

IL CONTROLLO SUGLI ENTI TERRITORIALI

AnnaMaria Poggi (*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *Dalla Costituzione del 1948 ai primi segnali di un mutamento di indirizzo: Le Relazioni della Corte dei conti della fine degli anni Settanta e il Rapporto Giannini.* – 3. *Le leggi nn. 19 e 20 del 1994.* – 4. *La revisione del titolo V: la soppressione di tutti i controlli preventivi... senza la sostituzione di un sistema alternativo.* – 5. *L'avvio di un percorso più strutturato ma... molto vincolato (la nuova governance economica europea).* – 6. *L'attuazione del Pnrr e il ruolo della Corte dei conti.* – 7. *Conclusioni.*

1. *Introduzione*

Il dato di fondo da cui muove la mia Relazione è costituito dalla constatazione di una lenta ma inarrestabile evoluzione del ruolo della Corte dei conti rispetto alla tipologia di controlli sugli enti territoriali e da un altrettanto graduale ma profondo suo radicamento nella realtà dei territori attraverso la costruzione di un sistema di collaborazione finalizzato all'attuazione del principio costituzionale di responsabilità delle amministrazioni verso la Repubblica per un verso e le collettività rappresentate per altro verso.

Un'evoluzione che parte ben prima della legge del 1994 e che possiamo datare dai primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, soprattutto quelli del 1977, sino alle innovazioni più recenti, tra cui quelle del 2012 e la normativa che oggi regge l'attuazione del Pnrr.

La tesi di fondo è che tale percorso, pur con qualche sospensione, stia contribuendo a ricucire lo “strappo” operato dalla revisione costituzionale del 2001 attraverso l'abolizione di tutti i controlli preventivi. Prima del 2001 agli enti territoriali si chiedeva obbedienza rispetto alla propria attività amministrativa e contabile; la revisione costituzionale ha reciso il legame gerarchico senza tuttavia strutturare nuovi controlli ispirati al principio di autonomia, e lasciando ai soli controlli interni la responsabilità di assicurare l'effettività dei principi costituzionali. Il problema dell'oggi, dunque, è ancora caratterizzato dal formidabile problema della costruzione di un nuovo statuto dei controlli che leghi l'autonomia (i controlli interni) alla responsabilità (i controlli esterni).

È in questa prospettiva che occorre valutare il percorso e l'attività della Corte dei conti quale apporto al completamento di un sistema che, senza di essa, sarebbe necessariamente monco.

I soli controlli interni, infatti, per la loro intrinseca debolezza istituzionale non sono in grado di garantire tale equilibrio. La rappresentanza della collettività, infatti, non è sempre generatrice di responsabilità degli amministratori locali ma può a volte trasformarsi nell'esatto opposto dell'irresponsabilità, come pure il rapporto tra tecnici e politici all'interno dell'ente locale non è sempre improntato alla divisione di funzioni ma può trasformarsi in collusione, come ancora molti casi di predissesto e dissesto dimostrano. Per altro verso i controlli esterni che diventano indispensabili – poiché controllo non è antitesi ad autonomia – non possono riproporre il vecchio e superato modello del potere impositivo.

Le riflessioni che seguono hanno lo scopo di ricostruire l'apporto della Corte dei conti a tale processo di costruzione.

Nel percorso ho evidenziato quattro fasi evolutive, per fermarmi poi sull'assetto odierno, sui suoi aspetti positivi e problematici, e trarre, infine, qualche riflessione conclusiva.

2. *Dalla Costituzione del 1948 ai primi segnali di un mutamento di indirizzo: Le Relazioni della Corte dei conti della fine degli anni Settanta e il Rapporto Giannini*

La prima fase è quella che si apre con l'attuazione delle regioni e il primo grande mutamento nel sistema delle autonomie territoriali.

Non c'è dubbio che l'organizzazione dei controlli sulle autonomie territoriali risentisse largamente della dominanza culturale dal modello degli enti territoriali come “enti autarchici” (= amministrazione indiretta dello Stato).

Di qui i limiti del modello di controllo realizzato con i precedenti articoli 124-125 e 130 Cost. (a prescindere dalle resistenze attuative e dalla fragilità del sistema delle autonomie sia nella fase pre che post regionalizzazione).

Limiti che la regionalizzazione mise impietosamente in evidenza. Ed è la stessa Corte dei conti forse il primo suggeritore della necessità di un mutamento. Nella Relazione al Parlamento del 1977, proprio in considerazione dell'avvenuto primo massiccio trasferimento di funzioni amministrative agli enti territoriali, si esprime in favore della limitazione dei controlli preventivi di legittimità a favore di controlli successivi valutativi dei risultati dell'azione amministrativa più che di singoli atti. Posizione ribadita di lì a poco nell'adunanza delle Sezioni riunite del novembre 1978, in cui nell'esprimere un parere su un disegno di legge in materia di semplificazione dei controlli, ribadiva la necessità di allargare l'orizzonte del controllo alla complessiva attività amministrativa in un'ottica che mettesse insieme rispetto della legge ed efficienza dell'azione amministrativa.

(*) Ordinario di Diritto costituzionale presso l'Università degli studi di Torino.

Nel Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato Massimo Severo Giannini riprende l'impostazione e ribadisce che è maturo il tempo per "mutare radicalmente la specie di controllo e affidare alla Corte dei conti un controllo di efficienza" (1). Ma ciò che è più interessante è la motivazione del nuovo impianto:

"Essendo affidato ad organo esterno agli apparati amministrativi, romperebbe le molte in pratica possibili collusioni interne di questi; essendo di efficienza, verrebbe ad estendersi a numerosi settori nei quali la legittimità formale di atti ha scarso rilievo, e invece il comportamento gestorio può essere illegittimo per omissione; non essendo legato ad atti, potrebbe esser sollecitato in ogni tempo anche dall'esterno; comportando, quanto alle misure di controllo, solo responsabilizzazioni di addetti agli uffici e di capi dei medesimi, potrebbe spesso risolversi in una guida di ordine amministrativa".

Si prefiguravano così già allora giudici contabili periferici e, nel contempo, lo stesso Giannini, avvertendo pienamente l'ampliamento della zona del controllo (dall'atto all'attività), auspicava la correlativa abolizione di altre forme di controllo (quelle della ragioneria, ad esempio).

Qualche anno dopo la prima e strutturata Commissione bicamerale per le riforme istituzionali dell'XI Legislatura (De Mita-Jotti) proseguiva in quella direzione sebbene solo con riguardo all'istituzione delle sezioni decentrate (2).

3. Le leggi nn. 19 e 20 del 1994

La seconda fase viene inaugurata dalle leggi del 1994. Dopo neppure un anno dalla Commissione De Mita-Jotti, infatti, maturano i tempi per la rivoluzione delle leggi nn. 19 e 20/1994 (3).

I tempi sono l'uragano Tangentopoli che si abbatte sull'intero Paese. Se non ci fosse stato quel terribile e drammatico contingente della storia del Paese alle sezioni decentrate si sarebbe comunque arrivati, ma certamente non così rapidamente. Anche in questo caso, come già nel 1978, è la stessa magistratura contabile che sospinge con gli interventi dei suoi vertici verso quell'approdo, peraltro con una lodevolissima e diffusa adesione dei giudici, consapevoli di contribuire ad una stagione di riforme, volta al ripristino della legalità (4).

Purtroppo la resa rispetto all'obiettivo iniziale non è stata esaltante, ma ciò, va detto, a causa di una totale asimmetria che si è sviluppata nel sistema e che vede un legislatore costantemente schizofrenico, che da un lato istituisce presidi di legalità e dall'altro moltiplica la complicazione dell'organizzazione amministrativa, rendendo di fatto impossibile un controllo capillare: basti pensare alla moltiplicazione degli enti pubblici realizzata con le partecipate. Ma sulle tante aporie del sistema legislativo riguardante i controlli torneremo più avanti e in conclusione.

Tornando alla l. n. 20/1994, essa introduceva all'art. 3, c. 4, una notevole innovazione:

"La Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

La *ratio* dell'innovazione andava inquadrata in una sorta di refertazione degli esiti del controllo al Parlamento e alle Assemblee elettive, dunque senza finalità sanzionatorie, bensì di ausilio vero e proprio.

Perciò l'innovazione, intesa quale lettura evolutiva dell'art. 100, ha retto alla prova di costituzionalità grazie alla copertura della Corte costituzionale che, come noto, con la storica sentenza n. 29/1995 respinse i ricorsi di alcune regioni basati sulla precettività dell'art. 125 con riguardo alla tipologia di controlli possibili sull'amministrazione regionale (e cioè quelli di legittimità e non quelli sulla gestione).

La Suprema Corte fornì in quella circostanza un'interpretazione costituzionalmente orientata e cioè un disegno costituzionale che, reggendosi sul 97 (buon andamento), sul 28 (responsabilità dei funzionari), 81 (tendenziale equilibrio del bilancio) e 119 (necessità del coordinamento tra autonomia finanziaria degli enti territoriali e finanza dello Stato), consente lo sviluppo legislativo delle forme di controllo.

(1) Rapporto, par. 5.8: "I controlli di efficienza". Il Rapporto fu trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979.

(2) Senato della Repubblica, Servizio dei resoconti e della comunicazione istituzionale, Ufficio delle informazioni parlamentari dell'archivio e delle pubblicazioni: *"Il regime dei controlli sugli atti amministrativi delle regioni è radicalmente innovativo rispetto a quello vigente, in ragione sia della definizione dell'organo di controllo, sia del tipo di controllo ammesso. Quanto al primo aspetto in luogo dell'attuale organo statale di controllo di nomina governativa, il nuovo testo dell'art. 125 attribuisce la funzione di controllo a sezioni decentrate della Corte dei conti; quanto alla tipologia di controlli ammessi viene soppresso il riferimento ai controlli di merito. I casi, i limiti e le modalità di esercizio del controllo di legittimità sono stabiliti con legge dello Stato"* Per quanto riguarda le province ed i comuni: *"Le province ed i comuni, secondo il nuovo testo dell'art. 128, sono definiti come enti autonomi rappresentativi delle comunità locali. Ad essi viene riconosciuta autonomia statutaria (dando in tal modo rango costituzionale alla normativa già introdotta dalla l. n. 142/1990) e sono attribuite funzioni proprie nel quadro della comunità nazionale e regionale. L'ordinamento e le funzioni dei comuni e delle province sono disciplinati dalle leggi regionali secondo i principi fissati dallo Stato con legge organica, che determina altresì le forme di autonomia statutaria. Il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali è devoluto a sezioni decentrate della Corte dei conti"*.

(3) Per un bilancio che evidenzia l'epocalità della riforma, v. G. D'Auria, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 705.

(4) M. Oricchio, *Corte dei conti e fenomeni corruttivi nel sistema multilivello di governo*, in *Riv. Corte conti*, 2014, 5-6, 445.

Inoltre, disse la Corte, è lo stesso decentramento che richiede un'interpretazione espansiva delle funzioni della Corte dei conti: “[c]on lo sviluppo del decentramento e l’istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l’ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e della economicità”.

La effettiva e formale copertura costituzionale si trovava all’interno del progetto di riforma costituzionale elaborato dalla Commissione D’Alema:

«Venendo all’illustrazione dell’articolato, devo preliminarmente rammentare e sottolineare che l’opinione del Comitato prima e della Commissione poi è stata unanime nel ritenere che un qualsivoglia giudice non può (e non deve) comunque svolgere sia funzioni consultive (o funzioni di controllo), sia funzioni giurisdizionali. Tale opinione, peraltro, è stata condivisa dalla Commissione, che ha approvato un testo di revisione dell’art. 100 della Costituzione vigente (ora corrispondente all’art. 113 del progetto di legge costituzionale approvato dalla Commissione) coerente con il principio esposto, respingendo emendamenti diretti a mantenere in capo ad un unico organo istituzionale (rispettivamente Consiglio di Stato e Corte dei conti) funzioni consultive o di controllo accanto a funzioni giurisdizionali. Coerentemente con questa scelta, il nuovo art. 113 (già art. 100) attribuisce al Consiglio di Stato ed alla Corte dei conti solo funzioni rispettivamente consultive e di controllo, collocando tali istituti esclusivamente nell’ambito della nuova sezione II (“Autorità di garanzia e organi ausiliari”) del nuovo titolo V della seconda parte della Costituzione. Tale sezione ha mutato titolo in quanto ricomprende anche le autorità di garanzia e di vigilanza, previste all’art. 109» (5).

L’art. 113 elaborato dalla Commissione, ponendosi sul solco tracciato dalla Commissione Giannini e dalle leggi del 1994, così disponeva:

“La Corte dei conti è organo di controllo dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalle leggi, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in forma ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere e alle Assemblee regionali sul risultato del controllo eseguito nonché sulla gestione finanziaria del bilancio dello Stato e delle Regioni”.

Interessante anche la motivazione contenuta nella Relazione introduttiva:

“Nella stessa direzione si pongono le disposizioni previste dal secondo comma dell’art. 113 del testo approvato dalla Commissione (anch’esso dopo che erano stati respinti una serie di emendamenti modificativi), relative alle nuove funzioni attribuite alla Corte dei conti, chiamata ad una profonda ed incisiva trasformazione delle sue funzioni di controllo. Tale scelta si colloca in una linea evolutiva coerente sia con la più recente normativa in materia di bilancio, sia con la ormai indifferibile esigenza di passare da ipotesi basate su un mero riscontro di legittimità formale ad una nuova e più moderna prospettiva volta, invece, al controllo successivo dell’efficienza e dell’economicità dell’azione amministrativa. Si deve d’altra parte sottolineare che il testo approvato non fa riferimento al parametro di controllo dell’efficacia, previsto da alcuni emendamenti non accolti, in quanto tale parametro avrebbe presupposto in capo alla Corte dei conti lo svolgimento di valutazioni di merito tali da coinvolgere responsabilità di natura politica che non possono che spettare ad organi responsabili e legittimati politicamente. La Corte dei conti è quindi chiamata ad una grande sfida per contribuire alla crescita del Paese, ed è certo che un istituto di così grandi tradizioni saprà raccogliercela e affrontare nel migliore dei modi le difficoltà che un cambiamento di tali dimensioni richiede, non solo in ordine alle strutture ma anche alla mentalità ed alla professionalità dei suoi componenti. In questa rinnovata prospettiva sarà sicuramente superata la comprensibile tentazione della difesa di posizioni e competenze (quali il controllo di legittimità formale del singolo atto, che troppo spesso non serve ad altro se non a ritardare inutilmente l’azione della pubblica amministrazione, quando non è strumentalmente utilizzato per interferire con l’esercizio di altre responsabilità), che riflettono esigenze non più primarie per uno Stato moderno, il quale deve affrontare la sfida della complessità e funzionalità dell’apparato pubblico nella prospettiva europea e della globalizzazione”.

Per le province ed i comuni non vi era analoga norma ma principi disseminati in altri contesti:

- art. 106 (Le pubbliche amministrazioni);
- c. 3 “L’organizzazione delle pubbliche amministrazioni è disciplinata da regolamenti, statuti, e atti di organizzazione individuati dalla legge istitutiva, in base a criteri di efficienza, di efficacia e di economicità”;
- art. 107, c. 2 “I funzionari pubblici sono responsabili degli uffici a cui sono preposti e rendono conto dei risultati della loro attività. Le pubbliche amministrazioni provvedono alla rilevazione dei costi e dei rendimenti dell’attività amministrativa”.

4. La revisione del titolo V: la soppressione di tutti i controlli preventivi... senza la sostituzione di un sistema alternativo

Quello che pareva un percorso di sostanziale continuità anche culturale viene interrotto dalla revisione del titolo V, anche a causa del perimetro parlamentare e politico da cui la riforma non può debordare (il titolo V appunto).

(5) Camera dei deputati, n. 3931-A; Senato della Repubblica, n. 2583-A; XIII Legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, Progetto di legge costituzionale. Revisione della seconda parte della Costituzione, pp. 83-84.

Il che lascia per strada alcune innovazioni che si erano venute consolidando, quale appunto quella inerente a un diverso assetto culturale di controlli fondato sul passaggio alla logica della responsabilità, da cui avrebbe dovuto scaturire un'architettura interna (organizzazione dell'ente) ed esterna (controllo successivo) conseguente. In altre parole si sarebbe dovuto modificare l'attuale art. 100 e anche il 97, come pure l'81 e il 28, cioè tutte le norme richiamate dalla famosa sentenza n. 29/1995 a supporto della nuova funzione della Corte.

La stretta percorribilità politica sanzionata dall'astensione al voto dell'opposizione non consentiva però di uscire dal *frame* del titolo V, e così l'abrogazione degli artt. 124 e 125, c. 1, e 130 supera il sistema precedente, con abrogazione implicita di tutto il sistema organizzativo preposto ai controlli sugli atti degli enti territoriali (Commissione statale di controllo e Coreco).

Nel contempo grazie al riconoscimento costituzionale dell'autoorganizzazione ha avuto pieno (anche se implicito, ma inequivoco) riconoscimento il nuovo orizzonte dei controlli interni, peraltro in sostanziale sintonia con l'art. 147 Tuel, che sancisce lo spazio di autodisciplina dei controlli interni di ciascun ente locale, tra l'altro prevedendo anche eventuali avvalimenti da parte di comuni e province in ordine a strutture di consulenza e supporto.

Attenta dottrina (6) avvertiva tuttavia dei molteplici problemi causati dalla mera scomparsa dei controlli stessi, tra cui quello principale mi pare sia stato il fatto che si cancellava un sistema senza costruirne un altro.

Prima del titolo V, infatti, esisteva un "sistema" di controlli basato sulla logica della gerarchia dei controlli a cascata a cui erano deputati organi specifici che effettuavano controlli direttamente scaturenti dalla logica costituzionale di allora (gli enti territoriali incapaci di governarsi e bisognosi di un tutore).

La scomparsa di quel sistema non veniva sostituita da un altro sistema, scaturente dal principio di autonomia (1). Anche tutto il percorso già fatto dalla Corte dei conti non veniva inserito dentro una cornice di senso della nuova funzione di controllo.

Vi erano, cioè, pezzi di sistema, rimasti tuttavia appesi, senza una cornice di fondo:

- controllo sugli organi (*ex lett. p, c. 2, art. 117 Cost.*);
- poteri sostitutivi sul piano amministrativo (*ex art. 120 Cost.*, che supera l'impostazione dell'art. 137 Tuel, in una nuova prospettiva ora delineata sul piano attuativo dall'art. 7 del d.d.l. La Loggia);
- esigenza imprescindibile di coordinamento della finanza pubblica (*ex artt. 117 e 119 Cost.*), nell'ambito di un sistema policentrico (ma) unitario, con vincoli europei (v. patto di stabilità interna);
- controlli interni tutti da costruire;
- normativa sulla Corte dei conti.

Dopo la revisione costituzionale, passato il primo entusiasmo per il nuovo impianto culturale fortemente autonomistico iniziano a riemergere i problemi, tra cui quello della scomparsa dei controlli preventivi senza alcuna sostituzione di un altro sistema.

Parte perciò un percorso disordinato unificato da un'unica costante: il recupero della centralità delle sezioni regionali della Corte dei conti nel controllo sugli enti territoriali.

È in questa prospettiva che l'art. 7 della l. n. 131/2003 affida alle sezioni regionali della Corte dei conti il controllo finalizzato alla verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati.

L'estensione a tutti gli enti territoriali è anche corredata da una finalità più stringente e riguardante il coordinamento della finanza pubblica in relazione al patto di stabilità interno (artt. 81 e 119 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Ue (nuovo art. 117 Cost). Insomma, ritornano continuamente i parametri richiamati dalla sentenza della Corte cost. n. 29/1995 che strutturano la "statuto" della funzione della Corte dei conti. Perciò, in tale contesto viene precisato che tali funzioni sono da svolgere nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (art. 100 Cost.).

Il modello così delineato sembrava portare a compimento il percorso avviato con la l. n. 20/1994 e sanzionato dalla sentenza n. 29 che colloca la Corte dei conti da organo di controllo dello Stato-persona, ad organo dello Stato-comunità. In dottrina sono stati ben chiariti i confini del controllo collaborativo attraverso due elementi: la mancanza di sanzioni specifiche che non siano quelle dell'auto-correzione e, da non sottovalutare, "*la funzione svolta dagli esiti del controllo nell'attivare il dibattito, nelle assemblee consiliari, tra organi di governo e opposizioni. Il controllo così strutturato esalta il funzionamento del sistema democratico e riferisce direttamente agli organi espressione della sovranità*" (8).

Altro passaggio di rilievo nella evoluzione dei controlli sulle autonomie territoriali è dato dalla legge finanziaria per il 2006 (l. n. 266/2005) che all'art. 1, cc. 166 ss., ha introdotto nuove modalità di controllo su bilanci e rendiconti degli

(6) G.C. De Martin, *Corte dei conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del titolo V*, in *Coordinamento della finanza pubblica e sistema delle autonomie: attualità del ruolo della Corte dei conti* (Tavola rotonda, Roma, 4 dicembre 2002), in <www.astrid-online.it>, dicembre 2002.

(1) Sulle innovazioni con riguardo a questo punto sia consentito rinviare a A.Poggi, *Autonomie territoriali. Principi di riferimento: sussidiarietà. Perequazione e solidarietà nella prospettiva italiana*, relazione al Seminario permanente di formazione della Corte dei conti "Autonomia e responsabilità di spesa in un approccio comparatistico. Alcune esperienze europee a confronto", Roma, aprile 2009.

(8) F. Petronio, *Le funzioni di controllo sulle autonomie locali*, in <www.amministrazioneincammino.luiss.it>, 22 aprile 2021.

enti locali, concentrando l'attenzione sugli aspetti finanziari e sancendo una stretta sinergia tra gli organi di revisione e le sezioni regionali di controllo.

5. *L'avvio di un percorso più strutturato ma... molto vincolato (la nuova governance economica europea)*

La terza fase è quella che si apre dopo la crisi del 2008, che ha spinto verso un chiaro restringimento dell'autonomia degli enti territoriali attraverso l'assunzione di responsabilità per la stabilità finanziaria complessiva del Paese.

Il d.l. n. 138/2011, convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011, che, all'art. 14, c. 1, lett. e) e lett. d), impone alle regioni la istituzione di un collegio di revisori con compiti di vigilanza sulla regolarità contabile e di raccordo con la sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Infatti, l'art. 1, cc. 166 ss., istituisce un raccordo stabile tra ente locale e Corte dei conti attraverso il rapporto che viene a determinarsi tra la sezione regionale di controllo e gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti territoriali. Si tratta di un passaggio assai significativo: oltre a costituire una reale fonte di informazione sulla gestione degli enti locali attraverso i questionari che gli organi di revisione inviano alla Corte (sistema Siquel), segna indubbiamente un passo verso un cambiamento significativo degli altri controlli interni: prima concepiti come strumenti in mano ai responsabili tecnici e politici degli enti, assumono una configurazione autonoma divenendo in tal modo controlli in funzioni di garanzia dei soggetti esterni quali il Ministero dell'economia e la Corte dei conti (9).

È poi seguito l'intervento del legislatore costituzionale con la l. n. 1/2012 con l'introduzione del principio del pareggio.

Il passaggio è stato criticato da molta parte della dottrina costituzionalistica in quanto foriero di inevitabili compressioni delle politiche sociali degli enti territoriali tutti, su cui, dopo la revisione costituzionale del 2001, si è scaricata la pressoché totale responsabilità degli interventi (in sanità, nelle politiche assistenziali e nell'istruzione). Ciò, inoltre, sarebbe aggravato dalla mancata individuazione da parte dello Stato dei livelli essenziali di prestazione, che costituirebbero, invece, un sicuro presidio del nucleo essenziale di quelle politiche e di cui lo Stato stesso dovrebbe obbligarsi a garantire la copertura (10).

Subito dopo la revisione costituzionale e quale conseguenza giunge il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla legge n. 213 dello stesso anno), che introduce nuove forme di controllo della Corte dei conti, assai più incisive poiché implicanti misure di tipo "imperativo" o "cogente" sull'utilizzo di risorse finanziarie da parte dell'ente controllato.

Dal punto di vista dell'impianto generale e teorico, la disposizione contenuta nell'art. 1, c. 1, pur dedicata alla gestione finanziaria delle regioni, contiene un disegno estensibile anche agli altri enti territoriali. Essa finalizza al coordinamento della finanza pubblica l'intero disegno di riforma (11); riconduce all'art. 100 Cost. "*le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione*"; afferma che le nuove disposizioni sono volte ad adeguare il controllo della Corte agli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione.

Soprattutto per gli enti locali il rafforzamento dell'effetto del controllo è assai impattante, sia per gli enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti che per quelli con popolazione inferiore. Le procedure sono ora dettagliate dagli artt. 148 e 148-bis. Per quanto riguarda il vero e proprio controllo esterno, quello sui bilanci e rendiconti consuntivi, le sezioni regionali di controllo della Corte possono emettere una pronuncia di accertamento qualora riscontrino squilibri economico-finanziari o altre rilevanti irregolarità. Successivamente, entro 60 giorni, gli enti interessati dovranno adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e, in caso di inerzia o di inidoneità di tali provvedimenti, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria.

Anche in questo caso le innovazioni non sono andate indenne da critiche.

Secondo alcuni, infatti, tali tipi di controlli devierebbero dalla natura di organo ausiliario della Corte dei conti come delineata dall'art. 100 Cost.: a tale configurazione, infatti, non si attaglia il fatto che i controlli della Corte abbiano esiti imperativi e sanzionatori e che la Corte possa assumere atti di natura provvedimentale e adottare poteri sostitutivi.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 60/2013 copre nuovamente l'indirizzo legislativo (12) collocandolo in un percorso che procederebbe secondo una logica costituzionalmente orientata e comprensibile: "*Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo [...] 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*

(9) Così G. Colombini, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, 2015, 3-4, 597.

(10) Sul tema sia consentito rinviare a A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, 1713 ss.

(11) "*Al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, le disposizioni del presente articolo sono volte ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, c. 5, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni*".

(12) In proposito v. pure Corte cost. nn. 39 e 40/2014, con riguardo al controllo sugli atti normativi delle regioni, introdotti sempre con il d.l. del 2012.

territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea [...]. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli artt. 97, c. 1, 28, 81 e 119 della Costituzione, 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 [...]. 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”.

Non solo, ma proseguendo nella giurisprudenza di “copertura” costituzionale delle funzioni della Corte dei conti (con una sorta di giurisprudenza pretoria) la Corte giunge al punto di assimilare alcuni tipi di controllo (l'art. 1, cc. da 166 a 172, l. n. 266/2005; l'art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3, c. 1, lett. e, d.l. n. 174/2012) a controlli “*piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti*” (Considerato in diritto, 4.2) (13)

Con ciò si chiude in qualche misura il circolo, attraverso il riequilibrio dello sbilanciamento operato con l'approvazione del titolo V e con la scomparsa di ogni forma di controllo preventivo sugli atti e sull'attività degli enti locali.

Rimangono evidentemente notevoli differenze tra il sistema precedente il 2001 e quello che si riattiva con il 2012.

Il controllo preventivo di legittimità aveva ad oggetto tutti gli atti senza una finalità costituzionale specifica ed anzi con l'unico obiettivo del controllo tutorio preventivo. L'effetto era impeditivo rispetto all'efficacia dello stesso e, inoltre, gli organi controllanti certamente non avevano la conformazione di terzietà ed indipendenza che caratterizza la Corte dei conti.

Quello della Corte dei conti, nei casi previsti dalla l. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del Tuel, consente alla Corte di “avvisare” gli enti locali in merito alle irregolarità contabili riscontrate e di assumere, nel caso di inerzia dell'ente controllato, misure interdittive o inibitorie di decisioni di spesa già assunte, equiparabili ad attività amministrativa assoggettabile al sindacato del giudice amministrativo. Qui la finalità è chiaramente collegata a dispositivi costituzionali tutti riassumibili nell'unità economica della Repubblica.

Pur nella differenza che permane, è però chiaro che la traiettoria non è più solo quella del mero controllo collaborativo, assumendo invece le vesti di una nuova forma di controllo.

Che tutto ciò sia conforme al dettato costituzionale e non collida con il principio di autonomia la Corte costituzionale lo ha affermato a più riprese, anche con riguardo alle regioni speciali e alle province autonome, potendo avvalersi dell'aggancio a più norme costituzionali tutelanti l'unità economica della Repubblica: l'81, il 119 e il 120.

6. L'attuazione del Pnrr e il ruolo della Corte dei conti

È in questo contesto ordinamentale che si apre una l'ultima e attuale fase, quella dell'attuazione del Pnrr.

L'art. 22 del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con modificazioni dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, ha affidato alla Corte lo svolgimento del c.d. controllo concomitante, (così come già previsto dall'art. 11, c. 2, l. 4 marzo 2009, n. 15) “*sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale*”; e l'art. 7, c. 7, del d.l. 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla l. 29 luglio 2021, n. 108, prevede che la Corte eserciti “*il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. 14 gennaio 1994, n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr*”.

Il primo ordine di interventi – quello sui parametri applicabili nei controlli di legittimità-regolarità dei bilanci – pare trovi fondamento nell'esigenza di risolvere le gravi crisi di bilancio che si manifestano in alcune aree del Paese.

Il secondo, invece, sembra modellarsi sull'idea che il ruolo del controllo intestato alla Corte dei conti debba essere quello di assicurare soprattutto una “*valutazione di efficienza ed efficacia delle gestioni e dei servizi resi dagli enti*” in relazione alle “*risorse disponibili*” e che anche questo tipo di controlli possa ritrovare copertura costituzionale attraverso l'art. 100, c. 2, Cost., considerando anche le critiche avanzate rispetto all'idoneità dei controlli di legittimità-regolarità di porsi efficacemente a strumenti di garanzia delle autonomie.

Quanto al controllo “concomitante” rispetto alle amministrazioni regionali e locali in particolare, in attuazione del Pnrr, il nodo problematico rimane sempre lo stesso: come garantire il controllo esterno finalizzandolo a principi costituzionali e salvaguardando l'autonomia.

7. Conclusioni

In conclusione, alcune notazioni.

(13) Passaggio evidenziato tra l'altro anche da M.T. Polito, *La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione della funzione di controllo*, in *La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro* (Atti del Convegno, Torino, 1 ottobre 2019), in questi *Quaderni*, 2020, 3, 76.

La prima è che il controllo esterno non è lesione di autonomia purché esso sia finalizzato non solo all'unità economica della Repubblica e alla salvaguardia dei parametri europei, ma contribuisca altresì ad accrescere il senso di responsabilità delle amministrazioni locali.

La seconda è che il legislatore statale può prevederli, ma tenendo ferma, da un lato, la distinzione fra amministrazione attiva e attribuzioni di controllo e, dall'altro, la necessità che sia rintracciabile una copertura costituzionale, nel senso che i controlli sugli enti territoriali devono essere preordinati a custodire interessi di rilievo costituzionale.

Ciò detto, non può tuttavia non essere evidenziato un problema che rimane aperto: l'eccessiva frammentazione della funzione di controllo sugli enti territoriali e, alla radice, la stessa mancanza di uno "statuto" generale della funzione di controllo. Prima della revisione costituzionale tale statuto, seppur discutibile, vi era, e paradossalmente la tipologia di controlli era inferiore a quella attualmente esistente. Oggi il disfacimento di quell'architettura ha reso "liquido" lo statuto della funzione di controllo e, paradossalmente, più pervasivo nella vita degli enti locali, poiché più frammentato (ragioneria, revisori, Corte, Anac).

Sarebbe dunque opportuno che si ricostituisse tale statuto attualizzato dal bilanciamento tra i principi di autonomia e di responsabilità e reso più leggibile dagli stessi enti attraverso un coordinamento più razionale delle tipologie di controlli.

* * *