

# Il ruolo della Corte dei conti nei processi decisionali degli Enti locali

*Atti del Convegno*

*Verona, 25 Novembre 2022*

*a cura di* Jacopo Bercelli e Sergio Moro

*con la collaborazione di* Matteo Pressi

*Presentazione di* Giovanni Sala



**Giappichelli**

Sezione 1

*Discrezionalità amministrativa  
e funzione di controllo della Corte dei conti*



## *Introduzione ai lavori*

di *Jacopo Bercelli*

---

Questo Convegno si incentra sulla discrezionalità amministrativa e sul ruolo che la Corte dei conti svolge rispetto all'esercizio concreto di questa da parte degli Enti locali.

La discrezionalità attiene all'essenza stessa del Diritto amministrativo e costituisce un "rebus necessario" della disciplina. Si tratta, dunque, di una figura tanto centrale quanto difficile da definire e individuare con esattezza.

Ora, nel diritto amministrativo, più aumentano le difficoltà interpretative e ricostruttive, più diventa importante tenere come riferimento fondamentale la coerenza del sistema.

Dunque, quando si affronta uno dei temi più difficili del diritto amministrativo, quale è il tema della discrezionalità, la coerenza del sistema è fondamentale. E per "coerenza del sistema" intendo due cose.

In primo luogo, la "coerenza del sistema" vuole dire sottolineare la centralità dell'interpretazione sistematica come argomento interpretativo. Sono stato contento di vedere come la centralità dell'interpretazione sistematica sia colta con chiarezza nella deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 16 del 3 novembre 2022, che deriva proprio da una vicenda che riguarda l'Università di Verona e ha coinvolto in modo decisivo la Sezione di controllo del Veneto. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, di fronte alle nuove norme introdotte nel 2022 nel TUSP, individua proprio nell'"inquadramento sistematico" il faro alla luce del quale fornire risposta ai problemi interpretativi che le nuove norme pongono.

In secondo luogo, "coerenza del sistema" ha anche un significato di politica del diritto, ossia serve per indicare l'esigenza che i vari attori protagonisti delle vicende della discrezionalità amministrativa elaborino una visione coerente tra loro della discrezionalità amministrativa, nel suo concreto manifestarsi nell'organizzazione e nell'azione degli Enti locali, o, se si vuole, nell'esercizio delle funzioni amministrative che sono la ragione d'essere delle pubbliche amministrazioni.

È importante che le Pubbliche amministrazioni, a partire proprio dagli Enti locali, i Magistrati della Corte dei conti, del Consiglio di Stato e dei TAR, si confrontino e riescano, attraverso un dialogo costante, a elaborare ed esprimere visioni coerenti e convergenti sulla discrezionalità amministrativa e sulle sue diverse e concrete manifestazioni.

Questo è lo spirito con il quale è stato organizzato questo Convegno e questa è la finalità sia dei lavori del mattino, dedicati al rapporto tra discrezionalità amministrativa e funzione di controllo della Corte dei conti, sia dei lavori del pomeriggio, dedicata al rapporto tra discrezionalità amministrativa e responsabilità erariale.

## *Il “nuovo” ruolo della Corte dei conti*

di *Maria Elisabetta Locci*

---

Si è assistito, in un arco temporale più o meno ventennale, ad una rivalutazione e ad un radicale cambiamento delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, strettamente collegate e connesse all'evoluzione e al rinnovato interesse verso le politiche finanziarie ed economiche.

A loro volta queste ultime diventano oggetto di maggiore attenzione, come sempre avviene nei corsi e ricorsi della storia, quando a periodi di relativo benessere sociale e stabilità economica seguono periodi contrassegnati da difficoltà di vario genere.

Un'oculata ed efficiente spendita delle pubbliche risorse rappresenta, in tali occorrenze, il mezzo attraverso il quale può essere assicurato un maggiore benessere alla comunità di riferimento.

Per capire come nasce e si sviluppa l'esigenza di un più incisivo controllo sulla gestione delle pubbliche finanze basta por mente alla circostanza che l'Italia soffre, da tempo ben più lungo di un ventennio (basti pensare agli anni 1992/1993 in cui l'Italia, dopo che la lira era stata cacciata dallo SME, insieme alla sterlina, era sull'orlo di un baratro finanziario su cui aveva pesato anche la forte corruzione), di endemici ritardi strutturali e di un'economia esposta, in maniera più rilevante di altri Paesi europei, alle crisi internazionali (punti critici dell'Italia erano, sin da allora: la forte spesa pubblica; l'evasione fiscale; la corruzione; l'imponenza del debito).

Per conseguenza, mentre negli anni Settanta e Ottanta si erano manifestate forti opposizioni al controllo preventivo (si pensi all'abolizione dei comitati regionali di controllo), a partire dagli anni Novanta, accanto al controllo preventivo di legittimità su atti è stato importato un nuovo tipo di controllo, basato sui criteri di “economicità, efficacia ed efficienza” (sviluppatosi oltreoceano e poi recepito nei paesi europei), il c.d. controllo sulla gestione (l. 14 gennaio 1994, n. 20).

Nel 2001, l'attentato alle Torri gemelle causa incertezze e turbolenze nei mercati finanziari (che hanno origine negli Stati Uniti, ma con inevitabili ri-

percussioni nel resto del pianeta), che l'Europa tenta di arginare con l'unità monetaria dei maggiori Paesi, evitando l'innescò di una crisi profonda a livello mondiale, ma l'Italia fatica a risollevarsi, proprio in ragione del persistere del carico fiscale, della scarsa efficienza dei servizi pubblici, della carenza di infrastrutture, del costo dell'energia (cfr. Considerazioni finali del 31 maggio 2002 del Governatore della Banca d'Italia).

Lo stesso anno, con l. cost. n. 3/2001 viene riscritto il titolo V della Costituzione, e viene operata una nuova e diversa ripartizione delle competenze normative tra Stato, Regioni ed Enti locali, in risposta ai principi di sussidiarietà, federalismo e del partenariato, indicati a livello europeo nel Libro Bianco sulla Governance.

Per l'aspetto che qui interessa, con la cosiddetta "legge La Loggia" (del 5 giugno 2003, n. 131), recante norme per adeguare l'ordinamento della Repubblica alle modifiche introdotte al titolo V della Costituzione, viene introdotto nell'ordinamento una forma di controllo cd. "collaborativo" da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, volta a verificare la presenza di irregolarità finanziarie e, conseguentemente, a stimolare processi auto-correctivi da parte delle Amministrazioni controllate (art. 7, comma 7, della l. n. 131 cit.). Accanto all'aumentata autonomia degli Enti territoriali, ispirata al principio di sussidiarietà, è sorta, dunque, la necessità di una parallela attività di controllo che assumerà forme più stringenti (non più solo collaborativa, come si vedrà in seguito) con le modifiche normative successivamente intervenute. Accanto all'attività di controllo, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione, la legge in esame ha affidato alla Corte (Sezioni regionali e centrali) il compito di rilasciare pareri in materia di contabilità pubblica, ovvero su richiesta delle Regioni (Sezioni regionali), garantendo lo svolgimento di ulteriori forme di collaborazione *ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa* (così recita l'art. 7, comma 8, della legge in argomento).

Tra il 2008 e 2009, in conseguenza del collasso del sistema dei mutui subprime negli Stati Uniti e del fallimento di Lehman Brothers, l'economia italiana subisce una delle peggiori contrazioni della sua storia, in quanto la crisi dei debiti bancari si traduce in crisi dei debiti pubblici (i problemi strutturali dell'Italia rimangono gli stessi: debito pubblico; inefficienza della pubblica amministrazione; forte evasione fiscale; il Pil nel 2009 segna una contrazione del 5%).

Il Legislatore interviene nuovamente, come si vedrà in seguito, introducendo, per ciò che attiene ai compiti specifici delle Sezioni regionali di controllo, il cd controllo concomitante sulle gestioni pubbliche in corso di svolgimento, da svolgere, per gli Enti locali, previa intesa con il Presidente della

Corte; vengono rafforzate, per tale via, le azioni di correzione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, o il mancato rispetto del patto di stabilità, di cui la Corte sia venuta a conoscenza, anche a seguito delle segnalazioni contenute nelle relazioni dell'organo di revisione trasmesse ai sensi dell'art. 1, comma 166, l. n. 266/2005 (cfr. art. 11 della l. n. 15/2009).

Negli anni 2012-13 a fronte della crisi del debito statale (lo spread era diventato all'epoca nozione di conoscenza comune), ancora una volta si incentra l'attenzione sui nodi strutturali del Paese: alto debito pubblico, evasione fiscale, inefficienza della Pa, scarsa partecipazione al mercato del lavoro. Si impone, inoltre, un ritorno alla crescita del Paese (la speculazione internazionale si era incentrata sui debiti sovrani di Italia e Grecia, ponendo a rischio anche l'euro).

La l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, ridisegna l'assetto pubblico, sia con riferimento alla nuova centralità assunta dal bilancio, sia avuto riguardo alla pubblica amministrazione in genere.

La rinnovata centralità della finanza pubblica ha comportato, a sua volta, l'assegnazione di nuovi compiti alle Sezioni regionali di controllo, che vedono quale destinatario principe dell'attività, l'Ente Regione (cfr. d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213).

Infine, la crisi economica associata alla pandemia, nel 2020, ha spinto l'UE, su un piano congiunturale, a sospendere il Patto di Stabilità e, su un piano strutturale, a prevedere ingenti pacchetti di sostegno all'economia adottati dai singoli Stati membri, con il programma Next Generation EU.

Anche in tal caso il legislatore è intervenuto, con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, estendendo il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4 della l. n. 20/1994 all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Sono state previste, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia (con redazione, a cura delle Sezioni Riunite di controllo, di un referto semestrale sullo stato di attuazione del Piano).

Il succinto excursus storico che si è tratteggiato pone in evidenza come il Legislatore sia continuamente intervenuto, spesso sull'onda dell'emergenza e senza un chiaro quadro organico di riforma dei controlli, per attribuire compiti e funzioni alle Sezioni centrali e regionali di controllo della Corte, legati alle necessità di garantire una corretta ed efficace politica di spesa (anche se si potrebbe parlare di vere e proprie norme intrusive, posto che le nuove attribuzioni in materia oltre che non rispondere ad un chiaro quadro organico, sono spesso contenute in disposizione affatto estranee alla disciplina del controllo).



Il quadro che ne è derivato, ma che si presenta in continua evoluzione, consente di evincere il radicale cambiamento della funzione del controllo, indubbiamente collegata all'esigenza di verifica e di mantenimento di una sana finanza pubblica, che si riverbera in molteplici "occasioni", in cui la Corte, e con essa, in primo luogo le Sezioni Regionali, insistenti sul territorio (e quindi strettamente collegate all'agere pubblico per "vicinanza") è chiamata ad incidere, in modi e forme differenti, sulla gestione delle pubbliche risorse affinché queste siano dirette a soddisfare, nella maniera più proficua possibile, i bisogni della comunità, al cui fine vuoi immediato, vuoi mediato (si pensi alle norme di organizzazione ovvero di ripartizione di competenze), tende inevitabilmente tutto l'apparato pubblico, in un'ottica che si potrebbe definire "servente".

La consapevolezza, per un verso, della limitatezza delle risorse a disposizione e, per altro verso, dell'ottimizzazione del loro utilizzo, ha indubbiamente avuto come conseguenza che ai compiti prettamente gestori si affiancasse una verifica, esterna e neutrale, sulla qualità delle scelte operate e sulla loro rispondenza ai criteri di efficienza, efficacia ed economicità, sussunti in legge sin dagli anni Novanta (cfr. l. n. 241).

Questo percorso, va anche sottolineato, è stato accompagnato da un maggiore interesse dei cittadini, unito ad una maggiore consapevolezza dei propri diritti, nei confronti delle attività che, in maniera diretta, venissero ad incidere sul loro vivere quotidiano, con una rafforzata esigenza di giustizia che assume, a sua volta, molteplici forme (da un punto di vista pratico, si nota un aumento esponenziale di esposti, che coinvolgono le attività pubbliche più disparate e che vengono inoltrati a tutte le autorità che insistono sul territorio).

Come si è visto, a partire dagli anni Novanta è stato importato anche in Italia un nuovo tipo di controllo, basato sui criteri di "economicità, efficacia ed efficienza" fatto proprio dalla l. n. 20/1994 e letto, in un primo momento, dalla Corte costituzionale, in sintesi, come controllo *collaborativo*, rinvenendo il fondamento della legittimità costituzionale della l. n. 20/1994, non nell'art. 100 della Costituzione, che non veniva menzionato, ma, sostanzialmente, nell'art. 97 Cost. In altri termini, il fondamento di questo tipo di controllo non era più nella Costituzione, ma nella legge (sent. n. 29/1995).

Successivamente, però, con le sentt. n. 267/2006 e n. 179/2007 la Consulta ha precisato che il fondamento costituzionale del controllo sull'efficienza della gestione amministrativa non è l'art. 97, ma l'art. 100 della Costituzione, riferito al "bilancio della finanza pubblica allargata", in conformità all'evoluzione dell'ordinamento amministrativo della Repubblica (il controllo successivo della Corte dei conti era prima inerente al bilancio dello Stato che riassumeva in sé quasi tutta la finanza pubblica).

E, in effetti, a leggere l'art. 100 nel novellato contesto costituzionale (vengono in rilievo le modifiche apportate agli artt. 81, 97, 117 e 119 dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) ci si rende conto che l'esercizio del *controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato*, di cui al comma 2 del precetto, involge e coinvolge non solo il bilancio riferibile al complesso dei Ministeri ma, nella rinnovata importanza della finanza pubblica allargata, si palesa come il riferimento e fondamento, costituzionale appunto, dei controlli sui bilanci, intesi in senso non più statico ma dinamico, che il Legislatore ha via via affidato alla Corte dei conti.

Si è, infatti passati dall'accertare il “pareggio del bilancio” ad “assicurare l'equilibrio del bilancio”, distinzione non meramente formale o lessicale, posto che il rispetto dell'equilibrio è concetto che importa una visione della finanza pubblica in “evoluzione”, non ristretta al solo ambito dell'esercizio finanziario (annuale) in sé compiuto e definito, ma si muove nell'ottica di “suggerire”, ad opera della Corte, le misure rimediali che dovranno trovare applicazione nel corso degli esercizi successivi al fine di consentire e mantenere ferma “la sana gestione”, anche in considerazione degli obblighi assunti nei confronti dell'Unione Europea.

Sotto tale profilo può dirsi sussistente una relazione, che si potrebbe definire di complementarità, tra i vari controlli intestati alla Corte, caratterizzati dalle garanzie di imparzialità e di alterità rispetto all'Amministrazione controllata dell'Organo, magistratuale, chiamato ad esercitarli, e che si concretizzano nella verifica della legalità e regolarità finanziaria.

L'importanza del controllo sulla finanza pubblica è resa palese, come già anticipato, dalle modifiche apportate agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1.

In primo luogo, l'art. 81, come novellato, ha prescritto che “lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico”, dal che si desume, nell'ottica di cui si è detto, che “ogni bilancio” deve “assicurare un equilibrio tra le entrate e le spese” in un quadro complessivo e di medio periodo (quale reso ostensivo dai bilanci pluriennali), tenendo conto, altresì, della sostenibilità del debito complessivo delle pubbliche amministrazioni.

Per l'art. 97 viene in rilievo il comma premesso il quale nel disporre che “le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico” lega al “buon andamento e all'imparzialità dell'amministrazione”, di cui al comma successivo, anche il perseguimento dei vincoli che impone l'Unione Europea.

Anche l'art. 117 Cost. novellato, muovendosi in un quadro unitario, ha in-

cluso la materia “dell’armonizzazione dei bilanci pubblici” tra le competenze esclusive dello Stato, così confermando il fine della riforma, rivolta a considerare l’equilibrio complessivo dell’intera finanza pubblica allargata.

Infine, l’art. 119 ripete, riferendosi all’autonomia finanziaria delle Regioni, che l’esercizio della stessa deve avvenire “*nel rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci, e concorrendo ad assicurare l’osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione Europea*”. Il comma 6 della disposizione specifica che il ricorso all’indebitamento per spese di investimento comporta “*la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l’equilibrio di bilancio*”.

La riforma costituzionale del 2012, in buona sostanza, mostra la centralità assunta, all’interno dell’ordinamento, dai principi correlati all’equilibrio di bilancio, visti in una prospettiva di medio periodo e riferita al complesso delle operazioni finanziarie.

Non va però dimenticato, ad avviso di chi scrive, che le scritture di bilancio, la cui correttezza e veridicità è valore insopprimibile, sono la rappresentazione delle politiche di entrata e di spesa e la tutela delle stesse si riverbera e incide, nella sostanza, sui servizi offerti e, in generale, sui diritti della comunità amministrata, di talché le verifiche sulle stesse operate sono parimenti destinate alla tutela dei cittadini, non rispondendo a interessi delle singole o varie amministrazioni ed enti coinvolti.

### *Breve rassegna dei controlli rimessi alla Corte e, in particolare, alle Sezioni Regionali*

#### *Controllo preventivo e successivo*

La norma base in materia di controllo della Corte dei conti va ad oggi rinvenuta nell’art. 3 della l. 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche e integrazioni.

La norma richiamata enuclea in primo luogo (al comma 1) gli atti, non aventi forza di legge, su cui viene esercitato il controllo preventivo di legittimità, dettando nel comma 2 la procedura relativa (in combinato disposto con l’art. 27 della l. 24 novembre 2000, n. 340).

Al controllo preventivo di legittimità il comma 4 della norma affianca il controllo successivo, da svolgere anche in corso di esercizio, *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.*

Tale tipo di controllo, nell'architettura legislativa, è normalmente individuato in sede di programmazione delle attività delle Sezioni (comma 4) e, nei confronti delle amministrazioni regionali, appare circoscritto *al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma* (comma 5) e si conclude con un referto a seguito del quale le amministrazioni interessate comunicano entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure adottate in ragione delle osservazioni formulate dalla Corte (comma 6).

Infine, il comma 12 prevede che ci si possa discostare dal programma annuale, *per motivate ragioni, in relazione a situazioni e provvedimenti che richiedono tempestivi accertamenti e verifiche, dandone notizia alla sezione del controllo.*

**Il controllo successivo sulla gestione** (svolto anche in un'ottica di collaborazione e concomitanza) mira nella sostanza: a) a rendere edotti gli organi politici e i cittadini sulla correttezza dell'operato amministrativo; b) a evidenziare i profili critici nella gestione controllata (nel complesso e non per singoli atti) e, laddove possibile, svolgere una funzione propositiva al fine di consentire l'eliminazione delle criticità.

Tale aspetto comporta l'accertamento della rispondenza dell'azione amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge (ovvero la rispondenza agli indirizzi dettati dagli organi politici), con la valutazione di costi, modi e tempi di svolgimento dell'azione (ossia efficienza efficacia ed economicità) visti in chiave dinamica, nell'ambito del giudizio sulla ragionevolezza che assiste il percorso per valutare l'adeguatezza delle risorse impiegate nel raggiungimento degli obiettivi rispondenti ai fini istituzionali dell'ente, ed alla luce del risultato conseguito.

Nel quadro del controllo successivo/concomitante si inseriscono altre attribuzioni che il Legislatore ha, da ultimo, affidato alla Corte.

**Con il d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito dalla l. 29 luglio 2021, n. 108**, recante *Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*, il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, è stato esteso all'acquisizione e all'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Anche in tal caso sono previste, in particolare, valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia

(con redazione, a cura delle Sezioni Riunite, di un referto semestrale sullo stato di attuazione del Piano).

In precedenza, sempre all'enunciato fine di accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale, il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 convertito in l. 11 settembre 2020, n. 120, recante *Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*, all'art. 22 ha previsto che la Corte svolga, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, il controllo concomitante di cui all'*articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15*, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale. L'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'*articolo 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165*.

L'art. 11 della l. n. 15/2009 aveva già previsto controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento (concomitante), statuendo che *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. Il comma 3 della disposizione prevedeva poi la possibilità, per le sezioni regionali di controllo, previo concerto con il Presidente della Corte, di svolgere analoghi controlli 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'ob-*

*bligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.*

### ***Il controllo sui bilanci e rendiconti degli Enti locali***

L'art. 7, comma 7, della l. 5 giugno 2003, n. 131, recante “*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*” ha introdotto, come si è visto, nell'ordinamento una forma di controllo cd. “collaborativo” da parte della Corte dei conti nei confronti di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, volta a verificare la presenza di irregolarità finanziarie e, conseguentemente, a stimolare processi auto-correctivi da parte delle Amministrazioni controllate.

Successivamente, l'art. 1, comma 166, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha previsto che “*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*” (redatte sulla base di criteri e linee guida definiti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti), che diano conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno (sostituito dal pareggio del bilancio, a decorrere dal 2015), e dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, ultimo comma, Cost., nonché di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Quanto alla portata delle suddette disposizioni, la Corte costituzionale ha evidenziato che tale controllo, di natura collaborativa, “*è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità*” ed ha “*la caratteristica, in una prospettiva ... dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive*” (sent. n. 179/2007).

Con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, è stato introdotto nell'ambito del d.lgs. n. 267/2000 l'art. 148 *bis* che prevede un controllo di carattere cogente nei confronti dei destinatari, al fine di prevenire e contrastare “*gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari*” (Corte cost., sent. n. 40/2014).

Il controllo finanziario sugli enti locali può, dunque, condurre a differenti esiti: ove vengano riscontrate irregolarità contabili di minor gravità, soprattutto-

to se accompagnate da sintomi di criticità o di difficoltà gestionali, le stesse vengono segnalate dalle Sezioni regionali affinché i destinatari possano responsabilmente assumere misure auto-correttive volte ad evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o squilibrio; qualora, invece, vengano accertate irregolarità capaci di compromettere la stabilità finanziaria dell'ente soggetto a controllo, esso può condurre ad esiti cogenti, al fine di preservare le risorse pubbliche la cui gestione è demandata all'ente assoggettato a controllo.

Difatti, in caso di *“accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno* [oggi superato dalla nuova regola contabile dell'equilibrio di cui alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, e s.m.i.] gli enti interessati hanno l'*obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Tali verifiche assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

A ciò deve aggiungersi che, per espresso disposto normativo, i controlli in questione sono altresì diretti a rappresentare, agli organi elettivi degli enti controllati, la reale ed effettiva situazione finanziaria e/o le gravi irregolarità riscontrate nella gestione dell'ente, in modo tale che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni che ritengano più opportune e, per tale motivo, si pongono in una prospettiva dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (*ex plurimis*: Corte Costituzionale, sentenze n. 198 del 2012, n. 60 del 2013, n. 40 del 2014, n. 155/2015, n. 188/2016, n. 228 del 2017, Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR).

Peraltro, qualora le irregolarità riscontrate non integrino fattispecie sanzionabili, nei termini di cui al comma 3 dell'art. 148 *bis* TUEL, viene necessaria-

mente richiamata l'attenzione dell'ente affinché possano essere adottate le opportune misure di autocorrezione, di esclusiva competenza dell'ente destinatario, atte a promuoverne l'eliminazione.

### *Controlli sulla Regione*

**Controllo finanziario sul bilancio preventivo e Controllo finanziario sul rendiconto consuntivo**, da esercitarsi secondo le modalità di cui all'art. 1, commi 166 e 167 della l. 23 dicembre 2005, n. 266).

Tale tipologia di controlli è stata introdotta dall'art. 1, comma 3, del d.l. n. 174/2012 (*“esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”*), per la verifica del rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, dei vincoli di finanza pubblica e della sostenibilità dell'indebitamento da parte delle Regioni e delle Province autonome, nonché dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini del controllo i bilanci e i rendiconti delle Regioni *con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione*.

Trattasi di controllo di natura successiva, ed avente a oggetto **la legalità e la regolarità delle gestioni**, nel cui ambito le risultanze dell'accertamento compiuto dalla Sezione, quale confronto tra fattispecie e parametro normativo, si concretizzano in una segnalazione delle irregolarità capaci di compromettere, in senso dinamico, l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, al fine di pervenire, ove necessario, all'adozione di effettive misure correttive (Corte cost. 39/2014).

Il controllo si esplica attraverso l'analisi dei Questionari-Relazioni degli Organi di revisione economico-finanziaria delle Regioni, redatti sulla base delle Linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte.

### *Controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa*

L'art. 81, comma 3, Cost., nel testo novellato, stabilisce che “Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte” (dove il termine provvede sostituisce la locuzione *deve indicare i mezzi per farvi fronte*, di cui al precedente art. 81, comma 4).

La norma si pone in stretta correlazione con la necessità dell'equilibrio del bilancio (da assicurare *tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico*, di cui al comma 1 del precetto costituzionale, dettato per lo



Stato), che trova ulteriore disciplina, per tutte le pubbliche amministrazioni, nel comma 1 dell'art. 97 (comma premesso dalla l. cost. 20 aprile 2012, n. 1) e, in maniera specifica per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, nel comma 1 dell'art. 119, in cui la riconosciuta autonomia finanziaria di entrata e di spesa trova un limite nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci.

La necessità della copertura finanziaria assume, nella nuova dizione della norma, un significato più incisivo (provvede e non indica), in linea con la giurisprudenza costituzionale consolidata che aveva, prima della novella introdotta dalla l. cost. n. 1/2012, messo in evidenza, in relazione al parametro dell'art. 81, comma 4, Cost., che *la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale* (cfr. sent. n. 70/2012 che richiama le sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

Si impone, conseguentemente, di verificare, nel concreto, quando la copertura finanziaria possa dirsi realizzata, nonché di individuare le modalità utili a quantificare gli oneri derivanti dalle leggi di spesa, elementi da valutare, per le Regioni, dalle Sezioni territoriali della Corte dei conti nella redazione della *relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri* (art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella l. 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito nella l. 11 agosto 2014, n. 116).

### **Giudizio di parificazione**

Il giudizio di parificazione sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario, è stato introdotto dalla l. n. 213/2012, di conversione del d.l. n. 174/2012 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), e annoverato tra i *nuovi istituti* qualificati dall'obiettivo primario del rafforzamento del sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali a rilevanza costituzionale, e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale (art. 1, commi 1-8, d.l. n. 174 cit.). Il rendiconto generale della Regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 *del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214*. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione

di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale.

Sempre il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213 (modificato dall'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 116), all'art. 1, recante *Rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni*, ha previsto:

a) che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verifichino che i rendiconti delle Regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, per i quali resta fermo quanto previsto dall'*articolo 2, comma 2-sexies, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, dall'articolo 2, comma 12, della legge 28 dicembre 1995, n. 549, e dall'articolo 32 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (comma 4)*;

b) la trasmissione, ad opera del presidente della Regione, di **una relazione sul sistema dei controlli interni**, adottata sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno (comma 6);

c) il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, prevedendo il comma 9, che *Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. In ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati. Il comma 10 ha statuito che Il rendiconto è trasmesso da ciascun gruppo consiliare al presidente del consiglio regionale, che lo trasmette al presidente della regione. Entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il presidente della regione trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera, che è trasmessa al presidente della regione per il successivo inoltrare al presidente del consiglio regionale, che ne cura la pubblicazione.*

### *Attività consultiva – Riferimenti normativi*

Accanto alle attività di controllo il Legislatore ha assegnato alla Corte una funzione consultiva, nella consapevolezza delle difficoltà che l'amministrare pubblico comporta. Anche tali attribuzioni seguono ed appaiono strettamente correlate agli interventi normativi di cui si è detto in premessa e, ovviamente, alla retrostante situazione socioeconomica.

Pertanto, l'**art. 7, comma 8, della l. 5 giugno 2003, n. 131**, recante *Attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative*, ha disposto che "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città Metropolitane". Si ricorda che, come già evidenziato, la disposizione va posta in stretta correlazione con l'avvio dei controlli sugli Enti locali, in ragione della riconosciuta maggiore autonomia a livello costituzionale.

All'avvio del PNRR, l'**art. 46 della l. 23 dicembre 2021, n. 238** *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020*, ha previsto uno sviluppo dell'attività consultiva rimessa alla Corte, statuendo che *Limitatamente alle risorse stanziolate dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, le sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendono pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurano la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo. I medesimi pareri sono resi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziolate dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR. È esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva ai sensi del presente comma nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi* (comma 2).

Da ultimo, con l. 5 agosto 2022, n. 118, sono state apportate modifica all'art. 5 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, prevedendosi un'attività di controllo, sfociante in un parere (cfr. SS.RR. n. 16/QMIG/2022), all'atto della *costituzione di una società o l'acquisto di una partecipazione* ad opera di una pubblica

amministrazione. In particolare, le Sezioni regionali di controllo, hanno competenza *per gli atti delle regioni e degli enti locali, nonché dei loro enti strumentali, delle università o delle altre istituzioni pubbliche di autonomia aventi sede nella regione*. Assumono anche un connotato “nuovo”, se rapportato alle attività di controllo, le conseguenze ricollegate ad una pronuncia negativa della Corte.

Difatti l'art. 5, come novellato, dispone che *L'amministrazione invia l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta ... alla Corte dei conti, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto a quanto disposto dai commi 1 e 2 del presente articolo, nonché dagli articoli 4, 7 e 8, con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa. Qualora la Corte non si pronunci entro il termine di cui al primo periodo, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione di cui al presente articolo (comma 3) e, ancora, che in caso di parere in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi dal parere e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni (comma 4).*

\* \* \*

In conclusione, potrebbe affermarsi che il controllo di legalità e regolarità finanziaria, come interpretato, ha cambiato consistenza, così divenendo ontologicamente affine al “controllo sulla gestione”, considerando che tutta l'attività amministrativa si snoda attraverso le entrate e spese previste in bilancio.

Così come appare innegabile che alla pura verifica degli equilibri di bilancio debba accompagnarsi la rilevazione delle criticità che incidono sugli stessi, proprio ai fini dell'ottimizzazione dell'efficacia e dell'efficienza della spesa pubblica.

Tali funzioni sono strettamente interconnesse, poiché la verifica degli equilibri di bilancio non appare di per sé sufficiente ad avallare l'efficienza della gestione della spesa pubblica.

In relazione alla portata del controllo finanziario rimesso alla Corte, traspare all'evidenza che esso copra tutta l'area dell'attività delle pubbliche amministrazioni, in particolare gli Enti locali e i bilanci consolidati di Regioni e Stato, potendo, attraverso le misure correttive suggerite, rivelarsi il vero garante dell'equilibrio generale della finanza pubblica.