

I controlli sulla gestione degli enti locali

Di Roberta Beltrame e Giuseppe De Luca

L'assetto successivo alla riforma del Titolo V della Costituzione contempla equiordinazione e assenza di rapporto gerarchico tra i diversi livelli di governo. A profili di accresciuta autonomia degli enti locali si accompagna l'esigenza di rafforzate misure di garanzia sull'attività svolta, con superamento della logica dell'eterocontrollo e affermazione della dimensione dell'autocontrollo. Nel mutato contesto istituzionale sopravvivono, tuttavia, forme di controllo esterno, che trovano fondamento positivo e limiti negativi nei principi della Carta costituzionale.

Individuato il denominatore comune degli attuali residui controlli intersoggettivi nella ineludibile necessità di un bilanciamento tra le affermate autonomie locali ed il potere di sovranità di pertinenza dello Stato (anche a garanzia dell'indivisibilità della Repubblica), ci si sofferma sugli orientamenti giurisprudenziali più significativi in merito al sindacato sulla gestione delle autonomie locali.

Il controllo esterno sulla gestione degli enti locali, previsto dall'art. 148 del TUEL, è esercitato dalla Corte dei Conti e trova il suo fondamento negli artt. 97 (buon andamento dell'amministrazione), art. 28 (responsabilità dei funzionari e dipendenti pubblici), art. 81 (equilibrio di bilancio e copertura delle spese) e art. 119 (autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica). Tale controllo si esplica ai sensi della legge n. 20/1994.

L'estensione del controllo sulla gestione a tutte le amministrazioni, comprese le autonomie locali, suffraga l'orientamento del legislatore, imposto anche dalle mutate condizioni di decentramento e proliferazione dei centri di spesa, a superare la dimensione prettamente statale della finanza pubblica, in virtù della dell'unità economica complessiva della Repubblica¹.

La totale compatibilità costituzionale di questo tipo di controllo con il sistema delle autonomie territoriali era già stata affermata dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 29/1995².

¹ Così si esprime la Corte Costituzionale nella sentenza n. 267 del 21 giugno 2006.

² Corte Costituzionale 27 gennaio 1995 n. 29, nella quale la Corte stabilì che la Costituzione non preclude al legislatore l'istituzione di un controllo che abbia ad oggetto non già singoli atti amministrativi ma l'attività amministrativa nel suo complesso, e che sia eseguito non con riferimento a parametri di stretta legalità, ma ai risultati effettivamente raggiunti, collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, proprio perché il disegno costituzionale della pubblica amministrazione, tracciato dagli articoli citati nel testo, permette al legislatore di svilupparne le potenzialità con le previsioni di ulteriori controlli. Pertanto, la legge 20/94 ha ampliato i poteri di sindacato della Corte dei Conti, quale organo posto a tutela dell'interesse pubblico e tale previsione non si configura configgente rispetto alle autonomie locali. Al contrario, i controlli della Corte dei Conti si pongono a tutela di esigenze pubbliche di legalità, imparzialità e buon andamento della attività amministrativa, in ossequio ai principi sanciti dalla Costituzione.



La ridefinizione dello Stato in senso federale, quale si può desumere dalla riforma avviata con la riscrittura del titolo V della Costituzione e con la legge n. 131/2003 (che ricollega il ruolo della Corte alla finalità del coordinamento della finanza pubblica), integrata con alcune recenti leggi finanziarie, non ha poi intaccato, ma anzi rafforzato, il ruolo di controllo affidato alla Corte dei Conti sulle autonomie locali, diretto ad assicurare il rispetto degli equilibri finanziari e la corretta gestione delle risorse³.

In particolare, si può affermare che il controllo della Corte dei Conti si svolge su due livelli, giacché la magistratura contabile verifica anzitutto il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti locali in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza alla UE, quindi verifica il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e programma secondo le competenze, la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni.

E' infatti scontata la necessità di analisi e valutazioni conseguenti da parte di un organo neutro, magistratuale, indipendente ed esterno, che dia corso all'esame avendo come riferimento il parametro delle esigenze fondamentali e globali dell'ordinamento e tutelando la finanza pubblica nel suo complesso⁴.

Si tratta di una attività che la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo di definire di collaborazione⁵, cooperativa e di stimolo alle singole amministrazioni, affinché possano procedere

³ Con la sentenza 470/1997 la Corte Costituzionale ha ribadito che il controllo sulla gestione comporta anche il controllo sul funzionamento dei controlli interni.

La Corte dei conti ha nel suo apparato centrale una Sezione Autonomie e, in ogni regione a statuto ordinario, una Sezione regionale di controllo, integrata con i rappresentanti delle autonomie, cui compete la verifica del corretto funzionamento interno (perseguimento degli obiettivi di principio o programma, sana gestione, funzionamento dei controlli interni) degli enti locali nella competenza territoriale della Sezione.

⁴ Peraltro la Corte Costituzionale ha affermato che, qualora non sussistano ragioni di tutela di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, sia inammissibile l'ingerenza dello Stato nell'autonomia degli enti per quanto concerne la gestione della spesa (vedi Corte Costituzionale 14 novembre 2005, n. 417).

⁵ Si inserisce nel quadro della citata collaborazione anche la funzione consultiva in materia di contabilità pubblica di cui all'art.7 comma 8 della legge n. 131/2003, che pone a servizio degli amministratori locali un utile strumento di interpellato di un organo centrale tecnico dello Stato. Tale funzione consultiva, in aggiunta ad ulteriori forme di collaborazione che gli enti locali possono richiedere alla Sezione regionale della Corte dei Conti, integra, secondo una interpretazione, una forma di verifica o controllo eventuale.



ad eventuali autocorrezioni sui piani organizzativo e gestionale nonché sul fronte del miglioramento dei controlli interni⁶.

La funzione di controllo della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 7 comma 7 della legge 131/2003 è infatti limitata alla redazione di un semplice referto indirizzato agli organi di governo dell'ente, con esclusione pertanto di attivazione di azioni di responsabilità a carico degli amministratori locali. Deve però farsi avvertenza che, proprio alla luce delle pronunce della Consulta in *subiecta materia*, tale funzione stimolatrice di processi auto correttivi, cooperativa perché svolta nell'ottica collaborativa di cui si è detto, non è esercitata nell'interesse del controllato, ma in quello della comunità statale, che è chiamata a rispondere del rispetto degli equilibri finanziari, (anche nei riguardi di enti sovranazionali) e di sana gestione da parte di ogni sua componente.

Proprio nell'ottica di un coordinamento della gestione finanziaria nazionale si inserisce poi l'istituzione di nuovi controlli, affidati con la legge finanziaria 23 dicembre 2005 n. 266, art. 1 commi 166-169 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, sulla regolarità contabile dei bilanci e dei rendiconti di tutti gli enti locali, imponendo agli organi di revisione contabile competenti la redazione di due relazioni annuali, sul bilancio di previsione la prima e sul conto consuntivo la seconda, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali dettati dal patto di stabilità interno, del vincolo di indebitamento per spese correnti, posto dall'art. 119 u.c. della Carta costituzionale.

Va tuttavia evidenziato che, proprio in ragione del rispetto dell'autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti locali e della natura collaborativa del controllo della Corte dei Conti nei termini tratteggiati dalla Consulta, la vigilanza sull'adozione da parte dei citati enti delle necessarie correzioni in caso di sforamenti o altre irregolarità non consente alcun atto censorio o alcuna sanzione⁷.

Va infine considerato, e l'opportunità della relativa statuizione è evidente, che il controllo sulla gestione esercitato dalla magistratura contabile si estende anche ai trasferimenti di denaro a società

⁶ Le sezioni riunite della Corte dei Conti approvano ogni anno un documento d'indirizzo contenente i criteri programmatici sul controllo gestionale da parte delle Sezioni regionali sugli enti locali.

⁷ Ai sensi dell'art. 3 comma 64 della legge 244/2007, relativamente ai controlli sulla gestione di cui all'art. 3 della legge 24/90, all'ente controllato è riconosciuta la facoltà di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti. L'ente può adottare, in difformità, entro 30 giorni dal ricevimento delle prescrizioni, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alla Presidenza della Corte dei Conti medesima.

partecipate, i cui importi debbono essere calcolati al fine del rispetto dei limiti di spesa stabiliti dalle norme sul Patto di stabilità interno⁸.

Da ultimo giova ricordare la recente introduzione del controllo concomitante, ex art. 11 della legge 15/2009, che prevede controlli della Corte dei Conti su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Tale modello può essere esteso anche alle gestioni degli enti locali a cura delle Sezioni regionali di controllo, previa intesa con il Presidente della Corte. A tal proposito, la Corte dei Conti (con deliberazione delle Sezioni unite in sede di controllo, n. 29 del 21 luglio 2009), richiamando l'applicazione del nuovo istituto, precisa come trattasi di intervento correttivo in corso d'opera volto a prevenire situazioni illegittime o pregiudizievoli e svincolato dai tempi della programmazione dell'attività di controllo annualmente deliberata dalla Corte. Tali controlli concomitanti, nel caso di riscontro di irregolarità gestionali, si risolvono in un contraddittorio con l'amministrazione.

In conclusione, si può affermare che il sistema realizzato con questa serie di norme appare perfettamente adeguato sul piano costituzionale perché, da un lato rispettando pienamente l'autonomia locale, dall'altro non sacrificando l'esigenza dell'equilibrio finanziario complessivo dello Stato, attua "un ragionevole equilibrio fra autonomie territoriali forti e contrappesi che privilegiano, piuttosto che il minuto riscontro di legittimità degli atti, i controlli di bilancio dei singoli enti".

⁸ Si veda la deliberazione della Corte dei Conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – n. 17 del 13 ottobre 2006 in cui viene precisato che nella disciplina dei rapporti patrimoniali e finanziari con le società per azioni partecipate, gli organi degli enti (nella fattispecie del Comune) debbono tenere conto della effettiva natura della società e delle regole che disciplinano la finanza pubblica, anche in relazione ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea. Infatti, la mancata considerazione dei risultati delle società partecipate, totalmente o maggioritariamente, insieme con quelle dell'ente pubblico di riferimento comporta la possibilità che si creino situazioni occulte di debito che, prima o poi, finiscono col gravare sulla collettività pubblica e sul mancato rispetto degli impegni che lo Stato ha assunto in ossequio alla normativa comunitaria.

