

CORTE DEI CONTI

SEZIONE ENTI LOCALI

RELAZIONE SUI RISULTATI DELL'ESAME DELLA GESTIONE
FINANZIARIA E DELL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI LOCALI
PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 1994

P A R T E I

1. Quadro normativo nazionale

1.1 Premessa

Negli anni trascorsi questa Sezione ha più volte rappresentato al Parlamento, soprattutto a seguito dell'entrata in vigore della legge n.142 del 1990, la necessità di modificare i termini estrinsecativi del sistema della finanza trasferita nei confronti degli enti locali, nel senso di accordare a questi una maggiore autonomia in materia finanziaria. E ciò nella considerazione che l'autonomia sarebbe svuotata di contenuto se venisse a mancare, in capo a tali enti, la possibilità di avere adeguati tributi propri.

Come è noto, questi principi, oltre ad essere chiaramente esplicitati nella Carta europea dell'autonomia locale, risultano immanenti negli artt.5 e 128 della Costituzione, la quale, come è altresì noto, afferma, rispettivamente, la duplice esigenza del riconoscimento e della promozione delle autonomie locali, da una parte, e dell'adeguamento della legislazione statale alle loro necessità, dall'altra, e indica nella legge generale dello Stato lo strumento base della disciplina del relativo ordinamento.

Con tali regole di fondo la Costituzione italiana ha inteso affermare il valore autonomistico nell'organizzazione e nel governo del territorio, conferendogli una sorta di primato, rispetto alla stessa legislazione statale, che vi si deve adeguare ed è tenuta a corrispondervi, e manifesta la volontà, con lo strumento normativo menzionato (della legge generale), di elevare le autonomie locali a sistema e a non considerarle oggetto di specifica disciplina di dettaglio e di particolare e minuto intervento nel loro singolo ambito istituzionale.

Ora, tutto ciò è possibile se gli enti autonomi sono messi nella condizione di poter attendere concretamente alla cura dei loro fini istituzionali.

E la concreta cura di tali fini si realizza pure, se non soprattutto, mediante una finanza propria, la quale, con i meccanismi di cui abbisogna per attuarsi, determina anche una maggiore responsabilizzazione degli amministratori degli enti stessi.

In relazione a tali considerazioni si è mosso il legislatore del 1990 (legge 142), quando all'art.54, dopo aver affermato che l'ordinamento della finanza locale è riservato alla legge, ha disposto che ai comuni e alle province la legge riconosce, nell'ambito della finanza pubblica, autonomia finanziaria fondata su certezza di risorse proprie e trasferite, aggiungendo che la legge deve assicurare, altresì, agli enti locali potestà impositiva autonoma nel campo delle imposte, delle tasse e delle tariffe, con conseguente adeguamento della legislazione tributaria vigente.

Lo stesso legislatore, dopo aver specificato dettagliatamente i tipi di tributi di cui la finanza di comuni e province deve essere costituita, ha precisato che i trasferimenti erariali devono garantire i servizi locali indispensabili e sono ripartiti in base a criteri obiettivi che tengano conto della popolazione, del territorio e delle condizioni socio-economiche, nonché in base ad una perequata distribuzione delle risorse che tenga conto degli squilibri di fiscalità locale.

Dopo aver affermato tali principi nella legge n.142, il Parlamento, con la legge 23 ottobre 1992, n.421 (di delega) - emanata in attuazione del comma 1° dell'art.54 della stessa legge n.142 - ha demandato al Governo il compito di produrre uno o più decreti legislativi al fine del riordino della finanza degli enti territoriali.

Il Governo vi ha provveduto con il decreto n.504 del 30 dicembre 1992, in ordine al quale questa Sezione ha già in parte comunicato le proprie considerazioni al Parlamento con il referto rassegnato nel mese di luglio 1995.

1.2 Norme nazionali relative alla finanza locale per il 1994

Il decreto legislativo n.504 del 1992, oltre ad istituire e disciplinare, con il titolo I, l'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.) e, con il titolo II, due tributi provinciali - di cui, uno, per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente e, un altro, per l'iscrizione dei veicoli nel pubblico registro automobilistico - ha recato, con il titolo IV - capo II - la disciplina a regime nei trasferimenti, erariali agli enti locali.

In base a tale disciplina, a decorrere dal 1994 (v. art.34), lo Stato concorre al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali e dei comuni con l'assegnazione di tre fondi: *a)* fondo ordinario; *b)* fondo consolidato; *c)* fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale.

Detti fondi si aggiungono a quello nazionale speciale per gli investimenti, già in funzione dal 1993, con cui lo Stato concorre al finanziamento delle opere pubbliche.

Lo stesso art.34 prevede che lo Stato concorra, altresì, al finanziamento dei bilanci delle amministrazioni provinciali, dei comuni e delle comunità montane anche con un fondo nazionale ordinario per gli investimenti, la cui quantificazione annuale è stabilita dalla legge finanziaria dello Stato.

Mentre per i comuni e le province lo Stato concorre ai loro bilanci con assegnazioni sui tre i fondi sopra indicati (fondo ordinario, fondo consolidato e fondo perequativo degli squilibri di fiscalità locale), per le comunità montane esso concorre soltanto per i primi due fondi.

Sempre l'art.34, oltre a disporre che, fatta eccezione per il fondo nazionale ordinario per gli investimenti (che può variare di anno in anno), gli altri trasferimenti erariali non sono riducibili nel triennio, stabilisce che i contributi relativi al fondo ordinario, a quello consolidato e a quello perequativo devono essere corrisposti in due rate annue uguali, da versarsi, rispettivamente, entro febbraio ed entro settembre.

Lo stesso Capo II del titolo IV del decreto legislativo n.504 stabilisce, con gli articoli successivi al 34, la disciplina di dettaglio riguardante: il fondo ordinario (art.35); la definizione dei contributi spettanti ai singoli enti locali (art.36); la ripartizione con parametri obiettivi dei contributi ordinari (art.37); i servizi indispensabili per le materie di competenza statale delegata o attribuite all'ente locale (art.38); il fondo consolidato (art.39); la perequazione degli squilibri della fiscalità locale (art.40); il riparto del fondo nazionale ordinario per gli investimenti (art.41); il riparto del fondo nazionale speciale per gli investimenti (art.42); la quota del fondo ordinario per gli enti dissestati (art.43); le certificazioni degli enti locali e dei consorzi (art.44); i controlli centrali per gli enti locali con situazioni strutturalmente deficitarie (art.45); l'autofinanziamento di opere pubbliche (art.46); la popolazione degli enti locali (art.47).

A tali norme seguono, infine, quelle contenute negli artt.48 e 49, che hanno riguardo all'ambito di applicazione delle disposizioni del decreto in questione e al relativo coordinamento finanziario.

La Sezione, inoltre, non può non evidenziare l'opportuno contributo di chiarezza recato dal decreto legislativo 15 novembre 1993, n.507, emanato dal Governo in attuazione dell'art.4 - comma 4, lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* e *e)* - della citata legge (di delega) 23 ottobre 1992, n.421, concernente il riordino della finanza degli enti territoriali.

Tale decreto disciplina, in maniera sistematica, la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Questa stessa Sezione, però, non può non manifestare perplessità in ordine all'attribuzione della direzione centrale per la fiscalità del Ministero delle finanze della funzione di "vigilanza" (art.35) sulle gestioni dirette o in concessione dell'imposta sulla pubblicità e del servizio delle pubbliche affissioni.

Per l'esercizio di tale funzione è, tra l'altro, prescritto (commi 2 e 3) l'obbligo, in capo al comune, di inviare al predetto Ministero, entro trenta giorni dalla loro adozione, le deliberazioni approvative del regolamento e delle tariffe.

Il Ministero, ove ritenga che i cennati atti siano contrari a disposizioni di legge (e quindi presentino vizi di legittimità) ne chiede il riesame, ferma restando la loro esecutività.

Trattasi di una funzione, il cui esercizio potrebbe determinare dubbi di compatibilità con l'attività dei comitati regionali di controllo e, soprattutto, problemi giuridici di coerenza con il vigente sistema delle autonomie degli enti territoriali, garantito, oltre che dalla Costituzione, anche dalla Carta europea dell'autonomia locale e dalla legge n.142 del 1990.

In data 1 dicembre 1993, il Governo, sempre in base alla stessa legge di delega n.421 del 1992, ha emanato due altri decreti legislativi, aventi, rispettivamente, il n.510 e 528, con i quali ha dettato disposizioni correttive del precedente decreto n.504 del 1992. Con il primo sono state riviste le norme in materia di versamento dell'imposta comunale sugli immobili; mediante il secondo sono state modificate quelle concernenti le modalità per la ripartizione dei contributi erariali agli enti locali.

Il decreto-legge 27 agosto 1994, n.515, come fissato dalla legge di conversione 28 ottobre 1994, n.596, reca provvedimenti urgenti in materia di finanza locale per l'anno 1994.

Trattasi di numerose disposizioni normative che, oltre a riguardare i trasferimenti agli enti locali, modificano in parte il pregresso ordinamento in tale materia.

Per il 1994 è autorizzata, ai fini dello sviluppo della montagna, la spesa di 75 miliardi, che vengono distribuiti alle regioni per il successivo riparto tra le comunità montane sulla base della popolazione (50%) e della superficie montana per il rimanente 50%.

Inoltre, il fondo per lo sviluppo degli investimenti di province, comuni e comunità montane, previsto per £ 11.725 miliardi e 914 milioni (per il 1993) dal decreto legislativo n.504 del 1992, è aumentato di 125 miliardi per l'attivazione delle procedure di risanamento degli enti locali dissestati (art.25 della legge n.144 del 1989)

Per lo stesso anno 1994, ai fini degli interventi statali per il sostegno dell'occupazione (legge n.236 del 1993) sono autorizzate spese per £ 125 miliardi a favore del comune e della provincia di Napoli e 50 miliardi per il comune di Palermo.

La legge n.596 del 1994 detta numerose disposizioni (i 19 commi dell'art.2) per gli enti locali dissestati.

Trattasi di una serie di norme che si innestano, ora in senso abrogativo, ora in senso derogatorio, ora in senso aggiuntivo, nella complessa normativa riguardante la disciplina degli enti locali dissestati, che ha avuto inizio nel 1989 con la legge n.144.

Al riguardo si rinvia all'apposito capitolo della relazione relativo agli enti deficitari.

La stessa legge n.596 reca, agli artt.3 e 3 *bis*, non poche norme concernenti, il primo, il recupero dell'I.C.I.A.P. e l'utilizzo dei contributi statali sulle rate dei mutui; il secondo, le modificazioni al decreto legislativo n.507 del 1993, riguardante, quest'ultimo, la revisione ed armonizzazione dell'imposta comunale sulla pubblicità e del diritto sulle pubbliche affissioni, della tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche dei comuni e delle province, nonché della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

L'art.4 della più volte citata legge n.596 reca la disciplina dei flussi finanziari dei comuni.

Questa dispone, tra l'altro, che per l'anno 1994 i contributi spettanti a tali enti a valere sul fondo ordinario, istituito - come avanti indicato - dall'art.34 del de-

creto legislativo n.504 del 1992, sono versati anziché in due rate uguali (una entro febbraio e l'altra entro settembre di ciascun anno), in due rate, di cui la prima per un importo pari al 65% e la seconda per il rimanente 35%.

Lo stesso art.4 disciplina pure l'utilizzazione in termini di cassa le entrate a specifica destinazione, nonché le modalità di calcolo, nella redazione dei bilanci di previsione 1994, dell'ammontare dei contributi ordinari anche in relazione al gettito dell'I.C.I..

Gli articoli successivi al 4 (e precisamente dal 5 all'8) recano norme concernenti la proroga di termini (come quello relativo all'applicazione progressiva della contabilità economica), modifiche alle tariffe d'estimo, il contributo alle nuove amministrazioni provinciali, autorizzazioni per il comune di Roma.

1.3 Legge 14 gennaio 1994, n.20

Nel corso del 1994, anno di riferimento della presente relazione sulle gestioni degli enti locali, è entrata in vigore la legge n.20, recante la riforma della Corte dei conti.

Pertanto, in questo capitolo, che ha ad oggetto l'esame a grandi linee del quadro normativo concernente le cennate gestioni, la Sezione dovrebbe portare la propria attenzione anche sulla citata legge, la quale costituisce un avvenimento di grande rilievo nell'ambito dell'ordinamento giuridico, poiché innova profondamente il sistema dei controlli intestati all'Istituto.

Senonché, nella parte IV della relazione al Parlamento, allegata alla deliberazione n.3 del 1995, la Sezione medesima ha anticipato per certi versi l'argomento di pertinenza di quest'anno.

Essa, dopo aver rappresentato l'esistenza di due diverse interpretazioni della legge n.20 (una restrittiva ed un'altra estensiva), ha ritenuto di non avere competenza a stabilire la portata della legge medesima e, quindi, ha affermato "che un assetto

innovativo riguardante la Corte nella sua unità potrà essere individuato e definito dalle Sezioni Riunite”.

Conseguentemente questa stessa Sezione, ai sensi degli artt.3 e 4 del T.U. 12 luglio 1934, n.1214, e 4, comma 1°, della legge 14 gennaio 1994, n.20, ha chiesto al Presidente della Corte dei conti di deferire “alle Sezioni Riunite la deliberazione sul riparto delle nuove competenze - di cui all’art.3 (commi da 4 a 12) della legge n.20 del 1994 - tra le sezioni e articolazioni della Corte, previa individuazione delle “amministrazioni pubbliche” destinatarie del testo legislativo.

Con la deliberazione n.2 del 1995, le Sezioni Riunite hanno affrontato il problema - ritenuto preliminare e pregiudiziale rispetto al tema principale della delibera - relativo al significato da dare all’espressione “amministrazioni pubbliche”, contenuta nel comma 4° dell’art.3 della legge 20.

E ciò nell’ovvia considerazione che soltanto dopo la soluzione di tale problema, implicante “la latitudine dell’area sulla quale si esercitano le riformate funzioni di controllo della Corte dei conti”, era possibile poi fissare l’attribuzione delle competenze ai singoli uffici.

Coerentemente a siffatta impostazione, le stesse Sezioni Riunite hanno deliberato che la locuzione “amministrazioni pubbliche”, contenuta nella prima parte del comma 4° dell’art.3 della legge n.20, è da riferirsi a tutti gli enti pubblici e non solo alle amministrazioni statali.

In aderenza a tale presupposto, le medesime Sezioni Riunite hanno poi attribuito ai diversi uffici della Corte i nuovi compiti di controllo.

Alla Sezione enti locali, oltre al controllo referente sugli enti territoriali previsto dalla legge n.51 del 1982 e successive modificazioni e integrazioni, è stato assegnato, ai sensi della legge n.20, quello: a) sui comuni con meno di 8.000 abitanti; b) sul funzionamento dei relativi organi di controllo interno.

Alla stessa Sezione enti locali e alle delegazioni regionali della Corte è stato attribuito il controllo (da esercitarsi in “forme paritarie di collaborazione”) sugli enti

pubblici non economici locali (ex art.1, comma 2°, del decreto legislativo n.29 del 1993), comprese le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

In ottemperanza a quanto disposto dalla delibera in questione, la Sezione enti locali ha già cominciato ad operare attrezzandosi alla bisogna.

Fin qui la deliberazione n.2 del 1995 delle Sezioni Riunite, fondamentale ai fini della ripartizione delle competenze. Manca, però, in tale deliberazione - ma ciò esulava dal "*thema deliberandi*" - la concettualizzazione del controllo di gestione.

Ciò precisato, questa Sezione ritiene opportuno rammentare che la legge n.20 ha formato oggetto di esame anche da parte del giudice delle leggi in un giudizio di legittimità costituzionale promosso con ricorso delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Veneto ed Emilia Romagna.

E anche se la relativa sentenza (n.29 del 1995) riguarda formalmente l'applicazione della legge in questione soltanto per quanto concerne le regioni, si rileva, nella sua ampia e dettagliata motivazione, la ricostruzione sistematica del controllo successivo sulla gestione, il suo fondamento, nonché le finalità, la natura, il contenuto e le procedure per attuarlo. E non solo. Indirettamente è dato altresì rilevare i soggetti che a detto controllo devono essere sottoposti.

Al riguardo, due sono gli aspetti che in questa sede interessano particolarmente: 1) i tipi di controllo attribuiti dalla legge n.20 alla Corte dei conti; 2) i soggetti che a termini della stessa legge devono essere controllati.

Per quanto concerne quest'ultimo aspetto, vi hanno provveduto le Sezioni riunite con la cennata deliberazione n.2 del 1995, la quale fa testo per tutti gli uffici della Corte; in ordine al primo aspetto, invece, valgono le seguenti considerazioni.

La Corte costituzionale afferma che "l'insieme dei controlli previsti negli artt.100, comma 2°, 125, comma 1°, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori", e aggiunge che "il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art.97), della responsabilità dei

funzionari (art.28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art.81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art.119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali".

Ora, siffatte forme ulteriori di controllo attribuite dalla legge n.20 alla Corte dei conti sono da considerare "come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art.97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

In sostanza, trattasi di un controllo che "è qualcosa di essenzialmente diverso da quello cui si riferisce l'art.100 o, più precisamente, è un istituto che il costituente non ha previsto, ma la cui attuazione... non è preclusa dalle norme costituzionali sui controlli. Il suo titolo, pertanto, non risiede nell'art.100, ma in un non irragionevole svolgimento della discrezionalità del legislatore volto a realizzare interessi costituzionalmente tutelati".

La Corte costituzionale - sempre nella parte motiva della sua sentenza - individua due diversi tipi di controllo, disciplinati dal comma 4° dell'art.3, e ne fornisce i loro connotati essenziali.

Infatti, dopo aver affermato che nei controlli contabili e di legittimità la Corte dei conti è chiamata a "verificare" la conformità di determinati atti della pubblica amministrazione rispetto alle previsioni legislative e di bilancio (che poi sono i controlli di cui alla prima parte del predetto comma 4°), nel caso del controllo sulla gestione, invece, essa "è tenuta ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività

amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa".

In questa seconda ipotesi non pare dubbio che ci si trovi in presenza del vero controllo di gestione, o di buon andamento, previsto dalla seconda parte del cennato comma 4°.

"In altri termini", soggiunge la Corte costituzionale, "in quest'ultimo caso, il controllo consiste nel confronto *ex post* tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati".

Come è dato constatare, si tratta, nelle fattispecie ipotizzate dal comma 4°, di due diversi tipi di controllo. E, come afferma ancora la Corte costituzionale, "in ragione della radicale diversità tra il controllo di legittimità o quello contabile e il controllo sulla gestione, quest'ultimo, a differenza dei primi, non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari".

E che siano proprio due i moduli di controllo previsti dal comma 4° dell'art.3 scaturisce anche dalle seguenti considerazioni.

Il comma 2° dell'art.100 della Costituzione dispone che: "la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato".

Il comma 4° dell'art.3 della legge 20 si esprime negli stessi termini, aggiungendo al "bilancio dello Stato" anche il "patrimonio" ed estendendo lo stesso controllo alle "gestioni fuori bilancio ed ai fondi di provenienza comunitaria".

Il modulo di controllo è dunque lo stesso: esame della gestione degli indicati settori secondo lo schema tradizionale e con i medesimi effetti sanzionatori.

E non occorre ricercare altro possibile modulo di controllo. Perché è lo stesso comma 4° che precettivamente lo indica e lo impone: “verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni”.

Il che significa che la legge fa obbligo alla Corte di esaminare gli atti, anzi la gestione (che altro non è se non una coordinazione funzionale di atti), sotto il profilo della legittimità allargata; vale a dire, l'insieme di legittimità e regolarità, intendendo - come è a tutti noto - la prima, come conformità degli atti stessi a norme e principi giuridici e, la seconda, la loro conformità a regole tecniche o contabili.

Così operando, il cerchio, per così dire, si chiude, nel senso che esso, iniziato con la legge (per lo Stato e le regioni) e la delibera (per gli enti locali) di autorizzazione del bilancio, e passando per le fasi del controllo e della parifica, ritorna, soprattutto per l'effettuazione del controllo politico finale, all'originario organo volitivo autorizzatore.

In sostanza, nella fattispecie, trattasi - come prima evidenziato - del controllo tipico della Corte, cioè del controllo “*tout court*”; di quel controllo, cioè, cui sono connessi precisi effetti giuridici, che possono condurre alla declaratoria della legittimità e regolarità degli atti o della illegittimità e irregolarità degli stessi e, in quest'ultimo caso, alla loro cancellazione di fatto dal mondo del diritto.

Per quel che qui interessa, nessun'altra indagine l'organo controllante (la Corte) può fare al di fuori della “legittimità” e della “regolarità” come sopra considerate. In ciò, quindi, si compendia “il controllo successivo sulla gestione”. Almeno quello indicato nella prima parte del comma 4°. Quindi questo non può essere un controllo di buon andamento o di gestione. E ciò risulta evidente ove si consideri che tale ultimo tipo di controllo (che è incentrato sull'efficienza, sull'efficacia e sull'economicità della gestione), è previsto nella seconda parte dello stesso comma 4°, là dove è disposto che la Corte “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".

Per cui delle due l'una: *a)* o il vero controllo di gestione è quest'ultimo - e allora il primo è di sola legittimità allargata; *b)* oppure il vero controllo di gestione è il primo - e allora quest'ultimo costituirebbe un inutile doppione di quello.

Al riguardo, parrebbe doversi ritenere che la soluzione voluta dal legislatore sia quella considerata sub *a)*.

Infatti, sembrerebbe che solo in questo caso si è in presenza di un controllo che attiene al buon andamento dell'azione amministrativa; controllo da effettuarsi sulla base di "programmi definiti annualmente" - non necessariamente concernenti tutte le attività svolte da ciascuna amministrazione statale - e secondo criteri predeterminati. Non solo, ma svolto anche "in base all'esito di altri controlli". Evidentemente effettuati da organismi diversi a ciò deputati dalla legge.

Orbene, un controllo che tende ad accertare se l'amministrazione controllata abbia o meno conseguito i risultati stabiliti dalla legge - e per fare ciò l'organo controllante deve valutare comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa - non può non ascriversi alla categoria dei controlli di buon andamento. Perché è il nocciolo fondamentale dell'attività gestoria che in questo caso viene in considerazione.

Ora, se un controllo esterno di tal genere fosse accompagnato anche da effetti diretti (di carattere sanzionatorio) nei confronti dell'amministrazione pubblica controllata, costituirebbe una grave menomazione per quest'ultima e si porrebbe, per altro verso, al di fuori del quadro normativo di livello costituzionale. E ciò, sia se dovesse trattarsi di amministrazioni statali, sia - e a maggior ragione - se dovesse trattarsi degli enti territoriali minori.

Esso sarebbe illegittimamente svolto dalla Corte, in quanto troverebbe una insuperabile preclusione negli articoli 100, 125 e 130 della Costituzione. E una leg-

ge ordinaria, quale è la n.20 del 1994, non può porsi in contrasto con la Carta fondamentale della Repubblica.

Il costituente, infatti, con una precisa scelta di campo ha voluto assoggettare lo Stato, le regioni e gli enti locali ad un tipo di controllo che privilegiasse il profilo della legittimità dell'azione amministrativa a scapito di quello del merito. E lo ha fatto - come è noto - riservando a quest'ultimo aspetto soltanto il potere in capo all'organo controllante di richiedere, con congrua motivazione, il riesame degli atti ritenuti inopportuni con riferimento soltanto a quelli delle regioni e degli enti locali.

Tale possibilità ora non esiste più, dato che è stata esclusa, per i Co.Re.Co., dalla legge n.142 del 1990 e, per le commissioni statali di controllo, dal decreto legislativo n.40 del 1993.

La conseguenza di siffatti fenomeni è stata una rivalutazione sia dei controlli interni di merito, sia di quelli esterni di tipo referente sul buon andamento, come quello, appunto, introdotto dalla più volte citata legge n.20 qui all'esame.

Ebbene, che quest'ultimo controllo sia di tipo referente non pare esistano dubbi. Del resto, oltre che da quanto sopra evidenziato, lo si evince chiaramente anche dai due commi successivi al 4°, cioè il 5° e il 6°, con i quali sono stabiliti l'oggetto di tale controllo (per quanto riguarda le regioni), talune modalità del suo esercizio, i soggetti destinatari del referto e le sue scadenze temporali.

1.4 Ispezioni ed accertamenti diretti

L'8° comma dell'art.3 della legge n.20 contiene disposizioni, le quali per la maggior parte sono di tipo strumentale, a supporto di tutte le funzioni di controllo svolte dalla Corte; sono inoltre di immediata applicazione, soggiacendo esse in tutto e per tutto all'art.10 delle preleggi.

Detto comma dispone che "la Corte dei conti può chiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e può ef-

fettuare o disporre ispezioni ed accertamenti diretti”, ferma restando l’applicazione del comma 4° dell’art.2 del decreto legge 15 novembre 1993, n.453.

In virtù di tale ultima disposizione e dei richiami in essa direttamente e indirettamente contenuti (art.16, comma 3°, decreto legge 13.5.1991, n.152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12.7.1991, n.203; art.74 regio decreto 12.7.1934, n.1214), la Corte dei conti può altresì delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni, avvalersi di consulenti tecnici, chiedere in comunicazione atti e documenti in possesso di autorità amministrative e giudiziarie, disporre accertamenti diretti e, anche a mezzo della Guardia di Finanza, ispezioni ed accertamenti diretti presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata.

Il quadro descritto va, inoltre, completato alla luce delle possibilità già consentite dal rinvio operato dal successivo art.3, comma 9°, della citata legge n.20, per effetto del quale, per l’esercizio delle attribuzioni di controllo, si applicano, in quanto compatibili con le disposizioni della stessa legge, le norme procedurali di cui al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il citato R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni.

Nel cennato plesso normativo è possibile, residuamente, rinvenire:

- nel capo I, relativo alle *“attribuzioni in generale”*, la disposizione dell’art.16 secondo la quale la Corte dei conti ha diritto di chiedere ai Ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni ed i documenti che si riferiscono alle riscossioni ed alle spese e tutte le notizie ed i documenti necessari all’esercizio delle sue attribuzioni;
- nel capo II, concernente le *“attribuzioni di controllo”*, l’art.33, secondo cui, ad integrazione delle normali funzioni di riscontro, la sezione del controllo ha facoltà di disporre eventuali accertamenti diretti presso funzionari ed agenti che abbiano maneggio di denaro o di materie di proprietà dello Stato e, con provvedimento non suscettibile di gravame, la facoltà di applicare penalità ai funzionari

nei confronti dei quali risulti accertato che, senza giustificato motivo, abbiano lasciato trascorrere i termini stabiliti per la presentazione dei rendiconti, salvo regolare giudizio di responsabilità quando dal ritardo sia derivato un danno per lo Stato; nonché il rinvio ad un apposito provvedimento del Capo del Governo, di concerto con il Ministro del tesoro, sentita la Corte dei conti, per la individuazione dei funzionari ai quali si debba far carico della predetta responsabilità, dei termini per la trasmissione degli atti, delle penalità e modalità per l'applicazione delle stesse.

Dall'analisi svolta sembra, in primo luogo, potersi desumere che la disposizione in riferimento (art.3, comma 8°, legge n.20), valutata comparativamente in relazione ai precedenti emersi, lungi dall'evidenziare una portata innovativa, si appalesa, in realtà, di carattere essenzialmente ricognitivo.

Soffermandosi, infatti, ad accennare sinteticamente al già previsto generale potere di richiedere atti o notizie e disporre ispezioni ed accertamenti, la stessa sostanzialmente sembrerebbe limitarsi ad estendere tale possibilità nei riguardi degli organi di controllo interno alle pubbliche amministrazioni, di nuova istituzione.

Sotto altro aspetto, al fine della considerazione delle concrete modalità di svolgimento delle indicate possibilità istruttorie, appare non scontato sottolineare che la Corte dei conti, nonostante il carattere non giurisdizionale e non contenzioso delle funzioni di controllo, comunque ad essa direttamente devolute dalla Costituzione, proprio per la sua peculiare natura di organo a rilevanza costituzionale e l'assenza di un rapporto di gerarchia o sovraordinazione nei riguardi delle amministrazioni ed enti controllati - che le conferiscono una posizione esterna e di assoluta imparzialità rispetto agli interessi di volta in volta perseguiti dai soggetti controllati - si trova a svolgere un ruolo istituzionale di prim'ordine, unicamente in funzione dell'osservanza e della realizzazione dell'ordinamento giuridico, con i caratteri dell'"Autorità giurisdizionale", ancorché agisca in sede di controllo (Cort. Cost. n.156/63, 121/66, 226/76). In tale ottica, pertanto, potrebbe forse risultare alquanto