

I CONTROLLI AMMINISTRATIVI E DELLA CORTE DEI CONTI SULLA SPESA PUBBLICA.

SOMMARIO: 1. I controlli amministrativi. – 2. Il controllo preventivo di legittimità. – 3. Il controllo successivo sulla gestione amministrativa. – 4. Il controllo finanziario e contabile nei confronti delle Autonomie locali. – 5. Il controllo sul costo del lavoro pubblico.

1. I controlli amministrativi

Nel contesto delle procedure di spesa inerenti alle Amministrazioni dello Stato assumono una funzione rilevante i controlli preventivi, di natura amministrativo-contabile, effettuati dalle articolazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato; al riguardo, occorre sottolineare che, in base all'articolo 11, comma 7, del D.P.R. nr. 367 del 1994, tutti gli atti dai quali derivi l'obbligo di pagare somme a carico del bilancio dello Stato debbono essere comunicati, contestualmente alla loro adozione, dagli uffici amministrativi di ciascun Dicastero alla rispettiva Ragioneria centrale, ora denominata Ufficio centrale del bilancio, per la registrazione dell'impegno. L'Ufficio centrale del bilancio, ai sensi del comma 1 dell'articolo 11 del citato D.P.R., entro quindici giorni dal ricevimento dell'atto per il controllo, registra l'impegno di spesa sotto la responsabilità del dirigente che lo ha emanato; una volta effettuata la registrazione, l'obbligazione può considerarsi contabilmente regolare e le somme impegnate rimangono vincolate al perseguimento delle finalità indicate nell'atto di impegno. In tale ottica, preme evidenziare che dall'esame dell'Ufficio centrale del bilancio sono esclusi soltanto gli atti dai quali non discenda, direttamente o in via mediata, un obbligo a pagare; corollario di siffatto principio è la circostanza che tutti gli atti e provvedimenti delle Amministrazioni statali implicanti oneri finanziari a carico del bilancio sono soggetti al controllo in parola, indipendentemente dalla formale registrazione dell'impegno. E' il caso, ad esempio, degli atti aggiuntivi e delle varianti comportanti maggiori oneri, dei provvedimenti di nomina di commissioni e comitati con oneri a carico dell'Amministrazione, della stipula di mutui, della costituzione, progressione e ricostruzione di carriera, della costituzione e variazione di posizioni pensionistiche, per citare alcune delle fattispecie più ricorrenti.

La registrazione dell'impegno non può aver luogo ove si tratti di spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio o che sia da imputare ad un capitolo diverso da quello indicato, oppure che sia riferibile ai residui anziché alla competenza, o a questa piuttosto che a quelli; in tal caso, l'Ufficio centrale del bilancio restituisce alla competente Amministrazione l'atto, con l'indicazione delle ragioni che ne impediscono l'ulteriore corso. Le procedure di spesa, in definitiva, sono assoggettate ad un duplice controllo: un controllo di tipo quantitativo, volto ad impedire che le Amministrazioni possano impegnare lo Stato per somme superiori a quelle iscritte in bilancio, ed un controllo di tipo qualitativo, diretto a limitare la possibilità che le Amministrazioni possano indirizzare le risorse stanziate in bilancio per finalità estranee a quelle previste dal relativo capitolo di spesa.

L'articolo 9, comma 1, del D.P.R. nr. 38 del 1998 prevede che trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno i provvedimenti acquistano efficacia; entro il predetto termine l'Ufficio centrale del bilancio può preannunciare all'Amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa. Tali osservazioni, ferma restando l'efficacia degli atti e la facoltà dell'Amministrazione di darvi comunque esecuzione, sono comunicate all'Amministrazione non oltre i successivi dieci giorni; il dirigente responsabile dispone circa il seguito da dare al provvedimento e ne informa l'Ufficio centrale del bilancio. Qualora l'atto sia soggetto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, esso viene inviato all'Ufficio centrale del bilancio ed alla Corte stessa, secondo quanto disposto dal comma 4 del menzionato articolo 11 del D.P.R. nr. 367 del 1994. La documentazione che accompagna l'atto viene inviata al competente Ufficio centrale del bilancio, per il successivo inoltro alla Corte dei Conti; gli eventuali rilievi dell'Ufficio in parola sono trasmessi all'Amministrazione che ha emanato l'atto ed alla Corte. Le controdeduzioni dell'Amministrazione sono parimenti trasmesse all'Ufficio centrale del bilancio ed alla Corte la quale si pronuncia nei termini di cui all'articolo 3 della Legge nr. 20 del 1994, che decorrono dal momento in cui l'atto le viene trasmesso, completo di documentazione, dall'Ufficio centrale del bilancio competente.

Gli Uffici centrali del bilancio, inoltre, hanno competenza in materia di monitoraggio finanziario dell'attuazione delle manovre di bilancio, di verifica dei costi e degli andamenti della spesa, di conto annuale del personale, di formazione del bilancio di previsione e del consuntivo; compiti, quelli sopra elencati, la cui realizzazione non può prescindere dall'esame di tutti gli atti comportanti oneri a carico del bilancio dello Stato. In particolare, l'articolo 1, comma 21, della Legge nr. 266 del 2005 stabilisce che qualora nel corso dell'esercizio l'Ufficio centrale del bilancio segnali che l'andamento della spesa, riferita al complesso dello stato di previsione del Ministero ovvero a singoli programmi, sia tale da non assicurare il rispetto delle originarie previsioni di spesa, il Ministro può disporre con proprio Decreto, anche in via temporanea, la sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento a carico di uno o più capitoli di bilancio, con esclusione dei capitoli concernenti spese obbligatorie ed altre tipologie di spesa esplicitate dalla norma in parola; le disponibilità dei capitoli interessati dal Decreto di sospensione possono essere oggetto di variazioni compensative a favore di altri capitoli del medesimo stato di previsione della spesa. L'articolo 1, comma 470, della Legge nr. 296 del 2006 prevede, ancora, che gli Uffici centrali del bilancio valutano, in sede di applicazione delle norme di spesa e di minore entrata, la congruenza delle clausole di copertura. Oltre a quanto sopra delineato, l'articolo 9, comma 1, lettera a), del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, stabilisce, allo scopo di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie derivanti dai ritardati pagamenti delle Amministrazioni Pubbliche a fronte di transazioni commerciali, che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, anche attraverso gli Uffici centrali del bilancio e le Ragionerie territoriali dello Stato, vigila sulla corretta applicazione delle disposizioni della lettera in parola, secondo procedure da definire con apposito Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nell'ambito della procedura per la predisposizione e l'approvazione del Rendiconto generale dello Stato, infine, gli articoli 21, 23 e 24 della Legge nr. 468 del 1978 disciplinano il relativo iter, fissando il principio secondo cui al termine dell'anno finanziario ogni Ministero, a cura del direttore del competente Ufficio centrale del bilancio, compila il Conto del bilancio ed il Conto del patrimonio relativi alla propria Amministrazione. Questi conti sono trasmessi al Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato entro il 30 aprile successivo alla conclusione dell'anno finanziario e, non più tardi del 31 maggio, il Ministro dell'Economia e delle Finanze, attraverso il Ragioniere generale dello Stato, invia alla Corte dei Conti il Rendiconto generale dell'esercizio scaduto. La Corte dei Conti, parificato il Rendiconto generale, lo trasmette al Ministro dell'Economia e delle Finanze per la successiva presentazione al Parlamento entro il mese di giugno.

Rimanendo sempre sul versante dei controlli amministrativi, non è superfluo rammentare che il Decreto Legislativo nr. 286 del 1999, emanato in base all'articolo 17 della Legge nr. 59 del 1997, ha disciplinato quattro distinte categorie di controlli interni: il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo interno di gestione, il controllo strategico e la valutazione del personale con qualifica dirigenziale.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile corrisponde essenzialmente, per quanto riguarda le Amministrazioni dello Stato, a quello svolto dalle articolazioni del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato in precedenza tratteggiato; tende a garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. A questa prima categoria sono riconducibili anche i controlli ispettivi interorganici ed i controlli ispettivi intersoggettivi. Negli Enti locali i controlli di regolarità sono esercitati dal responsabile del Servizio finanziario, attraverso il sistema del visto, e dal Collegio dei revisori; con riferimento agli altri Enti pubblici le predette verifiche sono demandate agli organi previsti dai rispettivi ordinamenti contabili.

Il controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di migliorare il rapporto tra costi e risultati; tale controllo, rispetto al controllo preventivo che ha una struttura lineare, con fasi in sequenza, è un processo circolare di verifiche e di periodici aggiustamenti. Nelle Amministrazioni dello Stato siffatta tipologia di controllo supporta la funzione dirigenziale.

Circa la natura dei criteri delle "tre E" sopra delineati, la dottrina maggioritaria ritiene che essi rientrino nel concetto di legalità (principio della "sana gestione finanziaria" elaborato in ambito comunitario, canone del "buon andamento" di cui all'articolo 97 della Costituzione); quanto al significato dei suddetti tre criteri, il termine economicità rappresenta l'esigenza di ridurre al minimo il costo delle risorse impiegate per una data attività, senza rinunciare ad un livello di qualità adeguato, il termine efficienza esprime il rapporto tra i risultati ottenuti e le risorse utilizzate per conseguirli (tasso di rendimento dell'apparato), mentre il termine efficacia, infine, indica la misura in cui gli obiettivi sono stati raggiunti, nonché il rapporto esistente tra gli effetti attesi e gli effetti reali di una data attività. In tale ottica, cade opportuno sottolineare la fondamentale rilevanza dell'attività concernente l'individuazione e

l'applicazione, all'interno di ciascuna Amministrazione, di indicatori di "performance" per la concreta misurazione di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa; gli indicatori, in particolare, dovrebbero essere costruiti con lo scopo ultimo di determinare il grado di raggiungimento del principale obiettivo della Pubblica Amministrazione, ossia l'efficacia sociale. Siffatto parametro esprime il rapporto tra i servizi resi alla generalità dei consociati ed i risultati sociali ottenuti, tenendo conto, peraltro, del livello di apprezzamento da parte della collettività destinataria dei suddetti servizi. Non è superfluo rammentare, inoltre, che l'articolo 26, comma 3 bis, della Legge nr. 488 del 1999, stabilisce che i provvedimenti con cui le Amministrazioni Pubbliche deliberano di procedere in modo autonomo a singoli acquisti di beni e servizi, senza ricorrere alle convenzioni nazionali stipulate dalla Consip, sono trasmessi alle strutture ed agli uffici preposti al controllo di gestione, per l'esercizio delle funzioni di sorveglianza e di controllo in ordine al rispetto dei parametri di prezzo e di qualità rivenienti dalle predette convenzioni.

Il controllo strategico tende a monitorare l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle direttive per l'azione amministrativa e la gestione e negli altri atti di indirizzo politico-amministrativo; siffatto controllo consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza tra le missioni dell'Amministrazione fissate dal legislatore, gli obiettivi strategici stabiliti dall'Autorità politica di vertice, le scelte operative che sono demandate alla dirigenza e la ripartizione delle risorse umane, materiali e finanziarie. Il controllo strategico, quindi, supporta l'attività di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo e viene svolto dal Servizio di controllo interno. Il suddetto comma 21 dell'articolo 1 della Legge nr. 266 del 2005 prevede che analoga sospensione dell'assunzione di impegni di spesa o dell'emissione di titoli di pagamento a carico di uno o più capitoli, già descritta in precedenza, effettuata a seguito della comunicazione dell'Ufficio centrale del bilancio, può essere disposta anche su segnalazione del Servizio di controllo interno quando, con riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ed al grado di realizzazione dei programmi da attuare, la prosecuzione dell'attività non risponda a criteri di efficienza e di efficacia. Il Servizio di controllo interno, inoltre, cura l'istruttoria ai fini della predisposizione della relazione che il Ministro, ai sensi dell'articolo 3, comma 68, della Legge nr. 244 del 2007 trasmette entro il 15 giugno di ciascun anno alle Camere, per l'esame delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili di coerenza ordinamentale e finanziaria, sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni ed ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Tale relazione riassuntiva riguarda lo stato di attuazione della Direttiva del Ministro, con riferimento ai risultati conseguiti dall'Amministrazione nel perseguimento delle priorità politiche ed al grado di realizzazione degli obiettivi di miglioramento rispetto alle risorse assegnate ed agli indicatori stabiliti; scopo della predetta relazione è quello di evidenziare la conformità o meno dei suddetti risultati alla documentazione di bilancio ed alle linee di intervento individuate e perseguite, in termini di adeguamento normativo, amministrativo ed organizzativo ai fini di una

progressiva razionalizzazione della struttura per il miglioramento dell'efficienza, della produttività e dell'economicità dell'azione amministrativa. La menzionata relazione, tra l'altro, deve contenere il rapporto di performance redatto in funzione dei diversi indicatori preventivamente individuati. In tale contesto, non è superfluo rammentare che l'articolo 14 del Decreto Legislativo nr. 150 del 2009, di attuazione della Legge delega nr. 15 del medesimo anno, ha potenziato i compiti intestati al Servizio di controllo interno, prevedendo che la struttura in parola sarà sostituita dall'Organismo indipendente di valutazione della performance entro la data del 30.04.2010.

Il controllo di gestione e quello strategico, a differenza del controllo di regolarità, hanno in comune lo scopo di ottimizzare la funzione amministrativa ed operano con la stessa dinamica: monitoraggio della gestione, individuazione dei punti critici, disamina delle relative cause e proposta di misure correttive; entrambe le suddette tipologie di controllo hanno sempre carattere concomitante o successivo e si concludono con una relazione.

La valutazione del personale, infine, è prevista attualmente solo per i dirigenti; i soggetti o le strutture incaricati della predetta valutazione verificano i risultati della gestione e le competenze organizzative, ossia i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse professionali, umane e strumentali assegnate ai dirigenti. Sullo specifico versante, non è superfluo rammentare che la Legge nr. 15 del 2009, recante "Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico ed alla efficienza e trasparenza delle Pubbliche Amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro ed alla Corte dei Conti", recentemente approvata in via definitiva dal Parlamento, prevede, all'articolo 4, comma 2, lettera e), il riordino degli organismi che svolgono funzioni di controllo e valutazione del personale delle Amministrazioni Pubbliche secondo criteri innovativi, tra cui l'estensione della valutazione a tutto il personale dipendente ed anche ai comportamenti organizzativi dei dirigenti. In merito alla suddetta tematica, cade opportuno sottolineare le disposizioni di attuazione contenute nel Titolo II del prefato Decreto Legislativo nr. 150 del 2009, inerente alla misurazione, valutazione e trasparenza della performance, le quali disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, allo scopo di assicurare elevati standard qualitativi ed economici dell'intero procedimento di produzione del servizio reso ai cittadini tramite la valorizzazione dei risultati e della performance organizzativa ed individuale.

Rimanendo sul medesimo crinale relativo alla valutazione delle strutture e dei dipendenti delle Amministrazioni Pubbliche, preme evidenziare che la successiva lettera l) del predetto comma 2 dell'articolo 4 introduce una specifica azione intestata ai titolari di interessi giuridicamente rilevanti ed omogenei per una pluralità di utenti e consumatori, sia come singoli che come componenti di associazioni o comitati a tutela dei richiamati interessi dei propri associati; quello che le disposizioni normative di attuazione della delega in rassegna definiscono come ricorso per l'efficienza delle Amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici, configurerà una particolare forma di azione assolutamente inedita, che potrebbe qualificarsi

“azione pubblica”, in quanto tesa a consentire un controllo esteso in ordine alla corretta applicazione dei principi di economicità ed efficienza da parte della Pubblica Amministrazione, nell’interesse non tanto del singolo utente o della singola associazione che agisce, quanto piuttosto della generalità dei consociati, i quali saranno i destinatari degli effetti ultimi della Sentenza che ordina all’Amministrazione o al concessionario di porre rimedio, entro un termine congruo, alla violazione, omissione o inadempimento. La descritta azione, pur non comportando la possibilità di ottenere il risarcimento del danno cagionato dagli atti e dai comportamenti lesivi, originerà per il suo carattere di controllo diffuso demandato agli utenti due conseguenze di notevole impatto sulla funzionalità degli apparati pubblici: da una parte, costituirà certamente uno strumento ulteriore di deterrenza, dall’altra, potrà essere apprezzata anche per la sua funzione preventiva realizzata attraverso la necessaria diffida prodromica alla proposizione del ricorso. L’intimazione, infatti, determinerà immediatamente una serie di oneri ed adempimenti in capo al dirigente del servizio interessato ed agli organi che svolgono il controllo interno, finalizzati a valutare la situazione denunciata ed a predisporre tempestivamente le adeguate misure correttive; ne discende che siffatta fase precontenziosa, pregiudiziale rispetto alla presentazione del ricorso al Giudice amministrativo, consentirà di sanare almeno alcune delle anomalie segnalate ripristinando in tempi brevi il corretto svolgimento della funzione o la corretta erogazione di un servizio.

Nella progettazione del sistema dei controlli interni le Amministrazioni dello Stato devono rispettare, in funzione delle disposizioni contemplate dal prefato Decreto Legislativo nr. 286 del 1999, i seguenti canoni generali: distinzione tra controllo di gestione e controllo strategico; integrazione delle funzioni di controllo di gestione, di controllo strategico e di valutazione della dirigenza; incompatibilità tra controlli di regolarità e controlli dei risultati.

Gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti ed il controllo strategico riferiscono sui risultati dell’attività svolta, mediante specifiche relazioni, esclusivamente agli Organi di vertice, ai dirigenti competenti ed agli Organi di indirizzo politico-amministrativo; in ordine ai fatti così segnalati, e la cui conoscenza consegua dall’esercizio delle relative funzioni di controllo o di valutazione, non si configura l’obbligo di denuncia alle Procure Regionali della Corte dei Conti. Tale disposizione risulterà abrogata a decorrere dal 30.04.2010, per effetto di quanto disposto dall’articolo 30 del citato Decreto Legislativo nr. 150 del 2009. La predetta norma di esonero dall’obbligo di denuncia non può essere invocata, secondo l’avviso della prevalente dottrina, dai destinatari delle richiamate relazioni, i quali, di conseguenza, devono trasmettere la notizia di danno agli Uffici Requiranti della Magistratura contabile in presenza di fattispecie di nocumento che integrano gli elementi strutturali dell’illecito amministrativo.

Le fasi tipiche della spesa nell’ambito della Contabilità pubblica sono tradizionalmente quattro: l’impegno, la liquidazione, l’ordinazione ed il pagamento; in tale prospettiva, non è superfluo rammentare che a monte delle predette fasi si colloca il momento fondamentale della previsione, relativo all’attività inerente alla

programmazione finanziaria finalizzata alla corretta allocazione delle risorse, il quale si articola nello stanziamento e nella successiva assegnazione dei fondi ai dirigenti. Con specifico riferimento all'ultima fase delle procedure di spesa, quella afferente al pagamento a beneficio dei creditori delle Amministrazioni dello Stato, giova evidenziare, per i suoi notevoli riflessi sull'attività gestionale, la normativa relativa al Decreto Legislativo nr. 231 del 2002 ed all'articolo 69 del R.D. nr. 2440 del 1923. Per quanto riguarda la prima tematica, si stima utile premettere che con l'approvazione della Legge nr. 241 del 1990 e successive modificazioni, i principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, dapprima sanciti a livello costituzionale solo come norme di principio fondate sui canoni del buon andamento e dell'imparzialità di cui all'articolo 97 della Carta, hanno trovato una concreta e diretta attuazione, sul rilievo che ciascuna Amministrazione è stata chiamata ad individuare, tra l'altro, i termini massimi di conclusione dei procedimenti di propria competenza. La certezza dei tempi afferenti all'esercizio della funzione amministrativa, con specifico riferimento alle procedure di pagamento, non era stata, tuttavia, pienamente realizzata per una pluralità di ragioni: per un verso, l'orientamento giurisprudenziale che ha qualificato il termine di cui all'articolo 2 della suddetta Legge nr. 241 del 1990, per l'adozione dell'atto, come avente carattere ordinatorio e non perentorio, non essendo comminata alcuna sanzione nel caso di inosservanza, con il corollario che la violazione dei termini non era assistita da conseguenze pregiudizievoli, per altro verso, i rilevanti dubbi interpretativi in merito all'applicabilità dei principi procedurali rispetto all'attività materiale e meramente interna dell'Amministrazione, quale deve considerarsi quella riconducibile all'assunzione di obbligazioni; in particolare, è rimasto a lungo indefinito il momento in cui un credito nei confronti dell'Ente pubblico potesse ritenersi certo, liquido ed esigibile.

Tale situazione è stata successivamente superata, sul piano normativo, dall'entrata in vigore nel nostro ordinamento giuridico delle disposizioni contenute nel Decreto Legislativo nr. 231 del 2002, di attuazione della Direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali; per transazioni commerciali si intendono i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e Pubbliche Amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo. Con la menzionata fonte nazionale si è inteso evitare che il debitore inadempiente potesse trarre vantaggio dal ritardo nel pagamento, ovvero che il creditore si venisse a trovare in difficoltà nei confronti dei propri fornitori, in funzione dell'indebito differimento imputabile al debitore.

La suddetta normativa in tema di ritardi nei pagamenti in ordine alle transazioni commerciali ha equiparato la condizione delle Pubbliche Amministrazioni a quella di qualsiasi debitore, atteso che, ai sensi dell'articolo 2 del citato Decreto Legislativo, sono destinatari delle disposizioni in parola le Amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province autonome, gli Enti pubblici territoriali e loro unioni, gli Enti pubblici non economici, nonché gli organismi di diritto pubblico; è stata realizzata in tal modo un'assoluta equiparazione tra il debitore pubblico e quello privato, con un

sostanziale abbandono della posizione di supremazia riconosciuta in passato all'Autorità amministrativa, in favore dell'applicazione di regole paritarie.

Il rispetto del termine di pagamento, ordinariamente pari a trenta giorni dalla data di ricevimento della fattura da parte del debitore ovvero dalla data di ricevimento delle merci o dalla data di prestazione dei servizi, quando non è certa la data di ricevimento della fattura, è stato altresì assistito da adeguata "sanzione", prevedendosi l'automatico decorso, senza che sia necessaria la costituzione in mora, di interessi a beneficio del creditore, in "misura pari al saggio d'interesse del principale strumento di rifinanziamento della Banca Centrale Europea applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione, maggiorato di sette punti percentuali", secondo il disposto dell'articolo 5 del richiamato Decreto Legislativo.

Al riguardo, partendo dal presupposto che il Decreto Legislativo nr. 231 del 2002 riconosce alle parti la facoltà di concordare per iscritto un termine di pagamento superiore a quello legale ed un saggio degli interessi per ritardato pagamento difforme da quello fissato nell'articolo 5 della menzionata fonte primaria, alcune Amministrazioni hanno invitato i responsabili dei propri centri di spesa a valutare la possibilità, nell'ambito della ponderazione complessiva delle clausole negoziali, di prevedere condizioni diverse da quelle legali, salvaguardando il rispetto del sinallagma, la sostanziale "par condicio" tra le parti e le esigenze di carattere organizzativo dell'Amministrazione debitrice.

La predetta interpretazione è stata, tuttavia, decisamente confutata dalla prevalente giurisprudenza del Giudice amministrativo, il quale ha sancito l'illegittimità delle clausole in parola, in assenza di validi elementi giustificativi. La dilatazione dei termini di pagamento, ha affermato il Consiglio di Stato (ex multis V Sezione, Decisione nr. 1638 del 2005) costituisce "un indebito vantaggio per l'Amministrazione, considerata l'automatica decorrenza degli interessi di mora oltre il termine legale di 30 giorni dal ricevimento della fattura o delle merci ovvero dalla verifica della fornitura o prestazione", precisando che "la salvaguardia delle Amministrazioni dalle conseguenze dell'indisponibilità della provvista finanziaria non si concilia con le regole di mercato, che, ai fini della correttezza nei pagamenti, parificano gli organismi pubblici a quelli privati".

Da ciò si evince che le Amministrazioni Pubbliche non possono imporre termini più lunghi di quelli legali, al solo scopo di differire il perfezionamento delle proprie procedure e calibrare le scadenze a seconda dei propri tempi e delle disponibilità finanziarie, in quanto il momento del pagamento integra un valore economico alquanto significativo, enfatizzato con decisione dalla Direttiva comunitaria 2000/35/CE e meritevole di apprezzamento come qualsiasi altra voce del contratto; gli Enti pubblici, di conseguenza, possono concordare volta per volta termini diversi, ricorrendo concrete e puntuali motivazioni, da esplicitare in modo analitico e dettagliato, senza assumere, tuttavia, come regola automatica e generalizzata dell'attività negoziale la disapplicazione della tempistica legale, sul rilievo che quest'ultima scelta, raffigurando il mezzo attraverso cui eludere e neutralizzare, in sostanza, il chiaro dettato normativo, non sfuggirebbe alla declaratoria di illegittimità.

Del resto, l'introduzione del prefato Decreto Legislativo nr. 231 del 2002, non può che confortare il tradizionale indirizzo della Corte dei Conti, secondo cui integra "un principio cardine della contabilità pubblica quello di dover reperire preventivamente la copertura finanziaria di una spesa, mediante l'assunzione dell'apposito impegno sul competente capitolo di bilancio, impegno che, come noto, determina l'accantonamento della somma da utilizzare per lo specifico fine previsto e, quindi, l'indisponibilità della somma stessa ad altri fini". Non avere reperito preventivamente le risorse necessarie a sostenere una spesa, alla luce del menzionato orientamento, costituisce una violazione contabile sempre stigmatizzata dalla giurisprudenza della Corte dei Conti, perché correlata ad una condotta improntata ad una grave superficialità e noncuranza (ex multis Sezione II Centrale, Sentenza nr. 79 del 2005). Nel descritto quadro normativo e giurisprudenziale si inseriscono, come in precedenza anticipato, le disposizioni recentemente varate dal legislatore con l'articolo 9 del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, volte a garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche Amministrazioni, in attuazione della citata Direttiva comunitaria; al fine di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie, la lettera a) del menzionato articolo 9 prevede, in dettaglio, alcune misure concorrenti di controllo, monitoraggio, vigilanza, nonché analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle risorse in bilancio. La novella, tra l'altro, per rimuovere alla radice il rischio di ritardi nei pagamenti, fissa il principio secondo cui nelle Amministrazioni pubbliche incluse nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 5, della Legge nr. 311 del 2004, il funzionario che emana provvedimenti di impegno di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma delle conseguenti erogazioni sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica; la violazione del prefato obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento, per motivi sopravvenuti, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'Amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, atte ad evitare la formazione di debiti pregressi.

Relativamente alla seconda tematica, il citato referente normativo rappresentato dall'articolo 69, comma 6, del R.D. nr. 2440 del 1923, meglio conosciuto come Legge di contabilità generale dello Stato, prevede che "qualora un'Amministrazione dello Stato che abbia, a qualsiasi titolo ragione di credito verso aventi diritto a somme dovute da altre Amministrazioni, richieda la sospensione del pagamento, questa deve essere eseguita in attesa del provvedimento definitivo".

L'istituto del fermo amministrativo, secondo la prevalente giurisprudenza (ex multis Corte di Cassazione, Sezioni Unite Civili, Sentenza nr. 15382 del 2002), è riferito esclusivamente ad Amministrazioni Pubbliche statali, con il precisato che non può essere direttamente utilizzato da altri Enti pubblici, in quanto la traslazione di siffatto strumento, suscettibile di determinare un rilevante ed eccezionale affievolimento dei diritti di credito dei privati ad opera della stessa Amministrazione che è parte del rapporto, al di fuori dell'alveo legislativamente assegnatogli ed il suo inserimento nell'ordinamento contabile di Enti diversi dallo Stato, possono ammettersi soltanto in

presenza di un'espressa ed inequivoca disposizione normativa, non già in via di interpretazione estensiva od analogica. In tale ottica, preme evidenziare che l'ultimo comma del prefato articolo 69 del R.D. nr. 2440 del 1923, aggiunto dal comma 5-decies dell'articolo 3 del D.L. nr. 182 del 2005, convertito dalla Legge nr. 231 del 2005, stabilisce che tra le Amministrazioni dello Stato devono intendersi le Agenzie da esso istituite, anche quanto dotate di personalità giuridica; alle predette Amministrazioni, soggiunge la disposizione in parola, devono intendersi equiparate l'Agenzia del Demanio e l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura.

Dal disposto del citato articolo 69, si evince che il fermo amministrativo costituisce, in via generale, una misura di natura cautelare attribuita alla Pubblica Amministrazione allo scopo di consentirle, in maniera rapida e sicura, di conservare le garanzie del debitore in ordine a crediti non ancora esigibili e per i quali non sia possibile agire con le ordinarie procedure di autotutela; in altri termini, e con maggiore ampiezza esplicativa, occorre evidenziare che l'istituto in parola, mezzo dalla connotazione atipica che opera in modo incisivo ed unilaterale sui rapporti patrimoniali tra l'Amministrazione ed i privati contraenti, contempla la facoltà di promuovere la sospensione, da parte dell'Ufficio competente all'erogazione, del pagamento di un debito liquido ed esigibile, al fine di assicurare l'eventuale compensazione legale con un credito, anche se non attualmente caratterizzato dalla sussistenza dei cennati requisiti, perché non ancora liquido ed esigibile, che la Pubblica Amministrazione pretende di avere nei confronti del suo creditore.

In dettaglio, il provvedimento di fermo, che presenta una durata limitata nel tempo in quanto assume una qualificazione provvisoria, sul rilievo che dispiega i suoi effetti sino al momento in cui intervenga la definitiva revoca dello stesso, in funzione dell'adempimento del privato, del successivo accertamento dell'infondatezza del credito vantato dallo Stato, ovvero per l'avvenuto incameramento delle somme dovute dall'Amministrazione al privato a soddisfazione del controcredito dello Stato azionato con l'utilizzo dello strumento in commento, è di competenza dei singoli Uffici creditrici e la forma viene di norma identificata nella lettera circolare diretta alle Amministrazioni che si presumono debentrici di somme, cioè di obbligazioni di carattere esclusivamente pecuniario nei confronti dello stesso privato.

Ciò premesso, si stima utile sottolineare che la tematica maggiormente dibattuta nel contesto dell'istituto in rassegna, risiede nell'individuazione dei requisiti che devono ricorrere necessariamente in merito all'integrazione del presupposto oggettivo richiamato dalla norma, ossia la ragione di credito di cui è titolare l'Amministrazione che richiede il fermo; l'ampiezza e la genericità della formula indicata dal legislatore è tale che varie sono state, specie nell'ambito della dottrina contabile, le soluzioni prospettate per dirimere il dubbio connesso a siffatto elemento della fattispecie: da una netta interpretazione restrittiva, che subordina l'utilizzo dello strumento cautelare alla presenza di una somma certa, liquida ed esigibile, all'opposto estremo di quelle teorie che reputano possibile azionare il fermo anche in relazione ad una pura e semplice pretesa creditoria, a prescindere dalla sua consistenza e ragionevolezza.

L'occasione per approfondire tale rilevante profilo, da considerarsi certamente centrale nell'ottica della legittimità del procedimento legato all'adozione del fermo,

è offerta dalla Decisione della VI Sezione del Consiglio di Stato, nr. 1441 del 2004, la quale, collocandosi nel solco della prevalente e costante giurisprudenza in materia, delinea alcuni postulati di ordine generale idonei ad orientare le Pubbliche Amministrazioni che intendono avvalersi del sopra descritto strumento cautelare, operando nel pieno rispetto della “ratio” e delle finalità della norma che fissa le condizioni per il suo esercizio.

In particolare, dall’attenta analisi dell’impianto inerente alla motivazione della suddetta pronuncia, discendono alcune importanti conclusioni sull’argomento in trattazione: in primo luogo, il Consiglio di Stato afferma che per aversi un fermo amministrativo legittimo è sufficiente che esso sia riferito ad una ragione di credito dell’Amministrazione connotata dalla ragionevole apparenza di fondatezza della pretesa; non certezza, quindi, della medesima pretesa, ma la convinzione che esiste un motivo sicuro del proprio diritto, il quale giustifica la soggezione del debitore all’adempimento.

In tale quadro sistematico, soggiunge la Decisione, il limite evidenziabile nel controllo di legittimità sul provvedimento di fermo emanato è quello attinente all’arbitrarietà della pretesa invocata dall’Amministrazione, poiché lo strumento in rassegna, avendo natura prettamente cautelare, non può esigere il definitivo accertamento del credito, ma solo, in negativo, la non manifesta infondatezza o pretestuosità della richiesta avanzata dall’Ufficio procedente.

La pronuncia, inoltre, si sofferma sull’aspetto correlato all’obbligo di motivazione, esprimendo il principio secondo il quale è necessario dare contezza in modo esaustivo dell’apparenza del diritto vantato, del pericolo di sottrazione del debitore ai propri obblighi nei confronti dell’Amministrazione, nonché della proporzionalità della somma assoggettata al fermo e del danno effettivamente subito; viene precisato, infine, che essendo l’istituto in parola una misura di natura cautelare, la stessa è intrinsecamente urgente, con il corollario che non necessita di avviso di avvio del procedimento, ai sensi dell’articolo 7, comma 2, della Legge nr. 241 del 1990.

In definitiva, preme rilevare che la Pubblica Amministrazione dispone di uno strumento peculiare dotato di notevole incisività che realizza, in funzione della sua proiezione cautelare, una difesa avanzata del credito a presidio dell’integrità del pubblico erario; trattasi, in sostanza, di una misura che può essere richiesta, sulla base della consolidata cornice ricostruttiva effettuata dagli Organi della Giustizia amministrativa, con riferimento allo specifico presupposto oggettivo richiamato in narrativa, laddove sia riscontrabile una ragionevole apparenza di fondatezza del diritto invocato, avendo il conforto giurisprudenziale di agire nel pieno rispetto dei canoni di legittimità che involgono il relativo procedimento di adozione.

2. Il controllo preventivo di legittimità

Il controllo preventivo di legittimità su atti è la più antica e, fino al 1994, era anche la principale funzione di controllo della Corte dei Conti, che si esercitava su tutti i provvedimenti delle Amministrazioni statali con oneri a carico del bilancio, compresi quelli di modesta rilevanza.

In relazione alla fondamentale riforma operata con la Legge nr. 20 del 1994, tale tipologia di controllo è attualmente concentrata soltanto sugli atti di maggiore rilievo

finanziario e su quelli generali di indirizzo e di programmazione, che rappresentano il presupposto di una serie successiva di altri atti o gestioni; in dettaglio, l'articolo 3, comma 1, della suddetta fonte primaria, prevede che il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti deve essere effettuato esclusivamente sui seguenti atti non aventi forza di Legge: a) provvedimenti emanati a seguito di deliberazione del Consiglio dei Ministri; b) atti del Presidente del Consiglio dei Ministri ed atti dei Ministri aventi ad oggetto la definizione delle piante organiche, il conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali e le direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa; c) atti normativi a rilevanza esterna, atti di programmazione comportanti spese ed atti generali attuativi di norme comunitarie; d) provvedimenti dei Comitati interministeriali di riparto o assegnazione di fondi ed altre deliberazioni emanate nelle materie di cui alle lettere b) e c); e) la presente lettera, abrogata dall'articolo 43, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 80 del 1998, prevedeva il controllo preventivo su autorizzazioni alla sottoscrizione dei contratti collettivi; f) provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare; g) decreti che approvano contratti delle Amministrazioni dello Stato, escluse le aziende autonome: attivi, di qualunque importo; di appalto d'opera, se di importo superiore al valore in Euro stabilito dalla normativa comunitaria per l'applicazione delle procedure di aggiudicazione dei contratti stessi; altri contratti passivi, se di importo superiore ad un decimo del valore suindicato; h) decreti di variazione del bilancio dello Stato, di accertamento dei residui e di assenso preventivo del Ministero dell'Economia e delle Finanze dell'impegno di spese correnti a carico di esercizi successivi; i) atti per il cui corso sia stato impartito l'ordine scritto del Ministro; l) atti che il Presidente del Consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei Conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo in relazione a situazioni di diffusa e ripetuta irregolarità rilevate in sede di controllo successivo; il contenuto di quest'ultima lettera disciplina il cosiddetto controllo di legittimità eventuale. L'articolo 17, comma 30, del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, ha inserito, dopo la lettera f), le seguenti: f-bis) atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, e successive modificazioni; f-ter) atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della Legge nr. 266 del 2005. Il comma 30 bis del menzionato articolo 17 ha inserito dopo il comma 1 del prefato articolo 3 della Legge nr. 20 del 1994, il comma 1 bis secondo cui per i controlli previsti dalle lettere f-bis) e f-ter) del comma 1 è competente in ogni caso la Sezione Centrale di controllo di legittimità. Per quanto concerne i profili applicativi dei predetti commi 30 e 30 bis del citato articolo 17 del D.L. nr. 78 del 2009, cade opportuno evidenziare la Deliberazione della Sezione Centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nr. 20/2009/P del 25.11.2009. Il comma 3 del citato articolo 3 della Legge nr. 20 del 1994, inoltre, fissa il principio secondo il quale le Sezioni Riunite della Corte dei Conti possono, con deliberazione motivata, stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed Amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato. La Corte può chiedere il

riesame degli atti entro quindici giorni dalla loro ricezione, ferma rimanendone l'esecutività. Le Amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame della Corte dei Conti, che ove rilevi illegittimità ne dà avviso al Ministro.

Il comma 2 del medesimo articolo 3 ha rivisto anche il procedimento per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità, al fine di renderlo al massimo sollecito e far cessare il rallentamento dell'azione amministrativa che spesso è stato lamentato dalle Amministrazioni sottoposte a controllo; successivamente l'articolo 27 della Legge nr. 340 del 2000 ha modificato il procedimento in parola, prevedendo che gli atti trasmessi alla Corte dei Conti divengono in ogni caso esecutivi trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione del controllo, salvo che la Corte, nel suddetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'articolo 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di Legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione; il predetto termine, soggiunge la menzionata fonte, è sospeso per il periodo intercorrente tra le eventuali richieste istruttorie e le risposte delle Amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni. In tale contesto, giova rammentare che il comma 30 quater del suddetto articolo 17 del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, ha integrato l'articolo 1 della Legge nr. 20 del 1994 nel senso che, ai fini della responsabilità amministrativa, è esclusa in ogni caso la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo.

Il controllo preventivo di legittimità si svolge attraverso uno specifico procedimento, disciplinato dall'articolo 24 del R.D. nr. 1214 del 1934, che contempla una necessaria fase monocratica, caratterizzata dalla valutazione del Consigliere delegato al controllo, figura incardinata sia negli Uffici di controllo, con riferimento agli atti delle Amministrazioni centrali dello Stato, sia nelle Sezioni regionali di controllo in relazione a quelli adottati dalle Amministrazioni periferiche, il cui giudizio si esprime con il relativo visto, alla luce della proposta del Magistrato istruttore, ed una fase collegiale, di natura eventuale, qualora l'Amministrazione non si sia conformata ai rilievi dell'Organo di controllo, rimessa alla cognizione della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, ovvero, per gli atti emanati dalle Amministrazioni periferiche dello Stato, della competente Sezione regionale di controllo; il parametro di siffatta tipologia di controllo è quello inerente alla legittimità dell'atto amministrativo, con il corollario che gli Organi della Corte dei Conti, monocratici e collegiali, nell'esercizio della funzione in rassegna, possono rilevare qualsiasi elemento afferente ai tre classici vizi del provvedimento, compreso l'eccesso di potere. Il superamento di tale controllo preventivo rappresenta il momento dal quale l'atto può essere registrato e, con l'apposizione del visto, lo stesso acquista efficacia e può dispiegare i propri effetti giuridici; sulla natura di siffatta tipologia di controllo è intervenuta la Corte Costituzionale, la quale, nella fondamentale Sentenza nr. 226 del 1976, ha statuito che la Corte dei Conti, nel procedere al controllo sugli atti delle Amministrazioni

dello Stato, applica le norme di Legge da cui questi sono disciplinati, ammettendoli al visto ed alla conseguente registrazione soltanto se ad esse conformi. In tal modo la Magistratura contabile, al pari di un qualsiasi Giudice, esercita una funzione che sotto molteplici aspetti è analoga a quella giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme di diritto, con l'esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico; ne discende, secondo la Consulta, che la Corte dei Conti, quando svolge la funzione di controllo preventivo di legittimità, ha il potere di sollevare in via incidentale questioni di legittimità costituzionale delle norme poste a fondamento dell'atto da controllare.

Per quanto concerne l'attuale organizzazione interna delle funzioni di controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti, preme evidenziare il contenuto del Regolamento in materia approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 14 del 16.06.2000, modificato dapprima con la Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 2 del 03.07.2003 e successivamente dal Consiglio di Presidenza con Deliberazione nr. 229 del 19.06.2008.

Nell'ambito del controllo preventivo di legittimità merita richiamare la cosiddetta registrazione con riserva; ai sensi dell'articolo 25 del suddetto R.D. nr. 1214 del 1934, ove il Consigliere delegato o la Sezione di controllo abbia ricusato il visto sugli atti o Decreti presentati alla Corte, la relativa Deliberazione sarà trasmessa al Ministro cui spetta, e, quando questi lo ritenga necessario, sarà presa in esame dal Consiglio dei Ministri. Se esso risolve che l'atto o Decreto debba avere corso, la Corte è chiamata a deliberare a Sezioni Riunite, e qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto, ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva. Il rifiuto di registrazione è assoluto, prosegue la prefata norma, ed annulla il provvedimento quanto trattasi: a) di impegno od ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio o, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del Ministero che lo ha emesso; b) di Decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle Leggi. Il predetto articolo 27 della Legge nr. 340 del 2000 ha stabilito che il procedimento della registrazione con riserva di cui al citato articolo 25, comma 2, del R.D. nr. 1214 del 1934, può essere attivato dal Consiglio dei Ministri anche con riferimento ad una o più parti dell'atto sottoposto al controllo; l'atto che si è risolto debba avere corso, diventa esecutivo ove le Sezioni Riunite della Corte dei Conti non abbiano deliberato entro trenta giorni dalla richiesta.

3. Il controllo successivo sulla gestione amministrativa

E' nozione, ormai, ampiamente acquisita che il nuovo assetto dei controlli pubblici, delineato dalla suddetta Legge nr. 20 del 1994, ha avuto come sua innovazione di maggior rilievo l'intestazione alla Corte dei Conti di una funzione di controllo successivo sulla gestione amministrativa esteso a tutte le Amministrazioni pubbliche, comprese quelle regionali e locali.

A differenza del controllo preventivo di legittimità, oggetto del controllo successivo non sono singoli atti, ma intere gestioni, ed il suo parametro è rappresentato, oltre che da norme giuridiche, da criteri generali di buona amministrazione, desumibili dalle discipline economiche, finanziarie ed aziendalistiche; lo scopo di questo controllo è quello di accertare il conseguimento da parte dell'Amministrazione degli obiettivi prefissati dalla Legge o dal programma e le caratteristiche dell'attività posta in essere per realizzarli, con particolare riguardo ai profili dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Con riferimento all'articolo 3, commi 4 e seguenti, della predetta Legge nr. 20 del 1994, 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, soggiungono le predette disposizioni, 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; nei confronti delle Amministrazioni regionali, il controllo in parola concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle Leggi di principio e di programma regionali, secondo quanto chiarito dalla Corte Costituzionale nella Sentenza nr. 29 del 1995.

La Corte dei Conti definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo, sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi Regolamenti, anche tenendo conto, ai fini di referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, delle relazioni redatte dagli Organi, collegiali o monocratici, che esercitano funzioni di controllo o vigilanza su Amministrazioni, Enti pubblici, Autorità amministrative indipendenti o società a prevalente partecipazione pubblica; la stessa riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito. Le relazioni della Corte sono altresì inviate alle Amministrazioni interessate, alle quali formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni, e le predette Amministrazioni sono tenute a comunicare alla Corte ed agli Organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricezione delle relazioni, le misure conseguenzialmente adottate. La Corte dei Conti, inoltre, può richiedere alle Amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a Legge; le Amministrazioni trasmettono gli atti adottati a seguito del riesame alla Corte, che, ove rilevi illegittimità, ne dà avviso all'Organo generale di direzione.

Dalla disamina delle richiamate disposizioni emergono in modo chiaro i caratteri essenziali di siffatta tipologia di controllo: trattasi di un controllo non generalizzato ma svolto a campione, con metodo comparativo, in funzione di un preventivo programma approvato dalle Sezioni Riunite, i cui parametri sono la legittimità e la regolarità, termine, quest'ultimo, il quale si riferisce ai criteri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, e che si conclude con un referto trasmesso agli Organi rappresentativi delle Amministrazioni controllate; non mancano, tuttavia, alcune misure specifiche, come le osservazioni e la richiesta di

riesame degli atti emanati dagli Enti diversi da quelli territoriali ritenuti non conformi a Legge, in precedenza lumeggiate, oltre alla misura di chiusura del sistema rappresentata dall'eventuale denuncia di danno, ricorrendone i presupposti, alla competente Procura della Corte dei Conti. Al fine di delineare compiutamente la fisionomia del controllo successivo sulla gestione amministrativa, occorre richiamare anche la fondamentale Sentenza della Corte Costituzionale nr. 29 del 1995, in cui la Consulta ha precisato che tale nuova tipologia di controllo, da una parte, trova il proprio fondamento nei canoni rivenienti dagli articoli 28, 81, 97 e 119 della Carta, dall'altra, ha natura eminentemente collaborativa, finalizzata a stimolare processi di autocorrezione nell'ambito delle Amministrazioni controllate sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione interna e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni.

In ordine a quest'ultimo aspetto, preme sottolineare che la Corte dei Conti, nell'esercizio del controllo successivo sulla gestione amministrativa, è stata chiamata dal legislatore a verificare il funzionamento dei controlli interni di gestione; attraverso questo stretto rapporto funzionale di collaborazione con gli Organi che, nell'ambito delle Amministrazioni controllate, svolgono il controllo interno di gestione, la Magistratura contabile potrà fornire sussidi strumentali ed elementi di valutazione, tratti anche da analisi comparative, che permettano loro un più valido ed efficace espletamento della funzione. Merita evidenziare che siffatto rapporto funzionale è stato oltremodo accentuato in relazione agli Enti locali, sul rilievo che l'articolo 1, comma 5, del D.L. nr. 168 del 2004, convertito dalla Legge nr. 191 del medesimo anno, ha posto a carico delle apposite strutture dei predetti Enti territoriali l'obbligo di inviare alla Corte dei Conti il referto relativo al controllo interno di gestione; ed è importante anche rilevare che questa norma è stata riconosciuta costituzionalmente legittima dalla Sentenza della Consulta nr. 417 del 2005, in quanto, prevedendo il raccordo tra controllo interno ed esterno, rende possibile la finalità collaborativa di quest'ultimo.

Cade opportuno rammentare, inoltre, che l'articolo 1, comma 173, della Legge nr. 266 del 2005 stabilisce che gli atti di spesa delle Amministrazioni pubbliche, compresi gli Enti territoriali, in materia di studi, incarichi di consulenza, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, di importo superiore ai 5.000 Euro, devono essere trasmessi alla Corte dei Conti ai fini del controllo successivo sulla gestione; in relazione ad incarichi di studio e consulenza affidati dalle Amministrazioni dello Stato, centrali e periferiche, il legislatore, con l'articolo 17, comma 30, del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, ha trasformato il controllo della Corte dei Conti, come sopra tratteggiato, da successivo a preventivo di legittimità.

Per quanto riguarda l'esercizio del controllo successivo sulla gestione si applicano, in quanto compatibili, le disposizioni procedurali di cui al R.D. nr. 1214 del 1934; il comma 8 del predetto articolo 3 della Legge nr. 20 del 1994 prevede che nello svolgimento delle proprie attribuzioni la Corte dei Conti può richiedere alle Amministrazioni pubbliche ed agli Organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia

e può effettuare e disporre ispezioni ed accertamenti diretti; si applica il comma 4 dell'articolo 2 del D.L. nr. 453 del 1993, convertito dalla Legge nr. 19 del 1994.

Relativamente all'attuale organizzazione interna delle funzioni di controllo successivo sulla gestione svolto dalla Corte dei Conti, giova richiamare il contenuto del Regolamento in materia approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 14 del 16.06.2000, modificato dapprima con la Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 2 del 03.07.2003 e successivamente dal Consiglio di Presidenza con Deliberazione nr. 229 del 19.06.2008, il quale disciplina, tra l'altro, il funzionamento della Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e delle Sezioni Regionali di controllo.

Un importante rafforzamento dell'efficacia del controllo successivo sulla gestione amministrativa è stato apportato dall'articolo 1, comma 171, della citata Legge nr. 266 del 2005, il quale prevede, con norma organica inserita nell'articolo 2 della Legge nr. 468 del 1978, che nella formulazione delle previsioni di spesa ciascun Ministero tenga conto delle risultanze di tale tipo di controllo e che nelle note preliminari della spesa indichi le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte. Le Sezioni Riunite della Corte dei Conti, a tenore dell'articolo 6 del citato Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, provvedono ad accertare l'osservanza dell'obbligo sopra indicato ed a valutarne le conseguenze finanziarie. L'articolo 3, comma 64, della Legge nr. 244 del 2007, ha ulteriormente enfatizzato la rilevanza del controllo successivo sulla gestione, fissando il principio secondo il quale l'Amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della citata Legge nr. 20 del 1994, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla Presidenza della Corte dei Conti. Il Presidente della Corte, ai sensi dell'articolo 1 del Regolamento in parola, trasmette alla Sezione che ha svolto l'indagine di controllo sulla gestione il suddetto provvedimento; la stessa Sezione, esaminato il provvedimento dell'Amministrazione sul mancato adeguamento, si pronuncia con Deliberazione motivata indirizzata alle Presidenze delle Camere e comunicata alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Il Presidente della Corte, nei casi di particolare rilevanza della questione che concerna più Sezioni di controllo, può deferire la pronuncia alle Sezioni Riunite anziché alla Sezione che ha svolto l'attività di controllo.

Sempre rimanendo nel contesto del controllo sulla gestione, merita evidenziare che l'articolo 11, comma 2, della citata Legge nr. 15 del 2009 prevede che la Corte dei Conti, anche a richiesta delle Commissioni Parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento; a seguito di tale controllo, nell'ambito del quale la Corte individua, con Decreto motivato del Presidente, su proposta della competente Sezione, in contraddittorio con l'Amministrazione, le cause delle disfunzioni, il Ministro interessato, con Decreto da comunicare alle Camere ed alla Presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre, in presenza di gravi irregolarità gestionali ovvero di gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione

stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa dell'Amministrazione. La norma soggiunge che qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'Amministrazione, le cause, e provvede, con Decreto motivato del Presidente, su proposta della competente Sezione, a darne comunicazione al Ministro; entro sessanta giorni l'Amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio Decreto da comunicare alla Presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla Presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

Le disposizioni in parola, a tenore del comma 3 del medesimo articolo, possono essere oggetto di applicazione anche da parte delle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei Conti, previo concerto con il Presidente della Corte, con riferimento alle gestioni pubbliche regionali o degli Enti locali; in tal caso, la facoltà attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi Organi di Governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle Assemblee elettive.

Per quanto riguarda gli aspetti applicativi delle norme contemplate dal citato articolo 11 della Legge nr. 15 del 2009, merita evidenziare la Deliberazione nr. 29/CONTR/09 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti in sede di controllo, adottata nell'Adunanza del 21.07.2009.

Una particolare attività di controllo sulla gestione è quella svolta, in sede centrale, dalla Sezione controllo Enti, che esercita una funzione contemplata espressamente dall'articolo 100 della Costituzione e disciplinata in dettaglio dalla Legge nr. 259 del 1958. A seguito della generalizzata introduzione, con la riforma del 1994, del controllo successivo sulla gestione, la Sezione controllo Enti ha provveduto ad una riconsiderazione complessiva della propria attività, ampliando l'oggetto dei propri referti al Parlamento e pervenendo ad una programmazione delle attività tale da consentire un più efficace e moderno controllo sulle gestioni, allo scopo di verificare la sana gestione finanziaria degli Enti, economici e non, e delle società partecipate dallo Stato. I compiti della Sezione in parola, che attualmente controlla oltre trecentocinquanta Enti, hanno acquisito nel tempo sempre maggior peso, considerata la rilevanza strategica per l'economia dei settori su cui intervengono alcuni degli Enti e delle società controllate. Al riguardo, cade opportuno sottolineare che l'articolo 16, comma 11, del D.L. nr. 112 del 2008, convertito dalla Legge nr. 133 del 2008, stabilisce che la Corte dei Conti esercita il controllo sulle fondazioni universitarie secondo le modalità previste dalla menzionata Legge nr. 259 del 1958 e riferisce annualmente al Parlamento. In merito alle concrete modalità di esercizio del controllo affidato alla predetta Sezione Enti della Corte dei Conti, giova rammentare la recente Decisione del Consiglio di Stato, Sezione VI, nr. 3053 del 2008.

Al Parlamento riferisce annualmente anche la Sezione affari comunitari ed internazionali, che effettua il controllo sulla gestione e sull'utilizzo dei fondi di provenienza comunitaria e sui cofinanziamenti nazionali, nonché sulla consistenza e

le cause delle frodi ai danni della Comunità. La Sezione, tra l'altro, riceve da tutte le Sezioni Centrali e Regionali di controllo segnalazione di atti di gestione contrastanti con norme o principi dell'Unione Europea e può proporre al Presidente della Corte di darne comunicazione, con relazione illustrativa, alla Corte dei Conti Europea ed ai competenti Organi dell'Unione; il Presidente della Corte, qualora accolga la proposta, approva la relazione illustrativa e fornisce indirizzi alla Sezione per gli ulteriori adempimenti.

Anche l'organizzazione e l'attività di questa Sezione sono tratteggiate dal suddetto Regolamento approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 14 del 16.06.2000, modificato dapprima con la Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 2 del 03.07.2003 e successivamente dal Consiglio di Presidenza con Deliberazione nr. 229 del 19.06.2008.

4. Il controllo finanziario e contabile nei confronti delle Autonomie locali

Il controllo di tipo finanziario e contabile nei confronti delle Autonomie locali, comprendenti Regioni ed Enti locali, trova la sua principale disciplina, allo stato, nell'articolo 7, comma 7, della Legge nr. 131 del 2003, che attribuisce alla Corte dei Conti la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione ai vincoli comunitari, e un controllo collaborativo, da esercitare attraverso le Sezioni regionali di controllo del medesimo Istituto, rivolto a perseguire la sana gestione finanziaria e sempre più avanzati livelli di efficienza e di economicità.

Il predetto comma, in particolare, stabilisce che la Corte dei Conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Autonomie locali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Tale previsione deve essere interpretata, in base alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, anche nella prospettiva di quanto sancito dall'articolo 248 del Trattato CE, in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei Conti europea, da effettuarsi in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo. Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, soggiunge la prefata norma esplicitata dal comma 7, verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle Leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli Enti controllati, salvo quanto disposto nel terzo periodo del comma in parola. Il citato terzo periodo prevede che nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della Legge nr. 20 del 1994 e successive modificazioni, ed all'articolo 13 del D.L. nr. 786 del 1981, convertito, con modificazioni, dalla Legge nr. 51 del 1982 e successive modificazioni, la Corte dei Conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo.

Nell'esercizio di questi compiti, a garanzia dell'autonomia degli Enti controllati, la Corte non è chiamata ad operare come Organo ausiliario del Governo o comunque dello Stato centrale, ma come Organo della Repubblica, nella nuova definizione di cui all'articolo 114 della Costituzione, e, quindi, come Organo sia dello Stato che delle Regioni e degli altri Enti territoriali.

Siffatta qualificazione era già stata riconosciuta alla Corte dei Conti dalla Consulta, nella predetta Sentenza nr. 29 del 1995; parlava allora la Corte Costituzionale, riferendosi alla Corte dei Conti, di un Organo indipendente al servizio dello Stato-comunità, “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”. L’evoluzione dell’ordinamento costituzionale verso forme sempre più evolute di pluralismo autonomistico, rappresentata dalla riforma del Titolo V della Carta di cui alla Legge costituzionale nr. 3 del 2001, in diretta connessione con gli articoli 117 e 119, i quali, pur garantendo una accentuata autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli Enti territoriali, richiamano espressamente la competenza dello Stato nella disciplina della perequazione finanziaria delle risorse, al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali, non ha contraddetto ma bensì ulteriormente rafforzato questo nuovo ruolo della Corte dei Conti.

Del resto, l’abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione, che prevedevano il Comitato regionale di controllo e la Commissione statale di controllo, Organi collegiali i quali svolgevano il controllo preventivo di legittimità sui più importanti atti amministrativi emanati, rispettivamente, dagli Enti locali e dalle Regioni a Statuto ordinario, non ha inteso certamente far cessare ogni controllo esterno sulle Autonomie, ma soltanto quel tipo di controllo preventivo e di legittimità su singoli atti amministrativi ormai quasi ovunque superato e che, soprattutto, richiamava implicitamente una concezione vagamente gerarchica e non garantistica, con il soggetto controllante espressione del livello territoriale superiore. La pari dignità ora riconosciuta espressamente dall’articolo 114 della Costituzione a tutti gli Enti territoriali che compongono la Repubblica, rende del tutto logico e coerente anche l’assoggettamento ad uno stesso sistema di controlli esterni, tale da garantire la discrezionalità nella scelta degli obiettivi da parte degli Enti controllati, ma anche evidenziare, in una prospettiva di leale collaborazione, eventuali illegittimità ed inefficienze dell’attività posta in essere per conseguirli. Un sistema, poi, che assicuri la credibilità di questi controlli esterni, affidandoli ad un Organo che sia in grado di operare in modo altamente professionale e, soprattutto, imparziale e neutrale rispetto ai contrastanti interessi, politici e territoriali, in gioco.

Sembra ispirarsi a queste premesse costituzionali la Legge nr. 131 del 2003 nell’attribuire questo rinnovato controllo sulle Autonomie locali alla stessa Magistratura contabile che esercita il controllo sulle Amministrazioni dello Stato, e nel prevederne lo svolgimento attraverso le Sezioni regionali di controllo, collegate sul piano funzionale con gli Enti controllati; al riguardo, non è superfluo rammentare che il comma 8 del citato articolo 7 della fonte in parola ha affidato alla Corte dei Conti anche una funzione consultiva di garanzia, fissando il principio secondo il quale ogni Regione, così come gli Enti locali, sebbene questi ultimi, di norma, tramite il Consiglio delle Autonomie locali, se istituito, possono richiedere alle predette Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica ed ulteriori forme di collaborazione, finalizzate ad agevolare il conseguimento del buon andamento e della sana gestione finanziaria.

A seguito dell'entrata in vigore nel 2003 della nuova Legge in rassegna, di attuazione della Legge costituzionale nr. 3 del 2001, si è avvertita la necessità di adeguare la struttura organizzativa della Corte dei Conti al fine di raccordare l'attività di controllo finanziario di competenza di ciascuna Sezione regionale con le funzioni di referto generale al Parlamento sulla intera finanza regionale e locale, da svolgersi evidentemente a livello centrale. Parimenti chiara è apparsa subito anche l'esigenza di assicurare il coordinamento delle Sezioni regionali di controllo, individuando criteri e metodologie di lavoro tali da consentire comparazioni e raffronti e permettere di delineare parametri di valutazione comuni nell'ambito del controllo sulla gestione. In tale ottica, non deve essere trascurata la circostanza che alla base della scelta legislativa di intestare il controllo unitariamente alla Corte dei Conti, se pure con articolazioni regionali, anziché seguire il modello, generalmente adottato negli Stati federali, della pluralità degli Organi di controllo, si configura proprio l'intenzione di assicurare, oltre all'autorevolezza e neutralità del controllore, avente natura magistratuale, anche quelle analisi comparative ed omogeneità dei criteri valutativi che solo un continuo scambio di esperienze ed informazioni ed un efficace coordinamento può consentire.

Per le suddette finalità è stata istituita con la citata Deliberazione delle Sezioni Riunite nr. 14 del 2000, nell'esercizio del potere regolamentare riconosciuto dalla Legge alla Corte dei Conti per quanto riguarda l'organizzazione dei suoi Uffici, un'apposita Sezione, denominata Sezione delle Autonomie, erede della precedente Sezione Enti locali prevista dall'articolo 13 del D.L. nr. 786 del 1981, convertito dalla Legge nr. 51 del 1982, attualmente presieduta dal Presidente della Corte e con la partecipazione di tutti i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo. Spetta alla Sezione delle Autonomie il referto al Parlamento sugli andamenti della finanza regionale e locale globalmente considerata e l'indirizzo ed il coordinamento delle citate Sezioni regionali; coordinamento che, per la speciale composizione della Sezione, è privo di ogni caratterizzazione gerarchica e può essere considerato come un autocoordinamento, il quale si basa su scelte condivise.

Il menzionato comma 7 dell'articolo 7 della Legge nr. 131 del 2003, ha introdotto nell'ordinamento giuridico, come sopra esposto, una nuova e specifica forma di controllo sulla finanza degli Enti locali, definita controllo sulla gestione finanziaria, il quale individuerà in un secondo tempo la sua compiuta configurazione con l'articolo 1, commi da 166 a 170, della Legge nr. 266 del 2005; in dettaglio, il predetto comma 166 stabilisce che gli organi degli Enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Il successivo comma 167 precisa che la prefata relazione deve dare conto, in ogni caso, del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'Amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione; il comma 168, infine, fissa il principio secondo il quale le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti,

qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto, emettono specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'Ente locale delle necessarie misure correttive e sull'osservanza dei vincoli e delle limitazioni previsti in caso di mancato rispetto delle regole del Patto di stabilità interno. A tal proposito, non è superfluo rammentare che il comma 170 estende i predetti adempimenti anche agli Enti del Servizio Sanitario Nazionale.

In tale ottica, merita richiamare anche la Sentenza della Corte Costituzionale nr. 179 del 2007, in cui la Consulta, nel rigettare la questione di legittimità costituzionale delle predette disposizioni della Legge nr. 266 del 2005, sollevata dalla Regione Friuli Venezia Giulia, precisa che siffatto controllo, complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa in senso stretto ed avente la medesima natura collaborativa, il quale attiene alla corretta allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio, è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ma presenta, tuttavia, la caratteristica precipua, in una prospettiva non più statica, ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive.

Il controllo sulla gestione finanziaria degli Enti locali, chiarisce la Corte Costituzionale, che trova il suo diretto fondamento negli articoli 28, 81, 97, primo comma, 100 e 119, ultimo comma, della Carta, concorre, attraverso la disamina con cadenza annuale dei bilanci preventivi e dei rendiconti, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario complessivo e di osservanza del patto di stabilità interno, che garantisce, a livello nazionale, il puntuale rispetto dei parametri rivenienti dal patto di stabilità e di crescita, ossia l'accordo sulla mutua sorveglianza in tema di conti pubblici sottoscritto dal nostro Paese unitamente agli altri Stati dell'Unione Europea che hanno aderito alla moneta unica.

L'articolo 9, comma 1, lettera a), del D.L. nr 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, ha previsto, inoltre, allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, che l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio, fissata per i Ministeri dall'articolo 9, comma 1 ter, del D.L. nr. 185 del 2008, convertito dalla Legge nr. 2 del 2009, è effettuata anche dalle altre Amministrazioni Pubbliche incluse nell'elenco adottato dall'ISTAT ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della Legge nr. 311 del 2004, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la disposizione in parola costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito ai sensi del comma 1 quater del citato articolo 9 del D.L. nr. 185 del 2008; per gli Enti locali e gli Enti del Servizio Sanitario Nazionale, soggiunge la prefata norma contemplata dal D.L. nr. 78 del 2009, i rapporti sono allegati alle relazioni rispettivamente indicate nell'articolo 1, commi 166 e 170, della citata Legge nr. 266 del 2005.

In relazione a quanto sopra tratteggiato appare chiaro, in conclusione, che i raccordi sistematici, ed anche operativi, tra coordinamento della finanza pubblica e controlli,

sia interni che esterni, assumono peculiare spessore nell'evoluzione dell'ordinamento, in diretta connessione con le più recenti pronunce della Consulta, le quali, pur collocandosi nel solco della medesima linea interpretativa rispetto alla precedente giurisprudenza, manifestano un approccio sicuramente nuovo e denso di prospettive e suggestioni coerenti con il contesto istituzionale derivante dalla novella di rango costituzionale del 2001, alla luce del crescente rilievo di regole e vincoli di finanza pubblica a livello nazionale e sopranazionale e delle intervenute modifiche sul piano normativo. Al riguardo, preme sottolineare che nel citato Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti, come modificato dalla Deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19.06.2008, si prevede, all'articolo 6, comma 5 quater, che "in occasione del giudizio sul Rendiconto generale dello Stato di cui agli articoli 39, 40 e 41 del R.D. nr. 1214 del 1934, la Corte trasmette altresì al Parlamento un referto per il coordinamento del sistema di finanza pubblica, a norma dell'articolo 3, comma 65, della Legge nr. 244 del 2007". Tale ultima disposizione evidenzia la diretta connessione, rimarcata anche dalla Corte Costituzionale nelle Sentenze nr. 267 del 2006 e 179 del 2007, tra funzione di controllo e coordinamento della finanza pubblica, esplicitando un compito che si innesta in una complessiva ridefinizione del sistema; nel nuovo scenario delineato dal riformato titolo V della Carta, infatti, si rinvergono i principi volti a garantire il coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117 e 119, in linea con gli obiettivi di stabilizzazione fissati dall'Unione Europea. Essi appaiono strettamente correlati all'istituto della perequazione, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera e) della Costituzione, ed alla stessa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da assicurare su tutto il territorio nazionale, di cui all'articolo 117, comma 2, lettera m), materie rientranti nella legislazione esclusiva dello Stato; la concreta effettività di siffatti canoni, nel valorizzare i profili di autonomia normativa ed organizzativa degli Enti territoriali, si misura con il rispetto delle compatibilità finanziarie e del principio di efficienza, anche di tipo sociale, richiedendo l'esercizio di controlli terzi e neutrali, quali quelli affidati appunto alla Magistratura contabile, a garanzia che il sistema della Repubblica, costituito dai diversi livelli territoriali di Governo contemplati dall'articolo 114, abbia una sua coesione interna ed una sua reale unitarietà. In tale ottica, giova sottolineare che l'articolo 17, comma 31, del D.L. nr. 78 del 2009, convertito dalla Legge nr. 102 del 2009, ha fissato il principio secondo il quale, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalla Corte dei Conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle Sezioni Regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le Sezioni Regionali di controllo, soggiunge la prefata norma, si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni Riunite.

Da ultimo, merita evidenziare, per il suo notevole impatto sul sistema finanziario delle Autonomie locali, la recente Legge delega nr. 42 del 2009 in materia di

federalismo fiscale; il provvedimento in parola, che costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, mira ad attribuire autonomia di entrata e di spesa a favore di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, garantendo contestualmente i principi di solidarietà e di coesione sociale; la predetta normativa, nel richiamare espressamente i canoni del coordinamento della finanza pubblica e dell'armonizzazione dei bilanci, nonché la tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio allo scopo di favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria ed amministrativa, sancisce il superamento graduale, per tutti i livelli di governo, del criterio inerente alla spesa storica in modo da assicurare la loro massima responsabilizzazione e l'osservanza dei parametri relativi alla trasparenza ed all'efficienza gestionale. A tal fine, la Legge delega in rassegna prevede l'esigenza di determinare, da una parte, il costo ed il fabbisogno standard quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica, dall'altra, l'entità ed il sistema di riparto del fondo perequativo a vantaggio delle Regioni penalizzate dal punto di vista del gettito fiscale, in modo tale da ridurre adeguatamente le differenze tra i territori con diverse capacità fiscali per abitante senza alterarne l'ordine e senza impedirne la modifica nel tempo conseguente all'evoluzione del quadro economico-territoriale. In questa nuova e più ampia prospettiva, in cui i principi finanziari e di efficienza amministrativa vengono ad assumere ancor maggiore portata, anche il sistema dei controlli, ed in particolare di quelli esterni e di garanzia, è dunque chiamato a svolgere una funzione più articolata, ma unitariamente intesa a quei valori fondamentali che l'ordinamento complessivamente tutela; in altre parole, la Legge nr. 42 del 2009 è certamente destinata a rafforzare il ruolo e le prerogative della Corte dei Conti quale Istituzione ausiliaria dello Stato comunità, garante imparziale, in via terza ed equidistante dalle diverse componenti della Repubblica, del corretto e proficuo utilizzo delle risorse pubbliche in funzione dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Al riguardo, cade opportuno sottolineare che in un sistema ormai divenuto policentrico anche sul versante dell'autonomia inerente al profilo dell'entrata, l'utilizzazione di risorse con finalità perequative, così come con riferimento alle "risorse aggiuntive" ed agli "interventi speciali" fissati dal prefato articolo 119 della Carta a favore delle aree svantaggiate del Paese, necessita di un costante monitoraggio e di un complessivo riscontro dell'efficiente ed economico loro impiego; si tratta, in definitiva, di garantire un meccanismo perequativo ed una trasparente valutazione dei costi sostenuti per le diverse funzioni, nell'intento di generare un sistema solidale e sostenibile improntato, alla luce del criterio, discendente dal principio di armonizzazione dei bilanci, della programmazione finanziaria concertata tra i diversi Enti che costituiscono la Repubblica, alla concreta tutela dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale.

5. Il controllo sul costo del lavoro pubblico

Per il controllo dei Contratti collettivi nazionali relativi ai lavoratori dipendenti dalle Amministrazioni Pubbliche, la Corte dei Conti ne effettua la cosiddetta "certificazione", la quale ha sostituito il controllo preventivo sulla autorizzazione

governativa alla sottoscrizione degli accordi. Nell'ambito della suddetta certificazione la Magistratura contabile svolge un esame di compatibilità finanziaria tra i costi contrattuali quantificati dall'ARAN e gli strumenti di programmazione e di bilancio indicati dall'articolo 1 bis della Legge nr. 468 del 1978; il procedimento afferente a tale tipologia di controllo, disciplinato dagli articoli 40 e seguenti del Decreto Legislativo nr. 165 del 2001, è stato recentemente modificato per effetto dell'articolo 67 del D.L. nr. 112 del 2008, convertito dalla Legge nr. 133 del medesimo anno, e delle disposizioni di cui al Decreto Legislativo nr. 150 del 2009.