



A domanda risponde

Avv. Ida Tascone
Segretario generale

**I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI
SUGLI ENTI LOCALI
UTILI INDICAZIONI PER NON
INCORRERE
IN CASI DI RESPONSABILITÀ**

SPORTELLO ANTICORRUZIONE
La Community dei Responsabili Anticorruzione e Trasparenza

I controlli e la Costituzione

- Art. 100 della Costituzione
- La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

Controllo di legittimità

■ Il controllo preventivo di legittimità:

- *Norme di riferimento:*
 - Art. 3 della legge n. 20 del 1994;
 - Art. 27 della legge n. 340 del 2000;
 - Art. 5 del d.lgs. 123 del 2011
- Natura del controllo
- Parametri del controllo
- Procedimento
- Incidenza sulla fase integrativa dell'efficacia del provvedimento

Controllo di legittimità

- *Esiti del controllo preventivo di legittimità:*

A)- ammissione al visto e alla conseguente registrazione;

B)- registrazione parziale del provvedimento;

C)- ricusazione del visto e della conseguente registrazione;

D)- rifiuto assoluto di registrazione e annullamento del provvedimento

- **Attenzione: Controllo successivo di legittimità previsto dall'art. 10 d.lgs. 123 del 2011**

Il controllo di gestione

■ Riferimento normativo: art. 3 legge n. 20 del 1994:

• 4. 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, 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**. La Corte definisce annualmente i programmi e 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 capitale pubblico.

• 5. Nei confronti delle amministrazioni regionali, **il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma**.

• 6. La Corte dei conti 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 la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni. Le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione, le misure conseguenzialmente adottate

Il controllo concomitante

- Riferimento normativo: art. 11, comma 2, legge n. 15 del 2009

2. La Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, 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, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al **Ministro competente**. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la **sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa**. 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 competente. 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**.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle 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 e da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.

Corte dei Conti e Regioni

- **Il controllo finanziario sui bilanci preventivi e sui rendiconti delle Regioni**

- Riferimento normativo: art. 1, comma 3, del decreto legge n. 174/2012, su cui vds. sentenza n. 39 del 2014 della Corte Costituzionale

- **Il controllo sulla Relazione del Presidente della Regione sulla regolarità e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni.**

- Riferimento normativo: art. 1, comma 6, del decreto legge n. 174 del 2012

- **Il controllo sulla regolarità dei rendiconti trasmessi dai gruppi consiliari**

- Riferimento normativo: art. 1, commi 9- 12, del decreto legge n. 174 del 2012

- **La parificazione del rendiconto regionale**

Riferimento normativo: art. 1, comma 5, del decreto legge n. 174 del 2012

- **Le relazioni sulla copertura finanziaria nelle leggi regionali di spesa**

- Riferimenti normativi: art. 1, commi 2 e 8, del decreto legge n. 174 del 2012

Il giudizio di parificazione

- La controversa natura del giudizio di parificazione:
 - Profili e formalità della «giurisdizione contenziosa»
 - Funzione di controllo
 - Funzione «certativa»

Enti del sistema sanitario nazionale

- Il controllo finanziario della Corte dei Conti nei confronti di enti ed aziende del Sistema sanitario nazionale
 - Riferimento normativo: art. 1, comma, 3 del decreto legge n. 174 del 2012

Corte dei conti ed Enti locali

- **Il controllo finanziario della Corte dei Conti sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali**
 - Riferimenti normativi: art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, art. 148 bis TUEL, art. 6 del d.lgs. 149 del 2011

- **Il controllo della Corte dei Conti sul referto del Sindaco relativo al sistema dei controlli interni**
 - Riferimento normativo: art. 148 TUEL

L'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006)

- Alcune peculiarità rilevanti

E' un controllo collaborativo

E' compatibile con il valore dell'autonomia locale (Corte cost. n. 179 del 2007)

Ha ad oggetto documenti di bilancio ed è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità

- Il procedimento

Le linee guida e la relazione dell'organo di revisione. I questionari

- La relazione controlli interni/controlli esterni

I tratti caratteristici (Corte cost. n. 279 del 2007 e n. 60 del 2013)

- Controllo diverso dal controllo sulla gestione

Controllo di legalità-regolarità

Controllo necessario

Controllo preventivo e dinamico

- La posizione della Corte dei conti

Il parametro di riferimento: trattasi di financial audit e non di performance audit

Crisi dell'ente locale

- La Corte dei Conti nella crisi dell'ente locale:
 - Art. 6 d.lgs. 149 del 2011: cd. dissesto guidato
 - Art. 243 bis TUEL: deliberazione della Corte sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale

La sentenza n. 39/2014

■ La Corte Costituzionale ha dichiarato:

1) l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;

2) l'illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;

Ambito e fondamento delle disposizioni

- Le norme censurate sono ascrivibili all'ambito materiale dell'«**armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica**» (art. 117, terzo comma, Cost.), nel quale spetta al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).
- La Corte ha più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei **vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea**, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "**patto di stabilità interno**", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come «**principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione**» (sentenza n. 267 del 2006).

Tipi di controllo secondo la Corte cost.

- Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'art. 117, primo comma, Cost. e dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).
- Vi è differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale.

Corte Cost. 39/2014: Illegittimità dell'art. 1 comma 7 del decreto legge n. 174 del 2012

- La disposizione impugnata ha attribuito alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un lato, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi).
- Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti.

L'illegittimità dell'art. 1 co. 7

- Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).
- La Corte dei conti è organo che - come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione - è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale.
- L'impugnato comma 7 dell'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, contrasta pertanto con i parametri costituzionali e statutari che garantiscono alle Regioni la potestà legislativa nelle materie di loro competenza.

- Da ciò la lesione anche dell'art. 134 Cost., poiché si determina una compromissione delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, atteso che il controllo di legittimità costituzionale che la norma impugnata attribuisce alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in violazione di detta disposizione della Costituzione ha a oggetto, specificamente, le leggi con le quali le Regioni approvano i propri bilanci e rendiconti.

Conseguenze:

L'art. 1, comma 7, del decreto-legge in esame, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Chiarimenti della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 sull'art. 148 bis TUEL: la natura del controllo e la tutela dell'equilibrio di bilancio

- Quanto alle censure rivolte al comma 2 dell'art. 148-bis, che amplia le introdotte verifiche sui rendiconti degli enti locali anche alle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente, occorre osservare che detta estensione è funzionale, da un lato, a garantire l'armonizzazione dei bilanci pubblici e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio.
- Quanto alle censure rivolte ai commi 1 e 3 dell'art. 148-bis, la Corte Costituzionale, pronunciandosi dapprima sulle norme che hanno istituito i controlli finanziari (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005) - espressamente richiamati dalle norme impugnate - e successivamente sull'art. 148-bis, ha già affermato che il suddetto controllo è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali (inclusi quelli dotati di autonomia speciale), ponendosi conseguentemente su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006).

- Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), la Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla **categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa**» (sentenza n. 179 del 2007).
- Sviluppando questi consolidati orientamenti, la Corte, con la sentenza n. 60 del 2013, ha affermato che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, hanno istituito **ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio**».

Inquadramento dei controlli della Corte dei Conti nella sentenza Corte Cost. 39/2014

- *Il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità- regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.*
- (vds. Corte Cost. 60/2013, n. 198/2012, n. 179/2007)

La funzione consultiva

- Differenze tra l'attività consultiva e la funzione di controllo
 - Riferimenti normativi: art. 7 della legge n. 131 del 2003
 - Presupposti soggettivi e oggettivi
 - La nozione di contabilità pubblica

Il controllo sanzionatorio

L'archetipo: la violazione del divieto di indebitamento per finanziare spese *non* di investimento

Il fondamento costituzionale: l'articolo 119, sesto comma, Cost., introdotto dalla legge cost. n. 3 del 2001 (*riforma del titolo V*), pone la regola secondo cui gli enti territoriali possono ricorrere all'indebitamento *solo* per finanziare spese di investimento

L'articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria 2003)

15. Qualora gli enti territoriali ricorrano all'indebitamento per finanziare spese diverse da quelle di investimento, in violazione dell'articolo 119 della Costituzione, i relativi atti e contratti sono **nulli**. Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare agli amministratori, che hanno assunto la relativa delibera, la condanna ad una **sanzione pecuniaria** pari ad un minimo di cinque e fino ad un massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione della violazione.

Corte cost. n. 320 del 2004

Corte dei conti, SS.RR. s.g., 27 dicembre 2007, n. 12/2007/QM
Corte dei conti, sez. giurisd. Umbria, 16 dicembre 2011, n. 184

Giurisdizione e controllo

DL n. 174 del 2012 e l'introduzione di forme di controllo cogente

- La necessità di tutela degli enti destinatari (Corte cost. n. 39 del 2014)
- La soluzione: la funzione giurisdizionale della stessa Corte dei conti
L'osmosi tra funzione giurisdizionale e funzione di controllo (Corte cost. n. 18 del 2019)
- L'articolo 11 del Codice di giustizia contabile

6. Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi:

a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali;

b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'ISTAT;

c) (omissis..)

d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali;

e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo;

f) nelle materie ulteriori, ad esse attribuite dalla legge.

C.G.C.

- Art. 1 legge 20'94
- Art. 52 co.4 cgc *I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni.*
- Art. 69 co.2 cgc *Il pubblico ministero dispone altresì l'archiviazione per assenza di colpa grave ove valuti che l'azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*
- Art. 95 co.4 cgc *Il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, considera, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.*
- Art. 133 cgc.