

CAPITOLO IV

I CONTROLLI DI EFFICIENZA

SOMMARIO: 1. L'attività di controllo in generale. – 2. La dequotazione del controllo sugli atti alla luce del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e la recentissima inversione di rotta del Legislatore: tornano alla ribalta i controlli sugli atti? 3. Classificazione dei controlli sugli atti. – 3.1. Problematiche processuali. – 4. I controlli di efficienza. – 5. I controlli gestionali esterni. – 5.1. La loro compatibilità con la Costituzione. – 5.1.1. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali. – 5.2. Individuazione degli enti assoggettati a controllo ed effetti in materia di tutela giurisdizionale. – 5.3. Sindacato sugli atti di controllo esterni sulla gestione effettuati dalla Corte dei Conti. – 5.4. Casi di inesistenza del potere di controllo. – 5.5. Legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questione di costituzionalità o questione pregiudiziale innanzi alla Corte di Giustizia. – 6. I controlli gestionali interni.

1. L'attività di controllo in generale

Il controllo amministrativo è l'attività di verifica amministrativa di conformità di un atto, di un'attività, o di un comportamento a determinati canoni o prescrizioni, a opera di autorità (interne o esterne) al fine di esprimere un giudizio e di adottare le conseguenti misure giuridiche.

Alla funzione di controllo viene attribuita **natura composita** in quanto con esso, da un lato, si garantisce la rispondenza di attività e atti amministrativi a predeterminate regole e, dall'altro, si consente una verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissati.

Da quanto esposto emerge come la funzione di controllo sia caratterizzata dal requisito di accessorialità rispetto all'azione amministrativa sulla quale si effettua una valutazione di regolarità. Ed è nel detto rapporto di accessorialità, che lega attività di controllo e attività amministrativa, che si manifesta la c.d. **strumentalità** dei controlli rispetto all'azione amministrativa, finalizzata alla cura e al concreto perseguimento dell'interesse pubblico che, di volta in volta, viene in rilievo.

Relativamente all'**oggetto** dell'attività di controllo, se ne distinguono tre tipologie principali: i **controlli sugli atti**, quelli gestionali e quelli sugli organi.

I primi sono volti a valutare il singolo atto adottato dall'organo di amministrazione attiva, allo scopo di constatarne la conformità alla legge ovvero l'op-

portunità dell'emanazione: si parla rispettivamente di controllo **di legittimità** ovvero di controllo **di merito**.

A seconda del momento in cui tale controllo viene effettuato, si distingue tra **controllo preventivo**, che interviene quando l'atto si è perfezionato ma non ha ancora acquisito efficacia, e **controllo successivo**, eseguito quando l'atto è già perfetto ed efficace.

Per quanto concerne i **controlli gestionali**, essi riguardano l'attività amministrativa, nel suo complesso intesa, al fine di valutarne il grado di efficienza. Generalmente si distinguono i controlli interni da quelli esterni a seconda che l'attività tutoria sia affidata, rispettivamente, a un organo interno all'Amministrazione, così realizzandosi una forma di autocontrollo (c.d. controllo *di gestione*), ovvero a un soggetto esterno alla P.A., che nel nostro ordinamento si identifica nella Corte dei Conti (c.d. controllo *sulla gestione*).

Con riferimento, infine, alla tipologia dei **controlli sugli organi**, essi sono finalizzati a esaminare il corretto funzionamento di un organo dal punto di vista sia della legittimità dell'azione, sia del comportamento della persona fisica preposta, con lo scopo di tutelare e garantire il pieno rispetto del principio costituzionale del buon andamento dell'azione amministrativa ex art. 97.

I controlli in esame possono avere varia natura: si parla di **controllo ispettivo** nelle ipotesi in cui sia consentito disporre ispezioni sull'organo controllato; si versa in ipotesi di **controllo sostitutivo semplice**, invece, quando l'organo che lo effettua possa sostituirsi, anche a mezzo di un commissario *ad acta*, appositamente nominato, all'organo inerte ovvero in ritardo nel compimento di determinati atti. Nel **controllo sostitutivo repressivo**, accanto al potere di sostituzione vi è la possibilità di irrogare sanzioni nei confronti dell'organo controllato; da ultimo, con il **controllo repressivo** si infliggono sanzioni amministrative o disciplinari in capo al titolare dell'organo controllato.

Si deve comunque puntualizzare che, grazie all'esercizio del potere sostitutivo, l'organo sostituito risulta titolare di una competenza straordinaria, che si affianca a quella ordinaria dell'organo sostituito ed è a essa alternativa. Peraltro, l'attività realizzata in sostituzione dall'ente controllante, pur essendo soggettivamente imputabile a quest'ultimo, produce i suoi effetti economici in capo all'ente controllato.

È, altresì, possibile accedere a un'ulteriore **classificazione in base alle parti del rapporto di controllo**, ossia ai rapporti tra controllore e controllato a seconda che questi si trovino in posizione di subordinazione, di equiordinazione o di indipendenza reciproca.

In caso di **rapporti di subordinazione**, l'esplicazione di un'attività di controllo è un potere necessario che l'organo sovraordinato può esercitare e che gli consente di annullare, modificare o revocare le determinazioni dell'ente subordinato, di vigilare sull'organizzazione e sulla gestione degli uffici, di ottenere informazioni su operato e risultati, nonché di sanzionare comportamenti illegittimi o negligenti tenuti dai soggetti titolari di organi ed uffici.

Recentemente, grazie alla proliferazione dei controlli gestionali, si è distinto **tra controlli di tipo impeditivo e quelli di tipo collaborativo**.

I primi sono diretti alla repressione di eventuali deviazioni rispetto ai parametri che di volta in volta vengono presi in considerazione, in modo tale che l'atto deviato non acquisisca mai efficacia (controllo preventivo) ovvero la perda (controllo successivo). Per contro, a mezzo dei controlli collaborativi si vuole coadiuvare l'organo controllato al fine del migliore perseguimento degli obiettivi programmati.

Tanto premesso a livello definitorio e classificatorio, prima di procedere all'esame delle singole forme di controllo, si rende opportuna una premessa di carattere generale.

Tradizionalmente, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa, l'attività di controllo si sostanziava essenzialmente nel controllo sugli atti, che costituiva il cardine intorno al quale ruotava l'intero sistema dei controlli amministrativi.

Negli ultimi anni, tuttavia, si è assistito ad una decisa inversione di tendenza, con l'abbandono quasi totale del controllo sugli atti in favore di forme di controllo di tipo gestionale e collaborativo.

Il processo di privatizzazione del rapporto di impiego e dell'attenzione posta nel perseguimento dell'interesse pubblico al risultato da realizzare più che al rigido rispetto del principio di legalità formale, infatti, hanno imposto l'abbandono della logica della statualità dell'interesse pubblico e della centralità teorica del provvedimento amministrativo, e, quindi, l'impostazione gerarchica dei processi decisionali: tanto, ha definitivamente privato di fondamento logico e teorico il sistema del controllo sugli atti.

Si tratta di processi epocali che hanno messo a nudo l'inadeguatezza dei controlli parcellizzati sui singoli atti con esito meramente interdittivo rispetto a forme di controllo svolte sull'intera attività dell'organo controllato con finalità anche di carattere propulsivo.

2. La dequotazione del controllo sugli atti alla luce del nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione e la recentissima inversione di rotta del Legislatore: tornano alla ribalta i controlli sugli atti?

Il carattere interdittivo del controllo sugli atti, capace di paralizzare l'efficacia dell'atto, ne ha comportato la progressiva **erosione**, privilegiando il potenziamento di quelli gestionali, aventi a oggetto l'attività amministrativa considerata nel suo complesso, posta in essere da un organo o da un ente nel corso di un determinato arco temporale, con lo scopo di verificare la rispondenza dei risultati raggiunti con gli obiettivi prefissati.

Peraltro, il processo di federalismo amministrativo avviato con le leggi Bassanini e culminato nella riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, ha portato a un ridimensionamento prima, e alla eliminazione poi, del potere di controllo attribuito allo Stato sugli atti delle Regioni e alle Regioni su quelli degli enti locali.

In particolare, la **L. cost. n. 3/2001** ha eliminato ogni forma di controllo dello Stato sulle Regioni attraverso l'abolizione della figura del Commissario del Governo e dei controlli preventivi di legittimità sulle leggi regionali, nonché del

ricorso preventivo alla Corte Costituzionale. L'abrogazione dell'art. 125, co. 1, Cost., inoltre, ha sancito la scomparsa dei controlli sugli atti amministrativi regionali da parte della Commissione statale di controllo.

Con riguardo agli enti locali, la legge di riforma costituzionale ha abrogato l'art. 130 Cost., determinando, così, il venir meno della copertura costituzionale al sistema dei controlli sugli atti posti in essere dagli enti locali, delineato nel (v. parte III, cap. 1).

Va segnalato, tuttavia, che i più recenti interventi normativi in materia sembrano orientati verso una inversione di rotta rispetto al *trend* inaugurato con la riforma costituzionale del 2001.

In particolare, ci si riferisce al già citato D.Lgs. 30 giugno 2011, n. 123 e s.m., recante la "*Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa*", che ha reintrodotto il controllo preventivo per gli atti della P.A. dai quali derivino effetti finanziari per le casse erariali.

In particolare, è stato reintrodotto il controllo preventivo per gli atti della P.A., stabilendo che tutti gli atti dai quali derivino effetti finanziari per le casse erariali, devono passare il vaglio del controllo preventivo. In casi di irregolarità, la Ragioneria (generale o territoriale) deve restituire il documento all'Amministrazione procedente, che ha 30 giorni di tempo per rimuoverle e contemporaneamente notificare l'ufficio di controllo della Corte dei conti dei rilievi sollevati. Si tratta di una disposizione di larghissima applicazione, rivolta a tutte le amministrazioni pubbliche, con la sola eccezione degli organi costituzionali e di quelli a rilevanza costituzionale (quali Camera, Senato, Consiglio di Stato e Corte dei conti).

Non viene meno, comunque, la possibilità di procedere a controllo successivo: il D.Lgs. n. 123/2011 prevede infatti la possibilità di procedere al riscontro di regolarità contabile.

Un'ulteriore ipotesi di controllo preventivo di legittimità è stata poi introdotta dal **D.L. 10 ottobre 2012, n. 174**, il quale lo dispone con specifico riferimento *agli atti regionali, di natura normativa e a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari* specificatamente individuati dalla legge. Sul punto di rinvia a quanto esposto al cap. 1 della parte III.

Tanto premesso a livello di teoria generale, nei paragrafi che seguono si procederà all'esame delle principali forme di controllo sugli atti, e ai relativi, principali problemi applicativi, per poi passare all'indagine dei controlli gestionali, così come implementati e potenziati dagli interventi riformatori degli ultimi anni.

3. Classificazione dei controlli sugli atti

I controlli sugli atti possono così classificarsi:

1) **Controlli di legittimità e di merito**, a seconda che siano diretti a verificare la corrispondenza dell'atto amministrativo alle norme di legge ovvero la convenienza e l'opportunità dell'atto per l'Amministrazione;

2) **Controlli preventivi o successivi**, in relazione al momento in cui interviene l'atto di controllo: rispettivamente su un atto non ancora efficace (controllo preventivo *antecedente* se l'atto non si è ancora perfezionato, *sussequente* se l'atto è perfetto ma non efficace) ovvero su un atto che ha già prodotto i suoi effetti;

3) **Controlli interni ed esterni** a seconda che il controllo sia esercitato da un organo interno all'amministrazione, in forza di una posizione gerarchicamente sovraordinata, ovvero da un soggetto diverso, esterno all'Amministrazione o appartenente ad altro ramo.

3.1. Problematiche processuali

In tema di controlli sugli atti si pongono talune delicate questioni processuali.

La prima concerne **la decorrenza dei termini per l'impugnazione dell'atto soggetto a controllo**: si deve far riferimento al momento dell'adozione dell'atto ovvero a quello del controllo? Al riguardo sono state individuate tre diverse soluzioni. La prima fa decorrere il termine per l'impugnazione dalla conoscenza dell'atto sottoposto a controllo; le altre fanno invece riferimento al momento del controllo, distinguendo ulteriormente tra adozione e conoscenza dell'atto di controllo.

L'individuazione della soluzione più corretta deve avvenire distinguendo a seconda del momento all'interno dell'*iter* procedimentale in cui l'atto di controllo viene adottato. Così nel caso di **controllo preventivo** ci troviamo di fronte ad un atto inefficace, non dotato di alcuna immediata capacità lesiva; conseguentemente, non vi è un interesse attuale all'impugnazione e risulta quindi, inaccettabile la prima soluzione, che pretende di far decorrere il termine di impugnazione dal momento (conoscenza dell'atto sottoposto a controllo prima del controllo preventivo) in cui l'atto asseritamente illegittimo non è ancora efficace (né si sa se mai lo diventerà) e, quindi, non può venire in rilievo alcuna capacità lesiva e, con essa, il radicarsi dell'interesse al ricorso. Sul punto sono state prospettate due soluzioni: una prima, ritiene che il termine decadenziale decorra dal momento di adozione dell'atto di controllo; altra tesi, invece, indica come termine quello della conoscenza dell'atto di controllo.

Viceversa, in caso di **controllo successivo** – che interviene su un atto che ha già acquistato efficacia – l'interesse a ricorrere sussiste indipendentemente dal controllo e vale di conseguenza la regola generale che fa decorrere il termine per l'impugnazione del provvedimento controllato dalla conoscenza dello stesso. L'intervento dell'atto di controllo può tuttavia incidere sul destino del processo: l'atto di controllo avente esito negativo, infatti, paralizza l'efficacia dell'atto, travolgendone gli effetti già precedentemente prodotti (salvi gli eventuali effetti irreversibili e quelli non caducabili perché meritevoli di tutela). In tale ipotesi si deve quindi pervenire alla conseguente estinzione del giudizio per sopravvenuta cessazione della materia del contendere o sopravvenuto difetto di interesse.

Quanto al **controllo su provvedimento non esecutivo ma eseguito**, facendo perno sulla necessità che il privato abbia a disposizione uno strumento immediato per fronteggiare una situazione lesiva che illegittimamente si sta *de facto* già verificando, si tende a riconoscere all'interessato la facoltà di impugnare il provvedimento immediatamente, dal momento in cui ne ha avuto conoscenza; a tale facoltà si affianca il generale onere, questo a pena di inammissibilità, di proporre l'impugnazione entro il termine di decadenza decorrente dall'adozione dell'atto di controllo. L'orientamento

prevalente in dottrina, invece, prediligendo un'ottica sostanzialistica, equipara l'ipotesi in esame a quella del provvedimento immediatamente esecutivo, sulla base della considerazione che il soggetto, il quale vede eseguire di fatto l'atto ancora sottoposto a controllo, subisce ugualmente il pregiudizio temuto e deve quindi presentare immediatamente ricorso giurisdizionale avverso il provvedimento non esecutivo ma eseguito. In definitiva, l'impugnazione non costituisce una facoltà, ma un vero e proprio onere, con conseguente impossibilità di impugnare l'atto dopo l'intervento del controllo positivo, ove nelle more sia spirato il termine di decadenza decorrente dalla conoscenza della esecuzione del provvedimento da sottoporre a controllo.

Esaminata la questione concernente la decorrenza del termine decadenziale per l'impugnazione, occorre, ora, considerare le problematiche legate all'**impugnazione dell'atto di controllo**.

In linea di massima, si esclude la possibilità di impugnare l'atto di **controllo con esito positivo**, in quanto integrante un mero requisito di efficacia dell'atto principale. Conseguentemente, è sufficiente l'impugnazione dell'atto controllato, in quanto è quest'ultimo che, divenuto efficace, procura la lesione della sfera giuridica del destinatario. Opposta è (salvo il caso della Corte dei Conti di cui si dirà) la soluzione in caso di **controlli negativi**, i quali determinano un esito antitetico rispetto all'atto controllato, causandone la caducazione o la definitiva inefficacia. È d'obbligo allora riconoscere al soggetto beneficiario dall'atto controllato la possibilità di impugnare autonomamente l'atto di controllo negativo, lamentando l'inefficacia del provvedimento sancita dall'intervenuto controllo. Legittimati all'impugnazione dell'atto di controllo negativo sono i terzi che abbiano interesse all'adozione dell'atto sottoposto a controllo, nonché l'organo controllato, ove si tratti di controllo eteronomo, esercitato da Amministrazione diversa rispetto all'ente da cui l'atto promana.

Le conclusioni di cui si è detto non trovano applicazione in caso di **controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti**. L'impostazione tradizionale esclude, infatti, l'impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei Conti sulla base di due ordini di motivi: il primo, legato alla natura dell'organo *de quo*, che non fa parte della Pubblica Amministrazione (pur esercitando in questo caso una funzione di controllo, normalmente svolta da un organo amministrativo), ma è un organo neutrale, ossia non portatore di un interesse egoistico; il secondo, più controverso, che risiede nella mancanza di lesività immediata degli atti adottati dalla Corte in sede di controllo. Come ha avuto modo di precisare la giurisprudenza di legittimità, il procedimento di controllo davanti alla Corte dei Conti non si formalizza in un provvedimento autonomo rispetto all'atto assoggettato al controllo e non può, quindi, formare oggetto di autonoma impugnazione. Queste considerazioni non si traducono tuttavia in un vuoto di tutela giurisdizionale per il privato, il quale potrà impugnare gli atti adottati dall'amministrazione in esecuzione del monito della Corte dei Conti.

L'impugnazione dell'atto negativo di controllo pone sul tappeto due problemi: 1) il primo riguarda la posizione processuale dell'ente controllato che ci si chiede se possa essere considerato controinteressato nel giudizio e, quindi, destinatario della notifica del ricorso introduttivo; 2) il secondo, collegato al primo, riguarda la legittimazione dell'ente controllato a proporre appello avverso la sentenza che, annullando l'atto negativo di controllo, ha ridato vita (*rectius*, efficacia) all'atto controllato.

Con riferimento al primo dei due interrogativi, la teoria tradizionale, esclude che l'ente controllato possa essere considerato controinteressato ai sensi dell'art. 41 c.p.a. in quanto la legge qualifica come tale colui che è portatore di un interesse contrario all'accoglimento del ricorso, e che segnatamente si sostanzia nell'interesse a mantenere in vita il provvedimento impugnato, fonte di effetti vantaggiosi (TAR Liguria, Geno-

va, Sez. I, 27 giugno 2013, n. 969). Del pari, si nega la possibilità per l'ente controllato di proporre appello avverso la sentenza di annullamento dell'atto negativo di controllo sulla base dell'interesse prioritario dell'ente a vedere riconosciuta la legittimità della propria azione e, soprattutto, sulla base dell'inutilità dell'interposizione di un gravame al fine di ottenere un risultato, l'eliminazione dell'atto controllato, conseguibile con il riesame in via di autotutela amministrativa della precedente statuizione.

Affrontati i profili processuali dell'impugnazione dell'atto di controllo, resta da chiedersi **cosa succede una volta annullato in sede giurisdizionale, con sentenza passata in giudicato, l'atto negativo di controllo.**

Sul punto si fronteggiano due tesi opposte: la prima, tradizionale, che trova adesso un conforto normativo nell'art. 133, co. 5, TUEL, sostiene la consumazione del potere di controllo e l'acquisto definitivo di efficacia da parte dell'atto controllato; la seconda, tuttora sostenuta, applica invece la regola generale, in base alla quale l'Autorità amministrativa che ha emanato l'atto annullato in sede giurisdizionale, nella specie l'organo di controllo, deve ripronunciarsi a seguito dell'annullamento giurisdizionale emanando un nuovo atto in sostituzione.

La soluzione non è controversa solo in due ipotesi specifiche, la prima delle quali concerne l'atto di controllo annullato per violazione del termine perentorio. In questo caso, infatti, l'Autorità tutoria ha esercitato il controllo quando aveva già perduto il relativo potere per l'inutile decorso del termine avente carattere perentorio; *a fortiori* quindi non potrà riesercitarlo dopo l'annullamento giurisdizionale del relativo atto, causato dalla sua tardività. La seconda ipotesi è invece opposta alla prima e riguarda le forme di controllo, in verità residuali, non sottoposte a termini perentori: in questo caso il potere, in ossequio alle regole generali in tema di effetto conformativo del giudicato amministrativo, non viene consumato ma rimane permanentemente a disposizione dell'Amministrazione, la quale sarà quindi chiamata a esercitarlo nuovamente dopo l'annullamento.

4. I controlli di efficienza

A partire dagli anni '90 si è registrato un *trend* legislativo che, senza abolire il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria – ex art. 100 Cost. –, espressamente fatto salvo dalla nuova normativa, ha comportato il **potenziamento della categoria dei controlli gestionali**, volti a misurare l'efficacia dell'azione amministrativa complessivamente intesa attraverso la comparazione dei risultati raggiunti con gli obiettivi *ab initio* programmati.

Il Legislatore, nell'intento di coniugare garanzia di neutralità (tipica dei controlli esterni) e massimizzazione del patrimonio conoscitivo (assicurata da organi interni agli ingranaggi amministrativi), ha operato una duplice scelta: da un lato, ha attribuito alla Corte dei Conti il compito di attendere ai controlli esterni (i quali garantiscono una maggiore autonomia, scevra da condizionamenti, dell'autorità controllante rispetto all'ente controllato), dall'altro, ha creato in seno alle Amministrazioni apposite strutture di controllo interno, capaci di assicurare una conoscenza più specifica e diretta dei problemi che affliggono la singola organizzazione.

La stessa Corte Costituzionale ha indicato chiaramente le differenze che sussistono tra i controlli sulla gestione e quelli di legittimità sotto vari profili:

– in riferimento all'**oggetto**, esso non è più rappresentato dai singoli atti, ma dall'attività amministrativa complessivamente intesa;

- per quel che concerne il **parametro**, esso non risulta costituito dalla verifica *ex ante* della conformità dell'atto a norme giuridiche e di bilancio, ma dal confronto *ex post* tra i risultati raggiunti e gli obiettivi programmati;
- quanto all'**esito**, esso non può consistere nell'eliminazione dell'atto in una logica interferenziale, ma si sostanzia nella predisposizione di relazioni e osservazioni a scopi collaborativi.

5. I controlli gestionali esterni

A partire dal 1996, con il D.L. n. 543, si sono susseguite una serie di novelle normative che hanno profondamente inciso sulla L. 14 gennaio 1994, n. 20, recante le disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei Conti. Si è infatti attuata una riforma completa della funzione di controllo del giudice contabile, sia riducendo il numero di atti sottoposti al sindacato preventivo di legittimità (art. 3, co. 1 L. n. 20 cit.), sia introducendo una nuova forma di “*controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria*”, ispirata a parametri di efficienza ed economicità (art. 3, co. 4).

Peraltro, nell'esercizio di detto controllo, la Corte verifica “*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*” (art. 3, co. 4).

All'comma 8 dell'art. 3 vengono scolpite le modalità di esercizio di detto controllo. All'uopo si prevede che la Corte possa: a) richiedere alle P.A. e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia ed effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti; b) richiedere alle P.A. non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a legge. Le Amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte dei Conti, che, ove ne rilevi l'illegittimità, ne dà avviso all'organo centrale di direzione.

Il procedimento di controllo è disciplinato attraverso il rinvio, in quanto compatibile, alle norme del T.U. sulla Corte dei Conti (RD n. 1214/1934): dette disposizioni, concernendo i controlli di legittimità, hanno richiesto nella prassi un adeguamento alla specificità dei controlli sulla gestione.

La normativa ha fatto espressamente salvo il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, introdotto dall'art. 100 Cost. ed attuato dalla L. 21 marzo 1958, n. 259.

L'analisi normativa consente di percepire un dato di particolare e significativa novità: i controlli gestionali della Corte dei Conti, limitati dalla Costituzione allo Stato e agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sono stati estesi anche alle altre P.A., in specie a Regioni ed enti locali.

La scelta in questione è stata confermata, inoltre, sia dal TUEL, che, agli artt. 148 ss., ha rinviato, per quel che attiene i controlli sulla gestione degli enti locali, alla L. n. 20/1994, sia dalla L. n. 131/2003 attuativa della L. cost. n.

3/2001, che, all'art. 7, co. 7, afferma che *“la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni”*.

Tale *trend* normativo, complessivamente orientato a potenziare i controlli del Giudice contabile, è stato da ultimo confermato dal D.L. n. 174/2012, il cui art. 1, co. 2, prevede che *“Sono sottoposti al controllo preventivo di legittimità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti secondo le procedure previste per il controllo preventivo sugli atti dello Stato di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, con riduzione alla metà dei termini, gli atti normativi a rilevanza esterna, aventi riflessi finanziari, emanati dal governo regionale, gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione regionale, in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, nonché gli atti di programmazione e pianificazione regionali, ivi compreso il piano di riparto delle risorse destinate al finanziamento del Servizio sanitario regionale. Il controllo ha ad oggetto la verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale”*. È prevista inoltre la verifica da parte delle sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza semestrale, su legittimità e regolarità delle gestioni, funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e del pareggio di bilancio di ciascun ente locale, nonché di piano esecutivo di gestione, regolamenti e atti di programmazione e pianificazione degli enti locali.

Con riguardo al patto di stabilità, occorre segnalare che esso è stato abrogato dalla legge di stabilità 2016 (28 dicembre 2015, n. 208, art. unico, comma 707), la quale ha previsto che esso cessi di avere applicazione, ad eccezione degli obblighi inerenti all'anno 2015, ed al suo posto trovi applicazione il paraggo di bilancio, in attuazione delle norme costituzionali di cui agli artt. 81, 97 117 e 119 Cost.

A tal proposito lo stesso giudice contabile si è espresso sulla tipologia di controllo innovato dal legislatore del 2012, sostenendo che *“il controllo che le Sezioni regionali della Corte eserciteranno sulla base delle relazioni semestrali inviate dai sindaci o presidenti di provincia si coordina con il controllo disciplinato dalla legge finanziaria per il 2006, secondo una interpretazione della Sezione nel senso che resteranno nell'ambito di quest'ultimo “tutte le verifiche che non siano motivate da specifiche esigenze di monitoraggio infrannuale, ma siano finalizzate all'accertamento di gravi irregolarità contabili e finanziarie. Tipologia a sé stante dei controlli sulla sana gestione demandati alle Sezioni regionali sarebbe anche quello che l'art. 6 finalizza alla revisione della spesa e che implica la valutazione di profili attinenti alla efficacia, efficienza ed economicità della gestione”*. Osserva, di conseguenza, il Giudice Contabile che la relazione semestrale di Sindaco e Presidente della Provincia, prevista dall'art. 148 del Tuel, come riformulato dall'art. 3, c. 1, sub e), del d.l. n. 174/2012, si inserisce nell'ambito di intervento, finalizzato al rafforzamento dei controlli sulle autonomie locali e adottato mediante modifica testuale di plurime disposizioni del D.Lgs. 267/2000. L'obbligo di redigere una relazione semestrale mira a verificare *“la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale”*. Gli innovati controlli interni mutuano una peculiare funzione di supporto per le scelte di razionalizzazione della gestione, finalisticamente orientato a realizzare un significativo mutamento dei comportamenti amministrativi. (C. Conti, Sez. contr., 18 febbraio 2013, n. 4).

5.1. La loro compatibilità con la Costituzione

A seguito dell'emanazione della L. n. 20/1994, si è posto il problema della costituzionalità dei controlli sulla gestione sotto due profili differenti: quello concernente l'esistenza, all'interno della Carta Costituzionale, di una norma che legittimi la Corte dei Conti a un controllo sull'efficienza amministrativa, e quello relativo all'ammissibilità di controlli su enti diversi dallo Stato e al di fuori della categoria indicata all'art. 100 Cost.

Le questioni sono state sottoposte più volte all'esame della Consulta, la quale ha sempre concluso per la *legittimità costituzionale* della normativa di cui si discute.

5.1.1. Questioni in tema di tutela delle autonomie regionali

Per supportare l'assunto della compatibilità dei controlli sulla gestione con l'autonomia costituzionalmente garantita a Regioni ed enti locali, la Corte ha evidenziato, sul piano oggettivo-funzionale, **la natura collaborativa e non interdittiva dei controlli sulla gestione**, con i quali la Corte dei Conti non si pone in una posizione di conflittualità con l'Amministrazione controllata, bensì in un rapporto collaborativo, finalizzato all'attivazione di processi di autocorrezione da parte dell'ente controllato. Esito finale di questo tipo di controlli, dunque, è la coadiuvazione nel perseguimento degli obiettivi programmati e non la demolizione di atti amministrativi.

Così inteso, il nuovo sistema di controlli delineato dalla L. n. 20/1994 non incide negativamente sull'autonomia regionale – costituzionalmente garantita – ma si armonizza con essa affinché ogni settore della P.A. risponda ai principi delineati all'art. 97 Cost.

A difesa dell'autonomia politico-legislativa delle Regioni, la Consulta chiarisce che, la norma di cui all'art. 3, co. 5, L. n. 20/1994 parla di "*leggi di principio e di programma*", dalle quali si debbono ricavare gli obiettivi che costituiscono il parametro di controllo, deve intendersi come riferita alle leggi regionali e non alle leggi statali. Infatti, non sarebbe armonizzabile con i principi costituzionali in tema di autonomia regionale un'operazione ermeneutica dalla quale scaturisca l'attribuzione al Legislatore statale del potere di fissare gli obiettivi, che, per rispetto di tale autonomia, devono invece essere perseguiti dalle Amministrazioni regionali.

Ulteriore garanzia posta a tutela dell'autonomia regionale è ravvisabile nella caratterizzazione soggettiva dell'organo di controllo: la Corte dei Conti ha visto potenziare il suo ruolo di organo posto anche al servizio dello Stato-Comunità e non solo dello Stato-Governo, quale imparziale garante dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza, dell'economicità. L'attribuzione alla Corte dei Conti del controllo sulle gestioni regionali deve essere, dunque, intesa come previsione di un compito strettamente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente garantite.

Il principio è stato recentemente espresso da una rilevante sentenza della Corte Costituzionale, la quale, chiamata a pronunciarsi sulla legittimità costituzionale della discipli-