

IL SISTEMA DEI CONTROLLI SULLA GESTIONE DELLE RISORSE PUBBLICHE NEL DISEGNO COSTITUZIONALE E LA PARTECIPAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI AL CONTROLLO SULLA GESTIONE FINANZIARIA DEGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

di *Massimo Luciani*

Sommario: 1. *Il controllo e la giurisdizione.* – 2. *Quale controllo.* – 3. *Il controllo sugli enti.* – 4. *Qualche osservazione conclusiva.*

1. *Il controllo e la giurisdizione*

Nella relazione presentata al LXIII Convegno di studi amministrativi, tenutosi a Varenna dal 21 al 23 settembre 2017 e dedicato al tema de “La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti” (al quale ebbi l’onore di essere invitato quale relatore), il Presidente Buscema, gettando uno sguardo d’insieme all’attività della Corte dei conti, metteva l’accento sulla “unitarietà delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali” (1). Questa prospettiva mi sembrò allora e tuttora mi sembra molto fruttuosa: solo in questo modo, infatti, si coglie appieno il senso del disegno costituzionale, nel quale la Corte dei conti (come, del resto, il Consiglio di Stato) compare sia nella sezione III del titolo III della parte II, dedicata, come è noto agli “organi ausiliari”, sia nella sezione I del titolo IV, dedicata all’“ordinamento giurisdizionale”. È titolare, dunque, di attribuzioni che – come osservò Sandulli – hanno “carattere binario” (2), ma sono unificate dall’obiettivo cui tendono e dal metodo di esercizio (caratterizzato dalla “veste obiettiva e neutrale”) (3).

Corte dei conti e Consiglio di Stato sono come cerniere fra il dominio del Governo-amministrazione e quello della magistratura, che i Costituenti vollero indipendente, ma non separata dal complesso delle istituzioni repubblicane. Questo intento riguardò tutte le magistrature, ordinaria e speciali, ma credo che proprio per quella amministrativa e per quella contabile esso sia più chiaramente visibile. Certo, l’isolamento della magistratura ordinaria è evitato dalla previsione che il Consiglio superiore della magistratura è presieduto dal capo dello Stato (art. 87, c. 10), ma la differenza con le altre due è radicale: mentre la magistratura ordinaria può dialogare con le altre istituzioni solo attraverso gli strumenti della giurisdizione, quella contabile e quella amministrativa possono servirsi di ben diversi strumenti operativi, quali sono – rispettivamente – l’attività di controllo e quella consultiva. In entrambi i casi, però, le diverse funzioni devono essere coordinate e potremmo dire che, così come il Consiglio di Stato, esercitando l’attività consultiva, deve mirare anzitutto (sebbene non solo) a produrre effetti deflattivi del contenzioso (precludendo errate interpretazioni delle fonti), la Corte dei conti, esercitando l’attività di controllo, deve mirare anzitutto (sebbene non solo) a ridurre il rischio della violazione delle norme contabili.

(1) A. Buscema, *Tutela dell’unità economica della Repubblica e unitarietà delle funzioni intestate alla Corte dei conti*, in Aa.Vv., *La tutela degli interessi finanziari della collettività nel quadro della contabilità pubblica: principi, strumenti, limiti* (Atti del 63° Convegno di studi di scienza dell’amministrazione, Varenna, 21-23 settembre 2017), Milano, Giuffrè, 2018, 30.

(2) A.M. Sandulli, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in Aa.Vv., *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, Giuffrè, 1984, 469, ora in A.M. Sandulli, *Scritti giuridici*, Vol. I, Napoli, Jovene, 1990, 309.

(3) A.M. Sandulli, *La Corte dei conti*, cit.

È bene fugare ogni possibile equivoco. Non intendo dire che il controllo della Corte dei conti serva solo a questo e che le sue risultanze non siano utilizzabili in sede giurisdizionale: come ha scritto sempre il Presidente Buscema, “la valutazione dell’agire pubblico” riguarda profili diversi, oggettivi (e su questi si appunta il controllo) e soggettivi (e su questi si appunta la giurisdizione), ma queste due funzioni sono “complementari” (4). Quel che intendo dire è che un controllo ben esercitato ha fatalmente effetti di prevenzione. Da un lato, la sua stessa presenza è un deterrente per le possibili violazioni delle norme di legge; dall’altro, l’identificazione dei paradigmi del controllo aiuta coloro che hanno il potere di spendita del pubblico danaro a interpretare correttamente quelle norme, potendo contare su una lettura qualificata qual è quella offerta dall’organo di controllo terzo e imparziale, soggetto dello “Stato ordinamento”, cui la funzione è affidata. Certo, perché questo circuito virtuoso funzioni occorre sia che i paradigmi del controllo siano esplicitati e identificati con puntualità, sia che in sede di azione giurisdizionale di essi si tenga conto, non foss’altro al fine della delimitazione dell’elemento soggettivo in sede di accertamento delle responsabilità.

2. Quale controllo

A me sembra che questa lettura sia coerente con la più moderna concezione del controllo che ha avuto modo di affermarsi in questi ultimi anni, nei quali – almeno in sede di ricostruzione generale degli istituti – l’accento è stato posto più sul perseguimento dell’efficienza che sulla regolarità formale-cartolare dell’azione dell’amministrazione. Il punto centrale, come ha osservato la Presidente Laterza nello stesso convegno che sopra ho menzionato, sta nella “esigenza [...] di sottoporre a verifica il collegamento tra la gestione delle risorse pubbliche impiegate [...] e il raggiungimento degli obiettivi in termini di servizi resi alla collettività” (5). Non solo: la (relativamente) recente riforma dell’art. 81 Cost. (e di varie altre norme collegate), che ha esplicitamente menzionato in Costituzione il principio dell’equilibrio del bilancio incoraggia e rafforza questa concezione del controllo. Equilibrio, come è noto, non è pareggio di bilancio, e la necessaria flessibilità della nozione, a mio avviso, suggerisce al controllore analogha flessibilità nell’applicazione dei paradigmi. Del resto, si è ormai affermata nella giurisprudenza costituzionale una vera e propria “dottrina” dell’equilibrio *dinamico* di bilancio (6), che è stata applicata soprattutto nel dominio dei rapporti fra centro e periferia, ma è estensibile all’intero campo della finanza pubblica. E se, come si legge già nella sent. n. 31/2006, “È compito della giurisdizione di costituzionalità mantenere un costante equilibrio dinamico tra i due sistemi” (regionale e statale), è probabilmente compito della giurisdizione e del controllo contabili mantenere la coerenza e la legalità delle scelte di spesa, ma nella logica di un congruo dinamismo delle vicende del bilancio.

3. Il controllo sugli enti

Ma veniamo al tema specifico del controllo sugli enti, al quale il nostro incontro di oggi è dedicato, in occasione del sessantesimo anniversario dell’istituzione della competente Sezione.

L’art. 100 della Costituzione dispone che la Corte dei conti “*partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*”. Poiché qui (diversamente da quanto si era inizialmente previsto nel progetto di Costituzione) non si parla di “esercizio”, ma di “partecipazione” della Corte dei conti al controllo, una parte della dottrina ha interpretato questa previsione come se conferisse al legislatore ordinario

(4) A. Buscema, *op. cit.*, 47.

(5) E. Laterza, *Razionalizzazione della spesa pubblica. Effetti sugli equilibri finanziari e contributo della magistratura contabile*, in Aa.Vv., *La tutela degli interessi finanziari della collettività*, cit., 319.

(6) L. Mollica Poeta, *Il sindacato sui bilanci degli enti territoriali tra Corte costituzionale e Corte dei conti*, in F. Capalbo (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 101.

una discrezionalità quasi illimitata nella conformazione dell'azione della Corte (7). A me sembra, però, che anche in questo caso valgano i principi consueti: le riserve di legge previste in Costituzione non sono meri rinvii alla legge e anche se certi diritto o istituti sono, per disposto costituzionale, confidati alla disciplina dettata dal legislatore, ciò non significa che questi possa disporne a piacimento, perché la sua discrezionalità è limitata dalla logica della tutela costituzionale del diritto o dell'istituto, che impedisce il sostanziale svuotamento del loro contenuto. Il legislatore, dunque, non potrà mai ridurre la partecipazione della Corte dei conti al controllo degli enti a una mera apparenza.

Non di mera apparenza, in ogni caso, si tratta nella l. 21 marzo 1958, n. 259. Essa, all'art. 1, afferma che il controllo della Corte dei conti previsto dai successivi articoli è disposto *“In attuazione dell'art. 100, comma secondo, della Costituzione, al fine di sottoporre all'esame del Parlamento le gestioni finanziarie degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria”*. Questo, però, non vuol dire che la funzione del controllo sugli enti si esaurisca nella sottoposizione delle sue risultanze all'esame del Parlamento, perché è evidente che tanto il Governo quanto l'amministrazione potranno (anzi: dovranno) farne uso, così come è evidente che il segnalato collegamento fra attività di controllo e attività giurisdizionale non è affatto escluso.

Che il controllo sugli enti sia considerato di rilevante importanza è dimostrato dall'art. 9 della legge, a tenor del quale *“Ai fini dell'adempimento, da parte della Corte dei conti, dei compiti di cui alla presente legge, è istituita una speciale sezione in seno alla Corte stessa”*. Se l'esercizio della funzione ha richiesto l'istituzione di una sezione apposita, a me sembra, questa è la prova che il legislatore ha avuto consapevolezza del fatto che il controllo generale sulla finanza pubblica non sarebbe stato completo se fosse mancato il riscontro relativo agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

L'istituzione della sezione, peraltro, non risolve di per sé il problema, perché la vastità del compito è tale che il suo assolvimento deve essere organizzato in modo efficace, pena l'inutilità di un controllo che fosse intempestivo o insensibile al mutare delle variabili esigenze connesse al governo della finanza pubblica. Molto opportunamente, dunque, le Sezioni riunite in sede deliberante hanno adottato, in data 14 giugno 2000, la delib. n. 14/2000, con la quale hanno adottato il *“Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”*.

Di quel regolamento, a mio avviso, la disposizione più significativa è quella di cui all'art. 5, c. 1, ove si dispone che *“Le Sezioni riunite in sede di controllo definiscono, entro il 30 ottobre di ciascun anno, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione e i relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima; programmano, inoltre, entro il 15 novembre indagini relative a più sezioni, tenendo conto delle eventuali richieste formulate dal Parlamento e determinano, secondo criteri di prevalenza, la sezione competente, ovvero definiscono le modalità della collaborazione operativa tra le sezioni interessate. I programmi di indagine intersettoriale relativi ad analisi generali di finanza pubblica possono essere svolti direttamente dalle Sezioni riunite anche in collaborazione con le sezioni del controllo”*. Si abbraccia, così, il metodo della programmazione, modulando il controllo – come accennavo – sulle esigenze del governo della finanza pubblica, che sono fatalmente mutevoli in ragione delle vicende del ciclo economico e del contesto istituzionale e politico entro il quale il controllo è chiamato a esercitarsi. Qui, però, si pone una delicata questione.

Se (per restare sul terreno del controllo enti, che qui interessa specificamente) la programmazione si risolvesse nell'identificazione di alcuni enti od oggetti da controllare e nell'esclusione di altri, si correrebbe il rischio, a me sembra, di violare l'art. 100 Cost. e la sua legge di attuazione, i quali hanno voluto un controllo di tipo universale. Correttamente, dunque, nella determinazione della Sezione del controllo sugli enti n. 11 del 28 febbraio 2018, che ha disegnato il

(7) V., in particolare, A. Contenti, *Enti sovvenzionati e controllo di gestione. Funzione della Corte dei conti*, Napoli, Giannini, 1983, 30; 352 ss.

programma del controllo per l'anno in corso, si precisa che “La programmazione annuale della sezione non può [...] dar luogo a decisioni selettive in ordine ai contenuti del controllo o ai soggetti destinatari dello stesso, ma è volta ad indicare metodologie e criteri ai quali improntare l'esame delle gestioni e a definire particolari aspetti da analizzare”. Programmazione, dunque, non significa “ritaglio” di competenze, ma “prospettiva” del loro esercizio.

In questo senso, è assai importante considerare quanto disposto in via generale dalla deliberazione con la quale, il 22 dicembre 2017, le Sezioni riunite in sede di controllo hanno definito la “Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2018”. In quella sede, infatti, si è affermato, fra l'altro, che “determinante per il consolidamento delle possibilità di crescita del Paese e per il miglioramento della qualità dei servizi resi ai cittadini è la ripresa del processo di investimento in campo infrastrutturale” (par. 5). Qui le Sezioni riunite hanno colto un punto decisivo, qual è quello del deficit infrastrutturale del nostro Paese, deficit che, a mio parere, avrebbe dovuto indurre all'adozione in sede eurounitaria della c.d. “regola d'oro” e dunque alla sterilizzazione delle spese di investimento (almeno di quelle ad alto moltiplicatore) al fine della determinazione del rispetto o meno dei parametri europei (8). Non solo: hanno anche colto appieno il rapporto tra infrastrutture e diritti, perché solo se ci sono infrastrutture efficienti possono essere erogati congrui servizi ai cittadini, così soddisfacendo i loro bisogni. Il che dimostra una volta di più il rapporto strettissimo che lega diritti e risorse finanziarie (9), ben scolpito dalla Corte costituzionale nelle sent. nn. 275/2016 e 169/2017 (10).

Orbene: se la questione delle infrastrutture è così rilevante, a mio avviso risulta evidente che sull'efficacia e sull'efficienza della relativa spesa la Corte dei conti giustamente può e deve posare una lente di ingrandimento, dando il giusto rilievo al modo in cui i soggetti controllati perseguono gli interessi (pubblici o pubblicisticamente rilevanti) loro affidati. Questo dimostra che la programmazione della funzione di controllo è questione di prospettiva, come si diceva, e non di ritaglio soggettivo od oggettivo del territorio del controllo.

In ogni caso, poiché il controllo deve servire anche a evitare il ripetersi di errori passati o lo scostamento da precedenti pratiche virtuose, un criterio generale è quello della verifica diacronica delle gestioni. Non casualmente, nella già ricordata determinazione concernente la programmazione della Sezione del controllo sugli enti si afferma esplicitamente che “Compito prioritario della sezione dovrà essere, comunque, l'esame della gestione finanziaria ed economico-patrimoniale degli enti controllati e dei relativi andamenti in raffronto con gli esercizi precedenti”. Il che significa che il controllo assume anche una valenza – potremmo dire – “pedagogica”, perché può segnalare criticità nell'andamento temporale delle strategie di spesa (e di entrata), inducendo i soggetti controllati a servirsi di quelle che sovente si definiscono *best practices*, costruendole nella viva esperienza dell'attività esercitata.

Una spinta alla razionalizzazione dell'attività dei soggetti controllati, in definitiva, tanto più preziosa quanto meno ampi si fanno i margini di discrezionalità: come si legge sempre nella determinazione appena citata, “il necessario rispetto dei parametri di convergenza europei consente spazi finanziari di manovra sempre più limitati” e di questo sanno ben qualcosa soprattutto gli amministratori degli enti territoriali (non sottoposti al controllo della sezione di cui oggi celebriamo il sessantesimo compleanno, ma pur sempre parte fondamentale del complesso sistema della finanza pubblica).

(8) M. Luciani, *Laterna Magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2018, fasc. 1-2, 643.

(9) Sul punto, mi permetto di rinviare alla mia relazione al recente Convegno di Varenna 2018, in corso di pubblicazione con il titolo *Gli equilibri di bilancio in un ordinamento multilivello*.

(10) Tali pronunce presentano, peraltro, anche alcuni aspetti critici, che ho cercato di mettere in luce nello scritto citato alla nota che precede.

4. *Qualche osservazione conclusiva*

Il ridottissimo tempo a mia disposizione in questo incontro ha permesso solo di proporre qualche modesta pista di riflessione in una materia che meriterebbe ben altra attenzione, vista la complessità delle questioni che vi si agitano.

Quel che soprattutto mi sembra emergere, però, è la natura polifunzionale del controllo. Il controllo non solo “è” funzione, ma “ha” funzione, anzi ha molte funzioni. La dottrina ha sovente cercato di disegnare una modellistica dei controlli, ad esempio distinguendo fra controlli a fini di riparazione o di prevenzione (11), oppure fra controlli con effetti di conformazione e controlli con effetti di integrazione (12), ma me sembra che proprio l’esperienza della Sezione di controllo enti dimostri che una medesima attività di controllo, confidata a un singolo plesso organizzativo, può avere funzioni plurime, che, come accade nella specie, riguardano la riparazione; la prevenzione; la corretta formazione dell’opinione pubblica; l’informazione del decisore politico; l’ausilio al decisore giurisdizionale; l’efficientamento dell’azione del controllato, ecc.

Viviamo tempi difficili e la cura dell’equilibrio di bilancio deve essere perseguita con determinazione, perché è la Costituzione che l’impone (e lo imponeva già prima della – per molti aspetti discutibile – revisione del 2012). La Corte dei conti non è stata costituzionalizzata a caso, ma è un elemento imprescindibile del nostro disegno istituzionale, posto a presidio non di pretese leggi universali della scienza economica, ma – semplicemente – dei diritti dei cittadini.

* * *

(11) A.M. Sandulli, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, 15^a ed., I, 243.

(12) Così, sulla scia di Cassese, G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, il Mulino, 1996, 272.