto di norme e principi costituzionali e della legislazione

europea, ma anche sulla base di elementi che emergono in sede di controllo quando l'organo che lo svolge ha competenze generali.

Sembra quindi potersi affermare che la tutela giuridica degli interessi collettivi debba essere affidata in primo luogo al controllo svolto da un organo esterno e terzo rispetto ai soggetti ai quali spetta di soddisfare gli interessi stessi.

### **3. Affidamento della tutela e controlli**

Le questioni da porsi nel nuovo assetto della Repubblica, conseguito alla modifica del titolo V° della Costituzione, riguardano la necessità per lo svolgimento dei rapporti istituzionali di organi di controllo, la loro conformazione ed i loro poteri.

Il processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale, peraltro inserito nel quadro dell'esercizio complessivo delle deleghe della legge n. 42/2009, ha punti di riferimento precisi nella individuazione e nella dislocazione delle risorse finanziarie, nella individuazione di criteri e modalità *di erogazione* dei servizi pubblici, nelle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Il difficile rapporto tra Stato centrale ed autonomie si articola nella individuazione delle fonti della finanza propria di Regioni, Province e Comuni, nelle modalità di finanziamento dei livelli essenziali dei servizi pubblici fondamentali attraverso anche i criteri di determinazione di costi omogenei per tutti gli Enti locali, nell'equilibrio dei bilanci pubblici, nel rispetto delle norme dettate in fase di coordinamento della finanza pubblica.

Peraltro l'attuazione del federalismo fiscale non attenua gli obblighi derivanti anche sulle autonomie dal quadro europeo: si può discutere sui modi di costruzione degli obiettivi assegnati a Regioni ed Enti locali ma non sulla loro partecipazione al raggiungimento dell'obiettivo di finanza pubblica stabilito dallo Stato centrale. Egualmente il sistema del federalismo fiscale, che dovrebbe esaltare la responsabilità degli amministratori locali, si regge sugli equilibri di bilanci e sulla sana gestione degli Enti locali. Le ricadute di cattivi bilanci si ripercuotono sull'intero sistema, postulando comunque alla

lunga interventi finanziari correttivi a carico del bilancio statale come è stato reso evidente dai casi di taluni comuni e del sistema sanitario.

La individuazione dei costi standard per i servizi essenziali da finanziare con fondi che ricadono sulla fiscalità generale richiede valutazioni ponderate e complesse.

I fondi infatti debbono essere calibrati in modo tale da assicurare per tutti i cittadini un pari livello minimo di erogazione del servizio, ma debbono anche evitare il formarsi di sacche di sprechi. Nell'attuale situazione economica nella quale anche servizi costituzionalmente garantiti sono necessariamente finanziariamente limitati a causa dell'andamento della spesa pubblica, le inefficienze di taluni soggetti erogatori di spesa ricadono sulla finanza complessiva e quindi su tutti i cittadini. Ancora il livello di finanza propria di Regioni ed Enti locali deve essere in grado di coprire i costi dei servizi da loro resi senza interventi statali ed in ogni caso l'efficienza della spesa assicura una maggiore quantità/qualità dei servizi.

Si tratta di una serie di problematiche che non possono non riflettersi sul sistema dei controlli esterni, tanto più che i controlli esterni sono essenziali in ogni ordinamento decentrato, anche a carattere federale, non solo per garantire l'unità dell'ordinamento ma anche per la realizzazione dei principi che riguardano la concretizzazione dell'azione amministrativa (dal principio di responsabilità, al principio di trasparenza a quelli relativi all'efficacia, all'efficienza e all'economicità) e prima ancora al componimento dello stesso disegno costituzionale con i principi di democrazia e di autonomia.

Di non minor rilievo è il versante del rapporto tra i vari livelli di governo.

Una delle osservazioni ricorrenti è che per uno Stato in cui i poteri legislativi ed amministrativi sono dislocati seppure a livelli diversi tra più soggetti formalmente equiordinati, per il loro esercizio sono necessari momenti di raccordo, istanze di coordinamento, verifiche del rispetto delle regole.

Invero, quali che siano state le istanze di tipo pluralistico sottese alla riforma del titolo V° della Costituzione ed al così ampio riconoscimento costituzionale delle autonomie locali, è indubbio che oggi la comunità statale sente che i suoi interessi generali e complessivi non possono essere tutelati dal solo Stato-ente, ma vanno ripartiti tra tutti gli Enti locali a base comunitaria.

Ci sono sufficienti elementi per delineare, enucleandolo dai principi costituzionali, un disegno organizzativo degli interessi generali della comunità che si compone attraverso una distribuzione orizzontale e verticale delle competenze dei pubblici poteri tra lo Stato-ente, le Regioni, le altre autonomie locali, non riservando a queste ultime due soltanto la tutela organizzata di interessi locali o della parte locale di interessi generali della comunità nazionale<sup>1</sup>.

Ma soprattutto laddove l'art. 5 della Costituzione afferma che la Repubblica adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia, con ciò stesso delinea dei fatti organizzativi che consentono una larghissima permeabilità fra stato-persona e tra tutti i suoi organi, anche costituzionali, e le autonomie.

---

<sup>1</sup> Già Esposito (nei suoi saggi) poneva in luce che la iscrizione delle autonomie tra i principi fondamentali della nostra Costituzione, la circostanza che se ne sia trattato in sede separata dalla organizzazione amministrativa, le concordi dichiarazioni in Assemblea costituente, stanno a provare come il nostro legislatore abbia voluto accentuare, con chiara coscienza, che le autonomie locali non hanno rilievo solo per la organizzazione amministrativa, ma incidono in profondità sulla struttura dello Stato, e non solo tendono ad adeguare gli istituti giuridici alla complessa realtà sociale che vive nello Stato, ma costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo di essere, garanzia di democrazia e di libertà.

In particolare l'adeguare i metodi della legislazione è affermazione di principio di una compartecipazione, in forma da studiare e da codificare nella legislazione ordinaria, delle autonomie fin nelle scelte legislative.

Se la verifica del corretto esercizio del potere legislativo è essenzialmente affidata alla Corte costituzionale, molto più articolato e complesso è il problema dei rapporti sul piano amministrativo e soprattutto su quello dell'esercizio dei poteri di coordinamento in un Paese nel quale il riparto delle risorse rimane sostanzialmente affidato allo Stato centrale.

Gli attuali problemi sorti in sede di emanazione dei decreti attuativi del c.d. federalismo fiscale fanno emergere le difficoltà del passaggio da un sistema di finanza derivata ad un sistema con aperture più ampie ad una finanza autonoma<sup>2</sup>.

I problemi sono ancora più pregnanti ove si considerino i vincoli che derivano allo Stato italiano dalla partecipazione alla moneta unica europea e dei quali lo Stato centrale è garante nei confronti della Comunità europea.

Gli obiettivi fissati per le autonomie si compongono con gli obiettivi dello Stato centrale in un disegno complessivo espresso negli strumenti di finanza pubblica.

Rispetto dei vincoli da parte degli Enti locali destinatari, rispetto delle autonomie, valutazioni di effetti distorsivi, lettura complessiva dei bilanci e conseguenti regole di contabilità pubblica sottolineano l'essenzialità di una ricomposizione affidata ad un organismo unitario.

---

<sup>2</sup> *In proposito il punto di partenza fondamentale è stata la modifica dell'art. 119 della Cost. che ora prevede che "I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa".*

Si pone allora il tema di quali caratteristiche debba avere un siffatto organismo per tenere insieme interessi e prerogative del centro e del territorio e che, nello stesso tempo, sia rispettoso e tuteli le prerogative di ciascun ente.

#### **4. Un organo neutrale, terzo, unitario: la Corte dei Conti**

La Corte dei conti si caratterizza oggi per la sua unitarietà, articolata però in Sezioni centrali e territoriali, e per la neutralità e terzietà nell'esercizio delle sue funzioni, caratteristiche garantite dalle norme scritte in Costituzione. Intorno alla Corte può essere quindi ricostruito un sistema di controlli.

Un momento determinante per la intestazione alla Corte dei conti delle funzioni di controllo nei confronti delle autonomie si è avuto all'atto dell'entrata in vigore del nuovo Titolo V, Parte II della Costituzione.

Sono state avanzate allora due distinte tesi sul ruolo della Corte dei conti: la prima si fondava sulla asserzione che la Corte dei Conti dovesse operare esclusivamente o prevalentemente in ambito statale mentre il controllo in sede regionale dovesse essere affidato a costituendi organi regionali, autonomi rispetto al sistema della Corte, in omaggio ai principi del federalismo, secondo alcuni modelli stranieri, richiamati spesso senza una puntuale conoscenza; la seconda, invece, collegata alla lunga tradizione di professionalità tecnica e di indipendenza della Corte dei conti, che richiedeva un adeguamento ulteriore di questa istituzione al nuovo assetto delle funzioni e dei poteri delle Regioni e delle autonomie locali.

La legge n. 131 del 2003, di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha nettamente prescelto questa seconda ipotesi (art. 7, commi 7, 8 e 9). La scelta ha trovato conferma nella successiva giurisprudenza costituzionale che ha connotato il ruolo della Corte rispetto alla intera Repubblica, sottraendo gli Enti locali territoriali dalle limitazioni che

lo Stato potrebbe indebitamente apporre allo loro sfera di autonomia e che, pertanto, rinverrebbe il suo fondamento specifico nel principio di pari ordinazione dei diversi Enti locali territoriali che costituiscono la Repubblica, enunciato nell'art. 114, comma 1, Cost.<sup>3</sup>

I principi ispiratori della legge 131/2003 realizzano appieno i canoni dell'autonomia costituzionale e quelli del coordinamento della finanza pubblica, con la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio. Questo modello, infatti, si basa su una articolazione regionale ordinata già per il controllo e la giurisdizione contabile, grazie anche alla riforma attuata dalla legge n. 20 del 1994, e con la *possibile* partecipazione di soggetti che, mantenendo la medesima qualificazione e indipendenza, possano promanare anche dagli ambiti territoriali, assicurando una partecipazione effettiva al rispetto del patto di stabilità e al controllo sulla propria gestione (*rectius*: sull'esercizio delle proprie competenze).

Inoltre, mette in condizione le assemblee rappresentative, responsabili davanti agli elettori della comunità di riferimento, di reagire alle politiche del proprio ente messe in campo dai rispettivi esecutivi, al di fuori di un quadro di legalità sostanziale. Infine, conferisce all'eventuale attivazione del potere sostitutivo, da parte del Governo, un carattere di misura oggettiva, non dipendente dalla supremazia dell'organo statale o da scelte riconducibili alla mera discrezionalità politica.

I poteri di cui appare munita la Corte dei conti, perciò, consentono di collocarla al centro del coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 119 Cost., grazie al quale la concretizzazione della legalità sostanziale diventa misura unificante dell'intero

---

<sup>3</sup> *La giurisprudenza costituzionale sul punto si è ormai consolidata. Si vedano, in particolare, Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179 e 6 luglio 2006, n. 267*

ordinamento e garanzia delle autonomie territoriali, con un ruolo non indifferente di raccordo dei diversi livelli di governo con il Parlamento nazionale (ancor meglio se rappresentativo delle stesse entità territoriali), con le assemblee regionali e, adesso, anche con quelle locali. La Corte, pertanto, opera una concretizzazione anche del principio democratico.

Sulla base delle esposte considerazioni è stata avanzata in dottrina la tesi che la Corte dei conti non può dirsi più un semplice "organo ausiliare", nel senso in cui questa espressione è adoperata dalla rubrica della Sezione II, del Titolo III, della parte seconda della Costituzione. Né può sostenersi che, come organo della Repubblica (rectius: dello Stato-comunità), sia in una condizione di ausiliarità, oltre che nei confronti dello Stato, anche nei confronti delle Regioni e degli altri Enti locali territoriali.

Al contrario, la sua qualificazione come "organo della Repubblica" discende dalla constatazione per cui, nei rapporti tra legge e attività amministrativa, la Corte dei conti svolge un compito che può dirsi corrispondente a quello che nelle relazioni tra Costituzione e legge – sia pure con procedure profondamente diverse – realizza la Corte costituzionale: entrambe le Corti, invero, operano portando a compimento nella realtà giuridica i principi e le norme della Costituzione. Non a caso, vi è chi ha interpretato la funzione svolta dalla Corte dei conti, al pari di quella tipicamente riconosciuta al giudice costituzionale, come una "funzione neutrale", resa "in ragione di garanzia di diritto oggettivo".

## **5. L'evoluzione dell'ordinamento**

Un discorso sulle funzioni della Corte dei conti in uno Stato che si ispira ai principi dell'autonomia e che si articola in una pluralità di livelli di governo deve trovare il suo fondamento nella collocazione dell'istituto nelle norme scritte in Costituzione.

E' stato già diffusamente notato che l'introduzione in Costituzione di due istituti del preesistente ordinamento quali il Consiglio di Stato e la Corte dei conti si connota non solo e non tanto per la gerarchia delle fonti quanto per la collocazione in un nuovo contesto ordinamentale che esprime valori e principi generali fortemente diversi da quelli preesistenti.

Coniugando le attribuzioni loro conferite dagli articoli 100 e 103 della Costituzione si può affermare che i due istituti esercitano le funzioni di garanzia di legittimità dell'azione amministrativa, di legalità e di trasparenza nella gestione della spesa pubblica, che nell'assetto dello stato democratico debbono caratterizzare la P.A.

Ma la storicità di una attribuzione non è sufficiente a chiudere i problemi.

La ricerca del ruolo istituzionale della Corte dei conti si confronta necessariamente con l'attualità dell'assetto istituzionale e con la possibilità di adattamento della collocazione costituzionale in formule organizzative e principi di azione e di valutazione dell'attività nel loro evolversi.

La Costituzione repubblicana ha assegnato al pluralismo una funzione prevalente di organizzazione della società e dello Stato, privilegiando gli Enti locali intermedi, e ha accordato un ruolo essenziale al grande tema delle libertà individuali, considerato non

solo come momento personale da garantire, ma anche e forse soprattutto come momento di partecipazione dell'individuo associato alla costruzione attiva del paese. Profonda è l'evoluzione del concetto di libertà negli ultimi due secoli. Oggi la libertà, dato ormai inequivocabilmente acquisito, non è più limitata al piano strettamente giuridico e politico, ma investe anche il campo sociale, sollecitando nel cittadino ulteriori affermazioni, rivelandone, quasi un nuovo modo di essere, ambiti sempre più ampi.

Quasi un nuovo modo di essere, perché i cittadini attraverso l'autonomia si inseriscono nella trama delle comunità sociali e ad essa partecipano.

Sono queste le premesse per intendere la funzione che l'ordinamento costituzionale assegna agli Istituti che hanno il compito di far conformare i pubblici poteri ai principi di libertà sottesi all'evolversi della costituzione materiale.

La funzione che è momento indispensabile, si vorrebbe dire fisiologico dell'attività amministrativa, come tale è immutabile, ma il modo di esprimersi della funzione deve essere correlato all'evolversi della società perché attribuzioni e strutture inadeguate fanno rispondere gli istituti con sempre maggiore fatica e sempre minore efficacia al ruolo di garanzia della libertà dei cittadini ad essi assegnato. Costante adeguamento dunque per l'istituto, o quegli istituti che soddisfano ad unitarie e fondamentali esigenze, al clima storico e politico.

Occorre verificare, quindi, in questo contesto ordinamentale quale ruolo giochi la Corte dei conti nell'esercizio di funzioni di controllo connotate secondo l'art. 100 Cost. dall'ausiliarità.

Ricorrente è il dibattito sul soggetto rispetto al quale si dispiega la funzione ausiliaria della Corte dei conti, dibattito che sul

finire del secolo scorso ha avuto il punto di maggior rilievo all'epoca della riforma delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

A me sembra che la dicotomia dell'ausiliarità come riferita al Governo o al Parlamento sia sterile soprattutto alla luce dei principi costituzionali che regolano l'attività di soggetti ed organi della Repubblica.

In proposito va posto in rilievo che l'attività della P.A deve rispondere al principio di legalità, che ha quale parametro primario le norme costituzionali e che si evolve con il modificarsi dell'ordinamento. Il principio di legalità è, pertanto, valore primario per l'agire della P.A. e dei soggetti che ne svolgono in concreto la funzione, con la conseguenza che il controllo esterno e l'attività consultiva affidata a soggetti esterni all'apparato amministrativo e dotati di garanzie di indipendenza e terzietà è funzionale per il conseguimento di un valore che è proprio e fondante della P.A. ed in sostanza la funzione di tali organi è ausiliaria rispetto all'apparato della P.A.

D'altro canto l'esercizio della funzione, in quanto accerti la rispondenza dell'attività della P.A. ai principi di legalità in senso ampio (e perciò comprensivo anche del buon andamento) è funzionale all'attività di controllo politico e di indirizzo del Parlamento, anche al fine di promuovere eventuali interventi legislativi di correzione. In tal senso la funzione è ausiliaria del Parlamento.

Ma la funzione viene in rilievo, in una attuale lettura dell'ordinamento, ove essa si eserciti nei confronti di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, investendo il complesso dell'attività amministrativa ma coinvolgendo anche i rapporti intersoggettivi, che trovano i loro punti di riferimento nella riserva di legge e di attività

amministrativa e soprattutto nei poteri di coordinamento dello Stato centrale.

In una cosiffatta visione l'ausiliarità della funzione di controllo si attua nei confronti dell'intera Repubblica e va, perciò, indagato in quali direzioni essa si dispieghi e quali risultati è in grado di ottenere.

Fondamentale in proposito è ripercorrere la giurisprudenza costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995.

La Corte Costituzionale ha riconosciuto una peculiare posizione alla Corte dei conti, ponendo in evidenza la posizione originaria di questa Istituzione, quale organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo 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 locali cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), ma anche, come "l'organo di controllo volto a garantire il rispetto da parte della pubblica amministrazione della legittimità degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria".

Tuttavia, osserva il giudice costituzionale, "con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato – comunità, e non già soltanto dello Stato – governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale 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".<sup>4</sup>

Nella sentenza n. 179 del 2007 la Corte costituzionale considera che le funzioni assegnate alla Corte dei conti della legge finanziaria per il 2006 introducono un nuovo tipo di controllo dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost."<sup>5</sup>

Queste nuove funzioni si compongono con quelle introdotte dall'art. 7, comma 7, della legge n. 131, cit., alle quali viene in tal modo riconosciuto un particolare valore nella ricostruzione dell'istituzione e si inseriscono nel più ampio contesto delle funzioni complessive dell'istituto. In questo contesto il rapporto tra Corte dei conti ed organi direttamente rappresentativi delle comunità si va nel tempo rafforzando.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Sono evidenti le assonanze con la legge n. 241 e, su queste basi, la sentenza richiamata considera la legge n. 20, la quale si collocherebbe "nell'ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale. Di modo 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 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". In questo ambito anche la "verifica del funzionamento dei preesistenti controlli interni non (costituirebbe) l'oggetto di un autonomo potere di vigilanza attribuito alla Corte dei conti nei confronti di determinati uffici regionali (potere che, in questi termini, sarebbe indubbiamente lesivo dell'autonomia costituzionale delle regioni), ma rappresenta, piuttosto, un elemento o indizio per la valutazione connessa all'esercizio del controllo sulla gestione"

<sup>5</sup> L'art. 1, co. 166 e seguenti ha previsto il controllo delle Sezioni regionali sui bilanci degli enti locali, delineando una procedura che vede il coinvolgimento degli organi di revisione dell'ente locale.

<sup>6</sup> A ciò la decisione richiamata aggiunge la considerazione che "il controllo in esame (...) pone come oggetto del controllo i bilanci preventivi ed il rendiconto consuntivo, definendo i confini contabili

Si richiama in proposito la recente modifica del terzo periodo del comma 4 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994, compiuta con la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 473), che prevede che "la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti", e conferisce al controllo sulla gestione in senso stretto il segno di un profondo legame tra orientamento della rappresentanza politica e attività della Corte, espressione di una crescente vitalità ed importanza di questa Istituzione.

Dai più recenti indirizzi normativi emerge che l'azione della Corte è intesa ad attuare il diritto oggettivo, senza alcuna intermediazione ed angolazione di diritto soggettivo od interesse legittimo. A ciò si aggiunge che in un ordinamento rispettoso delle autonomie la tutela della Corte investe anche il rapporto tra gli interessi delle varie collettività e perciò i rapporti tra i loro enti esponenziali.

La terzietà e l'indipendenza della Corte e dei suoi componenti, nell'attuale assetto ordinamentale, garantiscono anche che il potere

---

nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa" ed "è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità", con la "caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità – regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive" da parte dell'ente interessato, per cui "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 (sentenza n. 267 del 2006)".

Ciò posto, la Consulta, dopo avere rilevato il carattere collaborativo di questa forma di controlli, ribadisce un punto essenziale dello statuto costituzionale della Corte dei conti, per il quale "il legislatore (sarebbe) libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controlli, purchè questo abbia un suo fondamento costituzionale". E a tal proposito, si osserva come se sia "vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata". Secondo il giudice costituzionale "sono inoltre da richiamare al fine suddetto altre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost."

di sopraordinazione dello Stato avvenga a livello legislativo attraverso la riserva di legge ed il coordinamento della finanza pubblica e non attraverso l'esercizio di poteri amministrativi.

Ed è qui la differenza fondamentale tra il ruolo della Corte e quello di apparati amministrativi governativi quali il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato o la Funzione pubblica o il Ministero degli Interni, attraverso le sue articolazioni. In proposito non possono non richiamarsi le considerazioni sottostanti alla soppressione degli organismi statali di controllo sulle Regioni e gli Enti locali giustamente considerati lesivi dell'autonomia di tali enti ed espressione di un potere gerarchico di supremazia. E' pertanto oggi necessario porre in evidenza la differenza di ruolo tra le funzioni e i poteri di apparati amministrativi centrali ed il valore di garanzia del controllo della Corte dei conti anche per il particolare rilievo degli atti costituenti adempimento degli obblighi dell'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea.

La materia dei controlli ha avuto rilievo peculiare nella costruzione dei modelli di trasformazione dell'organizzazione amministrativa degli anni novanta dello scorso secolo. Ricorrente era la constatazione nella cultura giuridico – amministrativa e nel dibattito politico-istituzionale che il sistema dei controlli imperniato sugli artt. 100, 125, co. 1°, e 130 dell'allora vigente Costituzione nella loro concreta attuazione non consentivano di costruire un corretto ed efficace rapporto di cooperazione tra Stato ed autonomie, a ridurre i costi degli apparati amministrativi ad accrescere l'efficienza, in un contesto di ricorrenti crisi economiche che imponevano il contenimento della spesa pubblica.

Già nel 1979 il c.d. "Rapporto Giannini" poneva in evidenza l'obsolescenza di un rapporto Stato-regioni centrato su un controllo di

legittimità *da parte* dello Stato sugli atti delle Regioni in un quadro di livelli separati. Si sottolineavano le implicazioni reciproche nell'attività di programmazione e in genere di cura degli interessi pubblici a funzioni ripartite (sanità, casa, ecc), di concertazione nelle altre.

In questo quadro i controlli debbono pur essi contribuire ad assicurare il risultato finale che risiede nel raccordare le decisioni delle Regioni attinenti alle politiche economiche regionali alle politiche economiche e finanziarie stabilite dal Parlamento.

Nello stesso rapporto Giannini veniva posta in evidenza, sulla base anche di affermazioni espresse dalla Corte dei conti sin dalla relazione al Parlamento sul rendiconto dello Stato per l'esercizio 1977, l'esigenza di limitare il controllo preventivo di legittimità per sviluppare la diversa funzione del controllo di efficienza.

## **6. Il sistema attuale dei controlli**

### ***6.1 Il controllo di legittimità di atti***

Molto si è discusso in prossimità della emanazione della legge 20 del 1993 sul ruolo del controllo preventivo di legittimità, soprattutto paventandosi effetti negativi dalla sottrazione a tale tipologia di controllo di serie di atti per i quali rimaneva così precluso l'effetto tipico della inefficacia dell'atto che non aveva superato il controllo. In proposito è innanzitutto da notare che sono ancora assoggettati al controllo preventivo gli atti, peraltro assai numerosi, di maggior rilievo economico od oggettivo rispetto ai quali il controllo, concentrandosi, potrebbe essere più puntuale e produttivo. In secondo luogo va chiarito che un controllo di legittimità di atti viene esercitato in momenti diversi ed in particolare in sede di controllo sulla gestione. I profili che vengono messi in rilievo rispetto a questo tipo di controllo sono essenzialmente due, e cioè la parzialità del controllo che investe solo talune gestioni e l'effetto della dichiarazione di illegittimità di atti. Ora la limitazione del controllo è conseguenza della scelta, coerente con l'evolversi dell'organizzazione della P.A. e dei valori che ad essa sottostanno, di privilegiare nel controllo i parametri desumibili dall'art. 97 Cost., che peraltro sono entrati anch'essi a far parte del principio di legalità, investendo intere gestioni con limiti quanto all'oggetto dell'attività indagata. Sull'effetto della dichiarazione di illegittimità di atti va posto in luce che se l'Amministrazione nel suo agire deve essere caratterizzata dal rispetto del principio di legalità, essa ha, a fronte di una tale pronuncia dell'organo di controllo, quantomeno l'obbligo di iniziare un

procedimento di secondo grado per adottare un conseguente provvedimento alla luce sia delle osservazioni dell'organo di controllo sia della valutazione della situazione creatasi con l'efficacia dell'atto. Sarebbe opportuno che venisse espressamente introdotto un obbligo di tal genere, ma in ogni caso la mancata rivalutazione dell'atto potrebbe integrare gli estremi della responsabilità.

E' però oggi da porre in rilievo una modalità di controllo che si colloca per così dire a metà strada tra controllo preventivo e controllo successivo. L'oggetto di questo controllo sono regolamenti od atti generali ai quali si debbono conformare i singoli provvedimenti. Paradigmatico in tal senso è il controllo sui regolamenti degli Enti locali concernenti il conferimento di consulenze ed incarichi di studio<sup>7</sup>.

L'essere estesa questa tipologia di controllo ai regolamenti di tutti gli Enti locali ha intanto consentito alla Corte dei conti di adottare delibere a carattere generale, con le quali sono stati fissati i contenuti necessari dei regolamenti e che hanno costituito il punto di riferimento per l'esame dei singoli atti di conferimento degli incarichi. Questi se non conformi ai regolamenti ritenuti legittimi dalla Corte dei conti sono derivatamente illegittimi. Nella concreta esperienza almeno della Sezione di controllo Regione Lombardia gli Enti locali si sono nella stragrande maggioranza dei casi adeguati alle osservazioni avanzate dall'organo di controllo.

Rientrano sempre nell'obbligo di conformazione, o quanto meno di necessaria introduzione di un provvedimento di secondo grado, gli esiti del controllo su categorie di atti per i quali la

---

<sup>7</sup> L'art. 3, co. 54 – 57 della l. 24 dicembre 2007, n. 244 ha previsto l'obbligo per gli enti locali di inserire nel Regolamento di organizzazione degli uffici e dei servizi la disciplina riferita all'affidamento degli incarichi esterni e l'obbligo di trasmettere alle Sezioni regionali della Corte questa parte del Regolamento. La magistratura contabile ha attivato, quindi, forme di verifica e controllo sui regolamenti. In proposito, per la ricostruzione del potere di esame da parte della Corte e per le modalità di controllo, si vedano: Sez. contr. Lombardia, 37 del 2008, 224 del 2008 e 37 del 2009.

legislazione più recente ha previsto l'obbligo di trasmissione alla Corte dei conti. Si ha riguardo in particolare alle delibere di costituzione, permanenza, dismissione di società partecipate<sup>8</sup>.

## ***6.2 Il controllo successivo sulla gestione. Ambiti***

Il punto nodale delle riforme in materia di controllo intervenute a partire dalla legge 20/1994 è costituito dalla centralità del controllo successivo, anche in corso di esercizio, sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Questo tipo di controllo si disloca su tre versanti: verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni, verifica del funzionamento dei controlli interni, accertamento della rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa (art. 3, co. 4, l. n. 20/94).

La nuova tipologia di controllo ha dato luogo a varie modalità di approccio ai problemi che da essa sono nate e che occorre ripercorrere anche alla luce delle modifiche dell'ordinamento e della organizzazione amministrativa.

Va precisato innanzitutto, ed è acquisizione comune, che il controllo successivo sulla gestione comprende valutazioni sia di ordine giuridico sia sulle modalità della gestione e sui risultati conseguiti<sup>9</sup>.

Sotto il primo profilo va osservato che la verifica ripercorre lo schema del controllo di legittimità ponendo a parametro di atti amministrativi disposizioni normative, tra le quali però vanno

---

<sup>8</sup> Cfr. Sezione regionale Controllo Lombardia n. 70 del 4 febbraio 2011

<sup>9</sup> In proposito Corte cost. n. 29/95

assumendo specificità i controlli di regolarità amministrativa e contabile (cfr. art. 1, comma 1, lett. a) ed art. 2 d. l. n. 30 luglio 1999 n. 286), che hanno quale oggetto gli atti aventi riflessi finanziari sui bilanci dallo Stato, delle altre amministrazioni pubbliche e degli organismi pubblici, nonché i controlli finanziari.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Questa tipologia di controllo investe la verifica dell'osservanza non solo formale ma anche sostanziale delle regole contabili poste a garanzia dell'attendibilità e veridicità dei dati esposti nelle scritture dell'amministrazione e della procedura di spesa. Come si è detto il parametro della verifica è il rispetto di regole di indubitabile carattere normativo.

Significativi in tal senso sono i commi 5 e 6 dell'art. 2 del decreto delegato di riforma dei poteri di controllo ed ispezione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato secondo i quali il controllo di regolarità amministrativa e contabile è un controllo di legittimità che può essere svolto in via preventiva e successiva e, se svolto in via preventiva, è integrativo di efficacia dell'atto<sup>10</sup>. Gli effetti di un tale controllo non si producono soltanto sui singoli atti ma dispiegano effetti anche sul controllo sulla gestione, che deve necessariamente fondarsi su dati previamente verificati ed attestati e quindi da ritenersi veridici.

I controlli finanziari investono i limiti, i vincoli, le grandezze che vengono imposti alle amministrazioni pubbliche dalle leggi di bilancio e dalle normative in materia di finanza pubblica.

---

<sup>10</sup> D. lgs. 30 giugno 2011, n. 123

Questo tipo di controllo attiene anche ai rapporti tra i vari livelli di governo e perciò ha uno dei suoi presupposti nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica attribuita allo Stato centrale ma ha anche quale parametro le norme costituzionali che limitano e vincolano la stessa attività legislativa.

Ambito diverso hanno i parametri del controllo sulla gestione che non hanno canoni specifici di commisurazione dell'azione ma debbono rapportarsi, utilizzando tutte le scienze applicate, al raggiungimento di utilità della gestione per la comunità amministrata.

Una tale attività non può non conformarsi alle modalità di azione della P.A. Da qui la necessità di costruire principi generali dell'attività amministrativa con i quali confrontare la gestione amministrativa. Nel dibattito culturale si vanno affermando taluni principi di azione che si possono riassumere nei termini seguenti.

In primo luogo l'amministrazione deve essere finalizzata alla realizzazione al massimo grado possibile dell'interesse pubblico di cui è tributaria. Ne consegue l'importanza crescente del "rendimento" dell'attività svolta in termini di efficienza ed efficacia a partire dall'apparato che svolge l'attività. Si tratta di un parametro di valutazione che incide sullo stesso concetto di legalità, come viene specificato in altra parte della relazione.

Il secondo principio postula la separazione tra governo ed amministrazione, ciò che implica tra l'altro la necessità di precisare l'ambito della responsabilità politica ed i mezzi necessari per farla valere anche sul versante dei rapporti con i dirigenti e i funzionari.

Un altro principio postula la responsabilità della P.A. sull'efficacia della propria attività e sul risultato complessivo raggiunto.

Gli effetti si ripercuotono sul contenuto dell'art. 97 cost., con la necessità di specificare il principio di economicità, di visibilità, di proporzionalità, di accessibilità. Vanno infatti, colmate le carenze di sistema individuando principi e metodi che consentano all'amministrazione di valutare il rapporto tra costi e benefici, apprezzando quanto costi il perseguimento di una determinata attività. Dovrebbe in quest'ottica trovare rilievo il principio di responsabilità dell'amministrazione anche in ordine alla proporzione tra una determinata procedura ed il risultato perseguito sin dalla fase programmatica e sino all'attuazione.

Una realtà amministrativa così strutturata richiede un efficace sistema di controlli a partire dai controlli interni.

Senonchè, come è stato notato (F. Bassanini) responsabilità, merito, valutazioni delle performances restano l'eccezione e non la regola; esse sono state travolte da pratiche di spoil system, dalla distribuzione di incentivi a pioggia, dall'esplosione dei costi della politica, dalle resistenze di una cultura burocratica dura a morire, dal conservatorismo degli organi di controllo contabili, dalla incapacità del ceto politico di pensare le politiche pubbliche in termini di strategie, obiettivi e risultati quantificabili e misurabili.

Peraltro la più recente legislazione cerca di individuare un processo di attuazione del sistema<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Si ricorda in proposito l'art. 4 del citato D. L.vo n. 123 del 2011, di attuazione della delega di cui all'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196 e soprattutto il disegno di legge governativo 13 gennaio 2010, AC n. 3118, ora AS 2252, dopo la approvazione della Camera dei deputati avvenuta il 30 giugno 2010.

## **7. I nuovi ambiti dei controlli**

Alle ragioni di fondo che negli anni 90 dello scorso secolo hanno determinato il mutamento del quadro dei controlli è nel tempo sopravvenuta una serie di evenienze che hanno dato luogo e stanno dando luogo ad un sistema di controlli assai articolato e per taluni aspetti asistemico.

Esigenze di legalità dell'azione amministrativa e dell'attività di amministratori e funzionari pubblici, ma soprattutto la situazione economica del Paese con la necessità di osservare i vincoli di bilancio posti in sede europea, le connesse esigenze di coordinamento della finanza pubblica con il bilanciamento tra finanza dello stato centrale ed autonomie locali anche ai fini di rispettare detti vincoli, i principi comunitari in materia di concorrenza, l'attuazione del federalismo fiscale hanno fatto emergere la necessità non solo di regolare i fenomeni attraverso la normazione primaria ma anche di assicurare adeguati livelli di controllo sull'osservanza delle regole.

Occorre, pertanto, una attenta analisi della normativa vigente per cercare di ricostruire almeno le linee di tendenza dei controlli, i loro presupposti e i loro effetti.

In proposito appare opportuno enucleare momenti paradigmatici.

L'esigenza di legalità che ha dato luogo alla necessità di sottoporre a controllo gli atti fondamentali emanati nel settore della protezione civile, ha innanzitutto posto in evidenza la necessità di un controllo preventivo di legittimità (che a ragione della materia pone in primo piano l'esigenza dell'accertamento dei presupposti per ricorrere alla normativa sulla protezione civile) da svolgere peraltro in un

termine brevissimo, ma ha anche esplicitato l'esigenza di sottoporre a controllo successivo, in sede di rendicontazione, l'attività gestoria espletata<sup>12</sup>. La normativa rende evidente un dato di fondo dell'attività amministrativa e cioè che per il rispetto del principio di legalità non è sufficiente il controllo di legittimità di atti, ma che è necessario anche verificare la successiva attività gestoria per raffrontarla a parametri tanto di osservanza dei procedimenti fissati nella normativa primaria e regolamentare quanto di limiti e vincoli di finanza pubblica quanto del rispetto dei principi di efficienza e di economicità.

In effetti la dinamica dell'attività, valutata secondo i criteri dell'economicità, della efficienza, della efficacia e valorizzata nella dimensione dell'art. 97 della Costituzione dalla giurisprudenza costituzionale, si presenta come elemento costitutivo della legalità nella P.A. segnandone anche le condizioni di tutela<sup>13</sup>

Il punto di snodo di una nuova dimensione dei controlli è però costituito, *come si è già accennato*, da una particolare tipologia di controllo sui bilanci degli Enti locali introdotta dai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge finanziaria per l'anno 2006.

Dette norma hanno previsto un controllo generalizzato delle Sezioni regionali della Corte dei conti riferito al bilancio preventivo e al conto consuntivo di tutti gli Enti locali (Province e Comuni).

---

<sup>12</sup> Il decreto-legge 23 dicembre 2010, n.225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n.10 recante "*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie*", ha introdotto all'art.2, comma 2-*sexies* una nuova tipologia di atti da assoggettare al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. La norma in questione prevede che "*all'art.3, comma 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20 dopo la lettera c) è inserita la seguente: c-bis) i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate ai sensi dell'art.5, comma 2 della legge 24 febbraio 1992, n.225*".

<sup>13</sup> Cfr: Corte dei conti, Sezione regionale di controllo della Lombardia n. 10/2008

Nel controllo vengono coinvolti in prima persona i revisori dei conti degli Enti locali, che sono responsabili dei dati esposti nei questionari redatti unitariamente dalla Sezione autonomie della Corte dei conti, sancendo così un rapporto di collaborazione fortemente significativo tra controllo interno e controllo esterno.

Il controllo della Corte dei conti deve essere teso ad accertare la sana gestione e gli equilibri di bilancio degli Enti locali.

L'ampiezza della dizione adottata dal legislatore consente verifiche quanto mai significative.

Quanto all'oggetto va, intanto, posto in evidenza che la verifica non riguarda solo i consuntivi ma anche i bilanci preventivi, ciò che rappresenta una significativa novità nelle attribuzioni della Corte dei conti. Tradizionale è infatti la verifica della Corte sui consuntivi di Stato ed Enti locali.

In particolare, per quanto riguarda lo Stato, il giudizio di parificazione costituisce l'atto conclusivo di tutta l'attività di controllo della Corte ed era inteso a certificare la legittimità dell'intera attività di spesa della P.A. In effetti la concordanza delle scritture contabili della Corte dei conti con quelle tenute per le amministrazioni dalle Ragionerie era il sistema attraverso il quale la Corte accertava che i pagamenti effettuati e rendicontati trovassero il loro presupposto in atti già ammessi al visto e registrazione ovvero verificati in sede di esame dei titoli di spesa. Ugualmente la iscrizione tra i residui passivi doveva trovare il presupposto legittimamente nei decreti di accertamento dei residui attraverso i quali veniva accertato il loro riferimento ad atti già ammessi a registrazione o la cui legittimità veniva certificata con l'ammissione a visto del decreto di accertamento dei residui.

Nel tempo però è venuta assumendo sempre maggiore importanza la relazione che accompagna la decisione sul consuntivo e che costituisce una forma di controllo generalizzato sulla gestione della P.A., segnalando anche proposte migliorative. La relazione va ormai assumendo la funzione di un referto su tutta la finanza pubblica ponendo in luce gli effetti delle leggi finanziarie sull'intero comparto pubblico. Ad esso si riaccordano altri referti quali quello sulla copertura delle leggi di spesa che danno un quadro complessivo di finanza pubblica.

Una attività referente al Consiglio Regionale è svolta per le Regioni attraverso la relazione che ciascuna Sezione Regionale di controllo adotta nei confronti delle Regioni a statuto ordinario (per le Regioni a statuto speciale la vicenda si accosta al giudizio di parificazione), prendendo in esame la gestione del bilancio con accertamenti sulla sana gestione e sugli equilibri di bilancio ma con indicazione anche sui fatti gestionali rilevanti.

Il sistema delle verifiche sui bilanci degli Enti locali ha invece carattere più ampio ed è indirizzato innanzitutto ad evitare situazioni di squilibrio di bilancio nelle quali è a rischio la tenuta dei conti dell'ente. La verifica a preventivo consente così di individuare fattori di crisi o di rischio, con la richiesta di interventi correttivi in corso di esercizio che consentano sino alla sede dell'assestamento di bilancio il riequilibrio della gestione. Il bilancio preventivo degli Enti locali deve, pertanto, rispondere ai principi di veridicità e trasparenza, in modo da accertare la effettività della rispondenza del documento (di natura autorizzatoria ma anche programmatica) ai vincoli di legge. E' stato di conseguenza affermato che il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità deve essere programmato in quella sede; che ove vi siano difficoltà e dubbi occorre monitorare attentamente l'attività

gestoria attuativa, che ove necessario sino alla sede dell'assestamento del bilancio occorre mettere in atto manovre correttive.<sup>14</sup>

Invero la nozione di sana gestione va riempita di contenuti facendo riferimento ai principi contabili ma anche agli esiti dei controlli interni ed in particolare ai controlli di gestione.

Più puntuale è l'obbligo del rispetto degli equilibri di bilancio, che implica una verifica su tutte le articolazioni dei bilanci degli Enti locali, ma anche delle esposizioni e dei rapporti esterni degli Enti locali stessi al fine di accertare che non si siano formati o non siano in corso di formazione disavanzi od esposizioni debitorie che mettano in discussione non solo nel breve periodo ma anche e soprattutto nel medio-lungo periodo il principio di pareggio del bilancio.

L'esame dei consuntivi permette di far emergere gli elementi che possono determinare squilibri di bilancio o patologie gestionali. Vengono in rilievo l'effettività dell'avanzo di amministrazione, in particolare se utilizzato per raggiungere il pareggio di bilancio, la gestione dei residui con particolare riguardo ai residui attivi sia in relazione alla loro longevità sia in relazione al grado di probabilità della loro riscossione, l'uso delle anticipazioni di tesoreria nelle sue dimensioni di durata o di importo che se dilatati potrebbero configurare una forma anomala di indebitamento, l'esatta allocazione e l'uso delle entrate. Viene poi in rilievo la dimensione e l'uso dell'indebitamento nonché le sue modalità che potrebbero dar luogo a pericoli per il bilancio dell'ente (si pensi al fenomeno dei derivati) attenuabili attraverso la costituzione di appositi accantonamenti.

Ma la verifica serve oggi anche per accertare il rispetto sostanziale dei limiti e vincoli del patto di stabilità.

---

<sup>14</sup> Cfr. Sezione Regionale Controllo Lombardia n. 10 del 13 ottobre 2006 e n. 925 del 6 ottobre 2010.

Si parla di rispetto sostanziale perché la verifica della Corte dei conti è intesa anche ad accertare eventuali forme elusive del rispetto del patto. Queste si incentrano soprattutto sull'uso strumentale di rapporti con gli organismi partecipati ed hanno il loro punto di incidenza in particolare sulle forme di indebitamento e sulla spesa per il personale nonché sul ricorso ai debiti fuori bilancio<sup>15</sup>.

Fondamentale per far emergere le patologie è l'uso dello strumento del questionario formulato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Attraverso opportuni quesiti, infatti, è possibile svolgere una attività di indagine che investe i *più* rilevanti aspetti gestionali dei bilanci ed i rapporti con gli organismi esterni.

Le pronunce delle Sezioni regionali della Corte dei conti sui consuntivi hanno una duplice funzione. In quanto indirizzati ai Consigli degli Enti locali sono finalizzati a promuovere azioni correttive, ma il contenuto della pronuncia della Corte è parificabile ad una sentenza di accertamento, con effetti sull'ordinamento. Una tale pronuncia, infatti, è la condizione per gli effetti sanzionatori, direttamente derivanti dall'ordinamento ovvero applicabili da altri soggetti.

Come è stato detto il controllo della Corte dei conti sull'osservanza del patto di stabilità, sulla sana gestione e sugli equilibri di bilancio ha carattere sostanziale e non formale e conseguentemente investe non solo il bilancio in se ma anche i rapporti con organismi e soggetti che fanno parte dell'organizzazione complessiva dell'ente. Gli scenari che si aprono sono molti e complessi.

---

<sup>15</sup> Al riguardo, valgano le considerazioni di sintesi contenute nel Rapporto di coordinamento della finanza pubblica del 2010, approvato con delibera delle Sezioni riunite della Corte, n. 28, in data 24 maggio 2011.

Si deve partire dalla constatazione che funzione fondamentale degli Enti locali è organizzare e rendere servizi di carattere primario ai cittadini sia con l'esercizio di poteri autoritativi sia attraverso interventi di natura economico-sociale.

I servizi di quest'ultima natura possono essere resi sia attraverso la struttura dell'ente sia attraverso soggetti direttamente legati all'ente, il quale in linea di principio ha piena capacità giuridica e piena capacità di agire, sia attraverso la concessione od altre forme di rapporti obbligatori con soggetti esterni.

E' di conseguenza necessario che la verifica della sana gestione e degli equilibri di bilancio così come degli obiettivi del patto di stabilità avvenga prendendo in considerazione tutti i rapporti giuridici derivanti dalla struttura organizzativa concreta dell'ente. Ed invero già il rispetto dei limiti di indebitamento e dell'uso dell'indebitamento al fine esclusivo di effettuare spese di investimento (cfr. art. 119, u.c. Cost) richiedono l'apprezzamento della esposizione debitoria dell'ente anche attraverso forme di garanzia, quali fidejussione o lettere di patronage. Il rispetto non formale degli obiettivi del patto di stabilità richiede poi una valutazione complessiva degli elementi economico-finanziari non solo dell'ente ma anche di soggetti ed organismi a totale partecipazione pubblica o sui quali l'ente eserciti il controllo.

La situazione si riflette sia sulla determinazione dei costi standard sia sul rispetto del patto di stabilità sia sui limiti parcellizzati per categoria di spesa presenti nelle leggi finanziarie. Il rispetto sostanziale di vincoli e limiti non può essere infatti determinato dalla modalità di organizzazione dell'ente ma deve essere verificato prendendo in considerazione tutti gli elementi compositivi dell'organizzazione.

L'ordinamento va sempre più prendendo coscienza del problema, che cerca di risolvere sia attraverso la tendenziale formazione di bilanci consolidati di gruppo, sia ponendo limiti alla costituzione ed alla permanenza di società ed organismi esterni, sia estendendo a questi vincoli limiti puntuali fissati per l'ente.

Altro punto da prendere in attento esame è il rifluire sul bilancio dell'ente dal complesso dei rapporti "di gruppo".

## **8. Società partecipate e sistema dei controlli**

Affermata la necessità di un raccordo tra Enti locali e società partecipate occorre oggi ricostruire un possibile quadro di rapporti.

Una particolare attenzione va posta allo svolgimento dei servizi pubblici con il modulo societario.

Le ragioni storiche ed ordinamentali sottostanti all'uso del diritto privato da parte degli Enti locali sono state puntualmente illustrate dalla dottrina e dalla giurisprudenza.<sup>16</sup>

Il paradosso è che proprio nel tempo in cui il ricorso al modello societario per l'organizzazione dei servizi pubblici raggiunge vette di espansione, la legislazione inizia a porre limiti sempre più restrittivi. A ciò concorrono due diversi motivi: l'applicazione dei principi comunitari in materia di concorrenza e l'esigenza di sottoporre ai limiti e vincoli di finanza pubblica anche gli organismi partecipati, ormai guardati con sostanziale disfavore sia perché limitativi delle libertà di mercato sia quali mezzi elusivi degli obiettivi di finanza pubblica assegnati dagli Enti territoriali.

I più recenti sviluppi della vicenda si pongono su due versanti. Il primo è l'abrogazione in via referendaria dell'art. 23 bis del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge 6 agosto 2008, n. 133, che conteneva le regole per l'affidamento e la gestione dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, il regime transitorio degli affidamenti non conformi e la previsione di una disciplina regolamentare di

---

<sup>16</sup> Una ricostruzione del fenomeno della esternalizzazione dei servizi pubblici e dei loro effetti ordinamentali e di finanza pubblica è contenuta nelle relazioni conclusive delle indagini settoriali che la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Lombardia effettua a partire dall'esercizio 2007 cfr. delibere n. 10/2008 del 23 gennaio 2008, n. 270/2008 del 17 dicembre 2008 e n. 1058 del 23 dicembre 2010  
Cfr. A. Pajno nella relazione "gli enti locali e gli strumenti di diritto privato" tenuta al 55° convegno di Varenna.

attuazione di obiettivi specifici (anche la liberalizzazione) previsti dall'articolo stesso, quest'ultima adottata con D.P.R. 7 settembre 2010, n. 168.

La Corte Costituzionale, infatti, nel dichiarare ammissibile, con sentenza n. 24 del 12 gennaio 2011, la richiesta di referendum popolare per l'abrogazione del citato art. 23 bis, ha rilevato come da detta abrogazione non sarebbe derivata una reviviscenza delle norme abrogate da tale articolo ma l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara per l'affidamento dei servizi pubblici di rilevanza economica. La complessiva e più restrittiva disciplina contenuta nell'art. 23 bis e l'analitica regolamentazione di attuazione contenuta nel DPR 168/2011 sono state, pertanto, travolte dell'esito referendario.

Il secondo è la volontà del legislatore di ridurre drasticamente l'uso societario e comunque di ricondurlo nell'alveo dei vincoli e limiti di finanza pubblica.

Il recentissimo intervento contenuto all'art. 4 della seconda manovra estiva di finanza pubblica (D.l. 13 agosto 2011 n. 138 convertito in legge 14 settembre 2011 n. 148) ha ridelineato il contenuto normativo della materia riproducendo sostanzialmente (e talora testualmente) le disposizioni contenute nell'abrogato art. 23 bis e nel DPR 168/2011.

Peraltro per le società a capitale interamente pubblico che abbiano i requisiti richiesti dall'ordinamento europeo per la gestione cosiddetta in house, è cambiata la disciplina dell'affidamento legato al solo requisito del valore economico del servizio da affidare direttamente, che dagli originari 200.000 euro annui è stato innalzato a 900.000. Al riguardo, si osserva che, oltre alla mancanza di obiettivi

e specifici criteri, anche contabili, di quantificazione del valore economico del servizio (che potrebbe generare interpretazioni difformi e più o meno favorevoli del limite, con discutibili frazionamenti del valore dei servizi), appare in evidente contraddizione con l'obiettivo di liberalizzazione l'innalzamento del valore economico dei servizi affidabili senza gara, così come aver eliminato qualsiasi altro vincolo anche motivazionale per l'Ente locale appare in evidente contraddizione con l'affermato intervento di liberalizzazione del mercato.

Inoltre, nel prevedere espressamente l'assoggettamento delle società in house al patto di stabilità interno (comma 14), sono state richiamate le modalità definite, con il (nuovo ed ulteriore) concerto del Ministro per le riforme per il federalismo, in sede di attuazione dall'art. 18, comma 2 bis, del d.l. 25 giugno 2008, n. 112. La norma va raccordata con la sentenza della Corte Costituzionale 325/2010 che ha espunto dall'ordinamento il riferimento al patto di stabilità originariamente previsto dall'art. 23 bis del d.l. 112/2008, in quanto "l'ambito di applicazione del patto di stabilità interno attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 284 e n. 237 del 2009; n. 267 del 2006), di competenza legislativa concorrente, e non a materie di competenza legislativa esclusiva statale, per le quali soltanto l'art. 117, sesto comma, Cost. attribuisce allo Stato la potestà regolamentare".

In proposito va affermato che non sembra potersi mettere in dubbio la sottoposizione ai vincoli del patto di stabilità di una società in house, posto che essa dovrebbe essere articolazione operativa dell'ente costituente ed essere assoggettata ai medesimi poteri di direttiva e di controllo degli uffici dell'ente. Le modalità di

sottoposizione ai vincoli potrebbero invece essere oggetto di attività concertata con gli Enti locali.

Nell'attuale situazione non esistono controlli esterni diretti sulle società partecipate. Le Sezioni regionali di controllo intervengono in sede di esame di bilanci dell'ente (e talora in sede consultiva) per far emergere i riflessi su tali bilanci delle società partecipate. Indubbiamente, ove venisse sancito l'obbligo di bilanci consolidati, il controllo della Corte potrebbe essere più puntuale ed investire almeno gli aspetti economico finanziari di maggior rilievo. Peraltro sembra quantomeno opportuno che venga individuato un sistema di controlli esterni che faccia perno sull'attività dei revisori dei conti sia dell'ente locale (i quali dovrebbero essere a conoscenza almeno degli atti di gestione più rilevanti della società) sia delle partecipate, con l'attribuzione alla Corte del potere di indirizzare richieste documentali.

Anche alla luce dei limiti innanzi indicati appare opportuno mettere in evidenza taluni approdi pubblicistici e giuscontabilistici che costituiscono momenti essenziali dell'attività di controllo.

Si è così posto in evidenza che la possibilità di ricorrere allo strumento societario è correlata ai fini dell'ente pubblico ed è inerente allo svolgimento di attività di competenza dell'ente medesimo, anche al fine di evitare che lo schema societario sia il veicolo per eludere le normative pubblicistiche in tema di controlli sulla finanza pubblica ed in materia di patto di stabilità interno, nonché strumento elusivo per evitare le procedure ad evidenza pubblica che presiedono all'attività contrattuale delle amministrazioni locali.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Conseguentemente, la scelta delle predette caratteristiche dell'intervento pubblico nell'economia locale, è elettivamente demandata all'organo consiliare che detiene i compiti di amministrazione e di programmazione dell'attività dell'ente comunale e che deve effettuare le opportune verifiche di compatibilità e di inerenza alle finalità istituzionali ancora prima di decidere la costituzione di

Peraltro l'attribuzione di servizi e funzioni ad organismi partecipati presuppone da parte dell'Amministrazione un momento di esercizio di discrezionalità amministrativa in senso proprio, mediante la previa individuazione degli interessi da soddisfare e dei servizi pubblici da erogare in forma esternalizzata, la verifica puntuale dei vantaggi e dei costi dell'affidamento degli interventi ad una società partecipata, in termini di efficienza e di efficacia dell'attività e di economicità della gestione, oltre che la considerazione delle ricadute nel lungo periodo sulla comunità locale e sull'organizzazione complessiva e sulla conseguente responsabilità dello stesso Ente.

Sotto il profilo più strettamente giuscontabile, appare chiaro che la ricostruzione in termini pubblicistici del momento volitivo-organizzativo rafforza ancor più la necessità, da tempo segnalata dalla giurisprudenza della Corte, di adeguati studi di fattibilità e dei conseguenti atti pianificatori prodromici all'acquisizione della partecipazione societaria: si impone, infatti, un puntuale raffronto economico con l'esternalizzazione "pura" dei servizi, delineando scenari presenti e futuri così da selezionare la forma di gestione dei servizi più appropriata.

D'altronde, qualsiasi modello di gestione deve essere scelto sulla base di pertinenti istruttorie, valutando nella fattispecie concreta quale soluzione (interamente pubblica, mista o privata) si renda più vantaggiosa per la collettività.

Eventuali carenze procedimentali, ad esempio, legate all'incompletezza, all'assenza o alla mancanza di stime patrimoniali degli effetti delle scelte pubbliche non possono che ridondare nel vizio di eccesso di potere all'atto amministrativo "a monte", in cui si

---

nuove società, ovvero la sorte delle partecipazioni pubbliche in società già esistenti ed operanti nel mercato.

crystallizes the will to manage activities and services through participatory organizations, of which the lack of instruction is a classic symptomatic figure.

## 9. Gli esiti delle verifiche

Queste attività, così come il controllo sulla gestione, si collocano nella nozione di controllo collaborativo in quanto intese a promuovere azioni di autocorrezione di soggetti titolari dei poteri. Si discute dell'efficacia di siffatto tipo di controllo in quanto privo di una sanzione diretta. In proposito, in disparte la considerazione che a molte pronunce della Corte l'ordinamento collega effetti negativi, va posto in luce che la più parte degli Enti locali pone in essere azioni correttive o conformative. Quanto meno viene attivato un percorso di conoscenza dei fenomeni da parte dell'organo rappresentativo delle collettività e degli stessi cittadini e quindi una forma di controllo democratico.

In ogni caso il tema degli effetti del controllo si inserisce in un contesto generale sui modi e sui limiti della tutela degli interessi collettivi adespoti. L'ordinamento, infatti, mentre assicura sempre più incisive forme di tutela di diritti e interessi legittimi dei soggetti singoli (anche la class action in effetti è la sommatoria di interessi di ciascun soggetto) offre assai limitate forme di tutela degli interessi delle collettività. Occorre, quindi, rafforzare luoghi e modalità di tutela degli interessi adespoti, interessi che nella maggior parte dei casi hanno ad oggetto servizi primari che determinano la qualità della vita.

Le verifiche assumono ancor più rilievo in vista del sistema premiale e punitivo previsto *dai decreti attuativi del federalismo e dagli ultimi provvedimenti di finanza pubblica*<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Il riferimento principale è all'ultimo dei decreti legislativi di attuazione della legge 42 del 2009, riferito ai sistemi di premialità e sanzionatori, già approvato dal consiglio dei Ministri e non ancora emanato.

E' necessario accertare che i premi, che hanno quale presupposto il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, non vengano concessi ad Enti locali formalmente in ordine, ma sostanzialmente al limite del "default". Sotto l'altro versante va posto in rilievo che le sanzioni possono colpire gli amministratori in carica al momento del "default" dell'ente, ma questo normalmente è determinato da un susseguirsi di esercizi nel quale non venivano rispettati gli equilibri di bilancio. La responsabilità del default potrebbe pertanto ricadere su amministratori diversi da quelli in carica. Essenziali sotto ambedue i profili appaiono gli esiti delle verifiche della Corte dei conti ed il loro seguito presso gli Enti locali. Il tema degli effetti delle pronunce della Corte dei conti in uno schema di controllo di tipo collaborativo è argomento di dibattito.

In proposito sembrerebbe opportuno fissare intanto in capo all'ente oneri di conoscenza-trasparenza ad iniziare dall'obbligo di portare a conoscenza della pronunce sia il Consiglio dell'ente, il quale dovrebbe prendere in esame i contenuti delle deliberazioni per adottare eventualmente interventi correttivi, sia la cittadinanza, per innestare forme di controllo democratico sugli amministratori.

Le leggi finanziarie non solo fissano obiettivi complessivi del patto di stabilità che le autonomie debbono raggiungere in sede di bilancio, ma pongono anche limiti per singole specifiche tipologie di spesa, quali quella di personale, le consulenze e la rappresentanza, le spese per il servizio automobilistico, le sponsorizzazioni. Si tratta di limitazioni che incidono sulla competenza degli Enti locali e sulla loro organizzazione, che vengono assistite talora dalla nullità degli atti e più spesso da sanzioni di responsabilità amministrativa a carico degli amministratori autori della violazione dei divieti.

L'accertamento della violazione assume, pertanto, particolare rilievo anche perché nello schema normativo l'elemento oggettivo della responsabilità non potrebbe essere dimensionato dal vantaggio conseguito dalla comunità dal momento che la norma sacrifica l'interesse della comunità locale ad un interesse, ritenuto prevalente, della comunità nazionale, qualificando in tal senso la spesa come inutile per disposizione di legge (la vicenda può essere assimilata a quelle di assunzione di personale oltre l'organico richiamando la risalente giurisprudenza della Corte sul tema).

Altro problema è l'applicazione in concreto delle norme di divieto ad una realtà molto articolata e complessa.

Che cosa accade se nell'applicazione concreta delle norme limitative o di divieto l'ente riesce a mettere in evidenza che, rispettando pienamente la finalità di contenimento della specifica tipologia di spesa, la norma di fatto incide sulla sua organizzazione determinando una spesa maggiore rispetto a quella sostenibile con un'altra scelta organizzativa?

Risposta difficile perché attiene ai limiti del potere di coordinamento ma anche all'applicazione di un principio di legalità a contenuto più ampio che comprende i criteri di economicità ed efficienza.

In questi casi si può pensare a clausole generali derogatorie che consentano provvedimenti ampiamente motivati da assoggettare al controllo di un soggetto terzo e indipendente come la Corte dei conti? In effetti è in gioco la flessibilità di un sistema policentrico a carattere generale che non può dare risposte rigide fissate dal solo potere centrale.

La verifica e la conseguente pronuncia sui bilanci è pertanto la sede per far emergere effetti distorsivi di norme contenute nelle leggi

finanziarie sulla sana gestione dell'ente o lesivi all'autonomia costituzionalmente garantita.

## **10. I procedimenti premiali e sanzionatori**

Se pure dettato ai fini di modificare gli ormai insostenibili criteri di costruzione del patto di stabilità interno, in un sistema premiale-sanzionatorio in senso lato può inserirsi il nuovo modello di costruzione del patto previsto dall'art. 20 del d.l. 98/2011, da un lato declinato su due direttrici che puntano a rafforzare il ruolo della territorialità e le misure antielusive dall'altro basato su parametri di virtuosità degli Enti locali stabiliti al fine di ripartire l'ammontare del loro concorso alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Nella versione iniziale del decreto-legge i parametri erano cinque (rispetto del patto, autonomia finanziaria, tasso di copertura dei servizi a domanda, lotta all'evasione e incidenza del personale sulla spesa corrente); in sede di conversione sono stati aggiunti altri quattro parametri e sono state apportate modificazioni a quelli già fissati.

Di rilievo è la "prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e fabbisogni standard" anche ai fini della omogeneizzazione dei costi e dei relativi stanziamenti in bilancio. Il parametro del rapporto tra entrate di parte corrente riscosse e accertate è essenziale ai fini di un effettivo equilibrio di bilancio, con la iscrizione in bilancio di previsioni di entrate fondate su stime reali e non sopravvalutate al fine di raggiungere un equilibrio di parte corrente, che è altro nuovo parametro.

Vengono ancora, con l'introduzione di apposito parametro, incentivate le operazioni di dismissione di partecipazioni societarie.

Importante è anche la modifica del parametro relativo alla incidenza della spesa corrente in relazione al numero dei dipendenti

rapportati non solo all'iniziale parametro della popolazione residente ma ora anche alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni, con la conseguenza che detto parametro deve tener conto della spesa e del personale degli organismi partecipati.

Di grande interesse nel decreto è la introduzione (comma 2 bis) di principi intesi ad incentivare controlli di gestione in modo da renderli effettivi e significativi.

Anche la considerazione di una dinamica di miglioramenti (comma 2 ter) è significativo per incentivare percorsi virtuosi.

Il sistema è alla prova dell'emanando decreto attuativo e soprattutto degli effetti sui singoli Enti locali, che dovranno scontare entità dei benefici e "peso" della ripartizione tenendo conto della diversa dimensione degli Enti locali.

L'importanza della norma, se verrà attuata, è segnato soprattutto dalla volontà di superare il criterio della spesa storica per individuare parametri omogenei di effettività rispetto alla realtà degli Enti locali.

Sotto il profilo antielusivo va ricordata la sanzione comminata dall'art. 20, comma 12, del D.L. n. 98/2011, convertito nella legge n. 111/2011.

La norma sembra attribuire alle Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti l'accertamento che il rispetto del patto di stabilità è stato artificialmente conseguito mediante forme elusive. Senonché un tale accertamento, che tra l'altro comporterebbe l'esame dell'intero bilancio dell'ente, è già stato fatto dalla competente Sezione regionale di controllo nelle pronunce sui consuntivi dell'ente (ma eventualmente anche in sede di esame dei bilanci preventivi con richiesta di interventi correttivi). Sembrerebbe, pertanto, che alla sede giurisdizionale dovrebbe spettare l'accertamento della riferibilità

del comportamento elusivo ad amministratori dell'ente. In ogni caso la formulazione della norma sembra frutto di non approfondita conoscenza della struttura funzionale della Corte dei conti.<sup>19</sup>

Per quanto riguarda i procedimenti premiali e sanzionatori sono intervenuti i decreti delegati in attuazione della delega di cui alla legge quadro sul federalismo fiscale, e, da ultimo, quello riferito al sistema premiale e sanzionatorio (decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149).<sup>20</sup>

La nuova legislazione presenta luci ed ombre.

Di grande interesse sono le relazioni di fine legislatura regionale e di fine mandato provinciale e comunale. Esse, al di là dei fini espressamente dichiarati, attuano un principio democratico fondamentale e cioè la conoscenza da parte dei cittadini dei dati gestionali.

Tra i contenuti delle relazioni di fine legislatura regionale vanno messi in luce gli specifici riferimenti al sistema ed agli esiti dei controlli interni ed agli eventuali rilievi della Corte dei conti. Viene in tal modo messo in evidenza il ruolo dei controlli, anche se per i controlli interni la legislazione e la pratica non hanno ancora dato adeguati contenuti.

Il riferimento ai rilievi della Corte dei conti dà espressione alla esigenza di un preciso riscontro da parte degli organi regionali all'attività di controllo resa dalla Corte dei conti ed alla sua effettività.

---

<sup>19</sup> Art. 20 comma 12 d.l. 98/2011 conv. in l. n. 111/2011; all'art. 1, della legge 13 dicembre 2010, n. 220, dopo il comma 111 bis è inserito il seguente: "111-ter. Qualora le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificiosamente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusive delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a 3 mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali."

Sugli effetti elusivi cfr Sezione Controllo Regione Lombardia n. 332 del 31 maggio 2011.

<sup>20</sup> Il decreto è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 219 del 20 settembre 2011.

Ma rilievo viene dato anche ai parametri di economicità, efficienza, efficacia secondo il contenuto della lett. d) del comma 3 dell'art. 1.

Di interesse è anche la estensione delle relazioni alla gestione degli enti sottoposti al controllo regionale.

Va invece ascritta al coordinamento della finanza pubblica la individuazione di eventuali specifici atti legislativi, regolamentari o amministrativi cui sono riconducibili effetti di spesa incompatibili con gli obiettivi e i vincoli di bilancio. La dizione ampia fa intendere che si tratta di atti di competenza di qualsiasi livello di governo.

Sostanzialmente, i medesimi contenuti ha la relazione di fine mandato provinciale o comunale. Anche in questo caso la nuova normativa sembra voler valorizzare i controlli interni e quello esterno con particolare riferimento al controllo di gestione. Peraltro poteri, strutture organizzative, contenuti più specifici dei controlli potranno essere attuati ove vengano approvati il codice delle autonomie e le modifiche del T.U.E.L., da tempo in discussione nel Parlamento.

Di particolare rilievo è il secondo comma dell'art. 6, che contiene un riconoscimento esplicito delle attribuzioni e degli effetti dell'attività di controllo della Corte dei conti. La norma infatti sancisce l'obbligo dei Consigli comunali/provinciali di adottare misure correttive qualora la competente Sezione Regionale della Corte dei conti abbia messo in luce nelle proprie delibere comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata, irregolarità contabili o squilibri strutturali di bilancio. Nel procedimento di controllo debbono confluire gli esiti delle verifiche ispettive effettuate dal Ministero dell'economia (che debbono ritenersi pertanto strumentali ad interventi correttivi della

Corte dei conti) ma anche, secondo la logica di sistema, gli esiti dei controlli interni.

Qualora poi i fatti di gestione innanzi descritti possano provocare il dissesto, l'ente deve adottare misure correttive. In caso di inadempimento dell'obbligo accertato sempre dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti, l'ente deve deliberare il dissesto, la cui mancata adozione comporta lo scioglimento del consiglio dell'ente con provvedimento non discrezionale del Prefetto.<sup>21</sup>

Peraltro anche ai fini dell'accertamento del dissesto vanno ben chiariti due punti: il grado e la modalità di finanziamento da parte dello Stato dei L.E.A. e cioè se esso debba attestarsi esclusivamente sui costi standard o comunque su livelli finanziari predeterminati e non superabili con le eventuali ricadute sui bilanci degli Enti locali; gli effetti delle gestioni delle società partecipate.

Il secondo corollario della norma è il riconoscimento della natura di "sentenza", dichiarativa delle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo sui bilanci degli Enti locali: spetta alla Corte accertare il raggiungimento degli equilibri di bilancio, il rispetto degli obiettivi del patto di stabilità, di obblighi e divieti posti dalle leggi finanziarie con effetti per l'intero ordinamento. Alle pronunce della Corte conseguono gli effetti negativi previsti dall'ordinamento, anche se comminati da altri soggetti ma solo nell' indefettibile presupposto dell'accertamento della Corte.

Questa affermazione che si fonda sul riconoscimento della posizione di terzietà della Corte è tanto più importante in relazione

---

<sup>21</sup> E' stato accolta nel testo approvato l'osservazione avanzata dalla Corte dei Conti in sede di audizione parlamentare sulla necessità che lo scioglimento dei consigli sia conseguenza necessaria dell'attività accertativa della Corte dei conti.

alle assai gravi conseguenze derivanti dal mancato rispetto del patto di stabilità, conseguenze ormai rese stabili dall'art. 7 del decreto nonché agli effetti premiali previsti dall'art. 20 del D.L. 987/2011 convertito nella legge 211/2011.

L'accertamento delle Sezioni regionali di controllo fa stato nel procedimento sanzionatorio nei confronti degli amministratori di competenza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.

In ordine a questi procedimenti si può affermare che le inibizioni soggettive costituiscono una pena accessoria all'accertamento di una responsabilità patrimoniale.

Più difficile è decifrare il contenuto dell'art. 2. Va posto in luce che il testo modificato intende dare risposta alle perplessità avanzate anche dalla Corte di conti nella sede dell'audizione parlamentare sull'utilizzazione dell'art. 126 Cost. per la rimozione del Presidente della Regione, nonché sulla modalità della sanzione, che nel testo allora presentato sarebbe avvenuta per atto amministrativo senza procedimento contenzioso. Ne è nata però una norma difficile da decifrare. Si propone una possibile lettura.

Sembrerebbe doversi arguire che, costituendo grave violazione di legge il grave dissesto finanziario della Regione dovuto al disavanzo sanitario, all'accertamento da parte della Corte dei conti della sussistenza delle condizioni di dissesto indicato nel comma 1 dell'art. 2 debba conseguire in ogni caso lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente ai sensi dell'art. 126, primo comma, Cost. L'accertamento del dissesto e le sue motivazioni sembrano essere l'oggetto di una tipica attività di controllo. In tal senso depone anche la riferibilità dell'accertamento alle verifiche sul bilancio dell'ente nonché la sequenza temporale tra dissesto e

scioglimento del Consiglio da limitare al tempo necessario per la verifica del dissesto.

Diversa è l'ipotesi delle possibili sanzioni conseguenti alla rimozione del Presidente della Giunta regionale legata alla riconduzione del dissesto alla sua diretta responsabilità. D'altro canto l'affermazione che un grave dissesto sia riconducibile al comportamento del Presidente non può che avvenire in sede di giudizio di responsabilità. Infatti le conseguenze dannose di un comportamento doloso o gravemente colposo del Presidente della giunta non possono non dare luogo ad un giudizio di responsabilità amministrativo contabile, introdotto secondo le regole proprie di tale giudizio (soggetto titolare dell'azione, modalità e termini di esercizio dell'azione.)

Più chiari sono i contenuti dell'art. 3 che prevedono, oltre alla decadenza automatica, l'interdizione dei funzionari regionali e dei revisori dei conti per mezzo di provvedimenti amministrativi, mentre spetta alla Corte dei conti in sede di giudizio di responsabilità comminare le sanzioni di cui al comma 3 dell'art. 3.

A molte perplessità dà luogo il contenuto dell'art. 13 quater.

Va innanzitutto notato che la norma sembra essere funzionale alla elusione del rispetto del patto di stabilità, mediante il trasferimento di debiti scaduti ad esercizi successivi.

Si prevede poi la utilizzazione di strumenti giuridici quali la cessione di credito e il leasing immobiliare, che presentano limiti normativi come è stato messo in luce da pareri della Corte dei conti.<sup>22</sup> I limiti normativi non possono essere superati con provvedimenti

---

<sup>22</sup> Cfr: Corte dei conti Sezioni Riunite n. 9 del 12 aprile 2010; Sezione regionale controllo Lombardia n. 87 del 13 novembre 2008. Peraltro è in corso di pubblicazione una deliberazione delle Sezioni Riunite in sede di controllo in punto di leasing

amministrativi o strumenti pattizi; in ogni caso le operazioni dovranno essere soggette all'esame di verifica della Corte dei conti sulla sana gestione finanziaria degli Enti locali.

Il punto più grave è però un altro. Nel momento stesso in cui si parla di introdurre in Costituzione una norma più impegnativa del vigente art. 81 per assicurare il pareggio di bilancio si immettono nell'ordinamento elementi intesi ad aggirare l'obbligo ed a trasferire le spese ad esercizi successivi a quello nel quale debbono essere pagate. Va in proposito ricordato il vincolo europeo sui tempi di pagamenti delle obbligazioni pubbliche.

La norma, pertanto, sembra espressione della volontà di continuare ad eludere i vincoli di bilancio, elusione i cui drammatici effetti sono sotto gli occhi di tutti.

Complessivamente il decreto premi e sanzioni è deludente.

Di fatto manca un sistema premiale che non sia riferito alla partecipazione alla lotta all'evasione delle imposte e che perciò riguardi l'attività gestionale degli Enti locali. Il sistema premiale - sanzionatorio è poi incentrato esclusivamente sul rispetto del patto di stabilità e per il resto limitato al default degli Enti locali senza previsione di ipotesi intermedie. Peraltro è lo stesso complesso normativo che riguarda il c.d. federalismo fiscale ed apparire insufficiente a determinare delle svolte. La dimensione dei fondi statali non è rapportato ad un effettivo percorso di misurazione della spesa sulla base di parametri precisi, ma di fatto opera tagli lineari sulla spesa storica; non vi è alcuna effettiva partecipazione delle autonomie alla determinazione degli obiettivi del patto di stabilità, si opera una centralizzazione di poteri nel Ministero dell'Economia che sicuramente eccedono le esigenze di coordinamento della finanza pubblica, non si opera alcuna scelta strutturale per dimensionare la

spesa del comparto. Tutto ciò ha comportato che il c.d. federalismo fiscale anziché realizzare una razionalizzazione della spesa, con diminuzione della spesa statale e dei relativi apparati, sta producendo una espansione della imposizione regionale e locale in presenza di una espansione della fiscalità generale.

## **11. Ulteriori funzioni collaborative: pareri ed il rapporto di finanza pubblica**

Rimane da esaminare un ulteriore funzione collaborativa attribuita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è cioè la funzione consultiva nella materia di contabilità pubblica.

L'esercizio di questa funzione si sta rivelando strumento utile per una azione delle amministrazioni conforme ad una corretta interpretazione delle norme e perciò modalità efficace per tutelare il principio di legalità e nello stesso tempo evitare procedimenti dannosi per gli Enti locali.

Sempre maggior rilievo va poi assumendo il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, da qualche anno redatto dalle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti sulla base dei programmi annuali di attività. Il documento prende in esame ed analizza i fenomeni più rilevanti della finanza dell'intero settore pubblico, di cui misura elementi di forza ed elementi di debolezza avvalendosi dell'intera struttura organizzativa della Corte.

E' sufficiente ricordare l'oggetto dei capitoli del rapporto 2011, presentato nella sala Zuccari del Senato il 24 maggio 2011, per sottolineare l'ampiezza dell'analisi, che può costituire rilevante fonte di riferimento per il Parlamento nell'esame ed approvazione dei documenti di bilanci e di finanza pubblica. Ulteriore forma collaborativa e costituita dalla relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa, di grande rilievo nei momenti di crisi economica e finanziaria al fine di evitare l'espandersi del fenomeno del disavanzo causati da leggi prive di adeguata copertura anche nei suoi riflessi di possibile violazione dell'art. 81 cost.

## **12. Il coordinamento della finanza pubblica e gli equilibri di bilancio. Le regole europee**

Viene a questo punto in rilievo la funzione e l'ambito del potere di coordinamento in materia di finanza pubblica che, in un quadro di integrazione europea investe i diversi livelli di governo, sancendo la transizione del nostro ordinamento finanziario-contabile dal bilancio dello Stato alla finanza pubblica. Significativa in tal senso è la più recente legislazione che prevede la necessità di una riscrittura della costituzione finanziaria<sup>23</sup>. Concorrono a questa esigenza sia i vincoli europei sia l'attuazione del titolo V° della Costituzione.

In sede europea un percorso di coordinamento preventivo delle politiche e di bilancio avviene attraverso il c.d. "semestre europeo" (Consiglio ECOFIN 7.9.2010).

In tutta una serie di proposte del Parlamento europeo e del Consiglio sono previsti meccanismi permanenti di gestione della crisi economico finanziaria e requisiti essenziali comuni nelle regole di contabilità e programmazione (c.d. quadri nazionali di bilancio).

Per quanto qui interessa il "patto per l'euro" stipulato tra Capi di Stato e di Governo l'11 marzo 2011 richiede che " gli Stati membri della zona euro si impegnino a recepire nella legislazione nazionale le regole di bilancio dell'Unione Europea fissati nel patto di stabilità e crescita attraverso uno strumento giuridico di natura forte ovvero la Costituzione o una normativa quadro". Conseguentemente nel DEF 2011 lo Stato italiano ha assunto l'impegno ad introdurre nella Costituzione il vincolo della disciplina di bilancio mediante un appropriato testo di riforma costituzionale. Si riconosce così che il

---

<sup>23</sup> la legge n. 42 del 5 maggio 2009, la legge n. 96 del 31 maggio 2009, la legge n. 39 del 7 aprile 2009

vigente art. 81 Cost., almeno per come ormai uniformemente interpretato, è insufficiente allo scopo anche se può costituire un buon punto di partenza almeno per le tecniche di copertura delle spese.

Agli impegni europei il Governo ha dato risposta con il disegno di legge inteso ad introdurre in Costituzione il principio del pareggio di bilancio. Le norme proposte presentano aspetti di particolare interesse anche per l'attività di controllo.

Il disegno di legge si articola nella modifica di tre articoli della Costituzione, il 53, l'81 ed il 119.

All'art. 53, che stabilisce il fondamentale principio secondo il quale ciascuno deve concorrere alle spese pubbliche in ragione della propria capacità contributiva, viene sancito che in conformità ai vincoli europei, la Repubblica italiana persegue l'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle pubbliche amministrazioni, anche assicurando le verifiche a consuntivo e le eventuali misure di correzione, in base ai principi e ai criteri stabiliti con la legge approvata a maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna delle Camere .

Un tale principio implica necessariamente un momento riassuntivo di tutte le verifiche che vengono effettuate al fine di accertare il raggiungimento degli equilibri di bilancio di tutte le pubbliche amministrazioni. Ora oggi una tale verifica per gli Enti locali e le Regioni spetta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la verifica dovrebbe estendersi a tutti gli organismi regionali che sono inseriti tra le pubbliche amministrazioni. Una verifica a consuntivo degli equilibri di bilancio è effettuata per lo Stato in sede di giudizio di parificazione e per gli enti pubblici dalla Sezione di controllo sugli enti della Corte.

La modifica dell'art. 81 della Costituzione pone il principio dell'equilibrio di bilancio da raggiungere senza far ricorso all'indebitamento se non in determinate circostanze (fasi avverse del ciclo economico e stato di necessità). La norma, a parte i contenuti e le modalità delle deroghe, per essere considerata non di principio ma effettivamente cogente pone non pochi problemi. Il primo è se essa si riferisce esclusivamente al bilancio preventivo o debba essere osservata per tutta la durata dell'esercizio e la sua osservanza certificata a consuntivo. Infatti se esistono strumenti per impedire che durante l'esercizio le spese superino gli stanziamenti di bilancio, è assai difficile determinare con certezza il livello delle entrate in special modo di quelle tributarie. In proposito è sufficiente considerare il livello di residui attivi e le percentuali di riscossione delle entrate tributarie accertate per attestare la assoluta inattendibilità delle stime. E allora il primo problema è di determinare in quale misura si iscrivono in bilancio le entrate tributarie e se cioè con riferimento all'effettivamente riscosso nell'esercizio precedente, a stime fondate su dati oggettivi e sostenibili, agli accertamenti tributari. Il risultato è profondamente diverso. Basti in proposito ricordare la vicenda della c.d. "lotta all'evasione" inserita nella manovra per comprendere come solo ex post sia possibile determinare con attendibilità il livello di entrate.

Ma anche sul versante della spesa è sufficiente solo considerare l'esistenza di variabili non programmabili quali l'andamento dei tassi di interesse del debito pubblico dovute all'andamento del mercato per mettere in dubbio l'attendibilità e comunque la permanenza nel tempo della previsione di spesa. E' allora da chiedersi se debba esistere una fase di "assestamento del bilancio" nella quale debba essere recuperato l'equilibrio tra entrata e

spesa e soprattutto se debba esistere una fase necessaria di verifica a consuntivo. In ogni caso si appalesano indispensabili modalità di controllo sia interno che esterno per accertare il raggiungimento degli equilibri di bilancio. Naturalmente il controllo interno parificabile a quello dei revisori dei conti negli enti territoriali spetta alla Ragioneria Generale dello Stato, mentre il controllo esterno appartiene alla Corte dei conti. L'esercizio dei poteri di verifica degli equilibri di bilancio sugli Enti locali ha consentito all'Istituto di costruirsi regole di esperienza per mettere in luce tutti quei fenomeni bord-line o elusivi che mettono in dubbio il raggiungimento degli equilibri di bilancio. Di una tale esperienza la Corte potrà avvalersi anche nelle nuove funzioni per portare all'attenzione del Parlamento tutti i fenomeni che determinano la necessità di interventi correttivi. Esiste già nell'ordinamento il momento nel quale effettuare la verifica ed è quello del giudizio di parificazione del bilancio, momento nel quale potrà anche essere dato nuovo contenuto alle relazioni sulle singole amministrazioni mettendo in luce i risultati delle verifiche sulla gestione del bilancio, con speciale riguardo al rispetto degli stanziamenti ed al raggiungimento dei risultati previsti.

Le verifiche della Corte non possono poi non riguardare l'intero settore della finanza del settore pubblico così come espressamente prevede il nuovo testo dell'art. 53 Cost. Sarà necessario costruire un documento unitario per l'intero settore pubblico nel quale far confluire tutte le pronunce delle varie sezioni della Corte per dare certezze al Parlamento del rispetto del vincolo di pareggio e per promuovere le misure correttive previste dall'art. 53.

Il punto più oscuro è individuare la conseguenza del mancato equilibrio di bilancio, tenendo in particolare modo presente che l'obbligo del pareggio è funzionale per evitare l'ulteriore espansione

del rapporto tra debito pubblico e PIL, oggi esploso sino al 120% e per il quale non è previsto un percorso di rientro e di convergenza al rapporto del 60%, obiettivo fissato dagli obblighi europei. Di tutta l'evidenza è allora la rilevanza delle verifiche e delle pronunce dell'organo di controllo esterno quanto meno per porre all'evidenza la necessità di quegli interventi di rientro da effettuare in ultima istanza con l'apposita legge prevista dell'art. 53 novellato.

Con la modifica dell'art. 119 viene costituzionalizzato per gli altri soggetti che costituiscono la Repubblica l'obbligo di equilibrio dei bilanci. Anche in questo caso occorre individuare bene l'estensione dell'obbligo e le conseguenze del mancato rispetto.

Sull'estensione dell'obbligo giocano tutti i problemi del rapporto con gli organismi esterni più innanzi illustrati sia in termini di estensione dei controlli sia in termini di conseguenza del mancato rispetto del vincolo. Occorre perciò rivedere profondamente la legislazione in materia di contabilità pubblica per dare concretezza ai principi oggi costituzionalizzati, ma che già possono essere osservati attraverso gli ordinari strumenti di finanza pubblica.

Per il raggiungimento degli obiettivi è poi necessaria l'applicazione ferrea di principi quali la veridicità, la trasparenza, l'integrità ma anche l'integralità del bilancio in modo da assicurare la copertura di tutte le obbligazioni assunte dallo Stato impedendo forme elusive che consentano il trasferimento di debiti ad esercizi successivi o la copertura attraverso l'uso improprio di fondi destinati necessariamente ad altri scopi (si pensi all'uso delle risorse per il t.f.r. in mano allo Stato). E' poi necessario trovare forme per coinvolgere in un vincolo inteso ad assicurare gli equilibri effettivi di bilancio l'intero settore pubblico. Due sono i profili di maggiore rilevanza.

Il primo attiene ai costi dei servizi pubblici forniti da ciascun ente da rendere compatibili con i costi standard soprattutto per quei servizi per i quali lo Stato è tenuto ad assicurare livelli elementari ed individuare per tipologia e dimensioni di ente numeri e costi del personale in modo da renderli omogenei.

In effetti lo sfioramento dei costi standard, non accompagnato da idonee misure repressive e correttive, non può non riversarsi sul bilancio dello Stato, il quale deve assicurare un determinato livello di servizi. D'altro conto forme contenitive del costo del personale imposte da leggi finanziarie debbono essere dimensionate alla effettiva struttura degli organici effettivi degli Enti locali, rendendo evidente l'eventuale ricorso ad assunzioni dovute ad esigenze sociali o di altro tipo riguardanti il mercato del lavoro.

Il secondo profilo attiene all'inserimento in un bilancio consolidato di tutti i costi sostenuti per la erogazione dei servizi quale che siano le forme organizzative prescelte, con particolari considerazioni per i costi relativi al personale nonché tutti gli elementi positivi e negativi delle gestioni economico-finanziarie. Va ancora posto in evidenza che in un bilancio caratterizzato da un elevato o elevatissimo debito pubblico non sono indifferenti le modalità di copertura delle spese. Un duraturo pareggio di bilancio deve essere affidato ad interventi strutturali e non congiunturali in modo da assicurare o una riduzione permanente della spesa o incrementi permanenti di entrate. Operazioni quali la dismissione del patrimonio non dovrebbero poi essere considerate quali strumenti per la copertura della spesa corrente ma quale modalità di riduzione del debito pubblico o di interventi per spese di investimento. Sono quelli innanzi indicati elementi che possono tutti essere presi in esame nelle

varie articolazioni dell'attività della Corte a partire da quella referente.

Il punto debole del sistema è oggi rappresentato dai limiti fissati dalla Corte costituzionale alla introduzione delle questioni di costituzionalità, limiti che peraltro riguardano il complesso dell'attività di controllo della Corte dei conti.

Nel merito va da un lato posto in luce il valore che per tutte le comunità nazionali assume il rispetto dei limiti e vincoli che principi costituzionali e legislazione europea pongono alla costruzione dei bilanci ed in particolare alla espansione della spesa. In proposito appare opportuno notare che con più appropriato ricorso allo scrutinio di costituzionalità delle leggi anche solo in forza del vigente art. 81 della Costituzione si sarebbe potuto limitare l'espansione del debito pubblico che la generazione attuale sta pagando rispetto a scelte improvvise della precedente generazione.

Ma viene anche in rilievo il corretto rapporto tra le varie collettività quali si esprimono ai vari livelli di governo.

Il problema è venuto in rilievo nell'attualità al momento dell'approvazione del disegno di legge di modifica della Costituzione, momento nel quale da più parti è stata auspicata l'introduzione di un'apposita norma per affidare espressamente alla Corte dei conti il potere di promuovere il giudizio di costituzionalità di disposizioni che possono pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Al riguardo va sottolineata la posizione debole degli Enti locali, i quali non hanno accesso diretto alla Corte costituzionale.

La possibilità di sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo può essere pertanto l'unico sistema di tutela dei valori costituzionali a fronte di leggi lesive di diritti ed interessi della collettività locali.

La Corte dovrebbe valorizzare più che gli schemi processuali la posizione di terzietà e di indipendenza dell'istituto, le cui pronunce sono a tutela del diritto oggettivo e sono per loro natura esterne all'azione amministrativa ed all'esercizio dei relativi poteri.

Individuazione della norma censurata rispetto al caso concreto e rilevanza della questione di costituzionalità sarebbero, in questo come negli altri giudizi di costituzionalità, i limiti sui quali attestare il giudizio.

### **13. Vincoli europei, finanza pubblica e controlli**

Si riflettono sul sistema di contabilità nazionale e sui vari livelli di governo altre regole europee quali in particolare la richiesta di regole e parametri contabili che recepiscano i vincoli europei e fissino adeguate procedure di controllo e l'inclusione in ciascun quadro nazionale di bilancio dell'intero sistema dei conti pubblici con particolare riferimento alla finanza delle autonomie territoriali, onde garantire la "responsabilità di bilancio" dei diversi livelli di governo.

Sul coordinamento della finanza pubblica si va così incentrando il nucleo dei rapporti tra i vari livelli di governo nel quadro generale delle competenze legislative fissate nel titolo V° della Costituzione. In particolare il complesso di materie riferibili alla politica economica viene regolato mediante attribuzione alla competenza esclusiva statale della moneta, della tutela del risparmio e dei mercati finanziari, del sistema tributario e contabile dello Stato e della perequazione delle risorse finanziarie, mentre armonizzazione di bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si ascrivono alla competenza concorrente. Secondo la Corte costituzionale dal complessivo riparto delle competenze di cui al titolo V° della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivo di cui all'art. 117, 2° c., Cost. emerge l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese<sup>24</sup>.

Il riparto delle competenze e soprattutto il suo effettivo esercizio vanno però inseriti in un quadro di partecipazione

---

<sup>24</sup> sentenze n. 14 del 2004 e 242 del 2005

complessiva alla costruzione delle regole di finanza pubblica di tutti i soggetti che costituiscono la Repubblica sia in attuazione del disposto dell'art. 5 Cost. sia in forza del principio di leale collaborazione.

Si tratta di metodi procedurali ma anche sostanziali per la emanazione di norme di coordinamento in particolare dinamico intesi a trovare momenti e metodologie di partecipazione di tutti i soggetti alla costruzione delle norme ed accertare la loro rispondenza alle finalità per le quali il potere è conferito nonché ai principi di proporzionalità e ragionevolezza.

Non va poi dimenticato che le norme di finanza pubblica (e se ne hanno esempi precipi nei decreti attuativi dello status delle autonomie ed in particolare nel c.d. federalismo fiscale) impattano su diritti, anche costituzionalmente garantiti, dei cittadini sotto il profilo del rapporto tra risorse assegnate alle autonomie ed ambito e livello dei servizi, sotto il profilo tributario regionale e locale, sotto il profilo del rispetto sostanziale dell'art. 3 Cost.

In un così articolato contesto si pongono problemi di effettività di applicazione delle norme emanate in funzione di coordinamento, di tutela degli ambiti di autonomia degli Enti locali e di rispondenza delle norme ai principi costituzionali, di tutela degli interessi di rilevanza costituzionale della collettività.

Conseguenza naturale dovrebbe essere la costruzione di un adeguato sistema di controlli. In proposito va ricordato che, tra le proposte avanzate in sede europea, la task force guidata dal Presidente del Consiglio Europeo Van Rompuy ha raccomandato, tra l'altro, l'utilizzo o la costituzione di istituzioni pubbliche o organismi che forniscano analisi indipendenti, valutazioni e previsioni sugli argomenti di politica fiscale interna come una strada per rinforzare la governance fiscale ed assicurare la sostenibilità a lungo termine.

A tali presupposti sembra rispondere, in una lettura attualizzata della Costituzione, l'art. 100, comma secondo, Cost. In ogni caso risponde alle esigenze innanzi delineate il ruolo della Corte dei conti, quale garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica nel rinnovato contesto costituzionale dei rapporti Stato-Regioni-autonomie locali. Un'occasione perduta per dare rilievo a questo ruolo avrebbe potuto essere la legge 196 del 2009, di riforma della contabilità pubblica, nel quale avrebbero potuto essere evidenziate le attribuzioni di controllo della Corte dei conti.

La ancora più recente legislazione sembra voler recuperare, però, tale ruolo.

Le funzioni della Corte possono dislocarsi in più direzioni.

Esse investono innanzitutto l'accertamento del rispetto dei vincoli di finanza pubblica ma anche il conseguimento degli equilibri di bilancio. Quest'ultimo aspetto declina valori essenziali anche ai fini del rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica soprattutto in un contesto di federalismo fiscale. Infatti il disavanzo di bilancio non penalizza soltanto la comunità locale ma necessariamente si ripercuote sul bilancio nazionale al quale spetta di assicurare le risorse necessarie per i L.E.A. e comunque per i servizi essenziali, come recenti vicende di comuni ed in campo sanitario attestano.

Per altro verso la Corte può segnalare al Parlamento anomalie e distorsioni dovute ai vincoli e limiti fissati nel Patto o in altre leggi, dando anche spazio a considerazioni di flessibilità del sistema necessaria rispetto ed una platea variegata di Enti locali.

Limiti e i vincoli di finanza pubblica non riguardano solo gli enti territoriali ma investono anche lo Stato centrale soprattutto nell'ottica del rispetto dei vincoli europei e dei principi costituzionali in materia. La Corte ha più sedi nelle quali intervenire e cioè in primo luogo la

relazione resa in sede di giudizio di parificazione, nelle relazioni trimestrali sulla copertura delle leggi di spesa ma anche in sede di audizioni parlamentari.

Si tratta come si vede di un complesso di attività che solo una istituzione come la Corte dei conti può svolgere unitariamente in quanto può operare al centro nei confronti dello Stato centrale ma anche nei momenti riassuntivi delle vicende che riguardano la finanza pubblica sull'intero territorio nazionale può svolgere, attraverso le sue Sezioni regionali, in modo diffuso in prossimità delle realtà locali.

D'altro canto la natura unitaria dell'Istituto non solo conferisce autorevolezza e sostegno al suo intervento ma consente anche di acquisire, valutare, apprezzare tutti gli interessi in gioco, contribuendo così a garantire che il nuovo sistema dei rapporti funzionali e finanziari tra le diverse componenti della Repubblica si svolga in modo equo assicurando l'equilibrio economico e finanziario della stessa.