

IL NUOVO ASSETTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI PUBBLICI

di Francesco Battini

Relazione tenuta nel corso del 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, 16, 17 e 18 settembre 2004): “L’attuazione del titolo V della Costituzione”

1. Mi permetto di dare inizio alla mia relazione con una notazione di carattere personale, che non è tuttavia fine a se stessa. Undici anni fa, nel 1993, in questo stesso splendido scenario, ebbi il privilegio di presentare quella che allora costituiva la novità assoluta intervenuta in materia di controlli, la riforma che prende il nome da Sabino Cassese, allora ministro della funzione pubblica nel Governo Ciampi, e del quale ero Capo di gabinetto. La riforma era, all’epoca, ancora allo stadio di decreto-legge, ma di lì a poco sfociò, con qualche adattamento di più morbido atterraggio, nella legge n. 20 del 1994.

Quella riforma creò polemiche ed ha fatto scorrere fiumi di parole soprattutto per aver essa ridotto l’ambito di applicabilità del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle amministrazioni dello Stato; aspetto, questo, in definitiva secondario, considerato che i controlli preventivi erano all’epoca già legislativamente recessivi nell’area delle autonomie regionali e territoriali ed avevano subito un drastico ridimensionamento, per gli atti dello Stato, ad opera della privatizzazione del pubblico impiego. Può con serenità oggi affermarsi che la legge n. 20 semmai “nobilitò” i residui controlli preventivi¹, sopprimendo quelli prima estesi ad atti (titoli di spesa) oggi di fatto verificati automaticamente in via informatica. Tutto ciò tenendo conto di un parere espresso dalle Sezioni riunite della Corte, nonché del principio, in quegli stessi anni in via di enucleazione, ma oggi assunto a rango costituzionale, della necessaria distinzione tra indirizzo politico e attività di gestione.

Ma, a prescindere da non digerite polemiche, la legge n. 20 del 1994 apportò in materia di controlli ben altre novità, allineando il sistema italiano, prima ancora che ciò avvenisse sul piano dell’organizzazione amministrativa, a quello dei paesi più evoluti: da un lato, infatti, essa generalizzò, nelle pubbliche amministrazioni, l’esigenza dei controlli interni, sulla scia delle prime enunciazioni legislative intervenute in materia di enti locali, rispettando fin da allora l’autonomia organizzativa dei soggetti interessati, ma, con ciò stesso, riconoscendo l’appartenenza dell’attività di controllo interno alla sfera dell’organizzazione e dell’azione amministrativa².

¹ Nel tentativo di farne coincidere l’oggetto con “gli atti del Governo” di cui all’art. 100 Cost., la legge n. 20 estese il controllo preventivo, d’altra parte, ad alcune tipologie di atti (direttive, ad esempio) precedentemente esenti.

² Può ricordarsi, al riguardo, che la prima disposizione sulla generalizzazione dei controlli interni (e sul loro rapporto con il controllo successivo esterno) era per l’appunto collocata nei decreti-legge della riforma “Cassese”; ma che essa venne correttamente trasferita, più tardi, nella riscrittura del decreto legislativo n. 29 del 1993, relativo, per l’appunto, alla organizzazione delle pubbliche amministrazioni.

In secondo luogo, la riforma intestò alla Corte dei conti un'ampia funzione di controllo successivo (esterno e neutrale) sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le pubbliche amministrazioni, nonché sul funzionamento dei controlli interni, seppur con modalità apparentemente differenziate per alcuni soggetti (rispetto delle leggi di principio e di programma per le amministrazioni regionali; conferma della Sezione enti locali e della Sezione controllo enti quanto alle autonomie territoriali ed agli enti sovvenzionati dallo Stato); ma con prerogative e caratteristiche di tale "nuovo controllo", in tutte, o quasi, le sue varie forme³, tali da meritargli, di lì a poco, l'aggettivazione di controllo "collaborativo".

Inoltre, con norma la cui interpretazione è stata confermata da un successivo decreto legislativo e, più recentemente, avvalorata da una pronuncia del Consiglio di Stato⁴, la legge n. 20 attribuiva alla Corte dei conti il potere di auto-organizzarsi per l'esercizio delle sue funzioni di controllo, principio non privo di importanza, come si cercherà di chiarire, per un organo autorizzato sin da allora ad esprimersi sulla gestione sia dello Stato che degli altri enti autonomi oggi costituenti la Repubblica.

Ricordo, ancora, che di lì ad un anno, chiamata a pronunciarsi sulla compatibilità di tale costruzione con l'autonomia costituzionalmente tutelata delle Regioni, la Corte costituzionale ebbe a pronunciarsi con una sentenza (la n. 29 del 1995) che ormai fa tutt'uno con la legge n. 20, nel senso di costituire una sorta di breviario delle caratteristiche del controllo successivo, di tipo "collaborativo", esercitato dalla Corte, in quanto tale non soltanto inidoneo a limitare l'autonomia degli enti, ma inteso ad agevolarne il funzionamento istituzionale e la funzionalità operativa.

La sentenza riconosceva alla Corte dei conti, anzitutto, il ruolo di organo dello Stato-comunità (oggi: della Repubblica) e non dello Stato-governo, qualificandola garante neutrale ed indipendente degli equilibri della finanza pubblica e, in particolare, "della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, della efficienza e della economicità".

Rilevava, in secondo luogo (l'elencazione dei punti qualificanti è, ovviamente, di estrema sintesi), che un controllo avente ad oggetto non i singoli atti, ma l'attività amministrativa complessivamente considerata (nonché da eseguirsi avvalendosi della collaborazione dei controlli interni, con riferimento ai risultati raggiunti, in relazione agli obiettivi, e con valutazione comparativa dei costi, modi e tempi dell'azione amministrativa) non soltanto nettamente si differenziava dai controlli di legittimità altrimenti previsti, ma trovava autonomi ancoraggi costituzionali negli artt. 97, 28, 81 e 119 della Costituzione, norme la cui attuazione esige un'applicazione

³ In materia di controlli sugli enti a partecipazione o contribuzione statale, per la verità, il richiamo alla legge n. 259 del 1958 è stato dalla giurisprudenza della competente Sezione enti interpretato nel senso di ritenere applicabili le modalità del nuovo controllo (collaborativo) soltanto per quanto attiene ai più penetranti poteri istruttori riconosciuti dalla legge n. 20. Quest'ultima è per intero applicata dalla Sezione, invece, per il controllo sugli enti pubblici non soggetti alla legge n. 259 del 1958.

⁴ CdS, IV, n. 4833/2004, del 30 giugno 2004. La disposizione del decreto legislativo che ha interpretato l'originaria statuizione dell'art. 4 della legge n. 20/1994 è l'art. 3, comma 2, del d. leg.vo n. 286 del 1999. Sul potere di auto-organizzazione della Corte dei conti, v., anche, Corte cost., ordinanza 18 giugno 2003, n. 215, in Foro it., 2003, parte I, 2522.

tendenzialmente uniforme per tutte le pubbliche amministrazioni. Definiva conseguentemente il controllo “nuovo” istituito e generalizzato dalla legge n. 20 non come potere statale, contrapposibile alla autonomia regionale, ma come previsione di un compito essenzialmente collaborativo, svolto dalla Corte “quale organo ausiliario tanto dello Stato quanto delle Regioni e degli enti locali”, posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate. La sentenza, infine, respingendo il sospetto che il controllo stesso potesse estendere alle Regioni le note “forme del controllo contabile e di legittimità, esercitabili in forma autoritativa e sovrordinata”, sottolineava il carattere necessariamente successivo del controllo sulla gestione ed il suo esito esclusivo di referto da indirizzare agli enti interessati, allo scopo di stimolarne le azioni correttive, nel senso anche che l’eventuale rilevazione di pecche sul piano della correttezza contabile non altro poteva costituire che uno degli elementi di valutazione complessiva da segnalare.

2. Perché lasciare così ampio spazio ad eventi vecchi di un decennio, se questa relazione, in coerenza con il tema dell’intero Convegno, deve vertere sul nuovo sistema dei controlli quale emerge dalla riforma costituzionale del 2001, dalla legge n. 131 del 2003 e quale si prepara ad essere perfezionato dai decreti delegati da quest’ultima previsti? La risposta sembra facile: il sistema, nelle sue grandi linee, al di là di approfondimenti e perfezionamenti, taluni dei quali direttamente ascrivibili alla legge n. 131, non sembra avere subito, dal 1993/1994, mutamenti tali da esserne stravolto.

La riforma costituzionale ha direttamente abrogato gli artt. 125 e 130 della Costituzione, portando a compimento un’opera, già iniziata, di smantellamento dei controlli preventivi “gerarchici” nel panorama delle autonomie. Ha chiarito definitivamente, soprattutto in sede di legge attuativa, che, con il rispetto di principi generali ispirati ad esigenze di coordinamento, l’organizzazione dei controlli interni non può che essere affidata alle fonti di normazione dei soggetti autonomi interessati⁵. Per quanto riguarda, infine, i controlli successivi “esterni” sulla correttezza della gestione contabile e sulla sana gestione finanziaria, la legge n. 131, nel silenzio della riforma costituzionale, ha per intero confermato l’investitura della Corte dei conti, riconosciuta quale organo della Repubblica, garante degli equilibri finanziari, preoccupandosi semmai di rafforzare le caratteristiche del controllo “collaborativo” già individuate dalla giurisprudenza costituzionale nel 1995, sia con riferimento alla sua finalizzazione (supporto all’attività di controllo politico degli organi elettivi), sia per ciò che attiene alle modalità di esplicazione (programmazione e contraddittorio).

La tentazione è dunque quella di affermare che poco o nulla è in questo decennio mutato; ma, ovviamente, la questione non va posta in questi termini, se non altro perché un giudizio così apodittico non terrebbe conto di ciò che si è verificato nel panorama dei controlli, sopravvenuto alla legge n. 20 del 1994, prima della riforma

⁵ In tal senso, per gli enti locali, già disponeva la disciplina del T.U. 18 agosto 2000, n. 267.

costituzionale o nelle more della sua attuazione. Va al riguardo considerato, infatti, che, se mutamenti vi fossero stati, e fosse ravvisabile, da parte della legge n. 131 del 2003, un intento di conferma o di riavvicinamento alle posizioni emerse dalla riforma del 1993/1994 (intento che, almeno in parte, questa relazione cercherà di individuare), ciò fornirebbe all'interpretazione sistematica della nuova disciplina un filo rosso facilmente individuabile, una sorta di bussola utile a comprendere il perché di alcune scelte e a superare alcune apparenti ambiguità letterali.

Opinione di chi scrive, in conclusione, è che la legge n. 131 ha recato importanti novità, per comprendere le quali, tuttavia, occorre prima chiedersi quale evoluzione si è manifestata, prima e durante la nuova riforma, nella rappresentazione del sistema dei controlli.

E' utile subito avvertire che tale indagine preliminare riguarderà quasi esclusivamente il controllo successivo esterno sulla gestione delle autonomie regionali e locali, anche perché molti dei problemi in tale ambito affrontati hanno ricadute in materia di controlli interni. Per quest'ultimi, d'altra parte, ferma restando la constatazione di una insoddisfacente attuazione delle prescrizioni normative⁶, gli interrogativi odierni sembrano principalmente riguardare, da un lato, i rapporti con il controllo esterno, già enunciati dalla legge n. 20 del 1994 e ribaditi dalla legge n. 131, dall'altro i rapporti con i controlli direttamente esercitabili (o di fatto esercitati) dallo Stato sulla gestione degli enti ad autonomia costituzionalmente protetta.

Quanto al primo aspetto, occorre tener conto che il rapporto funzionale tra controlli interni e controllo (collaborativo) esterno agisce nell'ambito di meccanismi comunque finalizzati a coadiuvare il soggetto autonomo interessato. Problemi potrebbero nascere, pertanto, solo se il rapporto travalicasse la sfera di applicabilità dei controlli collaborativi. Assai diversa è la valutazione, invece, dei rapporti tra controlli interni e controlli statali, al cui proposito sembra oggi ravvisabile, come si vedrà, una tendenza a "esternalizzare" parzialmente l'attività degli organi di controllo interno, sotto certi profili con il rischio di contrapporli agli enti nell'interesse e nell'ambito dei quali essi agiscono.

Non merita poi d'essere ulteriormente approfondito, in questa sede, il tema dei controlli preventivi di legittimità su singoli atti delle autonomie: undici anni or sono, sulla base di disposizioni già intervenute e riassumendo opinioni largamente diffuse, ebbi a scrivere che le norme costituzionali sui controlli "gerarchici" relativi agli atti regionali e degli enti locali null'altro erano che un mero simulacro. La riforma costituzionale ha abrogato gli artt. 125 e 130 della Costituzione e, a detta di tutti gli interpreti, la disciplina eventuale di controlli di legittimità su atti non potrebbe oggi derivare che da libere scelte dei soggetti interessati. Ciò vale, con i limiti specificati,

⁶ Nei confronti dello stato di attuazione dei controlli interni nell'ambito statale (cfr. secondo e terzo rapporto del Comitato tecnico-scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato, nonché Relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2003, vol. I, pagg. 182 ss.), forse meno insoddisfacente, ma degna tuttora di considerazioni largamente critiche, risulta la situazione negli enti regionali e locali. Al riguardo, si vedano le relazioni della Sezione delle autonomie sugli andamenti generale della finanza regionale e territoriale negli esercizi 2002 e 2003, deliberate il 23 giugno 2004 (nn. 9/2004 e 10/2004). Su "I controlli interni nelle autonomie locali e funzionali", con ampia bibliografia, v. da ultimo A. Tonetti, in *Gior. dir. amm.*, n. 8/2004.

per i controlli preventivi interni, ma anche per eventuali controlli esterni⁷, teoricamente affidabili alla Corte dei conti o ad organi parimenti indipendenti. Va però avvertito che le Regioni a statuto speciale per le quali un affidamento del genere era già disposto hanno ritenuto in materia applicabile l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nel senso di un'automatica soppressione di tali controlli quale conseguenza dell'abrogazione dell'art. 125 Cost.⁸.

3. Nella seconda metà degli anni Novanta, le norme intervenute con effetti, diretti o indiretti, sui controlli, hanno confermato e rafforzato le linee generali della riforma del 1993/1994, nel cui disegno il potenziamento dei controlli di risultato obbediva a logiche più generali, che rivoluzionavano per intero la concezione dell'attività amministrativa, collocando al centro di quell'universo il cittadino, anziché il potere pubblico, e concentrando l'attenzione sull'attività quale "servizio". Negli anni seguenti tali affermazioni "di cornice" hanno avuto sin troppe conferme, assurgendo anche a rango di principi costituzionali, e sono venute a combinarsi con gli effetti della progressiva spinta al rafforzamento del sistema delle autonomie⁹, culminato infine nella riforma costituzionale del Titolo V.

Con quest'ultima, come rileva D'Auria, nella voce "Controlli" del Trattato di diritto amministrativo 2003¹⁰, al vecchio primato dei controlli esterni di legittimità su atti è venuto per intero a sostituirsi un sistema che vede un rafforzamento ed una moltiplicazione dei controlli interni, tuttora in via di progressiva estensione, secondo le classificazioni introdotte dal d. leg.vo n. 286 del 1999, nonché la definitiva conferma di un controllo esterno e successivo sulla gestione dei bilanci, esercitato da un organo neutrale con modalità di tipo "collaborativo". La prevalenza dei c.d. controlli di risultato può dunque dirsi oggi assoluta, in coerenza non soltanto con

⁷ L'opinione che sembra prevalente (cfr. Indagine conoscitiva del Senato, 1° Comm. perm, sugli effetti nell'ordinamento della riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione, 2001) è che l'abrogazione degli artt. 125 e 130 abbia fatto venir meno la precedente copertura costituzionale e comportato il superamento immediato della precedente legislazione ordinaria, ma non impedisca che, quanto meno per singole materie, esigenze dotate di ancoraggio costituzionale possano in futuro suggerire la reintroduzione di controlli esterni di legittimità. Sul tema, v., ampiamente, G. Sciullo, "Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale", in *Gior. dir. amm.vo*, n. 8/2002.

⁸ Sarà compito degli storici, più che dei giuristi, decidere se su tale scelta non abbiano anche influito miopi indirizzi interpretativi adottati dalla Corte, volti nell'immediato ad estendere l'area di applicabilità del controllo preventivo. In materia, ad esempio, di atti aventi rilievo comunitario, il controllo era stato in via interpretativa esteso al di là della sfera dell'indirizzo e della programmazione, sino a comprendere l'esame anche degli atti gestionali e di mera portata esecutiva, fatti soltanto salvi i mandati di pagamento. Nella realtà, la soggezione al controllo della Corte degli atti di alcune Regioni ad autonomia speciale era frutto di assimilazione al regime applicabile agli atti dello Stato, segno dunque di maggiore autonomia, non di subordinazione.

⁹ Ci si riferisce alle anticipazioni della legge n. 142 del 1990, alle riforme diseguate, seppur non del tutto attuate, dalla legge n. 537 del 1993, al c.d. federalismo a Costituzione invariata poi realizzato dalla legge "Bassanini" (n. 59 del 1997) e dal decreto legislativo n. 112 del 1998.

¹⁰ A tale voce (S. Cassese – a cura di -Trattato di diritto amministrativo, 2° ed., Giuffrè, Milano, 2003, Diritto amministrativo generale, Tomo II) questa relazione rinvia anche per ciò che riguarda un esauriente panorama bibliografico in materia di controlli.

quella che è stata definita cultura della valutazione, ma anche con la cultura della “responsabilità”, che proprio nei controlli trova una delle sue più immediate manifestazioni.

Scavando nella paradossale conclusione dalla quale si è partiti, secondo cui poco o nulla sarebbe mutato nell’ultimo decennio, troviamo tuttavia che i nodi del mutamento effettivamente intervenuto dopo la riforma del 1994 passano tutti attraverso una potenziata considerazione delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Da un lato, infatti, il trionfo dei controlli di risultato e la spinta verso il federalismo hanno ambedue contribuito ad agevolare il policentrismo e la moltiplicazione dei controlli, in funzione anche della mutevolezza e del tecnicismo dei parametri da adottare, rendendo dunque manifesta l’esigenza di garantire una tendenziale uniformità delle valutazioni. Dall’altro, al dispiegarsi delle responsabili scelte delle autonomie sono venute sempre più a contrapporsi, con lo stringersi dei vincoli comunitari, esigenze esterne di equilibrio finanziario che spingono anch’esse verso un riaccostamento del sistema dei controlli.

Tutto ciò ha portato a sottolineare l’essenzialità di un coordinamento finanziario garantito da controlli “di limite” (ovvero “di sistema”); a differenziare quest’ultimi dai controlli “gestionali” di risultato, e/o “collaborativi”; a ricercare difficili e nuovi equilibri tra coerenza dei controlli ed autonomia dei soggetti che compongono lo Stato federale.

Non è dunque casuale che, in materia di controlli, il punto focale del sistema instaurato dalla riforma costituzionale, anche e soprattutto dopo la legge n. 131, è identificabile nei controlli che lo Stato può (e in qualche misura deve) esercitare sulle autonomie, talvolta secondo formule e procedure pattizie costituzionalmente ineccepibili, stante l’equi-ordinazione dei soggetti coinvolti e la teorica reciprocità delle verifiche, ma, altre volte, in base a leggi statali sinora ritenute ammissibili dalla Corte costituzionale¹¹, a prescindere anche da un regime convenzionale e senza contropartite a favore delle Regioni ed enti locali.

Il problema della compatibilità tra federalismo e controlli dello Stato, sul quale gli attuali e primi orientamenti della Consulta andranno probabilmente perfezionati (tanto più nella prospettiva di una definitiva attuazione del federalismo fiscale), riguarda in altre parole i controlli statali “diretti” (o, secondo alcuni, “sostitutivi”)¹², che, per esigenze di coordinamento finanziario, si aggiungono non soltanto ai controlli gestionali effettuati in via neutrale ed esterna dalla Corte dei conti, ma anche ai controlli “di sistema” organizzati in forme convenzionali (patti di stabilità e accordi finanziari vagliati dalle Conferenze Stato-Regioni o unificata; verifiche, anche in tema di spesa sanitaria, da effettuarsi in contraddittorio e su “tavoli comuni”, di verifica o di monitoraggio).

Connesso a tale problema può ritenersi quello, del quale si è già fatto cenno, della finalizzazione aggiuntiva ad esigenze generali di coordinamento della finanza

¹¹ Soprattutto, sentenze n. 376/2003 e n. 4/2004.

¹² Il presente contributo non si riferisce, perché estranei alla materia dei controlli, agli interventi più propriamente sostitutivi attivabili dal Governo nei confronti delle autonomie.

pubblica e tutela degli equilibri di bilancio dell'azione di (alcuni degli) organi di controllo interno degli enti autonomi, non soltanto attraverso rafforzamenti del rapporto funzionale che lega i sistemi di controllo interno a quello gestionale svolto dalla Corte dei conti¹³, ma anche al di fuori di tale tramite, con espliciti collegamenti con controlli di tipo sanzionatorio.

4. La tendenza dottrinarica e legislativa ad una nuova valorizzazione dei controlli di limite non ha nel tempo mancato di esplicare effetti (ed è questa la novità effettivamente riscontrabile rispetto alla situazione creatasi con la legge n. 20 del 1994 e la sentenza n. 29 del 1995), anche all'interno della figura di controllo da quest'ultime unitariamente disciplinata (controllo successivo sulla gestione, di carattere collaborativo). In tale ambito, soprattutto nei tempi più immediatamente a ridosso dell'emanazione della legge n. 131, è venuta infatti ad emergere e a consolidarsi una distinzione tra controllo di tipo gestionale e controllo (anch'esso successivo) di regolarità contabile.

La legge n. 20 non aveva al riguardo tracciato steccati di separazione, come si è visto, disponendo che il controllo successivo sulla gestione e sul patrimonio delle pubbliche amministrazioni da un lato verificasse la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa, dall'altro accertasse la rispondenza dei risultati dell'azione medesima agli obiettivi, valutandone comparativamente costi, modi e tempi. Nel respingere il sospetto di un'incompatibilità tra tali disposizioni e l'autonomia regionale (e degli enti territoriali), la sentenza della Corte costituzionale del 1995 aveva addirittura calcato la mano soprattutto sugli aspetti meramente "gestionali" del controllo in questione (valutazione dell'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa), dichiarando che lo stesso "può comportare" accertamenti sulla legittimità e regolarità della gestione, ma che la rilevazione di eventuali illegittimità o scorrettezze (o il cattivo funzionamento dei controlli interni) "può essere assunto" a elemento, o indizio, nell'ambito della complessiva e collaborativa valutazione compiuta nell'interesse del soggetto controllato e volta a stimolarne le doverose reazioni.

¹³ La bozza di relazione del Comitato di indirizzo e coordinamento tecnico-scientifico per l'attuazione della delega di cui all'art. 2 della legge 5 giugno 2003, n. 131, prevede che la prevenzione generale delle irregolarità finanziarie potrebbe essere resa più agevole dalla creazione di un raccordo sistematico tra l'organo di controllo esterno e l'organo interno di revisione, il quale dovrebbe, pertanto, operare nell'osservanza di indirizzi e di parametri uniformi annualmente indicati dalla Corte dei conti. In tal senso s'erano anche mossi i suggerimenti espressi dal Presidente della Corte nel corso di un'audizione richiesta dal Comitato. Si ribadisce che problemi di costituzionalità potrebbero eventualmente emergere ove il collegamento funzionale tra controlli interni e controllo esterno travalicasse l'ambito di "collaboratività" di quest'ultimo. Si aggiunge, peraltro, che il recente decreto-legge n. 168 del 2004, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 191/2004, prevede all'art. 1, commi 4, 5 e 9, l'affidamento di compiti di tipo ispettivo ai controlli interni di gestione (oltre che a quelli di revisione), nella prospettiva sia della trasmissione "alla Corte dei conti" dei relativi referti (alla Corte devono altresì essere "preventivamente comunicate" alcune direttive adottate dagli enti per il contenimento della spesa), sia dell'attivazione, espressamente evocata, dei meccanismi di responsabilità per danno erariale.

In coerenza con tali principi, anche a livello dottrinario l'espressione "controllo gestionale" (o controllo funzionale) è stata nell'immediato e generalmente utilizzata come sinonimo di controllo successivo sulla gestione, senza problemi di distinzione e, tanto meno, di contrapposizione, con il controllo di regolarità contabile¹⁴.

La situazione risultava però cambiata all'epoca in cui, intervenuta già la legge costituzionale n. 3 del 2001, era in preparazione la legge di attuazione poi divenuta la n. 131 del 2003. Nel silenzio della riforma costituzionale in tema di controlli successivi, la maggior parte della dottrina, le dichiarazioni degli esponenti politici più tecnicamente preparati e impegnati nella discussione parlamentare, e quelle delle autorità, esperti e docenti consultati nella fase di preparazione della legge, concordavano nel distinguere nettamente le due facce del "vecchio" e onnicomprensivo controllo sulla gestione. A prescindere dalla discussione (allora assai importante, ma che oggi ha perso di significato), sulla residua applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica desumibili, in materia di controlli, dalla legge n. 20 del 1994, la maggioranza delle opinioni riteneva non soltanto coerente con le nuove norme costituzionali e con il rafforzamento delle autonomie territoriali diverse dallo Stato, ma addirittura necessario, a garanzia anche delle autonomie medesime, il loro assoggettamento a controlli di regolarità contabile, soprattutto in relazione al rispetto degli equilibri finanziari previsti dal patto di stabilità interno e pretesi dalla partecipazione all'Unione Europea.

Sulla necessità di affidare tali compiti di controllo esterno alla Corte dei conti, già consolidatasi nel ruolo di organo dello Stato-comunità con funzioni di garanzia in materia di equilibri della finanza pubblica, v'era un'aggiuntiva unanimità di vedute, anche da parte del mondo delle autonomie, che correttamente vedeva in ciò un doveroso parallelismo con il sistema direttamente disciplinato, per lo Stato, dall'art. 100 della Costituzione, e, probabilmente, confidava anche nella neutralità di un controllo tecnico eventualmente opponibile a quello esercitabile direttamente dallo Stato.

Altrettanto unanimemente (o quasi), tuttavia, si riteneva al più possibile, ma per nulla affatto obbligatorio, nel nuovo sistema costituzionale, affidare alla Corte (o ritenere ad essa già affidati, ai sensi della legge n. 20) anche compiti di controllo meramente "gestionale", attinenti alle valutazioni di efficienza, efficacia ed economicità della gestione delle autonomie¹⁵. Si riteneva, infatti, che la materia in questione dovesse

¹⁴ Cfr., ad esempio, G. D'Auria, voce "Controlli" del Trattato di diritto amministrativo del 2000 (S. Cassese, a cura di, Giuffrè-Milano, Diritto amm.vo generale, Tomo II); G. Vesperini, *ivi*, "Le regioni e gli enti locali": A. Brancasi, "Autonomie locali e sistema dei controlli", in Atti del Convegno di Perugia, del 9/10 ottobre 1994, su "Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica", Banca d'Italia 2000; M. Carabba, "La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa", in Riv. Trim. dir. pubbl. 1994, 955 ss. Ad essi sia consentito aggiungere F. Battini, "Il controllo gestionale in Italia", in Riv. Trim. dir. pubbl., 1998, 2, 447 ss. Al controllo di gestione, implicitamente esteso ai profili di regolarità contabile, si riferiva (e continua a riferirsi) anche l'art. 2 del regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo della Corte di cui alla deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite. Una visione diversa è dato più tardi cogliere, ad esempio in E.F. Schlitzer e A. Baldanza, "Il controllo di regolarità amministrativa e contabile", in E.F. Schlitzer (a cura di), "Il sistema dei controlli interni", Giuffrè, Milano, 2002.

¹⁵ V., in materia, il *paper* di Astrid "La riforma del Titolo V della Costituzione e i problemi della sua attuazione"; nonché, tra gli altri, G.C. De Martin, "Corte dei conti e sistema delle autonomie: attualità del

ritenersi affidata alle scelte normative dei soggetti interessati, la cui rafforzata autonomia comportava la non vincolatività del precedente sistema. Lo stesso Presidente della Corte dei conti, tra l'altro noto cultore dei controlli sulle autonomie regionali e territoriali, enumerava, nella sua audizione presso il Senato della Repubblica (1° Commissione, 31 ottobre 2001), i motivi che rendevano opportuno l'affidamento alla Corte di tale tipologia di controllo (motivazioni soprattutto attinenti alla uniformità dei criteri e parametri di valutazione ed alla comparazione con le esperienze di altri paesi federali), ma sottintendeva la conformità a Costituzione di diverse eventuali soluzioni.

5. Può ritenersi in definitiva comprovato che i vincoli europei in materia di equilibri finanziari e l'esigenza di contromisure alla moltiplicazione dei centri decisionali hanno concorso ad individuare sul finire degli anni Novanta, a livello dottrinario, ma sulla base anche di precise disposizioni normative nel frattempo intervenute, una autonoma tipologia di controllo successivo "di regolarità contabile", ispirato ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica, distinta dal controllo meramente gestionale (o semplicemente "gestionale", come è ormai spesso designato) e addirittura ad esso contrapponibile, secondo alcune opinioni, in ragione della collaboratività propria (unicamente) di quest'ultimo.

Sull'emergere di tale distinzione, o addirittura contrapposizione, hanno influito molti fattori, tra i quali, fondamentale può ritenersi il riflesso esercitato dalla riforma dei controlli interni (d. leg.vo n. 286 del 1999, per alcuni aspetti ispirato a norme preesistenti nell'ordinamento degli enti locali), che non soltanto ha distinto con chiarezza i controlli di regolarità amministrativa e contabile dagli altri controlli interni dedicati alla valutazione dei risultati (controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, controllo strategico-direzionale), ma addirittura ha sancito, con varie sfumature di obbligatorietà, il divieto di inquinare la distinzione tramite affidamento ai controlli di risultato anche di compiti propri dei controlli di regolarità¹⁶.

ruolo della Corte dei conti", in Atti incontro del 4 dicembre 2002, Roma, Palazzo Montecitorio; v., altresì, agli atti della citata Indagine della 1a Comm. Perm. Senato, audizioni A. Baldassarri (24 novembre 2001), A. Romano e A.R. Tassoni (28 novembre 2001). Ufficiali prese di posizione da parte della Corte dei conti possono rinvenirsi nel parere n. 2/2002, del 22 maggio 2002, reso dalle Sezioni riunite sul disegno di legge poi divenuto legge n. 131, che espressamente distingue un "controllo di garanzia finanziaria", avente ad oggetto gli equilibri finanziari, da quello "collaborativo" affidato alle Sezioni regionali della Corte, nonché nella Premessa alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001.

¹⁶ La disposizione (art. 1, comma 2, lettera e)), intendeva bloccare una tendenza, già all'epoca percepibile, di rendere i controlli interni in qualche misura indifferenti rispetto alla funzionalità degli enti e di farne una sorta di sistema di allarme idoneo a consentire l'intervento "esterno" (e sanzionatorio) di altri soggetti. Appena un anno dopo la razionalizzazione del sistema dei controlli interni, disegni di legge poi non pervenuti ad approvazione proponevano, ad esempio, l'affidamento ai controlli interni di gestione e di valutazione strategica di compiti ispettivi in materia di correttezza, sotto profili anche penalistici, dei comportamenti degli amministratori. In tale chiave, di sottolineatura e salvaguardia delle finalità proprie dei controlli interni "di risultato", andava altresì letta la disposizione del d. leg.vo n. 286, analoga a quella ora adottata, ad altri fini, dalla legge n. 131, di esclusiva finalizzazione dei referti agli organi di vertice degli enti interessati. La disposizione stessa è stata ora soppressa dal citato decreto legge n. 168 del 2004.

Altro fattore che ha probabilmente influito sull'emergere della differenziazione tra le due tipologie di controllo risiede nella giurisprudenza costituzionale relativa al potere della Corte dei conti di sollevare questioni di costituzionalità in ordine alle leggi da applicare ed all'affermazione secondo cui l'esercizio del controllo successivo di tipo "collaborativo" non si presta ad assimilazioni con un giudizio¹⁷. Ciò nel senso che la costruzione di un controllo successivo "di limite" avente ad oggetto la sola regolarità contabile e da svolgersi con modalità non collaborative, potrebbe consentire di riproporre la questione in termini diversi e con diverso esito, anche con riferimento al controllo di regolarità contabile effettuato sui consuntivi regionali o locali.

L'enuclearsi del controllo di regolarità contabile quale autonoma forma di controllo sulla gestione delle autonomie non ha mancato, d'altronde, di influenzare anche le classificazioni adottate dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, a fine anni Novanta, in sede di determinazione dei criteri generali di programmazione dell'attività di controllo¹⁸. Premesso, al riguardo, che la concezione del controllo gestionale della Corte come attuativo dei principi costituzionali in materia di finanza pubblica e di attività amministrativa conduce ad orientarne la concreta esperienza sia verso la tutela e la garanzia oggettiva dell'ordinamento, sia verso la funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e dei Consigli regionali, le Sezioni riunite hanno più precisamente individuato il significato istituzionale del controllo sulla gestione anche con riferimento alla Costituzione fiscale europea (art. 104 C, Trattato UE; Protocollo sui disavanzi eccessivi; Patto di stabilità e crescita europeo) ed hanno teorizzato uno sviluppo delle funzioni di controllo secondo tre livelli decisionali¹⁹. Ma al di là di tale tripartizione, e non invece all'interno di ciascun livello della "scala dimensionale" dei controlli gestionali, hanno collocato il controllo di regolarità amministrativa e contabile (c.d. "*auditing* finanziario-contabile"), finalizzato ad attestare la affidabilità e la attendibilità della contabilità delle amministrazioni e la conformità a legge e regolarità delle procedure amministrative e contabili.

E' giusto considerare che tale costruzione ha tenuto anche conto che, per quanto attiene allo Stato (ma anche per alcune Regioni a statuto speciale), la decisione sul rendiconto generale si articola in un vero e proprio giudizio di "parificazione", cui non può negarsi la funzione di *auditing* finanziario-contabile, nonché in una relazione, cui è agevole riconoscere la qualità di prodotto del controllo "gestionale". Ma va ricordato che, per altre funzioni esercitate dalla Corte, e, in particolare, per i referti da rendere sui rendiconti regionali, l'assenza di una preliminare o contestuale

¹⁷ C. cost., n. 335 del 1995.

¹⁸ Cfr., ad esempio, deliberazioni SS.RR. n. 2/99/SR/Conte., del 9 dicembre 1998-12 gennaio 1999; n. 3/2000/Conte., del 21-31 gennaio 2000; n. 4/2000/Conte., del 13-29 dicembre 2000.

¹⁹ Le Sezioni riunite hanno distinto un livello 'macro', attinente alle decisioni strategiche sul quadro generale del sistema sociale ed economico, un livello 'meso', relativo alle decisioni sulle politiche pubbliche settoriali e sostanzialmente riferibile all'attuazione delle scelte contenute nelle leggi di programma, nei programmi di settore, nelle direttive e negli atti di indirizzo politico degli organi di Governo, ed infine un livello 'micro', che ha ad oggetto le scelte connesse agli aspetti gestionali dell'azione amministrativa e che si esprime in termini di misurazione e valutazione dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

fase di “giudizio” ha comunque portato a distinguere, nell’ambito della stessa funzione referente, una fase (o un settore) della relazione specificamente e/o prevalentemente dedicata agli esiti del controllo di regolarità contabile ed alla verifica degli equilibri finanziari. Prima ancora che la legge n. 131 fosse applicabile, alcune Sezioni regionali, in attuazione dei ricordati indirizzi delle Sezioni riunite e sulla base, anche, di altri documenti interni da quest’ultime provenienti, hanno infatti scisso in due parti o due fasi la relazione sul rendiconto regionale, dapprima ponendo a disposizione del Consiglio regionale, in vista dell’approvazione del rendiconto, valutazioni tendenzialmente attinenti alla affidabilità e attendibilità dei dati contabili, nonché al rispetto dei vincoli relativi agli equilibri di bilancio; e, successivamente, esprimendo allo stesso Consiglio, ma anche alla Giunta ed all’amministrazione, valutazioni sull’attuazione delle politiche di bilancio o su specifici settori gestionali. Scelte analoghe sono state d’altra parte adottate dalla Sezione enti locali (poi Sezione autonomie, oggi “Sezione delle autonomie”), che successivamente alla legge n. 20 del 1994 ha suddiviso la sua annuale relazione, precedentemente unica, in due tronconi, il primo attinente agli andamenti finanziari, il secondo relativo agli andamenti gestionali²⁰. E soluzioni non dissimili potrebbero essere presto prese in considerazione anche per lo Stato, ove si consideri che il giudizio di parificazione ha nel frattempo perduto le sue originarie finalità (confronto dei dati con quelli risultanti dalle scritture tenute o controllate dalla Corte), e che le stesse Sezioni riunite, nel referto sul rendiconto del 2003²¹, hanno proposto modifiche legislative idonee a distinguere, nell’ambito delle future relazioni, una parte più decisamente investita di funzioni di *auditing* contabile, ed un’altra indirizzata alla valutazione dei dati in termini di risultati.

6. Le considerazioni ora svolte hanno soltanto lo scopo di far comprendere come la legge n. 131 si sia trovata di fronte a due distinte tipologie di controllo esterno esercitabili sulla gestione delle autonomie e ad una riforma costituzionale del Titolo V che, da un lato, rendeva nella sostanza ineludibile l’affidamento della prima tipologia alla Corte dei conti, in nome di riconoscibili esigenze di coordinamento della finanza pubblica; ma che, dall’altro, certamente consentiva di demandare ad autonome scelte dei soggetti autonomi l’eventuale disciplina di un controllo “esterno” di tipo gestionale, in gran parte avente ad oggetto profili già valutati dal sistema dei controlli interni (a parte, ovviamente, la valutazione del funzionamento di quest’ultimi).

La legge stessa ha in un certo senso avvalorato tale distinzione, dedicando a ciascuna delle due tipologie di controllo un separato periodo nell’ambito del comma 7 dell’art. 7; ma ha ritenuto di affidare alla Corte dei conti, con alcune importanti specificazioni e con il consenso delle autonomie, anche la seconda delle due funzioni di controllo. Problemi di armonizzazione tra i due periodi del comma 7 derivano da alcune innegabili ambiguità di formulazione, che possono effettivamente far pensare ad un

²⁰ Cfr. F. Balsamo: “I controlli della Corte dei conti sulla gestione delle autonomie territoriali: dalla Sezione enti locali alla Sezione delle autonomie”, in *Rivista Corte dei conti*, n. 6/2003, 287.

²¹ Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2003, vol. I, Premessa.

controllo sugli equilibri finanziari sottratto agli obblighi di esercizio in via collaborativa. Ma non va in materia dimenticato che il conseguente problema interpretativo non riguarda la sola organizzazione del controllo da parte della Corte dei conti, ma implica profili di portata istituzionale, attinenti al rispetto delle autonomie ed alle caratteristiche, sotto profili di compatibilità costituzionale, di un controllo di regolarità contabile ispirato ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 7, comma 7, della legge n. 131, individua separatamente, come si è detto, le due funzioni di controllo, intestando la prima alla Corte dei conti *tout court*, (così sottintendendo che un esito necessario del controllo di regolarità contabile sugli equilibri di bilancio delle autonomie, riferito anche al patto di stabilità interno ed ai vincoli provenienti dalla partecipazione europea, debba essere un referto al Parlamento nazionale da parte di una struttura unica e centrale della Corte); ed intestando invece direttamente ed esclusivamente alle Sezioni regionali della Corte la seconda funzione (verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma statali e regionali, nonché controllo della "sana gestione finanziaria" degli enti locali e sul funzionamento dei controlli interni).

A proposito della funzione specifica così attribuita alle Sezioni regionali, la legge n. 131 espressamente richiama la natura collaborativa del controllo e la sua finalizzazione a referti indirizzati "esclusivamente" agli organi elettivi interessati. I commi 8 e 9 dello stesso art. 7, inoltre, individuano "ulteriori forme di collaborazione", anche di natura consultiva, attivabili dalle Sezioni regionali a richiesta degli enti regionali e territoriali e prevedono che la composizione delle stesse Sezioni possa essere integrata, a spese delle Regioni interessate, da due membri, rispettivamente designati dalla Regione e dal Consiglio delle autonomie locali, e che, quantomeno in via temporanea, le Regioni possano anche concorrere con proprio personale comandato al funzionamento ottimale delle Sezioni.

Tale scelta, dettata dall'esigenza di approntare per Regioni ed enti locali uno strumento di controllo neutrale, destinato ad agire nell'ambito ed in funzione di ciascuno dei soggetti autonomi interessati, ma con l'intento anche di consentire, stante l'unicità del soggetto intestatario, l'applicazione di criteri di valutazione omogenei e comparabili su tutto il territorio nazionale, costituisce con ogni evidenza una soluzione di accettabile compromesso rispetto alla pur possibile costruzione di diversi ed aggiuntivi organismi regionali (e locali) di controllo esterno. La legge, tuttavia, ha inteso controbilanciare l'attribuzione della funzione qui discussa alla Corte dei conti con una puntigliosa ed espressa conferma delle prerogative del controllo "collaborativo" esaminate ed individuate dalla sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale: obbligatoria (ed esclusiva) competenza delle Sezioni regionali, integrabili con componenti designati da parte delle autonomie; collaboratività del controllo, conseguentemente soggetto ai vincoli della previa programmazione delle iniziative e del contraddittorio con i soggetti prescelti; rapporto con i controlli interni, anch'essi e per definizione finalizzati ad ottimizzare l'attività dell'ente; sua esclusiva finalizzazione a referti indirizzati agli organi elettivi di volta in volta interessati; possibilità, come si è visto, di altre forme di collaborazione.

Su tali prerogative, seppur qui sinteticamente ricordate, è opportuno ricordare che la programmazione del controllo collaborativo non ha funzione assimilabile a quella degli istituti c.d. di garanzia, ma ha (soprattutto) la finalità di rendere conoscibili e trasparenti i criteri di scelta dei soggetti presso i quali indirizzare le verifiche, funzione tanto più indispensabile allorché i soggetti stessi (province, comuni, comunità montane) siano dotati di autonomia politica. Ciò mentre l'esclusiva finalizzazione dei referti ai Consigli regionali e comunali o provinciali non sottintende forme di segretezza (i referti sono di norma pubblicati dalla Corte su Internet), ma sottolinea opportunamente che il controllo collaborativo non può e non deve porsi direttamente fini "sanzionatori", o comunque diversi da quello, istituzionalmente unico (o almeno prevalente), di porre gli organi del soggetto autonomo in grado di ovviare alle disfunzioni o anche alle irregolarità eventualmente segnalate.

7. I due periodi in cui si suddivide il comma 7 sembrano tracciare, secondo una prima ed affrettata lettura, una linea di confine netta tra controllo di regolarità contabile, esercitabile da una struttura centrale della Corte e volto a segnalare al Parlamento nazionale eventuali rischi negli equilibri della finanza pubblica, e controllo "sulla gestione", esso soltanto da esercitare con modalità collaborative, svolto dalle Sezioni regionali della Corte e finalizzato ad agevolare il controllo politico degli organi elettivi regionali, comunali o provinciali.

Nella realtà, tuttavia, tale preteso criterio "contenutistico" (ed organizzativo) di distinzione tra i due controlli non risulta accettabile, per la fondamentale ragione che le Sezioni regionali della Corte sono chiamate a pronunciarsi (anche) sui profili di regolarità contabile cui si riferisce il primo dei due periodi del comma 7.

Ciò è sufficientemente chiaro per le Regioni, dal momento che la verifica del rispetto delle leggi statali e regionali di principio e di programma (tra le quali vanno comprese la legge finanziaria e quella di approvazione del bilancio regionale), richiamata dal secondo periodo dello stesso comma 7, non può ovviamente prescindere da valutazioni riguardanti il rispetto di quegli equilibri di bilancio che le leggi stesse pretendono, anche con riferimento al patto di stabilità interno ed ai vincoli comunitari. Anche prima della legge n. 131, d'altra parte, le Sezioni regionali (e, prima che esse fossero costituite, i Collegi regionali di controllo) si esprimevano annualmente sui rendiconti generali regionali, in applicazione dell'analogia formula adottata dalla legge n. 20 del 1994, con valutazioni espresse in termini di regolarità contabile, oltre e prima che in termini di controllo sui risultati della gestione.

Ma che il controllo di regolarità contabile competa alle Sezioni regionali anche per ciò che riguarda gli enti territoriali può ritenersi altrettanto evidente ed indiscutibile, posto che la verifica della "sana gestione finanziaria", cui fa espresso riferimento il secondo periodo del comma 7, non può che assumere a presupposto una valutazione di regolarità contabile, esposta in termini di attendibilità, affidabilità e trasparenza dei dati di rendiconto. L'espressione "sana gestione finanziaria", d'altra parte, risulta in

sensu analogo utilizzata anche dal diritto europeo: art. 248, c.2, (ex 188C), del Trattato²².

Occorrerebbe poi aggiungere, indulgendo a considerazioni apparentemente empiriche, che il giudizio di regolarità contabile può il più delle volte emergere da accertamenti specifici, non consentiti dalla semplice lettura e/o elaborazione dei dati finanziari, e tali da pretendere analisi “sul campo” delle scelte gestionali concretamente adottate dall’ente interessato²³. Può in sostanza dirsi che tali accertamenti specifici vertono su una sorta di materia intermedia, di certo precludendo all’approfondimento di profili di regolarità contabile (controllo di limite), ma anche confinando e parzialmente sovrapponendosi a verifiche, di tipo “collaborativo”, sulla sana gestione finanziaria.

Al di là, comunque, di tali osservazioni, sta di fatto che l’armonizzazione tra le due esaminate disposizioni del comma 7 non può portare alla conclusione che i controlli sugli equilibri finanziari sono estranei ai controlli di tipo “collaborativo”: ciò non soltanto perché ai controlli di regolarità devono provvedere, come si è appena visto, le Sezioni regionali, a carico delle quali la collaboratività è prevista espressamente dalla legge n. 131, ed addirittura potenziata; non soltanto perché essi pretendono, di fatto, verifiche “*in loco*” che, se avulse da un contesto collaborativo, darebbero luogo a compromissione delle sfere di autonomia; ma, soprattutto, perché è impensabile che l’accordo tra Stato ed autonomie abbia dato luogo, dopo il potenziamento da quest’ultime conquistato sul terreno costituzionale, ad una legge di attuazione tale da diminuire le cautele cui la sentenza n. 29 della Corte costituzionale subordinava, già nel vecchio ordinamento, la compatibilità dei controlli della Corte, tanto di regolarità contabile che gestionali.

Deve essere chiaro, in altre parole, che la legge n. 131 ha preso atto della distinzione emersa tra controlli di regolarità e controlli gestionali (e, per alcuni aspetti, ne ha tratto conseguenze); ma che ha al riguardo ribadito l’impostazione di base della legge n. 20/1994, secondo cui il controllo successivo sulla gestione e sul patrimonio delle amministrazioni autonome, nella totalità dei suoi contenuti, resta “collaborativo”, in quanto prioritariamente finalizzato ad agevolare i compiti di indirizzo e controllo politico degli organi di vertice degli enti interessati.

Il problema dei rapporti tra referti delle Sezioni regionali, indirizzati alle autonomie, e referti al Parlamento sugli andamenti generali della finanza regionale e locale, è stato dalla legge demandato al potere di auto-organizzazione spettante alla Corte dei conti.

²² La riforma recente del diritto societario italiano chiama il collegio sindacale a vigilare “sull’osservanza della legge e dello statuto, sul rispetto dei principi di corretta amministrazione e in particolare sull’adeguatezza dell’assetto organizzativo, amministrativo e contabile adottato dalla società e sul suo concreto funzionamento”.

²³ Può farsi riferimento, a titolo di esempio, alla verifica delle situazioni debitorie delle aziende partecipate, ovvero all’analisi approfondita delle scelte adottate dall’Ente in tema di indebitamento, di cartolarizzazioni, e, in genere, in materia di “finanza creativa”.

8. La Corte ha promosso con encomiabile rapidità le modifiche regolamentari necessarie per l'attuazione della legge n. 131, tenendo anche conto dell'esigenza di evitare, nella organizzazione dei controlli, il rischio che possano gravare sulla stessa Regione o ente territoriale richieste reiterative di documenti e valutazioni da parte di più organi della Corte. In sede di modifiche regolamentari, inoltre, le Sezioni riunite della Corte hanno altresì considerato che la reale e principale novità apportata nel sistema dei controlli dalla legge n. 131 era ed è la legalizzazione, o addirittura la indiretta costituzionalizzazione, delle Sezioni regionali della Corte, precedentemente previste solo in via regolamentare, e l'affidamento, alle stesse, di un ruolo istituzionale di interfaccia con il mondo delle autonomie, grazie al rafforzarsi dei reciproci legami di collaborazione ed alla modificata e oggi peculiare composizione dei collegi decisionali (presenza di membri, designati dalle autonomie, aventi lo *status* dei Consiglieri della Corte, ma non utilizzabili in sedi diverse da quella originaria).

La nuova versione del regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo²⁴ ha in prima istanza "regionalizzato" la Sezione centrale che già precedentemente riferiva al Parlamento sulla finanza regionale e quella locale, chiamando a far parte di essa anche i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo. Ha poi chiarito che le funzioni di controllo della Sezione centrale stessa consistono nella redazione di referti al Parlamento sugli "andamenti generali" della finanza regionale e locale, così confermando la competenza delle Sezioni regionali a riferire agli organi rappresentativi delle autonomie su (tutti) gli aspetti specificamente riguardanti i singoli enti ad autonomia tutelata e lasciando anche supporre che i referti al Parlamento della Sezione centrale devono consistere in una coordinata rielaborazione dei risultati di un controllo, anche di regolarità contabile, esercitato in ambito regionale.

Alla nuova struttura centrale, addirittura definita "espressione" delle Sezioni regionali, sono stati infine affidati compiti di agevolazione del coordinamento (o meglio auto-coordinamento) delle autonome strutture regionali, al fine di omogeneizzare i parametri e le procedure di controllo, ed anche in materia di analisi "comparative"²⁵.

Non ancora coerenti del tutto con tale costruzione, che in materia di controllo sulle autonomie sembra confermare la competenza primaria delle Sezioni regionali, eventualmente rafforzate dalla disponibilità di risorse umane e materiali appostate presso la Sezione centrale, si sono poi rivelati i primi indirizzi di coordinamento in materia adottati dalla stessa Sezione delle autonomie, profondamente condizionati,

²⁴ SS.RR., deliberazione n. 2 del 3 luglio 2003, sostitutiva dell'art. 9 del regolamento approvato con deliberazione n. 14 del 2000.

²⁵ Analisi cioè da effettuare simultaneamente in tutte le Regioni, in modo da porre le Sezioni regionali in grado di riferire anche tenendo conto dei risultati di zone territoriali omologhe. Analisi del genere sono state negli anni passati effettuate in materia di sanità e di trasporti locali.

peraltro, dalla insufficienza delle risorse umane in atto a disposizione di alcune strutture regionali²⁶.

In materia di rapporti con le Regioni, la Sezione centrale ha correttamente previsto che le Sezioni regionali rendano ai Consigli regionali, prima che questi si pronuncino sui rendiconti generali, referti redatti in termini eminentemente finanziari, con approfondimento dei profili di regolarità contabile inerenti agli equilibri di bilancio, all'indebitamento, al rispetto del patto di stabilità interno. Di tali referti, cui possono ovviamente aggiungersi relazioni redatte in termini gestionali, dovrebbe "anche" tener conto la relazione della Sezione centrale sugli andamenti generali della finanza regionale. Ma è stato anche previsto che la struttura centrale si esprima tempestivamente, seppure in base a dati di cassa soltanto presunti, trasmessi dalle Regioni alle amministrazioni dello Stato, sul rispetto del patto di stabilità interno, e presenti pertanto al Parlamento la propria relazione tra maggio e giugno, prima, cioè, che i rendiconti regionali siano approvati e siano intervenuti i referti delle Sezioni regionali. Ciò comporta che il referto al Parlamento prenda a base, quanto ai dati di competenza, i rendiconti relativi all'esercizio ancora precedente rispetto a quello appena concluso.

In materia di enti locali, inoltre, la Sezione delle autonomie ha tenuto conto delle maggiori difficoltà derivanti dall'elevato numero dei soggetti, della non compiuta informatizzazione dei dati di rendiconto (che dovranno tra l'altro affluire presso il centro, salvo ad essere utilizzabili anche dalla Sezioni regionali), dell'imminente varo del decreto delegato previsto dalla legge n. 131, che, come si è rilevato, si accinge a raffigurare un controllo delle Sezioni regionali tendenzialmente di secondo grado, in quanto esercitabile attraverso i controlli interni delle autonomie territoriali.

Ciò ha portato alla temporanea deliberazione di mantenere intanto in vita la collaudata relazione della Sezione centrale (concernente i soli comuni con oltre 8.000 abitanti, oltre alle province e ad altre particolari tipologie di enti), in attesa di possibili orientamenti diversi per i controlli da eseguire, in ciascuna sede regionale, a decorrere dall'anno 2005.

9. Da questo panorama, tuttora in via di definizione, che tocca, come già detto, delicati profili istituzionali, emergono alcune conclusioni, che qui di seguito si riportano, a rischio di ripetere concetti già espressi, ma anche alcuni interrogativi.

a)A fronte di orientamenti volti non soltanto a distinguere, ma a contrapporre, nell'ambito del controllo successivo disciplinato dalla legge n. 20 del 1994, il

²⁶ Le Sezioni regionali, come nel testo si ripeterà, sono tuttora gravate di compiti che non attengono al controllo collaborativo sulla gestione delle autonomie. Tra questi, oltre ad adempimenti relativi alla parificazione del Rendiconto generale dello Stato, il controllo preventivo su atti delle amministrazioni periferiche dello Stato ed il controllo di legittimità, a successivo, sugli atti di liquidazione pensionistici, la cui emanazione è stata dalla legge demandata all'Inpdap, ma che, temporaneamente, per ritardata funzionalità dell'Istituto, continuano ad essere emanati dalle amministrazioni statali. La Sezione di controllo per la Toscana ha di recente deliberato la cessazione del controllo sugli atti pensionistici del ministero della pubblica istruzione, ma non è ancora noto l'orientamento assunto in materia delle altre Sezioni.

controllo di regolarità contabile da quello (meramente) gestionale, può ritenersi che la legge di attuazione della riforma costituzionale abbia fatto chiarezza sotto almeno tre profili. Da un lato essa ha confermato, sulla scia della legge “Cassese” e dell’interpretazione fornita nel 1995 dalla Corte costituzionale, che l’esercizio del controllo della Corte dei conti sulle autonomie tutelate deve comunque ritenersi “collaborativo”, in quanto prioritariamente finalizzato ad agevolare il funzionamento degli enti interessati. Conseguenza diretta di tale affermazione può anche ritenersi la possibilità di rafforzare i legami funzionali tra controllo esterno, così costruito, e sistema dei controlli interni.

Dall’altro, la legge ha consentito che l’esito del controllo di regolarità contabile, soprattutto per quanto attiene ai riflessi sugli equilibri di bilancio, abbia quale ricaduta anche un referto da rendersi al Parlamento nazionale, in termini di andamenti generali sulla finanza regionale e locale, in vista delle scelte e delle responsabilità che ad esso competono in materia di finanza pubblica.

Infine, (e soprattutto), la legge n. 131 ha istituzionalizzato la presenza di una rete di Sezioni regionali della Corte dei conti collocate ad ausilio delle autonomie regionali e degli enti locali, Sezioni la cui composizione è stata addirittura adattata, con l’integrazione di membri designati dal mondo delle autonomie.

b) Grazie a tali chiarimenti, alla abrogazione costituzionale dei controlli esterni di legittimità di tipo “gerarchico” ed alla riaffermazione di fondo della potestà di ogni soggetto autonomo di auto-organizzarsi il proprio sistema dei controlli interni, il problema della compatibilità tra controlli e autonomie si restringe, almeno teoricamente, ai soli controlli (c.d. sostitutivi) direttamente esercitabili dallo Stato o prescrivibili dalla legislazione statale in nome del coordinamento della finanza pubblica.

Non è questa la sede per un compiuto esame del problema, non a caso oggetto di svariate impugnative e di un certo numero di pronunce della Corte costituzionale²⁷. Va però sottolineato che la scelta di campo operata dalla legge n. 131 a favore di un controllo esterno (e, pertanto, neutrale) anch’esso ausiliario (come i controlli interni) dei soggetti dotati di autonomia, non appare a tutti garanzia sufficiente per costringere i soggetti stessi al rispetto degli equilibri finanziari. Di qui, in aggiunta alle ineccepibili soluzioni di tipo pattizio (patto di stabilità interno; accordi in materia di spesa sanitaria), e ad una serie di adempimenti direttamente imposti dalla legislazione statale, una riscontrabile tendenza a bilanciare la (apparente) “interiorizzazione” del controllo esterno con forme di “esternalizzazione” dei controlli interni. Costituirà probabilmente uno dei profili di costituzionalità in futuro da approfondire la possibilità di demandare ad organi di controllo interno dei

²⁷ La più notevole tra tali pronunce, la già citata n. 376 del 2003, si limita peraltro ad enunciare il problema, più che a risolverlo, ammettendo, da parte della legge statale, per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, la previsione di poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, purché però siano configurati in modo consono all’esistenza delle autonomie costituzionalmente tutelate e tali da non tradursi in attività di direzione o di indebito condizionamento delle stesse autonomie.

soggetti autonomi, anche al di là dei legami con il controllo collaborativo esterno²⁸, adempimenti ulteriori rispetto a quelli istituzionali, tali da farne una sorta di campanello d'allarme per consentire e legittimare interventi sanzionatori.

c) Nella misura in cui il controllo (collaborativo) delle Sezioni regionali della Corte deve considerarsi l'unico compatibile con l'autonomia dei soggetti diversi dallo Stato e che compongono la Repubblica, appare anche lecito chiedersi se non abbia conseguenze giuridiche il rapporto istituzionale di ausiliarietà che la legge n. 131 ha così sancito tra autonomie e Sezioni regionali.

A proposito della Corte dei conti, si è discusso per decenni sull'effettivo destinatario (Parlamento, anziché Governo), del rapporto di ausiliarietà previsto dalla Rubrica del Titolo III, Sezione III, della Costituzione; è auspicabile che in tempi più ristretti possa anzitutto decidersi se sia coerente con l'intervenuta riforma costituzionale l'attuale sistema di organizzazione dei controlli, disegnato dalle Sezioni riunite della Corte in un diverso contesto costituzionale, che attribuisce alle Sezioni regionali una serie di adempimenti estranei al controllo sulle autonomie (e di incerta affidabilità ai Consiglieri di designazione regionale), comunque tali da ridurre notevolmente le potenzialità operative, già pregiudicate dalla tradizionale difficoltà di reperire sufficienti risorse umane disponibili, senza incentivi, ad operare in sedi "periferiche". Ma occorrerà anche riflettere, probabilmente, sul fatto che il livello di possibile funzionalità delle Sezioni regionali, deputate per l'appunto al controllo sulla gestione delle autonomie, è rimesso non soltanto a decisioni organizzative della Corte, ma anche, più a monte, a decisioni dello Stato, per certi aspetti possibile controparte dei soggetti autonomi. La circostanza che il *budget* complessivo della Corte sia assoggettato, diversamente da quello degli organi costituzionali o costituzionalmente rilevanti, ai tagli di spesa imposti dalle condizioni della finanza pubblica può dar luogo a perplessità, dopo l'attribuzione alla Corte di funzioni così strettamente collegate all'ottimale funzionamento delle autonomie. Ma ancor più fondati potrebbero essere i dubbi di costituzionalità suscitati da disposizioni statali (talune invero non più vigenti, ma oggetto di rinnovate proposte), che attribuivano o attribuiscono indirettamente alle Sezioni regionali compiti di controllo "di limite", confinanti con i controlli preventivi, nella sostanza poco consoni alla tipologia di controllo costituzionalmente ritenuta compatibile con la tutela delle autonomie regionali e territoriali.

E' comunque da ritenere che in palese contrasto con le finalità collaborative del controllo in tale materia da esercitare (e con i criteri di riparto delle competenze normative tra Stato ed autonomie) sarebbe stato il riconoscere nella legge dello Stato la fonte (esclusiva) di organizzazione delle funzioni di controllo della Corte. Per scongiurare tale pericolo, nonostante due pronunce di rango legislativo intervenute a

²⁸ Sul tema dei rapporti tra controllo esterno e controlli interni, v. F. Staderini, "Appunti sul ruolo della Corte dei conti dopo la riforma del Titolo V", in G. Berti e G.C. De Martin (a cura di), "Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione", Roma, Luiss ed., 2002; L. Gallucci, "Il raccordo con i controlli della Corte dei conti", in "Il sistema dei controlli interni", 2003, cit. Più in generale, v. S. Cassese, "Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto", in P.C.M.-Dipartimento funzione pubblica, 1993.

riconoscere in materia il potere di auto-organizzazione della Corte, è stata necessaria la già citata e recente sentenza del Consiglio di Stato. La speranza è che essa costituisca una pietra tombale sulla pretesa riesumazione di un'organizzazione dei controlli di fatto impermeabile alle profonde modifiche subite dall'ordinamento costituzionale ed amministrativo²⁹.

d) Il rilancio del controllo collaborativo operato dalla legge n. 131 impone di chiarire e ripetere che la prerogativa di tale controllo è essenzialmente di tipo finalistico, implicando tale aggettivazione unicamente la esclusività (o almeno priorità) dello scopo di attivare i rimedi che istituzionalmente competono allo stesso soggetto autonomo sulla cui gestione il controllo è esercitato.

Tale sottolineatura appare necessaria, anche a fronte di mal celati “imbarazzi” che l'espressione controllo collaborativo crea per alcuni interpreti, tuttora affezionati a definizioni di controllo necessariamente implicanti una misura³⁰. Può ritenersi ovvio, a tale proposito, che anche il controllo collaborativo è finalizzato all'adozione di misure, per l'appunto consistenti nella reazione degli allertati organi competenti. Sotto tale profilo, anzi, “collaborativo” è di certo anche il controllo da decenni esercitato, per scelta costituzionale, dalle Sezioni riunite della Corte dei conti sulla gestione del bilancio dello Stato (decisione e relazione sul rendiconto generale). L'errore di chi interpreta la legge n. 131 in chiave di contrapposizione tra controlli di regolarità contabile e controlli collaborativi nasce, probabilmente, dalla confusione tra criteri di classificazione diversi, nel senso che collaborativo è (e può essere) anche il controllo di regolarità, laddove i controlli di risultato, quando sfociano in un rapporto di direzione, non sono più collaborativi.

Va inoltre rilevato, in materia di “misure”, che nell'armamentario del controllo collaborativo, così come disciplinato dalla legge n. 20 del 1994, deve ritenersi compreso il protrarsi del “colloquio di ausiliarità” tra Corte e soggetto autonomo anche dopo la resa del referto all'organo elettivo. Ciò nel senso che le relazioni della Corte, soprattutto quelle aventi ad oggetto la funzionalità di specifici settori

²⁹ Appare lecito supporre che il rapporto tra Sezioni regionali e autonomie tracciato dalla legge n. 131 segni un limite giuridicamente apprezzabile anche per i contenuti delle relazioni che le strutture centrali della Corte inviano al Parlamento nazionale. La Sezione centrale delle autonomie (ed anche le Sezioni riunite, in sede di relazione sul rendiconto generale dello Stato) svolgono, in effetti, un controllo di tipo “federale” sulla situazione della finanza regionale e locale e verificano, in termini di effetti complessivi, il rispetto dei limiti “esterni” imposti ai soggetti interessati; ma gli elementi e le valutazioni su cui impostare tale verifica dovrebbero esclusivamente provenire (è prudente per ora usare il condizionale, tenendo conto dell'imperfetta funzionalità, per i motivi sottolineati, di alcune strutture regionali) da un controllo di tipo collaborativo esercitato dalle Sezioni regionali, da un controllo filtrato, cioè, dal contraddittorio con i soggetti interessati, e diretto a valutare i modi d'utilizzo dell'autonomia da parte dell'ente, ritenendo il rispetto dei limiti esterni uno degli oggetti, ma non la finalità del controllo stesso.

³⁰ Di tale imbarazzo si è reso interprete lo stesso legislatore che ad una prima versione dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131, che richiama, *tout court*, la collaboratività del controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, ha prudentemente sostituito la dizione definitiva che si riferisce a controlli “di tipo” collaborativo, salvo poi fare cenno, nel successivo comma 8, di “ulteriori forme di collaborazione” tra autonomie e Corte.

amministrativi, possono fissare un termine perché gli organi di Governo comunicano le misure adottate per ovviare alle segnalate disfunzioni (o per evitare il ripetersi di irregolarità contabili)³¹.

Quel che tuttavia merita soprattutto di essere sottolineato è che la vera “misura” insita in tutti i controlli del tipo qui descritto è nella reazione, positiva o negativa, della collettività di volta in volta interessata, la quale, rappresentata dall’organo elettivo cui sono diretti i referti della Corte, deve essere posta in grado di giudicare se i propri denari siano stati correttamente e proficuamente utilizzati dai governi e se i pubblici servizi siano stati nel concreto erogati con le modalità e nelle misure preventivate e promesse dagli stessi governanti.

La finalizzazione prioritaria dei controlli ad esigenze di trasparenza dovrebbe in verità ritenersi indiscussa³², considerato anche che tutte le regole contabili (e, con qualche semplificazione, l’intera costruzione del diritto amministrativo) si pongono tale fondamentale obiettivo. Ma, in particolare per i controlli successivi (interni ed esterni), andrebbe ulteriormente considerato che, soprattutto in un’epoca nella quale i sistemi elettorali segnano, o si prefiggono, la prevalenza (elettiva) dei governatori o del premier, in sostanza riducendo al solo controllo politico la funzione degli organi elettivi (e, in seno a quest’ultimi, i premi di maggioranza ulteriormente riducono, a fini di stabilità, la presenza ed il peso delle opposizioni), il ruolo degli organismi tecnici ed indipendenti chiamati ad esprimersi sulla corretta rappresentazione contabile dei risultati delle gestioni pubbliche e sulla attendibilità e significatività dei dati di rendiconto non può consistere che nella tutela della, o delle, collettività rappresentate; e non può esso sfociare che in verifiche e testimonianze di trasparenza, se non altro accreditabili di valore storico per chi voglia o vorrà conoscere aspetti della realtà al di là delle rappresentazioni mediatiche.

e) Si è visto come, ma con quali limiti, la legge n. 131 abbia avvalorato la distinzione tra controlli di regolarità contabile e controlli meramente gestionali.

Ad avviso di chi scrive, tuttavia, un’ulteriore differenziazione può rintracciarsi tra le due tipologie di controllo, seppur ambedue esercitate a fini di collaborazione con i soggetti autonomi e seppur non sia agevole, come rilevato, individuare tra l’una e l’altra una precisa linea di confine. La differenziazione va ricercata nella direzione del rapporto di ausiliarità, che nel caso del controllo di regolarità contabile (*auditing* finanziario) individua l’organo collegiale rappresentativo come struttura tendenzialmente unica interessata al referto; laddove le relazioni aventi ad oggetto i risultati delle politiche di bilancio, o singoli segmenti gestionali, seppur anch’esse

³¹ La prassi della Corte prevede poi che delle relative comunicazioni e connesse valutazioni della Corte quest’ultima torni a riferire al Consiglio regionale, provinciale o comunale.

³² Un illuminante contributo è in materia offerto dalla relazione tenuta da F. Pinto (“La disciplina dei controlli interni tra legge e autonomia normativa locale”), nel corso dell’incontro di studio su “Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione” organizzato a Roma, Sala delle conferenze di P.za Monte Citorio, 123/A, il 21 aprile 2004, dall’Anci, dall’Upi e dalla Corte dei conti. In analogo senso, con riferimento al rapporto di stretta collaborazione tra Sezioni regionali della Corte ed autonomie territoriali, tale da sollecitare “trasparenza e responsabilità nell’amministrare”, v. anche la relazione di C. Pinelli (“Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione”) nel corso del medesimo incontro.

intestate all'organo rappresentativo, sono anche (e forse soprattutto) dirette agli organi di governo, ed anche al *management* amministrativo.

Si tratta, probabilmente, di una differenza prevalentemente empirica, che ha tuttavia influenzato il legislatore (per lo Stato e per alcune Regioni a statuto speciale l'*auditing* finanziario prende la forma di un giudizio, laddove la relazione ha compiti di *auditing* di risultato) e della quale tengono oggi conto gli indirizzi degli organi di controllo. Appare indubitabile, d'altra parte, che l'*auditing* finanziario, anche se svolto nelle forme del referto, debba essenzialmente proporsi di agevolare e supportare tecnicamente la funzione di controllo politico esercitata dall'organo rappresentativo in sede di approvazione del rendiconto. In tale sua veste, pertanto, la funzione della Corte si colloca, per lo Stato e per le autonomie, all'interno del circuito istituzionale che, negli ordinamenti democratici, intercorre tra organi rappresentativi ed organi di governo, configurandosi quale filtro e garanzia di lettura ed interpretazione neutrale dei dati di rendiconto.

Nella funzione di *auditing* di risultato, per contro, oggetto specifico delle valutazioni della Corte, soprattutto da quando l'ordinamento conosce e stimola la distinzione tra funzioni di indirizzo politico e gestione, è il modo con cui le amministrazioni si conformano non soltanto alle discipline d'ordine normativo, ma agli indirizzi e direttive programmatiche degli organi di governo. Il giudizio neutrale della Corte non è certo indifferente, anche in questo caso, per l'organo elettivo e per la collettività che esso rappresenta. Ma al giudizio medesimo è in particolare interessato proprio l'organo di governo, che ha così modo di verificare la funzionalità dei controlli interni che lo coadiuvano e di adeguare ai risultati gli indirizzi programmatici futuri. Al giudizio indipendente della Corte, espresso, giova ancora ricordarlo, con il filtro del contraddittorio, sono altresì interessati gli organi responsabili della gestione, la cui attività costituisce oggetto diretto del controllo.