

Relazione del Presidente Emerito della Corte dei Conti
Luigi Giampaolino

LE ULTIME LINEE EVOLUTIVE DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI



ENPAPI

Relazione del Presidente Emerito della Corte dei Conti
Luigi Giampaolino

LE ULTIME LINEE EVOLUTIVE DELLE FUNZIONI DELLA CORTE DEI CONTI*



(*) Università degli studi di Roma "Tor Vergata", Facoltà di Giurisprudenza, Dottorato di ricerca in Diritto Pubblico, - Roma, 25 giugno 2014, Aula Ferri.

quattro



1. Per parlare delle ultime linee evolutive delle funzioni della Corte dei Conti, conviene esaminarle passandole in rassegna.

Viene così in rilievo, prima di tutte, quella che, fino a qualche anno fa, era considerata la più incisiva delle sue funzioni, la funzione del controllo preventivo di legittimità.

Il controllo preventivo di legittimità, come è noto, fu ridimensionato negli anni '90 (legge n. 20 del 1994) nel contesto di una "ideologia", se fosse consentito questo termine, che vedeva recessivo il principio di legalità e privilegiava i beni dell'efficienza, della tempestività, del buon andamento dell'azione amministrativa.

Alcuni eventi negativi e le gravi disfunzioni che, specie dagli anni '90, hanno interessato il nostro apparato amministrativo, hanno fatto però riconsiderare, negli ultimi anni, la valenza di questa specie di controllo.

Così, alcuni provvedimenti o serie di provvedimenti (es. le consulenze) ovvero atti considerati extra-ordinem, sono stati ri-sottoposti - o, del tutto innovativamente, sottoposti - ad un controllo preventivo di legittimità, dando a questo una connotazione che, originariamente, ad esso era estranea: la connotazione, cioè, di una funzione di prevenzione dell'illegalità, come una delle cause della mal'amministrazione, fino alla corruzione, (si pensi, ad esempio, all'attività posta in essere in attuazione delle ordinanze straordinarie, per gli eventi di protezione civile). In tal modo, al valore della conformità dell'atto (rectius, del provvedimento, e, secondo taluno, dei soli "atti di Governo") alla legge, come espressione della sovranità popolare, - e, quindi, della riconduzione dell'esercizio del potere a quest'ultima in ossequio ad un principio di democrazia - si è passati al controllo preventivo di legittimità in funzione della prevenzione dell'irregolarità o, addirittura, dell'illecito.

Da qui, la configurazione, in taluni casi, di un rapporto tra controllo preventivo di legittimità e giudizio di responsabilità, essendo stato talvolta ritenuto che la registrazione dell'atto incidesse sull'elemento soggettivo della fattispecie della responsabilità per l'aspetto della colpa grave che, a seguito della registrazione, era esclusa.

La linea evolutiva della funzione di controllo preventivo della Corte dei Conti che, purtroppo, non è dato ancora appieno riscontrare è quella, per così dire, di una sua "reductio ad unum" ed il suo sbocco, invece che ad una finalità preventiva dell'illecito, ad una attività regolatoria, per l'aspetto della conformità a legge, dell'attività amministrativa.

Manca ancora - nonostante talune commendevoli iniziative e qualche pregevole prodotto - una ricostruzione complessiva dell'attività posta in essere dalla Corte in sede di controllo preventivo di legittimità.

Una sistemazione ragionata ed esposta in un discorso unitario, delle pronunce della Corte in sede di controllo preventivo (quella che, ad esempio, agli inizi degli anni '60, fu compiuta dai magistrati Di Stefano e Garri per i giudizi di conto e di responsabilità e che pose le basi per una costruzione della fattispecie della responsabilità di cui conosce la Corte dei Conti).

Una sistemazione - vale a dire - dalla quale emergessero i principi, le regole, le linee di tendenza affermati e delineati dalla Corte nell'esercizio di questa sua funzione e che fossero da guida per l'attività delle pubbliche amministrazioni.

Peraltro, una tale sistemazione dovrebbe consentire l'emersione di tutta una parte di quell'attività rimasta purtroppo sempre sommersa che è l'attività istruttoria: i rilievi degli uffici, le risposte delle amministrazioni, le relazioni dei magistrati, quelle dei funzionari istruttori, ecc. e tutta quella materia di rilevante pubblico interesse necessaria per comprendere la reale sostanza e la portata della funzione di cui trattasi ed offrire così materia per pregnanti riflessioni.

2. Vi è poi la funzione del controllo successivo.

È la funzione sulla quale puntava la riforma del '94, ammodernando così la Corte e ponendola al passo delle altre istituzioni di controllo europee ed extra-europee.

Un controllo successivo sull'efficienza, sui risultati, sullo svolgimento delle gestioni, sulle irregolarità riscontrate, sui rimedi da adottare.

Non ancorato al solo parametro della legalità, ma anche agli altri parametri economici, tecnici, sociali, ambientali ecc. ed il cui sbocco è il referto alle assemblee rappresentative (Consiglio Comunale, Parlamenti Regionali, Parlamento Nazionale).

Il referto, pertanto, costituisce il provvedimento finale dell'attività istruttoria ed il provvedimento definitivo di questa attività di controllo che in sé racchiude il risultato del controllo e la sollecitazione al controllato.

Quest'attività di controllo ha prodotto provvedimenti pregevoli, posti in essere a seguito di istruttorie, in genere documentali, durante le quali si sono instaurati anche momenti di contraddittorio con le amministrazioni interessate.

Trattasi di delibere della Corte di notevole interesse, che sono inviate, oltre che alle amministrazioni interessate, anche al Parlamento.

Alle quali, però, non fa seguito un conclamato riscontro e di cui, poi, l'ordinamento - e per esso, la pubblica opinione - non conosce la portata né i rimedi dall'amministrazione adottati per rimuovere le talvolta pur gravi anomalie riscontrate.

Trattasi di una funzione, per la quale, solo di recente, inizia a praticarsi una analisi del feedback, laddove sarebbe necessario, affinché essa acquisisca effettività, un raccordo, - dopo ulteriori, mirate, istruttorie - con la Procura della Corte e, soprattutto, con gli organi del Parlamento nell'esercizio della sua funzione di controllo ed ispettiva nei confronti della Pubblica Amministrazione.

Quest'ultima evenienza è in verità ignota nell'esperienza di audit degli altri Paesi, ma non si possono non considerare le diverse esperienze e le diverse sensibilità dei vari contesti nazionali.



3. Considerazioni solo in parte analoghe valgono per la funzione di controllo sugli Enti.

Nata - non senza contrasti - per la organizzazione dello "Stato per Enti" (come in passato fu detto, Donatello Serrani, "Il potere per Enti", Ed. Il Mulino, 1978) questa attività di controllo, negli ultimi tempi, ha sempre più interessato la problematica delle forme dell'intervento pubblico nell'economia, venendo ad esercitarsi su soggetti sempre più rivestiti di forme privatistiche sicché la funzione del controllo si deve misurare con moduli, esigenze e problematiche societarie, ecc. e, sulla base di esse, esplicitarsi e riferire.

Peraltro, il modulo del controllo sugli Enti, pur in questa loro più nuova e privatistica veste, nel suo svolgimento procedimentale non ha subito modifiche, anche se va segnalato, con favore, l'incrementarsi del momento collegiale nell'esercizio della funzione.

Resta, in ogni caso, la peculiarità di taluno degli Uffici ai quali questo tipo di controllo è affidato: ad esempio, quello del c.d. magistrato ex art. 12, ufficio che prevede la solitaria partecipazione del magistrato della Corte alle sedute degli organi collegiali dell'Ente, senza che una tale modalità di esplicazione della funzione sia organizzata in Ufficio a tutela dei fondamentali beni della trasparenza e della responsabilità.

4. Ma le linee evolutive più interessanti delle funzioni della Corte dei Conti si registrano nelle restanti funzioni che occupano questo antico Istituto, quelle nuove funzioni che, negli ultimi anni, hanno tanto richiamato l'attenzione su di essa e cioè:

- a) le funzioni che, nelle sedi regionali, svolgono le sezioni regionali di controllo;
- b) la nuova funzione di interlocuzione con il Parlamento e con il Governo, che si esplica nelle varie forme di referti che, negli ultimi anni, la Corte è chiamata a rendere, attraverso le analisi dei documenti di bilancio, con la valutazione delle politiche di entrata e di spesa, con l'impostazione di grandi provvedimenti di riforma (dalla struttura dei bilanci pubblici, al federalismo fiscale, alla spending review), con lo scrutinio sistematico della nuova legislazione di spesa sotto il duplice profilo della quantificazione degli oneri e delle coperture finanziarie;
- c) il nuovo oggetto, i nuovi orizzonti della funzione giurisdizionale della Corte dei Conti.

5. Le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti furono istituite con un provvedimento di autorganizzazione della Corte stessa.

Esse ebbero, in seguito, un loro riconoscimento legislativo con la legge 6 giugno 2003 n. 231 "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3" la quale prevede un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei Conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'Unità Economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del Patto di Stabilità e del vincolo in materia di indebitamento alla stregua di quanto previsto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost. (Corte Cost. n. 179/2007).

Si pose in essere, in tal modo, un controllo esterno della Corte dei Conti nei confronti delle Regioni (soprattutto quelle a Statuto ordinario) ed, in particolare, per il settore sanitario, nel quale preponderante era l'impegno finanziario delle Regioni, un controllo, inoltre, modellato, con una esplicazione anche ausiliaria, nei confronti degli Enti locali.



Un controllo esterno modellato su quello già previsto per le Amministrazioni dello Stato che ebbe però - tranne lodevoli eccezioni (es. Regione Toscana) - poco "seguito", come è stato detto da qualche Autore (A. L. Tarasco, "Il sistema dei controlli sulle Regioni: tecniche della Corte dei conti ed esigenze di codificazione", da "Amministrazione in Cammino" .luiss.it, note e commenti, 7.10.2013), vale a dire con scarso riscontro e "feedback" da parte degli Enti. Inoltre, la legge n. 231 del 2003 prevede anche - nell'attuazione della funzione ausiliaria della Corte dei Conti - un'attività consultiva delle sezioni Regionali, in materia di contabilità pubblica, nei confronti degli Enti locali.

È stata questa una delle innovazioni che, nelle Sezioni Regionali più virtuose (una per tutte, la Lombardia), ha dato luogo ad un'attività che si è rivelata molto utile per le amministrazioni locali.

La materia è quella della contabilità pubblica ed un'apposita delibera delle Sezioni Riunite della Corte ha avuto cura di delimitarne, all'uopo, l'ambito (Sez. Riunite Controllo n. 54 / Contr./10 del 2010).

E l'auspicio è che una siffatta forma di esplicazione della funzione di controllo della Corte dei Conti sia estesa anche a favore dell'Amministrazione dello Stato e degli altri Enti Pubblici. Ma occorre attendere il D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 affinché le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti assumessero nuove funzioni e nuovi ruoli.

Questa legge è stato l'intervento, se non il più ampio, di certo il più penetrante nei confronti degli Enti locali.

Per la prima volta, infatti, con questa legge, sono state introdotte rilevanti novità in tema di controlli della Corte dei Conti sulle autonomie territoriali ed è stato posto in essere un ampio disegno di riforma dei controlli sugli Enti locali e sulle varie realtà che in essi operano (es. le società partecipate).

Tali controlli sono diretti alla razionalizzazione della spesa pubblica degli Enti territoriali e rappresentano, nel panorama dei controlli sulla regolarità della gestione eseguiti dalle Sezioni Regionali di controllo, una specie nuova e a sé stante, finalizzata alla ottimizzazione delle risorse ed alla riduzione della spesa e che s'incentra, essenzialmente, sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

Inoltre, è stato riscritto il sistema dei controlli interni degli Enti locali, in parte riproducendo i contenuti dei tradizionali controlli di gestione e di controllo strategico, e, in parte, concependo una diversa versione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, cui si aggiungono le verifiche sulla qualità dei servizi, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati.

6. Con l'entrata in vigore del D.L. 174/2012, inoltre, sono state approvate (Cfr. n. 4 dell'11 febbraio 2013 della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti) le prime Linee guida destinate ai Sindaci e Presidenti delle province ed esse indirizzano le Sezioni Regionali nelle rilevazioni sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, e, sul funzionamento dei controlli interni degli Enti e sugli eventuali esiti negativi dei loro insoddisfacenti risultati.

Grazie alle linee guida si è reso possibile che, a presidio delle rilevazioni e valutazioni delle Sezioni Regionali, vi siano criteri univoci, secondo una dinamica abbastanza simile alle Linee guida che indirizzano le analisi dei bilanci preventivi e consuntivi già previsti ai sensi all'art. 1, c. 166, della L.F. 2006, "legge finanziaria" del 2006.

L'auspicio è che l'omogeneità dei dati e la loro conseguente comparabilità consentano di ottenere informazioni sul funzionamento dei controlli e, soprattutto, sulla loro sottostante realtà gestionale, secondo parametri comparabili e riconducibili ad una visione d'insieme. Pertanto, grazie al sistema introdotto dall'art. 147 del TUEL, come novellato dal D.L.174/2012, che impone ai capi delle amministrazioni locali di rispondere punto per punto a una molteplicità di quesiti formulati sulla base delle descritte linee guida, le Sezioni Regionali della Corte dei Conti devono ottenere dai responsabili delle Amministrazioni locali referti ricchi di notizie puntuali e di informazioni particolareggiate, esaurienti e raffrontabili.

Si deve, cioè, superare del tutto la genericità del referto redatto, in base all'art.198 bis del TUEL, dall'organo di controllo di gestione che non tendeva tanto a soffermarsi sulle singole criticità, quanto a limitarsi ad una visione d'insieme.

Le singole criticità sono, invero, l'aspetto che rileva maggiormente e che, verosimilmente, permetterà alla Corte dei Conti di conoscere, punto per punto, ex art. 3 del d.l. 174/2012, inadempienze e disfunzioni di tutti gli Enti sopra i 15.000 abitanti, magari denunciate dalle fonti più diverse, quali, ad esempio, i PEG aggiornati, i dati SIOPE, il monitoraggio del Patto di stabilità, ecc.

7. Per quanto riguarda il controllo di gestione, la sua specificità consiste, nell'accentrare l'attenzione sulle misure che consentono di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra azioni realizzate ed obiettivi operativi assegnati, nonché tra risultati ottenuti e risorse impiegate.

L'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo.

8. Per il controllo sugli equilibri di bilancio - che, peraltro, era già presente in disposizioni di legge anteriori, diversamente allocate - è indispensabile che gli Enti, per ottemperare alle previsioni di cui all'art. 147-quinquies del TUEL, adottino i propri atti e nuove norme regolamentari.

Le novità normative esaltano, infatti, l'attività di coordinamento e di vigilanza del responsabile del servizio finanziario e quella di controllo dei responsabili dei servizi, per garantire la costante verifica degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche nell'ottica della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica voluti dal patto di stabilità interno. E' importante che il controllo sugli equilibri finanziari si estenda a valutare gli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi partecipati, la cui incidenza sul bilancio finanziario dell'ente non è sempre trasparente.

9. Le novità introdotte con il D.L. 174/2012 richiedono, infine, l'implementazione di nuove linee organizzative che diano, in specie, operatività al controllo di regolarità amministrativa e contabile che risulta completamente rinnovato.

Non mette conto, in questa sede, trattarsi sugli atti e le modalità con le quali un tale controllo di regolarità amministrativa e contabile deve svolgersi (acquisizione di pareri; specie e



natura, di questi pareri, ecc.), né su altre forme di controllo pur previste (si pensi alle verifiche ispettive di regolarità, ecc.), ovvero sulla possibilità, riconfermata in capo agli Enti, di istituire più organi, a fronte di differenti funzioni, riproponendo un sistema di verifiche ampio ed articolato che ha rivisitato i tipi di controllo già previsti, dando particolare sviluppo a quello di regolarità amministrativa e ad un nuovo controllo strategico che, in tal modo, dopo un periodo che era stato emarginato, è tornato in auge, rimodulato grazie a nuove metodologie.

Quel che rileva è che il D.L. 174/2012 ha, sicuramente, riorganizzato il sistema dei controlli in modo completo, consentendo alla Corte dei Conti di conoscere potenzialmente tutte le specifiche disfunzioni gestionali degli enti assoggettati, consentendole di formulare osservazioni e proporre misure correttive più puntuali.

Esso pone le basi per un miglior collegamento funzionale tra controllo interno ed esterno e dovrebbe consentire verifiche su uno scenario molto più ampio che nel passato.

In base alle nuove norme (art. 148 del TUEL novellato), infatti, i referti di Sindaci e Presidenti delle Province, sollecitati e indirizzati dall'impulso delle Linee guida della Sezione delle Autonomie, metteranno in grado le Sezioni Regionali di conoscere, con ampiezza, le irregolarità riscontrate e denunciate da tutti gli organi di controllo locali.

A ciò si aggiunga che, in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo idonei ad applicare il nuovo sistema, le Sezioni giurisdizionali della Corte possono irrogare sanzioni pecuniarie da 5 a 20 volte l'indennità mensile lorda spettante al Direttore Generale, ai Dirigenti e al Segretario.

Un incisivo intervento di controllo è previsto, peraltro, in altre disposizioni (art. 148 bis) di nuova formulazione.

L'accertamento da parte delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme a garanzia della regolarità della gestione o del Patto di stabilità, comporta per l'Ente l'obbligo, di adottare, nei 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di irregolarità ex art. 1, c. 166, L.F. 2006, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio che sono verificati dalla Sezione Regionale entro 60 giorni dal ricevimento.

La loro mancata trasmissione o l'eventuale inadeguatezza delle misure, preclude all'Ente l'attuazione dei programmi di spesa, per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l'insostenibilità finanziaria dei rimedi.



10. Una rilevante riforma dei controlli esterni della Corte dei Conti sugli Enti locali e sulle loro intrinseche modalità di svolgimento, nonché sulla portata dei controlli interni degli stessi Enti, è stata, pertanto, introdotta nel nostro ordinamento e si va, in questo periodo, attuando.

La riforma è di portata tale che può essere definita ordinamentale.

Con essa, infatti, si è intervenuti in un settore che richiedeva di assicurare un equilibrio tra la salvaguardia dell'autonomia degli Enti territoriali - che aveva, peraltro, ricevuto un'esaltazione con la legge costituzionale n. 3 del 2001 - e l'esigenza di un coordinamento della finanza pubblica, ai fini dell'equilibrio complessivo della stessa finanza pubblica, sancito, ora, da una legge costituzionale, la L.C. 20 aprile 2012, n. 1 che, di poco, aveva preceduto il D.L. n. 174.

Inoltre, con essa si è posto in essere un ordinamento di regolazione finanziaria nei confronti degli Enti locali che ha i suoi protagonisti, anzitutto, negli organi degli stessi Enti territoriali, e, quindi, negli organi di controllo interno sia pure sotto l'egida della Corte dei Conti, la cui Sezione delle Autonomie fissa, nell'esercizio di una funzione definita da taluno (Clarich, "I controlli sulle amministrazioni locali e il sistema sanzionatorio" intervento al 59° convegno di studi amministrativi di Varenna) paranormativa, le linee guida del loro operare.

Tra questi soggetti si colloca la stessa Corte dei Conti che, di un siffatto ordinamento di regolazione, costituisce la magistratura, per così dire, naturale (art. 103, 2° comma, Cost.), ponendo in essere, di questo stesso ordinamento, deliberazioni d'indirizzo, nonché prescrittive e sanzionatorie.

Quel che va segnalato, invero, è che un'altra mutazione si è posta in essere: la conformazione di una funzione prescrittiva e sanzionatoria della Corte, accanto a quella collaborativa della stessa Corte, vale a dire delle sue Sezioni Regionali di controllo. Funzione collaborativa, mai venuta meno e che mai potrebbe venir meno, sia, anzitutto, per la stessa collocazione costituzionale della Corte, proprio per la funzione di controllo, rubricata tra gli "organi ausiliari", cfr. Tit. III, sez. III, Cost; sia per i dettami provenienti dalla Corte Costituzionale; sia per il risalente habitus deontologico dei magistrati della Corte che, pur nella loro veste e nella loro funzione di "controllori", sempre si sono ispirati, nell'esercizio delle loro funzioni ad un dignitoso, e responsabile, "senso dello Stato", inteso come necessità del funzionamento dell'ordinamento nel suo complesso.

Una siffatta ricostruzione ordinamentale ha avuto l'avallo - nonché una autorevole esplicitazione - dalla Corte Costituzionale, la quale, nel solco di una giurisprudenza che ha preso le mosse, sin dalla sentenza n. 29 del 1995 allorché la Corte Costituzionale, ne sottolineava la funzione di collaborazione con l'Amministrazione pur individuando la peculiare natura della nuova forma di controllo di gestione, ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza e che trovavano la loro razionalizzazione nelle consonanze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa.

La Giurisprudenza della Corte Costituzionale è pervenuta, quindi, ad affermare la funzione della Corte dei Conti di garanzia del coordinamento della finanza pubblica sino a ribadire, da ultimo, (sent. n. 601/2013, ma, prima, sent. n. 179/2007), che il controllo disciplinato per gli Enti locali è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli Enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007, n. 276 del 2006).

Le forme di controllo sugli Enti locali si collocano, pertanto, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, coordinamento che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale, di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato - Ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007).

Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica - come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità - ma 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 (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).



11. Inoltre, la Corte Costituzionale, con due sentenze (C. Cost. n. 39 e 40 del 2014), è precipuamente intervenuta in merito alle nuove funzioni attribuite alla Corte dei Conti, e, nell'articolazione delle sue Sezioni Regionali di controllo.

Un compito non semplice, attesi i valori costituzionali che apparivano confliggenti ed il variegato tessuto normativo da considerare.

Ed invero, il biennio 2012-2013 ha visto l'espansione e lo sviluppo delle funzioni dalla Costituzione assegnate alla Corte dei Conti, sino a prevedere un controllo di legittimità preventivo - da attribuire alle Sezioni Regionali della Corte dei Conti - sugli atti normativi regionali a rilevanza esterna aventi riflessi finanziari, nonché sugli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dalle Regioni, l'innovazione, però, venne meno in sede di conversione.

Il tutto, però, era costituzionalmente giustificato dallo scopo di adempiere agli obblighi comunitari e di favorire le forme di partecipazione della magistratura contabile al controllo finanziario delle Regioni.

Un meccanismo di controllo - quello previsto dalla disposizione citata - da doversi esercitare secondo le medesime procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato e altresì nei confronti degli atti di programmazione e pianificazione, ivi compreso il riparto delle risorse destinate al sistema regionale della salute.

In seguito, la legge n. 228/2013 di modifica della legge di conversione del D.L. 174/2012 (Legge n. 213/2012) ha esteso e rafforzato, rispettivamente con gli artt. 1 e 3, i compiti della Corte dei Conti in materia di controllo sulla formazione dei bilanci degli Enti locali, come innanzi si è detto.

In tal modo, la Corte dei Conti è stata chiamata a svolgere una funzione di garanzia degli obblighi di risanamento dei conti pubblici assunti dal nostro Paese in sede di Unione Europea con il Six Pack e il Fiscal compact, alla luce dei principi cristallizzati nel Two Pack riguardante le tutele contro i disavanzi eccessivi e il rafforzamento della sorveglianza sui bilanci degli Stati membri in conclamata difficoltà.

12. Ed invero, con l'art. 1, comma terzo, è stato attribuito alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti il compito di esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni nonché delle loro società controllate e degli Enti del Servizio Sanitario Nazionale (comma quarto), secondo le modalità e le procedure individuati nell'art. 1, comma 166 e seguenti, della Finanziaria del 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266).

Scopo di tale previsione è di consentire la verifica circa la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il rispetto, da parte di questi ultimi, degli obiettivi annuali pretesi dal Patto di Stabilità interno e del vincolo previsto in materia di indebitamento, ex art. 119, comma sesto, nonché dell'assenza di irregolarità tali da pregiudicare, anche in fasi prospettiche, gli equilibri economico-finanziari degli Enti territoriali.

Un impegno che, per di più, assumerà rilievo nel neo-istituito giudizio di parifica del rendiconto delle relative Regioni da eseguire annualmente a cura della competente Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti, come appresso si dirà.

Con l'art. 3 sono stati rafforzati, inoltre, i controlli in materia di enti locali riscrivendo l'art. 148 e introducendo l'art. 148-bis nel D.L. n. 267/2000, che hanno determinato una notevole attività delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti, sfociate in altrettante puntuali deliberazioni, alcune delle quali hanno, in alcune regioni (Calabria e Sicilia), determinato gli effetti previsti nell'art. 6, comma secondo, del D. L. n. 149/2011, stimolando altresì l'impegno giurisdizionale da parte delle Sezioni Riunite, in composizione speciale, chiamate ad intervenire quale Giudice di appello.

A questa disciplina, hanno fatto seguito altri interventi legislativi (legge n. 228/2012; D.L. 35/2013) che hanno consentito ai Comuni interessati di aderire nuovamente alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (il c.d. predissesto o anti-default), di cui agli artt. 243 bis-quater del vigente testo del D.L. n. 267/2000, nonostante la non approvazione del piano di riequilibrio da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti competenti, ovvero, alternativamente, le assegnazioni, da parte delle medesime, dei termini interdittivi per accedere di cui all'art. 6, comma secondo, del d.lgs. n.149/2011, disciplinante il c.d. dissesto guidato.

Una siffatta disciplina ha tuttavia comportato che, da parte di talune Regioni, specie a Statuto speciale, nonché da parte delle Province Autonome, siano state sollevate questioni di legittimità costituzionali in relazione ad alcuni punti, nei confronti delle quali la Corte Costituzionale con le sentenze innanzi citate, ha dato, un responso che, complessivamente, fa salvo, dal punto di vista della legittimità Costituzionale, il sistema posto in essere con la legislazione che si è richiamata.

In tutta questa materia, peraltro, un ruolo oltremodo significativo vanno assumendo le Sezioni Riunite in speciale composizione che, dopo essersi date diverse regole procedurali che investivano la loro stessa natura, hanno sancito la propria esclusiva giurisdizione sia in riferimento alle delibere delle Sezioni Regionali, sia rispetto alle note prefettizie di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011, che sono provvedimenti attuativi delle pronunce delle Sezioni Regionali in tema di approvazione o meno dei piani di riequilibrio.

E, con ordinanza n. 5805/2014 del 13 marzo 2014, la Corte di Cassazione si è pronunciata in sede di regolamento preventivo di giurisdizione sancendo nella materia la giurisdizione, della Corte dei Conti e, in modo particolare, nei confronti delle delibere delle Sezioni Regionali di controllo.

Assimilandovi, poi, in tal modo, altresì, le deliberazioni rese ai sensi dell'art. 243-quater del TUEL (per le quali tale rimedio non era espressamente previsto, ma logicamente desumibile). La Suprema Corte ha tenuto invece ferma la giurisdizione del giudice amministrativo rispetto agli atti prefettizi.

Tale conclusione può, però, secondo più di qualche autore, dar adito a qualche perplessità, trattandosi di atti meramente esecutivi e consequenziali rispetto alle delibere contabili.





13. Per quel che concerne le sentenze della Corte Costituzionale, con la sentenza n. 39 del 6 marzo 2014, la Corte si è occupata altresì della definizione dei compiti ai quali sono chiamati i giudici contabili ai sensi della normativa implementata dal D.L. n. 174/2012, ovvero del provvedimento divenuto omnibus nel corso della sua conversione, che, come già ricordato, ha rafforzato il ruolo esercitato dalla Corte dei conti (art. 1) attribuendole, tra l'altro, la verifica annuale della gestione finanziaria delle Regioni, all'esito delle quali, se necessario, i Presidenti delle Regioni erano tenuti ad eliminare le irregolarità rilevate.

Tale obbligo è stato dichiarato illegittimo dalla Corte costituzionale perché ritenuto invasivo dell'autonomia legislativa regionale nonché travalicante i poteri riconosciuti alla Corte dei Conti, dal momento che le attribuzioni di quest'ultima non possono spingersi sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti.



La Consulta è pervenuta ad una tale conclusione ritenendo che, nel caso di specie, il sindacato giurisdizionale del Giudice contabile operasse nei confronti dei bilanci regionali, approvati con legge, e, in quanto tali, analogamente modificabili. Di conseguenza, un potere come quello attribuito alla Corte dei Conti avrebbe finito per incidere, negativamente, su provvedimenti di carattere legislativo mortificando così l'autonomia dei parlamenti regionali invero non vincolabili nelle loro decisioni.

Tale decisione, condivisibile in termini di principi generali, lo è meno ove la si consideri in relazione al diritto costituzionale sopravvenuto (L.C. n. 1/2012), efficace dall'1 gennaio 2014.

Ciò, in quanto, nella legge medesima, la «armonizzazione dei bilanci pubblici» è stata attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.) e dunque non rientrante nella legislazione concorrente, in quanto tale rimessa al solo intervento legislativo esclusivo dello Stato. Del resto, la scelta operata con la legge Costituzionale del 2012 è stata ribadita e rafforzata anche nella bozza del D.D.L. costituzionale e intitolata "Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della Parte seconda della Costituzione", nella quale verrebbe sussumto, nella competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera e), anche il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", lasciato dalla legge costituzionale n. 1/2012 nella legislazione concorrente.

14. Infine, in relazione all'esercizio dell'attività propria del Magistrato contabile, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 40 del 10 marzo scorso, ha definitivamente cristallizzato la generale competenza della Corte dei Conti in materia di controllo di legalità e regolarità sulla finanza pubblica territoriale.

Tale funzione, è stato detto, risulta saldamente ancorata alla competenza della Corte dei Conti, trovando fondamento nell'art. 100 della Carta Costituzionale, ma, altresì, attraverso il riferimento agli artt. 11 e 117, comma primo, Cost., ai principi di diritto comunitario, e, dunque, funzionale alla verifica del rispetto dei "vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario" e dagli accordi internazionali.

Dunque, le Sezioni Regionali di controllo dovranno effettuare, comunque, e con ricorrenza annuale, i controlli esterni sulla gestione degli enti locali e, in particolare, sulla gestione finanziaria degli stessi, rispettivamente, ai sensi dell'art. 1 del D.L. n. 174/2012 nonché degli artt. 148 e 148-bis del vigente TUEL.

Concretamente dovranno: a) verificare la legittimità e la regolarità dell'operato degli enti locali, anche in ordine al funzionamento dei controlli interni in relazione alle regole contabili e all'equilibrio dei bilanci; b) esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti anche in ordine all'ossequio degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, all'osservanza dell'indebitamento e alla sua sostenibilità.

Le conclusioni cui è pervenuta la Corte Costituzionale mettono la parola fine alle incertezze, spesso ingeneratesi, ma oramai risolte dalla giurisprudenza Costituzionale formatasi, tra la funzione svolta dalla Corte dei Conti in materia di controllo, di legittimità e di merito, sui bilanci di Regioni ed Enti locali e la mera funzione amministrativa svolta.

Decidendo in tal senso, la Corte ha ribadito il carattere di assoluta coerenza delle decisioni assunte, nei confronti degli Enti destinatari, con la sola eccezione dei bilanci delle Regioni approvati con legge regionale, allo scopo di prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette ed, in quanto tali, in grado di alterare l'equilibrio del bilancio consolidato dello Stato e da ritenersi, pertanto, effettuate in violazione del principio del "pareggio di bilancio" ex artt. 81, 97, comma primo, e 119, comma primo, della Costituzione.

Un'attività complessa che, come ha affermato la Corte Costituzionale, non può essere rimessa ad un singolo Ente autonomo territoriale, non parimenti garante di neutralità, imparzialità e conformità ai canoni nazionali riferibili ai più generali interessi della finanza pubblica. Una coerenza, quella sottolineata dalla Corte Costituzionale, imprescindibile perché consequenziale a quella imposta dal Patto di Stabilità nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni che tutte concorrono alla formazione del Bilancio Nazionale consolidato.

15. Ma le innovazioni ordinamentali contenute nel D.L n. 174/2011 convertito, poi, con modifiche nella Legge 7 dicembre 2012 n. 213 non si sono limitate a quelle sino ad ora esposte e che, sostanzialmente, riguardano l'attività di controllo finanziario sugli Enti Locali sino al momento della loro crisi finanziaria, ma esse hanno investito aspetti ancora più ordinamentali, se così può dirsi.

È stato cioè esteso alle Regioni il sistema delle garanzie del bilancio, già esistenti per lo Stato. Per lo Stato, infatti, come è noto, sono previste relazioni trimestrali sulle coperture delle leggi di spesa e tutta l'attività di controllo si conclude con un giudizio di parifica nel quale la Corte - nelle forme del contenzioso e, quindi, con la presenza delle amministrazioni convenute nel giudizio e con la presenza del Procuratore Generale - parifica le scritture del rendiconto dello Stato. Orbene, questo sistema di garanzie è stato esteso alle Regioni, le quali, pertanto, con cadenza semestrale, riceveranno, presso le loro Assemblee Legislative, le relazioni sulle coperture delle leggi di spesa da loro deliberate, mentre, alla fine dell'esercizio, presso la Sezione Regionale del Controllo, si svolgerà il Giudizio di Parifica sul rendiconto presentato dalla Regione.

Trattasi di innovazioni di notevole portata dal momento che già in sede centrale le anzidette funzioni della Corte - il Referto sulle coperture delle leggi di spesa; la Relazione sul rendiconto dello stato - specie negli ultimi anni hanno conosciuto rilevanti innovazioni - anche ad opera di una più interveniente giurisprudenza della Corte Costituzionale e non ci si stancherà mai di consigliarne la lettura a tutti quelli che hanno a cuore il pubblico interesse.

Ma anche perché la diffusione delle dette funzioni in sedi ed ambienti diversi, con rinnovati approcci, nuove sollecitazioni, più diversificate sensibilità e culture, conduce a nuova vitalità, istanze e procedure che, nel nostro ordinamento, hanno fondamentali funzioni di garanzia con riguardo alla finanza pubblica. Infatti, occorre particolarmente segnalare come questo sia uno degli aspetti più salienti del nuovo modo di essere della Corte dei Conti, garante imparziale della finanza pubblica ed, in particolare, dell'equilibrio della finanza pubblica.

Una tale funzione è stata più di una volta, riconosciuta alla Corte, dalla Corte Costituzionale ed è in una tale funzione che si inquadra l'attività di interlocuzione della Corte con il Parlamento. La Corte dei Conti è stata sentita su tutte le manovre economiche degli ultimi anni, e, in merito alla riforma dell'art. 81 della Costituzione, essa, innovando alla prassi e rifacendosi ad un precedente che rimontava all'Assemblea Costituente, ha reso, di propria iniziativa, un suo referto. Trattasi, per questa funzione, di una attività di referto, particolarmente incrementatasi nell'ultimo periodo e che proclama il nuovo modo di essere dell'antico Istituto e la sua portata.

Anche perché essa viene ad inquadrarsi nel contesto della finanza europea.

Il Sixt Pack ed il Fiscal Compact e gli altri provvedimenti approvati sono le Tavole sulla cui osservanza, nella loro ricaduta, vigila e controlla la Corte dei Conti.

In tal modo, questa, da "guardiana" dei conti dello Stato, a verificatrice della conformità a legge dell'azione amministrativa, e, poi, dell'efficacia, efficienza e buon andamento della stessa, la Corte si pone, oggi, quale istituto garante dell'equilibrio dei bilanci pubblici, e, per essi, della finanza pubblica.

Per i nuovi equilibri di cui il novellato art. 81 e, nell'ambito della cornice dei documenti Comunitari, dei cui dettami, in Italia, la Corte è, in quanto magistratura, la depositaria.



16. Ed è ad una tale funzione che va rapportata altresì, nella sua nuova valenza, la funzione giurisdizionale: una giurisdizione posta a tutela dell'equilibrio del bilancio sussunto da precipue norme Costituzionali e disciplinato da apposita legge "rinforzata".

Fino ad oggi, la funzione giurisdizionale della Corte - a parte la materia pensionistica - si è esplicata soprattutto nel giudizio di responsabilità amministrativa.

Dopo che nel 1949, con una perspicua "decisione" (come allora si denominavano le pronunce della Corte dei Conti in sede giurisdizionale: sentenza 15 dicembre 1949, n. 32), la variegata giurisprudenza della Corte nella materia della responsabilità fu inquadrata nella fattispecie civilistica della responsabilità contrattuale, e, quindi canonizzata nel T.U. 1957 n. 3 per gli impiegati dello Stato, la cui disciplina, in particolare per questo aspetto, veniva gradualmente estesa a tutti gli altri impiegati pubblici.

Con esclusione degli impiegati degli Enti locali territoriali, per i quali la responsabilità amministrativa innanzi alla Corte dei Conti fu affermata solo a seguito della legge 8 giugno 1990, n. 142. Responsabilità, quindi, di natura contrattuale, fondata sulla violazione degli obblighi del servizio, attinenti al relativo rapporto. Anche se la storia, specie più recente, di questa forma di responsabilità, si è più volte caratterizzata per il suo evolvere verso forme di responsabilità sanzionatoria per fattispecie tipizzate.

Il definire, cioè, come è stato detto (M. Ristuccia, in "La Corte dei Conti", a cura di F. Garri, Giuffrè, 2012, p. 689), quali ipotesi specifiche di responsabilità amministrativa, singoli casi di inosservanza di regole e vincoli di carattere finanziario.

Oggi, invece, sono le stesse norme Costituzionali e la disciplina attuativa delle stesse che tutelano in modo diretto il bene giuridico pubblico dell'equilibrio dei bilanci.

E molto efficacemente è stato detto (cfr A. Martucci di Scarfizzi, "La giurisdizione contabile nel sistema di garanzia della spesa pubblica", intervento al 59° convegno di studi amministrativi di Varenna), che tutte le Pubbliche Amministrazioni sono tenute a concorrere e a conseguire il bene giuridico pubblico "equilibrio dei bilanci" e che, pertanto, divengono anche titolari di una situazione soggettiva pubblica avente ad oggetto l'integrità dei propri bilanci.

Ne consegue che ogni sviamento dei flussi di erogazione dai fini ai quali le leggi di spesa li hanno destinati, determina un vulnus per l'equilibrio del bilancio a cui quelle erogazioni sono rapportabili e, per converso, uno "squilibrio" economico finanziario che integra, come pure è stato affermato da qualche Autore, danno pubblico contra ius ontologicamente certo (ibidem). Infatti, per il relativo riequilibrio, è stato osservato, vengono sopportati oneri per il ricorso all'indebitamento, per il finanziamento dei debiti fuori bilancio e lo stesso Fondo di rotazione, sulla cui ripartizione, si ricordi, è stata prevista la giurisdizione esclusiva in unico grado della Corte, nella sede delle Sezioni Riunite a composizione speciale, alle cui anticipazioni si può accedere nelle procedure di riequilibrio, comporta non solo oneri di restituzione per gli Enti che vi sono ammessi, ma anche oneri per la stessa finanza statale che, come è noto, è sostenuta dalla emissione di titoli del debito pubblico di breve, medio e lungo periodo.



Il danno pubblico da squilibrio di bilancio - è stato opportunamente ricordato (ibidem) - può peraltro assumere diversa valenza, poiché può verificarsi uno scompenso temporaneo tra entrate (non incassate) e spese (indebitamente erogate) o assumere le proporzioni di incontrovertibili condizioni strutturalmente deficitarie, o, infine, quelle del dissesto dichiarato con tutte le note conseguenze previste o, addirittura, quelle del "grave dissesto" finanziario per i disavanzi sanitari.

17. È questa la nuova frontiera della giurisdizione della Corte dei Conti, unica Magistratura che ad una siffatta tutela può essere deputata.

E, in una tale prospettiva, si comprenderà come tutte le dibattute questioni che pur tanto hanno vivificato e modernamente modellato il giudizio di responsabilità negli ultimi decenni, perdono, per così dire, il proscenio e si collocano in secondo piano.

Ma è questo un complesso tema che, in questo momento, non ci sentiamo di affrontare.

Ci sia consentito soltanto di rinviare alla nostra audizione in Parlamento del 4 dicembre del 2012 in tema di disposizioni per l'attuazione del principio di riequilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione.

Trattasi di un problema che attende, anzitutto, una verifica delle stesse scelte politiche e costituzionali operate, tanto legate, peraltro, alla politica comunitaria.

Esso abbisogna, poi, perché possa configurarsi come momento di chiusura di tutto un sistema di garanzie, di una riflessione che possa prioritariamente giovare dell'apporto di tutti e, innanzi tutto, del mondo accademico del Diritto Costituzionale, del Diritto amministrativo, della contabilità pubblica.

Certo è che viene delineandosi una tutela di carattere oggettivo, indisponibile e non negoziabile, della finanza pubblica fondata sul piano dei valori direttamente protetti dalla Carta, quali quello dell'integrità e dell'equilibrio dei pubblici bilanci, restando in secondo piano gli interessi patrimoniali facenti capo ai singoli Enti pubblici e che possono farli valere in giudizio.

È questa tutela che, in modo innovativo, caratterizza le nuove competenze giurisdizionali della Corte dei Conti e che potrebbe essere normativamente estesa anche ad altre ipotesi di controversie come, ad esempio, le ipotesi di sanzioni a carico di Enti territoriali di cui si è innanzi accennato, oppure le impugnative avverso le delibere delle Sezioni Regionali di controllo che si pronunciano sulla regolarità dei rendiconti dei Gruppi Consiliari Regionali.

La trattazione, in verità, sarebbe ancor più incompleta se essa non avesse riguardo anche alla funzione che la Corte dei Conti è chiamata a svolgere nei confronti dei soggetti politici i quali dispongono di pubbliche risorse ed in ragione della loro attività politica.

Il problema si è posto per i partiti politici e per i gruppi parlamentari.

La Corte ha rivendicato la sua competenza nei confronti di ambedue queste categorie di soggetti essendosi, appunto, in presenza di gestione di pubbliche risorse.

La scelta del legislatore è stata, però, di diverso avviso, essendosi previsto per i partiti politici, una speciale Commissione i cui componenti sono nominati dai Presidenti della Camera e del Senato per verificare la democraticità degli Statuti dei partiti e controllare la trasparenza dei loro bilanci, mentre, per i gruppi parlamentari, vi è stata una scelta diversificata tra quelli del Parlamento Nazionale e delle Assemblee Regionali.

Mentre, nei confronti dei primi, la Corte è stata del tutto tenuta fuori da ogni esame sui conti

dei Gruppi Parlamentari, i cui bilanci sono rimessi alle valutazioni di società di revisione, per i secondi, le competenti Sezioni Regionali sono tenute, dall'anno 2013, ad un esame dei documenti contabili secondo uno schema approvato dalla Conferenza Stato-Regioni ed a redigere, quindi, una relazione da inviare all'Assemblea Regionale.

E mi piace chiudere, con le parole di un collega - al quale auguro di portarle a realizzazione (il collega Presidente Martucci di Scarfizzi) - il quale, a proposito della giurisdizione a garanzia del bilancio pubblico ha affermato: "Tale giurisdizione, unitamente al rafforzamento di quella tradizionalmente attribuita alla Corte, da valorizzarsi con una auspicabile maggiore sinergia con le funzioni di controllo, appare oggi come lo strumento che meglio sembra rispondere alle finalità di rapida ed efficace protezione dell'ordinamento finanziario pubblico poiché lo Stato, gli Enti territoriali e pubblici e tutte le Pubbliche Amministrazioni concorrono, nel nuovo quadro costituzionale ed europeo, alla sostenibilità del debito pubblico e a garantire la correttezza della spesa pubblica".





ENPAPI

Via Alessandro Farnese, 3 - 00192 Roma

www.enpapi.it