

Il sistema dei controlli sugli enti territoriali

**di Piergiorgio Della Ventura,
magistrato della Corte dei conti**

Il sistema dei controlli sugli enti territoriali

1. Premessa. La riforma del titolo V della Costituzione.

Le modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione, di cui alla legge costituzionale n. 3/2001, unitamente a quelle recate dalla L. Cost. n. 1/1999 – sull'elezione diretta dei presidenti di regione e sull'autonomia statutaria delle regioni stesse – hanno ridisegnato completamente il quadro istituzionale dei poteri pubblici, creando nuovi rapporti fra centro e periferia dell'amministrazione pubblica e attribuito in particolare, alle autonomie locali, una serie di prerogative e poteri non più subordinati alla volontà statale.

In primo luogo, è di fondamentale rilievo la circostanza che il nuovo art. 114 Cost. mette tutti gli enti su uno stesso piano: Stato, regioni, province, comuni e Città metropolitane costituiscono la Repubblica. Un impianto istituzionale orizzontale, non più verticale, con al centro Roma capitale della Repubblica. Ma, soprattutto, il secondo comma dell'attuale testo dell'art. 114 Cost. riconosce un'identica autonomia ai singoli enti territoriali, equiparando testualmente i diversi livelli territoriali delle autonomie (*"I comuni, le province, le Città metropolitane e le regioni sono enti autonomi..."*), cosa che il precedente testo della Costituzione non solo non disponeva, ma anzi escludeva, nel momento in cui disciplinava in due articoli differenti (gli abrogati articoli 115 e 128), e soprattutto in modo diverso, la posizione delle regioni da una parte e dei comuni e delle province dall'altra¹.

Per quel che riguarda poi la potestà normativa, il nuovo art. 117 Cost. contiene un elenco delle materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (comma 2) e di quelle riservate alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni (c. 3); si prevede, infine (c. 4), che spetta alle regioni la potestà legislativa con riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato o a quella concorrente: è evidente il potenziamento della potestà normativa regionale, che – salvo il limite dei principi che è stato conservato per l'esercizio della competenza concorrente – è soggetta, ora, in via generale, agli stessi limiti della legislazione statale, cioè al rispetto della Costituzione e dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Le funzioni amministrative, infine, sono attribuite in via generale tutte ai comuni, salva la possibilità di assegnarle ad altri enti o soggetti per assicurarne l'esercizio unitario sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza.

¹ Nel precedente testo della Costituzione, province e comuni erano riconosciuti (art. 128, ora abrogato dalla riforma in esame) quali enti autonomi, ma solo nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinassero le funzioni; le sole regioni infatti (art. 115, anch'esso abrogato) erano costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione. In altri termini, l'art. 114 in esame assegna, ora, una legittimazione direttamente alimentata dalla Costituzione, tanto alle regioni che agli altri enti territoriali.

2. - I controlli sulle regioni e sugli enti locali nel precedente sistema costituzionale

Nell'ordinamento precedente alla Costituzione repubblicana le regioni e gli enti locali erano considerati una sorta di "amministrazione indiretta dello Stato" e sottoposti perciò ad uno stringente reticolo di controlli esterni, di legittimità e di merito, sugli atti, di natura per lo più amministrativa, ma talora anche a valenza giurisdizionale, affidati ad istituti prefettizi (Commissario di Governo, Prefetto, Giunta provinciale amministrativa, Consiglio di Prefettura).

Peraltro la stessa Costituzione del 1948, se da un verso sanciva che *"la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali, attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo e adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento"* (art. 5), dall'altro stabiliva però un sistema capillare di controlli esterni di tipo scalare sulle autonomie stesse; ferma l'intestazione alla Corte dei conti - magistratura indipendente, neutrale e terza, del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e successivo sulla gestione del bilancio dello Stato - oltre che di quello partecipativo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, comma 2). La stessa Carta fondamentale demandava poi a leggi della Repubblica l'individuazione sia dell'organo dello Stato chiamato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti amministrativi delle regioni (art. 125, primo comma) che dell'organo della regione che avrebbe esercitato il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali (art. 130); era infine rimessa alle medesime leggi ordinarie la possibilità di introdurre, in casi determinati, il controllo di merito mediante richiesta motivata di riesame rivolta agli enti deliberanti.

In particolare, la disciplina costituzionale dei controlli sugli atti degli enti locali minori era racchiusa nell'art. 130 – ora abrogato dall'art. 9 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 - che così recitava: «[1] *Un organo della regione, costituito nei modi stabiliti dalla legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali.* [2] *In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione*». Caratteristica basilare di tale sistema costituzionale era, appunto, l'attribuzione del controllo ad un organo *della regione*.

L'altra innovazione saliente, dopo quella relativa alla titolarità della funzione, concerneva il controllo di merito: sia l'art. 125 per il controllo sulle regioni, che l'art. 130, appena citato, relativo agli enti locali prevedevano infatti la possibilità che venisse esercitato un controllo di merito, riguardante, cioè, non solo la legittimità ma anche l'opportunità del provvedimento adottato; esso doveva in ogni caso aver luogo nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione².

Le norme costituzionali, su ricordate, rimettevano infine alla discrezionalità del legislatore non soltanto di individuare gli atti da sottoporre al controllo di merito, ma

² Il controllo di merito, quale era esercitato dallo Stato nel sistema dei controlli precostituzionali, era infatti lesivo della autonomia degli enti locali, comportando nella sostanza uno spostamento dell'ordine formale delle competenze; per questo in seno all'Assemblea costituente esisteva una forte opposizione alla permanenza del controllo di merito, che poté, invece, essere superata attraverso l'adozione della formula della richiesta di riesame (cfr. F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova 2003, p. 267).

anche decidere se applicare o meno questo ulteriore controllo, oltre quello di legittimità.

2.1. – In particolare: i controlli sugli atti degli EE.LL..

Per quel che riguarda gli enti territoriali minori – comuni e province - la legge di riforma del 1990 (L. n. 142/1990) disciplinava i controlli sugli atti nel capo XII, artt. 41-50, norme successivamente modificate dalla Legge 15 maggio 1997 n. 127, che ha totalmente abrogato gli artt. 45, 46 e 48, concernenti, rispettivamente, l'oggetto, il procedimento di controllo e il potere sostitutivo.

L'organo deputato a tali controlli era il *Comitato regionale di controllo* (CO.RE.CO.)

La normativa di cui innanzi è stata trasfusa nel T.U. n. 267/2000 con pochissime modifiche; le relative norme sono contenute nel capo I (articoli da 124 a 140) del titolo VI del T.U., dedicato appunto ai controlli. Le norme su dette hanno sostanzialmente confermato la previgente struttura del controllo preventivo di legittimità su atti, limitandosi più che altro a dare sistemare e coordinare una normativa frammentaria e frutto di una stratificazione normativa decennale.

E' stato previsto, in primo luogo, il controllo necessario, di cui all'art. 126 del T.U., norma che indica le categorie di atti su cui esercitare tale forma di controllo; recita il primo comma di detta norma che *"Il controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 130 della Costituzione sugli atti degli enti locali si esercita esclusivamente sugli statuti dell'ente, sui regolamenti di competenza del consiglio, esclusi quelli attinenti all'autonomia organizzativa e contabile dello stesso consiglio, sui bilanci annuali e pluriennali e relative variazioni, adottate o ratificate dal consiglio, sul rendiconto della gestione, secondo le disposizioni del presente testo unico"*.

L'art. 127 del T.U. prevede le due tipologie di controllo eventuale, quello su iniziativa della giunta (comma 3) o dei consiglieri (commi 1 e 2). In tale ultimo caso, precisa la norma che il controllo è esercitato dal difensore civico comunale o provinciale solo se istituito, altrimenti opera il CO.RE.CO.

L'art. 135, c. 2 del T.U. regola infine – riformulando l'art. 16, commi 1 e 1-bis, della precedente legge n. 55/1990 – l'ipotesi di richiesta di controllo preventivo su atti da parte del Prefetto, nei casi di ricchi di infiltrazioni di tipo mafioso. In sostanza, il Prefetto può chiedere che siano sottoposte al controllo preventivo di legittimità le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti ed in generale a tutti i contratti; le predette deliberazioni sono comunicate alla prefettura contestualmente all'affissione all'albo pretorio.

2.2. – Segue: i controlli sugli atti delle regioni.

L'art. 125, comma 1, Cost., nell'originaria formulazione prevedeva dunque che il controllo sugli atti amministrativi, nelle regioni a statuto ordinario, fosse esercitato da un organo dello Stato, la *Commissione statale di controllo*, prevista dalla legge 10.2.1953, n. 62; essa era presieduta dal Commissario di Governo e composta da un magistrato della Corte dei conti, da tre funzionari statali e da un esperto scelto in una terna di nomi indicati dal Consiglio regionale.

Detto controllo avveniva, inizialmente, su tutte le deliberazioni collegiali, escluse quelle meramente esecutive ed era esteso anche al merito di alcune di esse.

In seguito, il D.Lgs. n. 40/1993 abolì il controllo di merito e limitò quello di legittimità ad alcune categorie di atti tassativamente indicate: regolamenti e altri atti nor-

mativi; atti generali di indirizzo e direttiva; piani, anche territoriali e programmi; piante organiche e relative variazioni; atti di disposizione del demanio e del patrimonio eccedenti l'ordinaria amministrazione; criteri e modalità per la concessione di sovvenzioni e sussidi; appalti e concessioni; atti generali in tema di tariffe, canoni e rette; atti generali attuativi di direttive comunitarie.

La legge n. 127/1997, all'art. 17, comma 32, ulteriormente ridusse l'ambito di tale forma di controllo, limitata a due sole categorie di atti: regolamenti regionali (esclusi quelli relativi all'organizzazione interna) e atti attuativi degli obblighi derivanti dall'appartenenza alla Comunità europea.

Quanto al procedimento, la deliberazione era trasmessa alla Commissione, che aveva 20 giorni di tempo per esprimersi; trascorso tale termine la deliberazione diventava efficace.

3. La riforma costituzionale e i controlli sugli atti.

Come innanzi accennato, la riforma costituzionale del 2001 (di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3) ha abrogato gli artt. 125, primo comma, e 130 Cost., che disciplinavano, rispettivamente, l'esercizio da parte di organi dello Stato e delle regioni del controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni regionali e degli enti locali.

A fronte di tale scelta di coerenza con il principio di autonomia che si andava a riconoscere agli enti territoriali, il legislatore costituzionale ha comunque individuato nella riforma alcuni "contrappesi":

- la possibilità di un controllo sugli organi (materia attribuita alla competenza normativa statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. "p" della Costituzione³);
- la previsione di poteri sostitutivi sul piano amministrativo (ex art. 120, c. 2, Cost.⁴);
- infine, e sopra tutto, l'esigenza imprescindibile di coordinamento della finanza pubblica (ex artt. 117 e 119 Cost.), nell'ambito di un sistema unitario, con i vincoli europei; il che esige – come sarà tra poco specificato – sia uno spazio di verifica sulla gestione finanziaria di tutti i centri di spesa del sistema sia un riscontro sulla effettività e attendibilità dei controlli finanziari interni a ciascun soggetto di autonomia⁵.

In ogni caso, all'abrogazione delle norme che prevedevano i controlli di legittimità innanzi descritti non è seguita, nel testo costituzionale, la specifica previsione di altri controlli di tipo diverso (a parte l'individuazione dei "contrappesi" di cui sopra);

³ Secondo il quale, tra le materie attribuite alla legislazione esclusiva dello Stato, sono appunto comprese quelle relative a "(...) *legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane*".

⁴ Ai sensi del quale "*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*".

⁵ Come osservato da G. De Martin, *Primi elementi di lettura della riforma del titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it/riforma/commenti/costituzioneV_01.htm.

il che ha comportato vari problemi interpretativi ed applicativi, specialmente con riferimento a comuni e province (giacchè per le regioni il venire meno delle Commissioni statali di controllo è stata ritenuta pacifica)⁶.

Si è molto discusso su quali fossero le conseguenze pratiche della modifica costituzionale in esame.

Così, per alcuni studiosi⁷, le leggi ordinarie che hanno disciplinato i controlli sugli atti delle regioni e degli enti locali nonché istituito gli organi chiamati in concreto ad esercitare le relative funzioni si attergerebbero come norme di attuazione del dettato costituzionale, per cui, una volta travolto quest'ultimo, cadrebbero, sia pure in via di interpretazione, le leggi ordinarie attuative, con effetti preclusivi della reiterazione dei controlli stessi; da parte di altri si è invece sostenuto come il nuovo assetto costituzionale non possa comportare alcuna implicita abrogazione delle norme in materia, che resteranno allora in vigore, in attesa o che intervenga una esplicita pronuncia da parte del giudice delle leggi, a seguito di giudizio incidentale di legittimità costituzionale, ovvero dello stesso legislatore. In particolare, si è fatto notare che l'abrogazione per incompatibilità di una norma può avvenire, nel nostro ordinamento, solo per l'insanabile ed esplicito contrasto con altra norma e non già per il suo contrasto con principi costituzionali, non essendo ammesso il sindacato diffuso da parte dell'interprete⁸.

3.1. In particolare, la soluzione individuata per gli enti locali.

Sul piano concreto, è accaduto che, dopo l'entrata in vigore delle nuove norme costituzionali, alcune regioni (ad es. il Piemonte, la Campania ed il Veneto) hanno immediatamente approvato delibere di presa d'atto della cessazione dell'attività dei CO.RE.CO., mentre in altre regioni gli enti locali continuavano a sottoporre gli atti agli organi di controllo, secondo la disciplina del TUEL n. 267/2000. In seguito le regioni Lombardia (L. n. 8/2002) e Toscana (L. n. 2/2002), hanno formalmente soppresso i Comitati regionali di controllo.

⁶ Per la verità, il problema della permanenza e dell'estensione dei controlli esterni di legittimità era, già da molti anni, oggetto di un ampio dibattito dottrinale. La stessa Commissione parlamentare bicamerale per le riforme costituzionali (di cui alla legge costituzionale 24 gennaio 1997, n. 1), incaricata di mettere a punto il nuovo testo della parte seconda della Costituzione, aveva espresso una chiara opzione per l'abolizione di ogni forma di controllo preventivo di legittimità e di merito sugli atti e per il mantenimento di un limitato controllo successivo sulla gestione; più in particolare essa aveva ipotizzato, all'ultimo comma del riformulato art. 56 Cost., che "*gli atti dei comuni, delle province e delle regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito*" e puntualizzava, al secondo comma dell'art. 83, che "*la Corte dei conti è organo di controllo dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle regioni*". Tuttavia, come noto, i lavori della su detta Commissione parlamentare bicamerale non hanno avuto seguito.

⁷ Come, ad esempio, il relatore alla Camera dei Deputati della stessa legge costituzionale n. 3/2001, Prof. V. Cerulli Irelli. Vedasi anche, nello stesso senso, L. Oliveri, *L'abrogazione dei controlli sugli atti degli enti locali*, in www.giust.it, n. 10/2001; A. Riccardo, *Riforma costituzionale e controllo sugli atti: prime osservazioni sui riflessi immediatamente applicativi per il pianeta delle autonomie locali*, sempre in www.giust.it, n. 10/2001.

⁸ In tal senso, vedasi G. Virga, *I nuovi principi costituzionali non possono abrogare per implicito le disposizioni di legge precedenti*, in www.giust.it, n. 10/2001; vedasi, inoltre, T. Miele, *La riforma costituzionale del titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull'ordinamento* in www.giust.it, n. 11/2001 e, infine, De Martin, op. cit..

Per porre fine a tale situazione di incertezza, il 7 novembre 2001 veniva raggiunta un'intesa di massima tra governo, regioni ed autonomie locali, in base alla quale si prendeva atto che i controlli già previsti dagli abrogati articoli 125 primo comma e 130 della Costituzione sono cessati a decorrere dall'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3/2001 e che pertanto, dal 19 novembre 2001, le amministrazioni regionali e locali non sarebbero state più tenute a trasmettere i loro atti amministrativi agli organi statali e regionali di controllo. Dei contenuti di una tale intesa, illustrata dal Ministro per gli affari regionali, il Consiglio dei Ministri prendeva successivamente atto nella seduta del 21 novembre 2001, affermando che *"... a seguito dell'entrata in vigore della L. cost. n. 3/2001 sono cessati i controlli sugli atti amministrativi degli enti locali previsti dall'abrogato art. 130 Cost."*.

Ovviamente, tale posizione del Ministro per gli affari regionali è stata recepita con favore dagli organismi rappresentativi delle autonomie locali. Dapprima, l'ANCI, nel dettare gli orientamenti sugli effetti per i comuni delle disposizioni contenute nel nuovo titolo V della Costituzione, ha sottolineato la cessazione dei controlli sugli atti amministrativi degli enti locali, previsti dall'abrogato art. 130 Cost., *"... con la conseguente fine dell'obbligo di inviare agli organi regionali di controllo gli atti amministrativi"*; è stato poi precisato che l'abrogazione del controllo da parte dei CO.RE.CO. *"... riguarda tanto gli atti di cui all'art. 126 del T.U.E.L. (controllo necessario) quanto quelli di cui all'art. 127 (controllo eventuale)"*. Successivamente, i Consigli nazionali delle associazioni degli enti locali (i c.d. "Stati generali" delle autonomie locali), in data 10 aprile 2002, hanno approvato un documento nel quale si evidenzia il *"... superamento del sistema dei controlli con la conseguente attribuzione all'autonomia statutaria del potere di disciplina dei sistemi di garanzia, limitando l'esercizio dei poteri sostitutivi alle previsioni dell'art. 120 della Costituzione"*.

La su detta incertezza si è riflessa anche nelle pronunce giurisprudenziali. Così, da un lato il T.A.R. Sicilia - Catania (Sez. II, 22 marzo 2002, n. 539) ha ritenuto che i controlli in questione siano ancora legittimi, a nulla rilevando l'abrogazione della norma costituzionale di riferimento⁹; il T.A.R. Puglia - Bari (21 dicembre 2001, n. 5749) ed il T.A.R. Abruzzo - Pescara (22 marzo 2002, n. 336) si sono mostrati invece di contrario avviso¹⁰.

Il Governo ed i rappresentanti degli enti locali hanno dunque preferito seguire la tesi, dal fondamento giuridico invero dubbio¹¹, dell'abrogazione implicita delle norme

⁹ Si veda, però, in senso – apparentemente – contrario, la pronuncia del medesimo TAR di Catania, Sez. I, nella sentenza n. 79 del 22 gennaio 2002. Il giudice amministrativo ha affermato nell'occasione che anche nelle regioni a statuto speciale - non sussistendo una norma di rango costituzionale che imponga il controllo preventivo obbligatorio di legittimità sugli atti degli enti locali nelle regioni a statuto speciale - deve essere applicata nella sua pienezza la riforma costituzionale che ha eliminato il controllo di legittimità, in via preventiva e obbligatorio, sugli atti degli enti locali, con conseguente decadenza delle leggi che lo stabilivano. In questo modo è stato risolto un difficile problema che ha coinvolto le diverse regioni a statuto speciale in relazione alla sussistenza o meno della legittimazione costituzionale in forza di disposizioni contenute nei propri statuti che obbligano a effettuare controlli preventivi obbligatori sugli atti degli enti locali da parte di organi regionali, e sugli atti delle regioni da parte dello Stato.

¹⁰ Il testo della sentenza n. 302/2003 del TAR di Pescara, trovasi in "Giustizia amministrativa", n. 2 (marzo-aprile) del 2003, pag. 462 e segg., con commenti di G. Lombardi e L. Oliveri.

¹¹ Vi è infatti chi ha ritenuto un tale atto come mero accordo di carattere politico e, come tale, solo in linea di fatto rilevante in sede giudiziaria (Così G. Sciuillo, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2002, pag. 901 e segg.). Vedansi anche, in senso u-

in materia in materia di controllo sugli atti di comuni e province, a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost.. La soluzione come innanzi concordata è stata comunque fatta propria, oltre che da buona parte delle regioni a statuto ordinario (come visto innanzi), anche da alcune regioni a statuto speciale e dalla provincia autonoma di Trento, che non inviano più i loro atti, per il controllo preventivo di legittimità, alle Sezioni di controllo della Corte dei conti (per il controllo sulle regioni) e agli altri organi di controllo sugli atti degli enti locali operanti nei loro ambiti territoriali, proprio in applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001. Al momento, dunque, è di fatto cessata ogni forma di controllo preventivo di legittimità sugli atti degli enti locali, con la ritenuta, implicita abrogazione delle relative norme del T.U.E.L., innanzi ricordate.

Una definitiva sistemazione della materia è demandata al nuovo Testo unico sugli enti locali (o "Codice delle autonomie"), al momento in fase di avanzata realizzazione ma la cui legge delega, nonostante la ormai lunga "gestazione", non è stata ancora approvata dal Parlamento.

4. I controlli sulla gestione

4.1. La normativa vigente nell'ordinamento precedente alla riforma.

La legge costituzionale n. 3/2001 ha dunque abrogato gli artt. 125 e 130 Cost., con ciò provocando, di fatto, la fine dei controlli di legittimità sugli atti degli enti territoriali.

Un tale sistema di controlli, oltre a risultare incompatibile con la nuova impostazione autonomistica (come sopra accennato), era anche considerato, ormai da tempo, irrimediabilmente sorpassato, per l'intralcio che provoca alla speditezza dell'azione amministrativa, per il suo carattere eccessivamente formalistico, per la stessa difficoltà a garantire l'indipendenza dei controllori dalle influenze politiche locali: l'amministrazione moderna, che privilegia l'efficienza e procede per obiettivi, è ormai ovunque ritenuta compatibile soltanto con controlli successivi sulla gestione, i quali seguano lo svolgimento dell'azione amministrativa considerata nel suo complesso (e non già polverizzata nei singoli atti), per accertare il rispetto dei programmi e stimolarne l'efficienza e l'economicità.

Più in generale, può dirsi che la riforma costituzionale sul punto si iscrive, coerentemente, nell'orizzonte complessivo delle riforme amministrative degli ultimi anni, che hanno visto per tutta l'amministrazione pubblica il passaggio dal sistema tradizionale di verifica preventiva della legittimità formale degli atti amministrativi (a volte con penetranti forme di ingerenza, anche nel merito, in particolare nei confronti proprio degli enti locali), alla creazione di un modello di riscontri successivi sulla gestione, in funzione soprattutto del risultato dell'azione amministrativa.

gualmente critico, A. Mozzati, *I controlli sugli atti degli enti locali dopo la modifica del titolo V della Costituzione: problemi attuali e prospettive di riforma*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 6/2002, pag. 374 e segg. e P. Maltese, *I controlli sugli atti e i controlli sulla gestione dopo il nuovo titolo V della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 6/2002, pag. 369 e segg.

Nella specie, con le leggi n. 20 del 1994 e n. 639 del 1996, è stata attuata una profonda, ampia riforma delle funzioni di controllo esterno, intestate nel nostro ordinamento alla Corte dei conti (art. 100, comma 2, Cost.), in un quadro di maggiore coerenza con i principi dell'*INTOSAI Auditing Standards-IAS*¹²: il controllo preventivo di legittimità – prima esercitato pressochè su tutti i provvedimenti amministrativi delle amministrazioni statali - viene drasticamente ridotto, riservandolo ad alcune limitate categorie di atti dello Stato (art. 3, primo comma, L. n. 20/1994, cit.) nel mentre, di converso, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio è stato esteso a tutte le pubbliche amministrazioni (art. 3, cit., comma 4: *“La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. La Corte definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo”*).

In tale quadro, è venuta poi emergendo l'importanza degli stessi controlli interni - dei quali si parlerà più diffusamente tra poco - preordinati ad incidere e migliorare la gestione, con l'obiettivo di favorire processi di autocorrezione e, in definitiva, una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione dell'economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati. Per la disciplina di tale categoria di controlli è intervenuto, in particolare, il D.Lgs. 30.7.1999, n. 286, recante appunto *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59”*.

In sostanza, con le riforme dei controlli dell'ultimo decennio, il Legislatore ha cercato di realizzare una circolarità tra indirizzo politico-finanziario, gestione, controllo interno e controllo esterno intestato alla Corte dei conti.

4.2. I controlli sulla gestione e la riforma costituzionale.

Ampio, come s'è visto, è stato il dibattito sulla sorte dei controlli di legittimità sugli atti degli enti territoriali, a seguito dell'entrata in vigore della riforma costituzionale.

Diverso è stato, invece, il discorso relativo ai controlli sulla gestione. Tali forme di controllo, introdotte per la generalità delle amministrazioni pubbliche dalla L. n. 20 del 1994, come innanzi accennato, trovano infatti per gli enti territoriali il loro ancoraggio costituzionale non già negli abrogati artt. 125 e 130 Cost., bensì nei principi che riguardano il buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), la responsabilità dei funzionari (art. 28), l'equilibrio del bilancio (art. 81) ed infine il coordinamento della finanza pubblica (art. 119).

Il fondamento costituzionale dei controlli sull'attività, dunque, deve ritenersi pienamente esistente anche dopo la L. Cost. 3/2001, non essendo stati i principi costituzionali su detti intaccati dalla riforma: peraltro, vale la pena di ricordare ancora

¹² L'INTOSAI è l'associazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (ISC), nel mentre l'EUROSAL ne costituisce l'articolazione a livello europeo.

una volta che, anche prima del 1994, la Corte dei conti esercitava già un controllo sulla complessiva gestione degli enti locali di maggiori dimensioni tanto che, all'uopo, era stata istituita dal Legislatore l'apposita Sezione enti locali.

In ogni caso, circa la piena compatibilità con i principi costituzionali del controllo di gestione (in quanto, appunto, fondato sulle norme sopra richiamate) si era già pronunciato il Giudice delle leggi nella fondamentale sentenza n. 29 del 27 gennaio 1995, la quale ha riconosciuto la legittimità della riforma dei controlli della Corte dei conti, operata dalla legge n. 20 del 1994, laddove essa – oltre ad aver ridotto a pochi atti fondamentali il controllo preventivo di legittimità sull'amministrazione statale - ha introdotto per tutte le pubbliche amministrazioni (dunque, anche per quelle regionali, in precedenza escluse) un generalizzato controllo successivo sulla gestione.

Le forme di controllo sulla gestione previste per l'attuazione dei suddetti principi esigono inoltre, ha aggiunto sempre la Corte costituzionale, un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni, e ciò presuppone una disciplina comune, almeno a livello dei principi: principi fondamentali che sono attualmente contenuti, appunto, nelle disposizioni della L. n. 20 del 1994, cit.

Pertanto, anche se all'abrogazione delle norme che prevedevano i controlli di legittimità non è seguita, nel testo costituzionale, la specifica previsione di altri controlli di tipo diverso, ciò non significa che non ve ne possano essere, sempre beninteso che sia possibile radicare il loro fondamento nelle disposizioni costituzionali. Il controllo sulla gestione, in particolare, si basa su di una serie di norme (i principi del buon andamento, della responsabilità dei funzionari, ecc.) risultanti da articoli della Costituzione diversi da quelli ora abrogati; anzi la stessa riforma costituzionale, nell'abrogare i già citati artt. 125 e 130 che prevedevano il controllo preventivo di legittimità, non solo non ha introdotto nessuna diversa disposizione ma, al contrario, contiene nuovi principi, segnatamente quelli sul coordinamento finanziario e sulla perequazione tributaria, che ancor più legittimano la previsione di controlli esterni sull'andamento gestionale e finanziario ¹³.

4.3. Segue. La legge n. 131/2003 (c.d. legge "La Loggia").

Premessa, quindi, la legittimità costituzionale e l'opportunità della introduzione di controlli esterni sulla gestione delle autonomie regionali e locali, il problema da risolvere ha potuto semmai riguardare la titolarità di questa competenza: se cioè confermare l'intestazione di questi controlli alla Corte dei conti, in coerenza con la scelta fatta con la legge n. 20/1994, ovvero seguire l'esempio di alcuni Stati federali europei, in cui questa funzione è attribuita a istituzioni di controllo diverse da quella nazionale ed espressione degli ordinamenti regionali.

La legge di attuazione della nuova normativa costituzionale, L. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. "La Loggia", dal nome del Ministro proponente), ha recepito la prima delle due impostazioni.

¹³ Opinione pressochè unanimemente condivisa: vedansi, oltre a De Martin, cit., anche F. Staderini, *Diritto degli enti locali*, Padova 2003, pag. 307 e segg.; Mozzati, op. cit.; M. Carabba, *I controlli nel nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione*, in *Parlamenti regionali*, n. 3/2001, pag. 88 e segg.; G. D'Auria, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo* a cura di S. Cassese, Milano 2003, pag. 1415 e segg..

Le ragioni per cui non si è seguito in Italia il modello offerto da alcuni Stati federali europei (come ad es. Germania, Austria o Spagna) sono molteplici.

Innanzitutto hanno influito, in misura non trascurabile, le peculiarità del nostro ordinamento: la posizione costituzionale di pari dignità riconosciuta con la riforma costituzionale a comuni, province e città metropolitane rispetto alle regioni non ha riscontro altrove, dove invece, generalmente, gli enti minori sono ricompresi nell'ordinamento di quelli maggiori e soggetti alla disciplina organizzativa e funzionale da questi dettata. Nel nostro attuale sistema costituzionale gli enti locali non potrebbero essere controllati da un organo della regione, neppure se configurato con le prerogative di indipendenza generalmente riconosciute alle istituzioni di controllo esterno, proprio per la posizione costituzionale di estraneità e di pariordinazione dei rispettivi ordinamenti.

Una ulteriore motivazione a sostegno della diversa scelta effettuata ha tratto fondamento dalla constatazione degli inconvenienti registrati nei paesi in cui si è adottato il modello della pluralità di organi di controllo esterno; inconvenienti rappresentati sopra tutto (in particolare nel sistema tedesco e spagnolo) da conflitti di competenza, possibilità di duplicazioni o omissioni di controlli, con scarsa omogeneità nei diversi referti ai rispettivi Parlamenti e conseguente difficoltà di estendere la comparazione tra gestioni al di là del territorio di propria competenza¹⁴.

Ancora, occorre considerare che in Italia l'Istituzione superiore di controllo è, da tempo, una magistratura, dotata di indubbia professionalità e comprovata indipendenza dal potere politico; come tale essa è in grado di assicurare alle sue pronunce e ai suoi accertamenti la necessaria credibilità presso tutti i soggetti interessati e le stesse autorità comunitarie. Alla Corte dei conti, del resto, la giurisprudenza costituzionale aveva già riconosciuto, ancor prima dell'attuale revisione costituzionale e proprio per la sua natura magistratuale, la qualità di organo dello Stato-comunità, distinto e indipendente dall'apparato governativo; e, per logico sviluppo, nell'attuale ordinamento costituzionale, che distingue espressamente (art. 114) lo Stato dalla Repubblica, deve ritenersi organo di quest'ultima e, quindi, oltre che dello Stato, anche delle regioni e degli altri enti locali che la costituiscono¹⁵.

Infine, è apparsa decisiva la circostanza che, proprio in un'ottica europea, è necessaria la realizzazione di un efficace sistema di controlli, ai fini della verifica, sulla base dei parametri comuni, dell'efficienza delle procedure di bilancio nazionali rispetto agli obiettivi della stabilità, della trasparenza e del contenimento delle finanze pubbliche (ad es., la verifica del rapporto deficit/PIL e debito/PIL). A tale proposito, si ricorda che la stessa normativa contabile (in particolare la L. 25 giugno 1999, n. 208), in armonia con le norme europee, ha rafforzato la valenza programmatica delle decisioni finanziarie e armonizzato i momenti di rilevazione delle stime finanziarie; l'art. 28 della L. 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria 1999) in vista del contenimento della spesa pubblica ha posto poi l'obbligo in capo alle collettività infranazionali (regioni, province, comuni e comunità montane) e agli enti previdenziali di concorrere, in attuazione del principio del coordinamento della finanza pubblica sancito dall'art. 119 Cost., alla riduzione dell'indebitamento in rapporto al PIL e al risanamento dei conti pubblici (c.d. "*Patto di stabilità interno*"), nel perseguimento degli obiettivi di

¹⁴ Come ricordato dal Presidente della Corte dei conti Staderini, nel Discorso alla Corte dei conti europea (Lussemburgo, 26 settembre 2003), in www.corteconti.it.

¹⁵ Ancora Staderini, Discorso, cit..

convergenza e di stabilità derivanti dall'appartenenza del nostro Paese all'Unione europea e, in particolare, nel rispetto dei vincoli introdotti a carico di tutti gli Stati membri con il patto di stabilità e crescita di cui all'art. 104/C del Trattato di Maastricht¹⁶; vincoli ribaditi e precisati pressoché da tutte le ultime leggi finanziarie e, in ultimo, dagli artt. 77-*bis* e 77-*ter* del D.L. 25.6.2008, n. 112, conv. con L. 6.8.2008, n. 133.

La stessa riforma costituzionale, pur avendo esaltato l'autonomia degli enti territoriali, ha tuttavia conservato alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117) la disciplina della perequazione delle risorse finanziarie, per rimuovere gli squilibri economici e sociali; inoltre nella stessa ottica lo Stato, ma questa volta nell'esercizio di una competenza normativa concorrente con le regioni, è chiamato a dettare i principi di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dal corretto esercizio di queste fondamentali competenze dipenderà il funzionamento dell'intero sistema autonomistico, nonché l'adempimento degli obblighi assunti in sede comunitaria, ma anche l'osservanza di altri principi di valore costituzionale, quali quello dell'equilibrio dei bilanci pubblici, del carattere progressivo del sistema fiscale e del concorso di tutti i cittadini alla spesa pubblica secondo la rispettiva capacità fiscale. E' pertanto indispensabile che il Parlamento nazionale, nel suo ruolo di massimo ordinatore della finanza pubblica, possa usufruire di informazioni e valutazioni in relazione all'andamento finanziario e alle risultanze contabili di tutti gli enti pubblici, con i requisiti della attendibilità tecnica, neutralità politica e omogeneità sostanziale.

Per tutte le su esposte ragioni, il Legislatore ha preferito che tali valutazioni provenissero da un organo di cui siano certe l'indipendenza da tutte le componenti del settore pubblico, professionalmente adeguato, ed infine articolato sull'intero territorio nazionale, ma in una configurazione pur sempre unitaria: ciò in quanto il controllo dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica deve costituire l'oggetto di una valutazione d'insieme e non può essere rimesso alle scelte autonome delle singole realtà infranazionali.

Orbene, in questa ottica, la Corte dei conti è apparsa, quasi naturalmente, chiamata dalla Costituzione, anche e soprattutto dopo l'ultima riforma, ad adempiere a queste funzioni¹⁷. Il controllo sulla gestione già intestato in via generale alla Corte

¹⁶ Secondo il quale, come noto: "[1.] *Gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.* [2.] *La Commissione sorveglia l'evoluzione della situazione di bilancio e dell'entità del debito pubblico negli Stati membri, al fine di individuare errori rilevanti. In particolare esamina la conformità alla disciplina di bilancio sulla base dei due criteri seguenti:*

a) se il rapporto tra il disavanzo pubblico, previsto o effettivo, e il prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che:

- *il rapporto non sia diminuito in modo sostanziale e continuo e abbia raggiunto un livello che si avvicina al valore di riferimento;*
- *oppure, in alternativa, il superamento del valore di riferimento sia solo eccezionale e temporaneo e il rapporto resti vicino al valore di riferimento;*

b) se il rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo superi un valore di riferimento, a meno che detto rapporto non si stia riducendo in misura sufficiente e non si avvicini al valore di riferimento con ritmo adeguato. I valori di riferimento sono specificati nel protocollo sulla procedura per i disavanzi eccessivi allegato al presente trattato".

¹⁷ Staderini, Audizione resa dinanzi alla I commissione permanente del Senato in Atti Senato, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento della revisione del titolo V della parte II della costituzione*, Roma 2002, vol. I, pag. 96. Cfr., inoltre, sempre Staderini, Discorso, cit..

ai sensi della L. 14 gennaio 1994, n. 20, ha infatti proprio l'esplicita finalità di favorire una maggiore funzionalità della p.a. complessivamente intesa, secondo le regole di economicità e di buona amministrazione e concorre altresì alla tutela di interessi costituzionalmente protetti, quali il coordinamento e l'armonizzazione di tutte le componenti della finanza pubblica.

5. L'assetto dei controlli sugli enti territoriali nella legge n. 131 del 2003.

Dunque, l'abrogazione degli artt. 125 e 130 della Costituzione ad opera della legge costituzionale n. 3/2001 non ha coinvolto il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, attribuito alla Corte dei conti dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Tale impostazione è stata – oltre che condivisa pressoché unanimemente dalla dottrina, come sopra accennato - pienamente recepita dalla legge n. 131/2003.

Ai temi del controllo sono dedicati i commi 7, 8 e 9 dell'art. 7 della legge.

Il settimo comma dell'articolo 7 affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, i compiti di verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La Corte dei conti è cioè chiamata a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In particolare, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è conferito il compito di verificare, “... *nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione*”:

- il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi regionali di principio e di programma;
- la sana gestione finanziaria degli enti locali;
- il funzionamento dei controlli interni.

La relazione governativa al d.d.l. precisa in proposito che le Sezioni regionali di controllo dovranno assolvere tali funzioni in coerenza con le disposizioni vigenti (identificate appunto nel già ricordato articoli 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e nell'art. 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51¹⁸).

Il successivo comma 8 consente, poi, a ciascuna regione di richiedere ulteriori forme di collaborazione alla Sezione di controllo, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica; analoghe richieste potranno poi essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da comuni, province e Città metropolitane. Tale facoltà è stata esercitata da alcune amministrazioni regiona-

¹⁸ Norma istitutiva, presso la Corte dei conti, della Sezione enti locali, sopra ricordata.

li, talchè sono state concluse vere e proprie convenzioni tra le singole sezioni regionali della Corte dei conti e la regione¹⁹.

E' stata inoltre prevista, dal comma 9 dell'art. 7, la possibilità che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano integrate con componenti designati dalle regioni e dagli enti locali, nella misura di due componenti aggiuntivi per ciascuna Sezione, dei quali uno designato dal consiglio regionale e l'altro dal Consiglio delle autonomie locali²⁰ oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal presidente del Consiglio regionale, su indicazione delle associazioni rappresentative dei comuni e delle province a livello regionale. I predetti componenti dovranno essere scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo *status* dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della regione. Quest'ultima previsione, successivamente abrogata dall'art. 3, c. 61, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), è stata di recente reinserita con l'art. 11, comma 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15 (che ha aggiunto a tal fine un apposito comma 8-bis all'art. 7 della legge n. 131/2003).

5.1. In particolare: il nuovo controllo collaborativo esercitato dalla Corte dei conti.

La Corte, dunque, opera in ciascuna regione, mediante proprie articolazioni decentrate (le Sezioni regionali di controllo), come organo sia dello Stato che della regione stessa e delle altre autonomie locali.

L'appartenenza delle Sezioni allo stesso organo, pur nella sua complessità, consente lo stesso approccio culturale e professionale nelle diverse realtà territoriali e, quindi, identico metro di giudizio, particolarmente prezioso nell'esercizio di un'attività, comprendente valutazioni, sul buon andamento e la sana gestione amministrativa, largamente discrezionali e soggettive. Sarà, inoltre, molto più facile ed efficace il coordinamento, così come il confronto di esperienze e lo scambio di opinioni; al riguardo sono già stati disciplinati appositi procedimenti e strutture di coordinamento in sede di autorganizzazione della Corte, proprio allo scopo di rendere compatibile l'autonomia delle singole Sezioni con l'esigenza di parametri comuni, tecniche e criteri operativi conformi.

La Corte dei conti può poi, in tal modo, svolgere un ruolo propulsivo nell'affermazione di una convinta "coscienza finanziaria" da parte di tutti i soggetti chiamati al

¹⁹ Vedasi, in proposito, la convenzione del 27 marzo 2007 della Sezione di controllo Emilia-Romagna con il Presidente Regione Emilia-Romagna e Coopresidente Conferenza Regione - Autonomie Locali dell'Emilia-Romagna, sulle attività di collaborazione in merito all'esercizio della funzione di controllo. Più in generale, si osserva che le modalità attraverso le quali tali forme di collaborazione possono realizzarsi non sono state dalla legge tipizzate e potrebbero, in teoria, consistere in un'ampia gamma di attività, che vanno da referti su temi specifici e dalla richiesta di audizione di magistrati della Sezione presso l'organo consiliare, fino alla previsione di forme di certificazione della affidabilità dei bilanci.

²⁰ Quest'ultimo organo è stato espressamente previsto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha sul punto novellato l'articolo 123, ultimo comma della Costituzione (art. 7 della legge cost. n. 3): "In ogni regione, lo statuto disciplina il consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la regione e gli enti locali".

risanamento dei conti pubblici; contribuire alla costruzione di nuovi strumenti procedurali che assicurino governabilità al bilancio; concorrere alla definizione di criteri di monitoraggio dei fatti finanziari sulla base di parametri definiti, anche a livello europeo, e diretti ad assicurare trasparenza alle gestioni finanziarie, nonché il controllo dei comportamenti incoerenti e devianti degli agenti responsabili delle gestioni finanziarie ²¹.

Per quanto attiene, in particolare, al controllo sulla gestione, che comprende anche la verifica del funzionamento dei servizi di controllo interno, esso si esplica, quanto alle regioni, in analisi dirette a verificare il perseguimento degli obiettivi posti sia dalle leggi regionali di principio e di programma (la più importante delle quali è sicuramente la legge di bilancio) sia dalle leggi statali che abbiano uguale valenza. Quanto agli enti locali, il controllo demandato alle Sezioni regionali è diretto a verificare la correttezza della gestione finanziaria, sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa dell'ente.

E' stata la stessa Corte Costituzionale, nella già più volte ricordata sentenza n. 29 del 1995, che - nel dichiarare compatibile con l'autonomia delle regioni tale tipo di controllo - ha tratteggiato le sue caratteristiche essenziali, ponendo in particolare l'accento sulla natura collaborativa di tale controllo, in quanto appunto "*... 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*".

Natura collaborativa del controllo vuol dire che le finalità di tale funzione non sono censorie, ma dirette essenzialmente a rendere edotta l'amministrazione controllata del suo eventuale malfunzionamento e a stimolare doverose correzioni della sua azione (art. 4, comma 6° della L. n. 20 del 1994). La Corte dei conti, cioè, deve sicuramente accertare non solo quali illegittimità inficino le gestioni e quali siano le irregolarità riscontrate, ma anche se gli obiettivi indicati dalla legge siano stati raggiunti attraverso un'azione amministrativa efficiente ed efficace, da valutarsi sulla base dei dati obiettivi dei modi, dei tempi e dei costi, posti a raffronto comparativo.

Da un controllo di tale tipo le amministrazioni devono allora attendersi stimoli a promuovere misure autocorrettive, quando dal referto ricevuto siano emerse deficienze gestionali o malfunzionamenti dei controlli interni abbinabili a messa a punto: una funzione, quindi, essenzialmente collaborativa al servizio della comunità, che ha diritto di essere informata da un organo imparziale su come le risorse pubbliche siano state utilizzate dai propri rappresentanti, nella cura degli interessi pubblici cui sono preposti. Lo stesso passaggio istituzionale da sistemi elettorali proporzionali a quelli maggioritari, implica una maggiore esigenza di un organo indipendente che informi i cittadini in modo imparziale su come le risorse sono state gestite ²².

²¹ A. Villa, *La verifica dell'equilibrio complessivo della finanza pubblica: evoluzione delle attribuzioni della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 6/2002, pag. 386 e segg..

²² Cfr. F. Piterà, *Evoluzione dei controlli negli enti territoriali in attuazione del nuovo titolo v della Costituzione*, in *Rivista della Corte dei conti*, n. 6/2002, pag. 385. Vedasi anche, sul tema, F. Trombetta, *Vincoli comunitari e controlli: legge costituzionale n. 3/2001*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n. 6/2002, pag. 1451 e segg..

Le indagini delle Sezioni, secondo i caratteri propri del controllo collaborativo sulla gestione, non hanno immediati effetti sanzionatori né producono alcuna conseguenza negativa a carico degli amministratori e funzionari responsabili della gestione controllata; l'incidenza del controllo è soltanto indiretta ed è legata ai successivi interventi che saranno attuati dagli organi di governo e dalle assemblee elettive, destinatari delle informative della Sezione di controllo. Insomma, la motivata denuncia di eventuali illegittimità o irregolarità procedurali, di condotte inefficienti o antieconomiche, accompagnate anche da raccomandazioni e, ove possibile, suggerimenti e proposte, dovrebbe favorire, nella logica del sistema, processi virtuosi di autocorrezione di prassi e procedure. A questo scopo, è prassi della Corte dei conti favorire e promuovere analisi comparative su fenomeni gestionali comuni (es., sui trasporti locali, la sanità, gli acquisti di beni e servizi, etc.).

Il monitoraggio della finanza pubblica, il controllo del rispetto dei vincoli costituzionali e degli *standard* europei rappresentano i momenti nei quali ricomporre, sulla base di criteri differenziati rispetto le singole ed eterogenee gestioni esaminate, ad unità gli esiti gestionali degli enti chiamati a condividere gli obiettivi di contenimento del disavanzo e nei quali adoperarsi in vista della salvaguardia dell'equilibrio finanziario complessivo. In tal senso, il controllo unitario esercitato dalla Corte dei conti non contrasta con la sua diffusione strutturale sul territorio, ma anzi rende più agevole la definizione di criteri di monitoraggio e controllo diversificati in funzione delle singole gestioni esaminate. La stessa presenza di professionalità ulteriori rispetto a quelle "interne", rappresentate dagli esponenti delle realtà locali, dovrebbe poi scongiurare il rischio di definire un sistema disordinato (con riferimento ai soggetti intestatari, alle tecniche di misurazione e controllo, all'oggetto e agli esiti dell'attività di controllo) che potrebbe comportare lacune o duplicazioni nei programmi e nelle attività di valutazione.

L'importanza e la centralità di una tale funzione di verifica e monitoraggio da parte della Corte, è stata tenuta particolarmente presente dal Legislatore anche dopo il 2003, ed ha formato oggetto di recenti interventi normativi, finalizzati appunto a rendere maggiormente efficace tale attività. Si ricordano, a tale proposito, tra gli ultimi, l'art. 1, commi da 166 a 173 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), l'art. 3, commi da 53 a 65 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) e l'art. 11 della recentissima legge 4 marzo 2009, n. 15²³.

²³ Si riportano i commi 2 e 3 della norma: "[2.] La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte. [3.] Le sezioni regionali di controllo della Corte dei

La natura collaborativa del controllo esterno sulla gestione trova corrispondenza, dal versante delle amministrazioni interessate, nel preciso dovere di cooperazione da parte di queste ultime; dovere che risulta connaturale allo stesso potere di accertamento intestato alla Corte dei conti dalla legge n. 20/1994²⁴.

Tale collaborazione dovrà sostanziarsi tanto nella fase istruttoria, quanto in quella successiva alla presentazione del referto della Corte dei conti: ed infatti, all'esito di detto referto, in capo alle amministrazioni sorge il preciso obbligo di comunicare alla Corte dei conti, e agli organi elettivi, le misure conseguenzialmente adottate (art. 3, comma 6, della legge n. 20/1994, cit.). E proprio tale fase del procedimento di controllo sulla gestione rappresenterà, in prospettiva, il banco di prova della validità del controllo stesso; a tale proposito, anzi, la dottrina e gli stessi operatori dovrebbero, in futuro, focalizzare la rispettiva attenzione sull'evoluzione e maturazione dei processi di autocorrezione da parte delle pp.aa., valutando in tale ottica la misura in cui l'attività valutativa è riuscita a raggiungere i fini assegnati.

5.2. Segue. L'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo della Corte.

L'art. 7, comma 8 della L. n. 131 del 2003, appena ricordato, prevede che le Regioni, ma anche «*comuni, province e città metropolitane, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito*» possano rivolgere richieste di pareri sulle materie di contabilità pubblica alla Sezione regionale del controllo della Corte dei conti. Tale funzione trova un lontano precedente nell'art. 13 del r.d. 9 febbraio 1939, n. 273, che intesta alle Sezioni riunite della Corte dei conti la competenza a pronunciarsi, in via preventiva, rispetto ai disegni di legge riguardanti l'ordinamento della Corte stessa.

La competenza intestata alla Corte dei conti dall'art. 7 della L. n. 131 del 2003, appare eccentrica rispetto alle attività di controllo, rientrando, semmai, all'interno della funzione collaborativa²⁵.

Sebbene sia la consulenza che il controllo siano ispirati al principio del buon andamento dell'amministrazione, la Corte dei conti ha tratteggiato con cura i confini di tale competenza, al fine di evitare pericolose interferenze con le tradizionali funzioni di controllo e giurisdizione.

L'incapacità del Consiglio delle autonomie di ergersi ad effettivo rappresentante delle amministrazioni locali, ha indotto la Corte dei conti a fare a meno di tale filtro, talché si è instaurato un rapporto diretto con le amministrazioni locali. Tale situazione ha indotto la Sezione delle autonomie a delineare le caratteristiche dell'istituto, individuando i soggetti legittimati ad avanzare la richiesta di parere, la collocazione del parere all'interno dell'iter procedimentale e ciò che debba intendersi per "materia di contabilità pubblica"²⁶.

conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

²⁴ Anche tale aspetto è stato a suo tempo evidenziato dalla sentenza n. 29/1995 della Corte Costituzionale.

²⁵ A. Baldanza, in AA.VV. (a cura di V. Tenore), *La nuova Corte dei conti*, Milano 2008, pag. 1067.

²⁶ Corte dei conti, Sez. autonomie, delibera 27 aprile 2004.

La legittimazione a presentare la richiesta di parere e` stata intestata in capo al vertice politico (Sindaco o Presidente della provincia): tale scelta ha inteso evitare che la richiesta di parere in materia di contabilita` pubblica possa integrare un elemento di dialettica con l'apparato burocratico. L'attivita` consultiva potrebbe infatti agevolmente piegarsi a strumentalizzazioni, talche' la presentazione da parte del legale rappresentante dell'ente integra presupposto di ammissibilita`. Conseguentemente sono state dichiarate inammissibili per difetto di legittimazione soggettiva le richieste formulate dal Vice Sindaco (deliberazione Sez. Piemonte n. 8 del 2007); dagli assessori comunali (deliberazione Sez. Piemonte, n. 17 del 2005); dai Consiglieri comunali (deliberazione Sez. Campania, n. 4 del 2006), dal capogruppo consiliare (deliberazione Sez. Basilicata, n. 6 del 2006) o dal Collegio dei revisori (deliberazione Sez. Campania, n. 3 del 2004).

La Corte dei conti ha altresì circoscritto la platea degli enti legittimati ad avanzare istanze di pareri ai soggetti espressamente individuati dalla disposizione normativa. Si e` cosi` ritenuta inammissibile la richiesta avanzata da parte delle Comunita` montane o dai Consigli delle autonomie locali, ritenendosi legittimati a chiedere pareri *"... solo gli enti espressamente indicati nella norma, la cui elencazione va ritenuta tassativa, in quanto riproduce letteralmente quella dell'articolo 114 della Costituzione, di cui l'art. 7, comma 8, della L. n. 131/2003 costituisce attuazione"* ²⁷.

La disposizione normativa non ha assegnato una generalizzata competenza consultiva, cosicche' la Corte dei conti puo` legittimamente pronunciarsi solo nell'ambito delle questioni inerenti la "contabilita` pubblica". Sebbene la Corte dei conti abbia affermato che *"i pareri dovrebbero concentrarsi preferibilmente su atti generali, atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti; o a soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti; la preventiva valutazione di formulari o scritture contabili che gli enti intendessero adottare"* ²⁸, le amministrazioni hanno avanzato richieste di pareri di ogni genere.

Così` anche se la materia della contabilita` pubblica e` stata definita come *"l'attivita` finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"* (Corte dei conti, Sez. autonomie, delibera 2006, n. 5), le amministrazioni hanno sollecitato pronunce anche su materie ritenute estranee come il pubblico impiego (deliberazioni della Sez. Basilicata, n. 8 del 2007, Sez. Emilia-Romagna, n. 41 del 2007; Sez. Lombardia n. 41 del 2007; Sez. Marche, nn. 53-55 del 2007; Sez. Puglia n. 3 del 2007; Sez. Sardegna n. 5 del 2007 e Sez. Veneto, nn. 13-17 e 19 del 2007); la contrattazione collettiva (deliberazione Sez. Toscana, n. 5 del 2007; sez. Veneto n. 10 del 2007), la pensionistica (deliberazione Sez. Campania, n. 6 del 2005), gli emolumenti al personale (deliberazione Sez. Sardegna, nn. 7-10 del 2007) e le indennita` di funzioni degli amministratori locali (deliberazione Sez. Puglia n. 6 del 2007 e Sez. Sardegna n. 8 del 2007), ovvero i lavori pubblici (deliberazione Sez. Molise, n. 33 del 2007;

²⁷ Corte dei conti, Sez. autonomie, delibera 17 dicembre 2007, n. 13.

²⁸ Corte dei conti, Sez. Aut., Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, Rassegna dell'attivita` consultiva delle Sezioni regionali di controllo anno 2007, in www.corteconti.it

Sez. Sardegna, n. 5 del 2007). Ciò ha comportato che, nel 2007, su 263 pareri resi dalle sezioni della Corte dei conti, le dichiarazioni di inammissibilità o di non ritualità delle richieste siano state 133 (ossia il 50,%)²⁹.

Sotto il profilo procedimentale, la Corte dei conti ha precisato che la richiesta di parere non può riguardare un provvedimento già formalmente adottato, atteso che, altrimenti, la funzione consultiva si tradurrebbe in un'istanza di riesame della legittimità. La funzione collaborativa impone, invece, che il parere sia prodromico alla scelta discrezionale, in quanto diretto a corroborare l'organo di amministrazione attiva (deliberazione Sez. Basilicata, nn. 12, 13 e 18 del 2007; Sez. Campania, nn. 2 e 13 del 2007; Sez. Lombardia, n. 34 del 2007; Sez. Riunite Sicilia, n. 10 del 2007; Sez. Toscana, n. 12 del 2007 e Sez. Veneto, n. 7 del 2007).

Particolare attenzione è stata posta alle possibili interferenze con l'attività giurisdizionale. Il rischio paventato è quello di un uso strumentale della funzione consultiva, finalizzata ad influenzare l'atteggiamento processuale, ovvero le decisioni delle sezioni giurisdizionali. Da qui la dichiarazione di inammissibilità in merito a "... *quesiti che implichino valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della Procura regionale o di altri giudici al fine di evitare che i pareri stessi prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce sia della sezione giurisdizionale che della sezione di controllo*".

5.3. Segue. La Sezione autonomie della Corte dei conti.

La Corte dei conti ha provveduto immediatamente ad adeguare la propria organizzazione ai nuovi compiti ad essa assegnati dalla legge 131/2003, sopra tutto nell'ottica di garantire efficaci strumenti di raccordo dell'attività di controllo finanziario di competenza di ciascuna Sezione regionale, con quelle funzioni, da svolgersi a livello centrale, di referto generale sull'intera finanza regionale e locale di cui è destinatario il Parlamento e che debbono necessariamente avvalersi dei risultati delle analisi finanziarie effettuate nelle sedi periferiche.

L'esigenza prioritaria è così apparsa quella di individuare uno strumento organizzativo in grado di assicurare un coordinamento agevole ed efficace e nello stesso tempo rispettoso dell'autonomia delle singole Sezioni regionali di controllo; un coordinamento tale, cioè, da consentire la definizione di metodologie e di linee comuni di indirizzo nel controllo successivo sulla gestione, per poter effettuare quei raffronti e quelle comparazioni che contraddistinguono le indagini comuni a più Sezioni.

È stata in tal modo istituita, con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/DEL/2003 del 3 luglio 2003 (assunta nell'esercizio del potere regolamentare riconosciuto alla Corte dei conti dall'art. 3 del D.Lgs. n. 286/1999, cit.) un'apposita *Sezione delle autonomie*.

La nuova Sezione delle autonomie, definita come "*espressione delle Sezioni regionali di controllo*" dovrà, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, riferire al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali. Infine, essa deve esaminare, ai fini del co-

²⁹ Come ricordato da A. Baldanza, cit.

ordinamento, ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più Sezioni.

La Sezione delle autonomie è presieduta dal presidente della Corte dei conti ed è composta da due presidenti di Sezione che lo coadiuvano, nonché dai presidenti delle Sezioni regionali di controllo e dai magistrati già facenti parte della precedente, analoga articolazione della Corte; l'Organo di autogoverno della magistratura contabile (il Consiglio di presidenza) individua, sulla base di criteri predeterminati, un magistrato in servizio presso ciascuna Sezione regionale di controllo quale supplente del presidente ai fini della partecipazione al collegio. Il presidente della Sezione delle autonomie, per l'esame di specifiche questioni che involgono anche le competenze di altre Sezioni di controllo, può infine invitare a partecipare alle adunanze i presidenti delle Sezioni di volta in volta interessati ai temi da trattare.

La Sezione delle autonomie si avvale di un servizio di supporto, cui è assegnato personale amministrativo, che svolge compiti di collaborazione e istruttori, anche nel settore delle analisi tecnico-economiche, esecutivi e di segreteria. Al servizio sono assegnati dirigenti il cui numero e posizione funzionale sono definiti con decreto del presidente della Corte dei conti, sentito il segretario generale. Il servizio è organizzato per la ricezione, la verifica e l'elaborazione dei dati trasmessi su supporto elettronico e il loro inserimento nel sistema conoscitivo di finanza delle autonomie, a disposizione delle Sezioni regionali di controllo.

La particolare composizione della Sezione delle autonomie – è presieduta dal presidente della Corte e ne fanno parte tutti i presidenti delle Sezioni regionali di controllo – consente appunto di qualificare l'organo come espressione di tutte le Sezioni regionali, così che le funzioni di coordinamento assumano, in tale sede, una valenza che non nasce dalla gerarchia di rapporti, ma da scelte condivise per una migliore finalità dei compiti da svolgersi nelle sedi sia centrali che periferiche³⁰.

Una simile rimodulazione dell'assetto istituzionale, che si riflette nella stessa rivisitazione della formula strutturale ed organizzativa rappresenta, al momento, in piena conformità alle scelte attuative operate dal legislatore ordinario con la legge n. 131/2003, il giusto punto di composizione tra la conservazione di un modello unitario di Corte dei conti e le istanze, sempre più incalzanti, dell'emergente Stato delle autonomie³¹.

6. Il controllo interno, in particolare negli enti locali.

Le fondamenta dell'attuale sistema dei controlli sulla gestione nell'ambito degli enti locali, nell'ordinamento italiano, erano state poste già con la legge n. 142/1990 (art. 57, ultimo comma) e successivamente, per la generalità delle amministrazioni pubbliche, con il decreto legislativo n. 29/1993 (art. 20) e con la legge n. 20/1994. Dopo tormentate vicende della normativa in materia – d.Lgs. n. 470/1993, D.L. n.

³⁰ Staderini, Discorso, cit.. Vedasi poi, per un primo commento della deliberazione n. 2/2003, E. Racca, *Sezione delle autonomie più forte. La svolta nel segno dell'efficienza*, in *Guida agli enti locali – Il sole 24 ore*, n. 31/2003, pag. 47 e seg..

³¹ G. Ginestra, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131*, in *Diritto & diritti* (www.diritto.it/articoli/amministrativo/ginestra.html).

163/1995 (conv. con legge n. 273/1995); d.Lgs. n. 80/1998 - solo negli ultimi anni, con l'emanazione del decreto legislativo n. 286/1999, del T.U. n. 267/2000 e della legge n. 131/2003, l'edificio ordinamentale può dirsi completato, con una normativa organica in grado di fare chiarezza su molti dei dubbi interpretativi e applicativi che avevano caratterizzato fino a quel momento le esperienze iniziali, e ai quali non aveva risposto quella codificata negli anni 1990-1994.

L'aspetto di maggior rilievo della normativa del 1993 era rappresentato da una visione strategica del processo di riorganizzazione dell'amministrazione pubblica, che mirava a valorizzare la concezione sistemica e le interconnessioni tra le innovazioni introdotte (lo stesso controllo di gestione appariva inserito nell'articolo 20, intitolato alla "verifica dei risultati - responsabilità dirigenziali"); non era invece proposta una visione "tattica", che avrebbe implicato una maggiore attenzione e specificazione del dettaglio dei vari istituti, in special modo (appunto) il controllo interno.

In generale, può dirsi che per le autonomie locali la prima normativa in materia di controlli interni - che come noto focalizzava l'attenzione intorno al controllo di gestione (artt. 20 del d.lgs. 29/93 e 57 della L. n.142/90, citati; artt. 39, 40 e 41 d.lgs. n. 77 del 1995) - ha svolto un suo ruolo positivo. Anzi, le esperienze avviate in base ad essa hanno contribuito alla maturazione di una nuova cultura del controllo, rendendo le amministrazioni più sensibili in ordine alla opportunità di adottare adeguati strumenti di misurazione per migliorare la gestione. Essa, inoltre, ha reso più familiari termini e logiche tradizionalmente sconosciuti in ambito pubblico, anche a livello di amministrazioni centrali.

Pur tuttavia, l'impianto normativo precedente al 1999, a causa della lacunosità delle relative disposizioni, aveva obiettivamente contribuito ai ritardi nell'istituzione dei servizi/nuclei di controllo interno, come pure al diffondersi di una certa confusione applicativa, determinando il perseguimento di concezioni e logiche eterogenee, non sempre coerenti con le caratteristiche intrinseche del controllo di gestione. Ad esempio, non era facile distinguere, nell'ambito delle esperienze attuate, quelle che - in quanto concepite a favore degli organi politici - si configuravano più vicine al controllo strategico da quelle costruite a sostegno dell'amministrazione attiva e, dunque, più vicine al controllo di gestione. Analogamente, risultava spesso inestricabile l'intreccio che si era venuto a determinare tra il controllo propriamente inteso e la determinazione dei criteri per la valutazione dei dirigenti (attribuita, dal contratto collettivo nazionale della dirigenza, ai servizi di controllo e/o nuclei di valutazione); così come spesso si determinava confusione persino in ordine al tipo di rapporto che deve intercorrere tra il controllo di regolarità contabile esercitato dal collegio dei revisori e quello di gestione esercitato dal servizio di controllo o nucleo di valutazione.

E' dunque apparsa quanto mai opportuna la successiva disciplina contenuta nel d.Lgs. n. 286/1999, la quale oggi rende possibile la comprensione del tipo di aiuto che gli strumenti prodotti dai nuovi controlli possono dare ai vertici politici e amministrativi.

In particolare, l'art. 1 ricompone in un disegno organico tutti gli aspetti che dovrebbero caratterizzare la corretta impostazione di un sistema dei controlli, distinguendo, in base alle finalità da perseguire, i controlli interni in quattro tipologie ed indicandone i destinatari, i principi generali nonché, infine, i rapporti che devono intercorrere tra le diverse forme di controllo per valorizzarne e non disperderne i risultati.

Per gli enti locali un'apposita normativa, che ricalca quella prevista in via generale dal decreto 286/1999, è stata poi riportata nel d.lgs. 267 del 2000, agli articoli 147 ("tipologia dei controlli interni"), 148 ("controllo della Corte dei conti"), 196 ("controllo di gestione"), 197 ("modalità del controllo di gestione") e 198 ("referto del controllo di gestione").

Il primo comma dell'art. 147 del T.U. n. 267/2000 recepisce le tipologie del controllo previste dall'art. 1 d.lgs. 286 del 1999: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; valutazione dei dirigenti; controllo strategico. Il secondo comma prevede poi che i controlli interni siano ordinati secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, di cui al d.lgs. 29/93 (ora, d.lgs. 165/2001); il terzo comma consente agli enti locali di derogare, nell'organizzazione dei controlli interni, ai principi di cui all'art. 1, comma 2 d.lgs. 286 del 1999 (cioè la distinzione tra struttura preposta al controllo di gestione e quella preposta alla valutazione; tra struttura a cui è affidato il controllo di gestione e quella a cui è affidato il controllo di regolarità amministrativa e contabile); il quarto comma, infine, ribadisce la possibilità (già prevista dall'art. 10, comma 5, del d.lgs. 286/99) di istituire, attraverso apposita convenzione, uffici unici per i controlli interni tra più enti.

6.1 Il funzionamento dei controlli interni negli enti locali.

I servizi di controllo interno degli enti locali sono stati oggetto di approfondite indagini, nonché di un'apposita relazione al Parlamento da parte della Sezione autonomie della Corte dei conti, approvata con deliberazione n. 1/2002. Con tale relazione la Corte ha provveduto a completare la ricostruzione generale - già svolta nella relazione al Parlamento deliberata il 20 luglio 2001 sull'attivazione delle quattro tipologie di controllo interno specificate dai decreti 286/99 e 267/2000 - estesa a tutti i comuni superiori agli 8000 abitanti, con prime valutazioni, espresse in forma aggregata e analitica (ente per ente), sull'organizzazione e sul funzionamento del sistema dei controlli interni.

Sulla base e nei limiti dei dati e della documentazione acquisiti, la Sezione ha ricostruito i modelli di organizzazione e le logiche dei controlli interni istituiti da ciascuno degli enti scelti e ha formulato prime valutazioni sullo stato di attuazione del nuovo sistema dei controlli interni, ai sensi dell'art.3, comma 7 della legge 20/94.

Dall'analisi complessiva sono emersi aspetti significativi anche per i possibili riflessi sul funzionamento del sistema dei controlli interni/esterni.

A fronte di realtà nelle quali i controlli interni, in particolare il controllo di gestione e la valutazione dei dirigenti, rappresentano strumenti consolidati e utilizzati in tutte le loro potenzialità (e, sul fronte opposto, di realtà nelle quali i controlli non erano stati, all'epoca, neanche attuati), se ne registrano altre che hanno attivato i controlli e mostrano concezioni e livelli attuativi molto differenziati.

L'eterogeneità delle realtà attuative e delle metodologie operative emerse rappresentano, in linea di principio, una ricchezza propria dei controlli finalizzati all'ottimizzazione delle risorse. Tuttavia, anche tenendo conto di tale ricchezza, è stata evidenziata la necessità che nella progettazione dei controlli venga tenuta in considerazione l'esigenza di una certa armonizzazione del sistema complessivo, in vista della comparazione delle esperienze tra più enti ai vari livelli: comparazione necessaria come espressione del pieno utilizzo degli strumenti e degli effetti producibili dai controlli interni e in particolare dal controllo di gestione.

L'analisi dei dati ha evidenziato i ritardi e l'eterogeneità delle situazioni riscontrate con l'analisi aggregata; essa ha inoltre consentito di affermare che le cause dei ritardi non sempre sono imputabili a difficoltà organizzative e applicative derivanti dalla complessità del sistema. Spesso la mancata attuazione e le difficoltà di consolidamento dei controlli attivati dipendono da fenomeni di resistenza delle amministrazioni, che possono esprimersi in varie forme: scetticismo degli organi politici e amministrativi, conflitti di vario genere tra ruoli istituzionali, avvicendamento delle persone che hanno investito nei controlli nuovi, etc.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione ha segnalato l'opportunità di una riflessione dei competenti organi politici, ed in primo luogo del Parlamento, in ordine ad interventi volti ad assicurare in tempi ragionevoli l'attivazione e l'effettività del sistema dei controlli interni. Ciò anche in considerazione del rischio di una prevedibile divaricazione tra i vari enti, che hanno attivato in maniera così diversa i controlli interni.

Tutto ciò, da ultimo, non deve far dimenticare il nuovo assetto costituzionale che, accrescendo le funzioni e l'autonomia finanziaria degli enti locali, rende ancor più necessario il controllo efficace dell'utilizzo delle risorse pubbliche, al fine di garantire il soddisfacimento dei diritti e dei bisogni dei cittadini e di assicurare l'equilibrio economico finanziario dell'intero comparto pubblico, secondo i principi dell'art. 119, secondo comma, nuovo testo, Cost..

6.2. Le problematiche aperte.

L'art. 147 del T.U. n. 267/2000, prima ricordato, non si limita (come già visto) a recepire la disciplina generale in tema di controlli interni, prevista dal d.lgs. 286/1999, ma si fa carico in modo specifico dei problemi dei comuni più piccoli, che rappresentano la stragrande maggioranza dei comuni italiani (sono 6.771 i comuni con popolazione inferiore a 8.000 abitanti; 1.233 quelli da 8.000 a 59.999 e solo 96 quelli superiori a 60.000 abitanti), lasciando ad essi la possibilità di determinare le modalità attuative dei nuovi controlli.

Tra le modalità organizzative che gli enti locali possono adottare in base ai comma 3 e 4 dell'art. 147, sembrerebbero rientrare alcune esperienze già conosciute tra quelle realizzate dagli enti stessi in base alla prima normativa, come ad esempio l'istituzione del controllo di gestione al collegio dei revisori, l'attribuzione della valutazione dei dirigenti alla struttura preposta al controllo di gestione (il 10% dei comuni tra gli 8.000 e i 60.000 abitanti scelgono di affidare il controllo di gestione al collegio dei revisori; il 20% di affidare la valutazione dei dirigenti e/o del personale apicale alla struttura preposta al controllo di gestione) ovvero l'istituzione di uffici unici tra più comuni.

La Corte dei conti ha manifestato qualche perplessità in ordine ad alcune di tali scelte. Ad esempio, l'affidamento del controllo di gestione al collegio dei revisori, anche se poteva apparire una soluzione idonea a risolvere il problema della scarsità delle risorse umane e finanziarie dei comuni più piccoli, non sembrava costituire la scelta più adeguata alla valorizzazione e alla comprensione degli strumenti che il legislatore aveva inteso fornire a supporto dei vertici politici e amministrativi: il controllo di gestione avrebbe rischiato così di assumere un ruolo residuale rispetto alle altre funzioni che la legge attribuisce specificamente al collegio dei revisori, determinando una perdita di visibilità del nuovo controllo proprio nel momento della sua valorizzazione da parte legislativa.

Anche l'intestazione della definizione dei criteri per la valutazione dei dirigenti alla struttura preposta al controllo di gestione – scelta inizialmente contemplata dal contratto collettivo nazionale dei dirigenti e oggi resa possibile per gli enti locali dalla deroga prevista nel comma 3 dell'art. 147 – ha fatto temere che, attraverso tale soluzione, potesse essere privilegiata l'attività connessa alla determinazione dei criteri per tale valutazione (dalla quale dipende l'erogazione dei benefici economici accessori) a scapito del controllo propriamente detto. Così come si temeva che, attraverso la medesima scelta, il controllo di gestione corresse il rischio di venire attratto nell'ambito della negoziazione sindacale (nella quale rientra senz'altro la valutazione del personale).

L'istituzione di uffici unici tra più comuni è apparsa invece la scelta più idonea a risolvere alcuni dei problemi dei comuni minori (come, ad esempio, la scarsità delle loro risorse umane e finanziarie). Non a caso il ricorso a forme associative tra più comuni per l'esercizio della funzione di valutazione o del controllo di gestione risulta in aumento: l'istituzione di uffici unici, infatti, non soltanto risponde al problema di risorse umane e professionali scarse, ma valorizza anche la cultura del confronto delle metodologie e dei dati utilizzati da più enti, imponendo riflessioni e stimoli altrimenti impossibili, e dunque diminuisce i rischi di autoreferenzialità a cui è esposto lo stesso controllo di gestione. In questa stessa ottica, avrebbero potuto essere utili anche forme di agevolazione in grado di motivare gli enti ad intraprendere e promuovere forme associate.

6.3. Le interazioni tra controlli interni e controllo esterno della Corte dei conti.

La legge n. 20 del 1994, nell'intestare nuove forme di controllo alla Corte dei conti, ha concepito un controllo esterno che dialoga con i controlli interni, in un rapporto dialettico e una logica aperta, discostandosi radicalmente dal solco della tradizione del controllo di legittimità su atti. In questa prospettiva, la Corte dei conti è chiamata ad esercitare il controllo sulla gestione avvalendosi anche dell'esito di altri controlli – quelli interni appunto – per verificare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, così come la valutazione sul funzionamento dei controlli interni.

Lo stesso art. 148 del d.lgs. 267/2000 prevede che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione degli enti locali, ai sensi delle disposizioni contenute nella legge n. 20 del 1994: dunque, il nuovo complesso normativo presuppone lo sviluppo di forti interazioni tra controllore interno ed esterno, allo scopo di stimolare progressivi arricchimenti e perfezionamenti dei sistemi di controllo/valutazione, di validare le modalità di misurazione utilizzate garantendone la congruità tecnica e, soprattutto, di consentire la confrontabilità dei dati tra sistemi di amministrazioni diverse: se le informazioni fornite dai controlli di gestione interni fossero espressione di logiche e concezioni del controllo analoghe diventerebbe più facile comparare i diversi fenomeni gestionali.

Pertanto, l'osservanza di alcuni, condivisi requisiti di base a cui informare il sistema dei controlli interni non dovrebbe ritenersi in contrasto con il rispetto delle autonomie, nè con le possibilità dei comuni più piccoli, i cui ritardi attuativi spesso non sono attribuibili solo alla scarsità delle loro risorse, ma anche a certe difficoltà "culturali" che essi mostrano nell'accettare modelli alternativi rispetto al modello astratto proposto dal legislatore.

Del resto, l'esigenza di realizzare una sede di confronto in ordine alle modalità organizzative e operative è stata avvertita da parte degli stessi enti locali: nel corso di questi anni si sono registrate, anche da parte dei comuni e delle province, molte iniziative spontanee che cercavano di creare situazioni di coordinamento e di confronto estese a più enti e livelli di governo.

In questa prospettiva, è fondamentale acquisire l'adesione degli enti locali in ordine ad un confronto che non riproponga la logica centralistica tradizionale (attenta cioè a garantire unicamente il rispetto di modelli uniformi) ma, al contrario, sia in grado di offrire un supporto alle necessità derivanti dall'eterogeneo universo degli enti locali. A tale proposito, v'è da dire che, in qualche misura, proprio la mancanza di tali confronti istituzionali può aver contribuito, in questi anni, al diffondersi di una situazione molto diversificata e alla scarsa chiarezza sul ruolo che i servizi di controllo interno devono svolgere nell'ambito di un apparato amministrativo, come pure alla sufficienza con cui a volte i vertici politici li hanno considerati: spesso la mancata attivazione o il mancato decollo dei controlli interni sono dipesi dai politici che credono poco nella loro utilità.

Il confronto istituzionale dovrebbe allora servire ad approfondire e contribuire a risolvere le problematiche attuative ancora aperte, di cui innanzi.

Per il controllo di gestione, in particolare, l'individuazione dei suoi requisiti minimi, la cui osservanza è indispensabile per garantirne la proficuità, non dovrebbe prescindere dal fatto che è altrettanto importante rendere confrontabili all'esterno dell'ente i dati dei singoli controlli. A tal fine, lo sforzo culturale maggiore, nei prossimi anni, dovrà essere quello di far sì che tutte le attività di rilevazione e referto siano riconducibili – pur nel pieno rispetto delle singole specificità di ciascuna realtà territoriale – alla stessa concezione di fondo del controllo: il raggiungimento di tale obiettivo rappresenterà, in questo campo, la scommessa degli anni a venire.