

R I V I S T A
D E L L A
C O R T E
D E I C O N T I

Rivista della Corte dei conti
Anno LXVI - n. 5-6
Settembre-Dicembre 2013

Pubblicazione bimestrale
di servizio

Direttore responsabile
Gaetano D’Auria

Errata-corrige					
Nel fasc. n. 3-4/2013, vanno apportate le seguenti correzioni:					
	errata		corrige		
p. IV,	ultimo rigo: Francesco Vicario, <i>Il conto consuntivo dello Stato</i>		Francesco Vicario, <i>Il conto consuntivo dello Stato</i> (Riv. Corte conti, 1912, 369-378)		
p. XIII,	<i>Calabria</i>		<i>Calabria</i>		
	18 febbraio 2013, n. 52	363	18 febbraio 2013, n. 52	363	
	25 giugno 2013, n. 228	366	30 aprile 2013, n. 141	365	
			25 giugno 2013, n. 228	366	
p. XIII,	<i>Piemonte</i>		<i>Piemonte</i>		
	ord. 4 luglio 2013, n. 17	389	ord. 4 luglio 2013, n. 17	389	
	7 maggio 2013, n. 142	394			
			<i>Sardegna</i>		
			7 maggio 2013, n. 142	394	
p. 13,	nota (2): Cfr., al riguardo, Corte conti, Sez. riun., 23 maggio 2013, n. 6		Cfr., al riguardo, Corte conti, Sez. riun., 24 maggio 2013, n. 6		
p. 86,	terzo e quarto rigo del neretto: lattiera-casearia		lattiero-casearia		
p. 293,	nota (2-4), <i>sub</i> II, penultimo rigo: Valle d’Aosta, 8 agosto 2013, n. 13		Valle d’Aosta, 8 agosto 2013, n. 16		

CONTIENE

SOMMARIO

– Discorso di insediamento del Presidente della Corte dei conti, Raffaele Squitieri (Roma, Aula delle Sezioni riunite, 11 dicembre 2013)	1
Parte I: ATTIVITÀ DI CONTROLLO E CONSULTIVA	
- Sezioni riunite in sede consultiva	9
- Sezioni riunite in sede di controllo	11
- Sezione centrale controllo legittimità	38
- Sezione centrale controllo gestione	51
- Sezione controllo enti	73
- Sezione delle autonomie	96
- Sezione controllo affari comunitari e internazionali	138
- Sezioni regionali di controllo	143
- - Calabria	143
- - Campania	144
- - Emilia-Romagna	149
- - Liguria	153
- - Lombardia	160
- - Marche	198
- - Piemonte	200
- - Puglia	205
- - Sardegna	208
- - Sicilia	209
- - Toscana	228
- - Trentino-Alto Adige	237
- - Valle d’Aosta	240
Parte II: ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE	
- Sezioni riunite in sede giurisdizionale	256
- Sezione I centrale d’appello	305
- Sezione II centrale d’appello	336
- Sezione III centrale d’appello	366
- Sezione d’appello Regione Sicilia	397
- Sezioni giurisdizionali regionali	398
- - Abruzzo	398
- - Calabria	407
- - Emilia-Romagna	411
- - Friuli-Venezia Giulia	416
- - Lazio	437
- - Puglia	452
- - Sicilia	455
- - Umbria	461
Parte III: DOCUMENTAZIONE	
- Corte europea dei diritti dell'uomo	477
- Corte di giustizia dell'Unione europea	488
- Cour des comptes (Francia)	493
- Corte costituzionale	498

- Corte di cassazione	529
- Tribunali amministrativi regionali	563

– Presidente della Repubblica, <i>Lettera ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati sul procedimento di conversione dei decreti legge</i> (27 dicembre 2013)	581
– Senato della Repubblica, <i>Relazione concernente la liberalizzazione delle attività economiche e la riduzione degli oneri amministrativi sulle imprese</i> (D.P. Giarda)	582
– Commissario straordinario per la revisione della spesa, <i>Programma di lavoro presentato il 12 novembre 2013</i> (C. Cottarelli)	586

Parte IV: **DOTTRINA**

– Convegno per il 150° anniversario dell’istituzione della Corte dei conti (Roma, 11 dicembre 2012)	590
- Stefano Sepe, <i>Per una storia della Corte dei conti nell’Italia unita: spunti per il dibattito</i>	590
- Mario Caldarera, <i>La figura dell’agente contabile e la specialità del giudizio di conto</i>	603
- Vincenzo Caputi Jambrenghi, <i>Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche</i>	620
- Roberto Cavallo Perin, <i>La Corte dei conti di fronte alla privatizzazione ed alla esternalizzazione della funzione amministrativa</i>	657
- Giovanna Colombini, <i>Corte dei conti e controlli interni</i>	667
- Alfredo Corpaci, <i>Ambito e funzione della responsabilità amministrativa e della relativa giurisdizione</i>	698
- Fabrizio Fracchia, <i>La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione</i>	712
- Rita Perez, <i>Recenti tendenze del controllo della Corte dei conti</i>	739
- Fabio Saitta, <i>Giusto processo e giudizio di responsabilità</i>	745
- Bernardo Sordi, <i>Modello amministrativo e modello costituzionale nell’istituzione della Corte dei conti del Regno d’Italia</i>	771
– Le società pubbliche: il difficile equilibrio fra le giurisdizioni (Roma, Corte di cassazione, 8 aprile 2013) (<i>seconda parte</i>)	777
- Paolo Novelli, <i>La tutela degli interessi pubblici nelle società partecipate. Il ruolo del p.m. contabile</i>	777
- Franco Fiandanese, <i>L’ente pubblico nella giurisprudenza penale della Corte di cassazione</i>	791
- Laura D’Ambrosio, <i>La disciplina delle società pubbliche nella giurisprudenza del controllo della Corte dei conti</i>	795
- Francesco Capalbo, <i>Le particolari esigenze di accountability delle società pubbliche</i>	800
- Salvatore Salvago, <i>Il riparto delle giurisdizioni fra legislazione e giurisprudenza</i>	810
- Martino Colella, <i>La giurisdizione contabile sulle società partecipate</i>	820
- Barbara Pezzilli, <i>Intervento</i>	825
- Massimiliano Minerva, <i>Intervento</i>	829
- Claudio Chiarenza, <i>Intervento</i>	834
- Salvatore Nottola, <i>Conclusioni</i>	837
– Maurizio Pala, <i>La finanza pubblica nel confronto internazionale</i>	843

Note

– Daniela D’Amaro, <i>La perenzione dei giudizi pensionistici innanzi alla Corte dei conti</i>	339
– Andrea Luberti, <i>L’impugnazione degli atti ricognitivi delle pubbliche amministrazioni secondo la legge di stabilità 2013</i>	571
– Daniele Russo, <i>Sulla sindacabilità degli atti amministrativi dei consigli regionali</i>	305

Lecture storiche

– Giuseppe Carbone, Antonino De Stefano, Massimo Severo Giannini, <i>Incontro sui problemi della Corte dei conti</i> (Riv. trim. dir. pubbl., 1973, 3 ss.)	857
--	-----

IV

RECENTI TENDENZE DEL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

di Rita Perez

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *L’espansione dei controlli e dei controllori.* – 3. *L’intervento europeo.* – 4. *Gli strumenti di assistenza finanziaria.* – 5. *L’influenza sull’ordinamento nazionale.* – 6. *Tendenze recenti in tema di controllo.*

1. *Introduzione*

Gli obiettivi finanziari indicati nei due trattati europei degli anni ’90 (1) e nel patto di stabilità e crescita hanno comportato la messa a punto, da parte degli Stati, di diverse azioni per raggiungerli.

In Italia, è stata posta in essere un’attività di contrazione della spesa pubblica (2), attraverso tagli lineari che hanno investito, in egual misura – e questo costituisce uno dei loro principali difetti – le singole amministrazioni. I tagli sono stati finalizzati alla diminuzione del peso della pubblica amministrazione e hanno utilizzato strumenti quali: il blocco del *turn over*, la riduzione del numero degli organi collegiali e dei loro componenti, fino ad arrivare ad azioni più delimitate che hanno investito il numero delle auto blu (3), l’incidenza delle posizioni dirigenziali (4) e il valore dei “buoni pasto”. L’adozione di questi provvedimenti, che non ha ottenuto i risultati sperati (5), anche a causa delle deroghe intervenute, ha mostrato il fallimento delle politiche pensate per frenare la spesa pubblica, quali le regole sulla redazione delle relazioni tecniche sulla copertura utilizzata dalle amministrazioni, le relazioni quadrimestrali della Corte dei conti al Parlamento sulle tipologie delle coperture adottate dalle amministrazioni, mettendo in discussione la normativa del decennio 1978-1988 (6).

2. *L’espansione dei controlli e dei controllori*

I tagli lineari alla spesa si sono intrecciati con l’espansione dei centri di spesa e degli interessi affidati alla cura delle pubbliche amministrazioni. Entrambe le vicende hanno comportato una dilatazione dell’attività di vigilanza e controllo dei conti pubblici (ad esempio, la vigilanza sui settori “sensibili” affidata alle Autorità indipendenti) (7).

La proliferazione dei controlli non ha prodotto esiti apprezzabili. L’evasione fiscale e la corruzione sono state combattute con scarsi risultati. Malgrado la consistente azione volta a ridurre il peso dell’amministrazione, non sono diminuiti i livelli di spesa rispetto al Pil, né si è istaurato un efficiente meccanismo di riduzione del debito.

Con la l. n. 20/1994, ai fini di una maggior penetrazione ed efficacia, il controllo preventivo di legittimità su atti, affidato alla Corte dei conti, è stato sostituito, quasi del tutto, da un controllo successivo sull’attività dell’amministrazione, sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria. Inoltre, è stato attribuito alla Corte dei conti il potere di verificare la legittimità e la regolarità delle gestioni e il funzionamento dei controlli interni delle amministrazioni (8). Con la stessa legge, si è riconosciuta alla Corte dei conti la possibilità di accertare, anche

(1) Trattati di Maastricht del 1992 e di Amsterdam del 1997.

(2) Secondo la Corte costituzionale, sent. n. 29/1994, questa funzione della Corte dei conti avrebbe natura collaborativa, in armonia, d’altronde, con la funzione ausiliaria prevista dalla Costituzione. Si veda anche il d.l. 6 settembre 2002, n. 194 “Misure urgenti per il controllo, la trasparenza e il contenimento della spesa pubblica”, convertito con modificazioni dalla l. 31 ottobre 2002, n. 246. Un commento alla normativa di quegli anni, in *Le limitazioni amministrative della spesa*, a cura di R. Perez, Milano, Giuffrè, 2003.

(3) Cfr. l. n. 111/2011.

(4) Cfr. d.l. n. 78/2010, convertito dalla l. n. 122/2010 (c. 7, lett. b).

(5) F. Battini, *Per una visione (o miraggio) di controllo unitario*, in questa *Rivista*, 2010, fasc. 5, 185 ss. A.L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Padova, Cedam, 2012, 32, lamenta la mancanza di una ricognizione di tutti gli organismi di controllo oggi esistenti.

(6) L. n. 468/1978 e l. n. 362/1988, per non citare che le due più importanti.

(7) Un quadro delle principali autorità in G. Napolitano, A. Zoppini, *Le autorità ai tempi della crisi. Per una riforma della regolazione e della vigilanza sui mercati*, Bologna, il Mulino, 2009. Sono gli anni in cui si parla di “babele” dei conti pubblici. Cfr. F. Balsamo, *La “babele” dei conti pubblici e l’esigenza della loro “normalizzazione”*, Intervento svolto al XIX convegno nazionale di contabilità pubblica su: *I conti dei sistemi delle autonomie*, Teramo, 16-17 novembre 2001, 297 ss., A.L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, cit.

(8) I controlli interni, affidati alle singole amministrazioni, sono stati episodici e con bassi livelli di produttività. Successivamente, gli organismi di controllo interno sono stati soppressi e sono restati gli uffici di valutazione.

in base all’esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dall’ordinamento, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa (art. 3, c. 4) (9). Infine, per lo svolgimento delle funzioni indicate, è stato riconosciuto alla Corte il potere di richiedere alle amministrazioni pubbliche qualsiasi atto o notizia o fare e disporre ispezioni e accertamenti diretti (art. 3, c. 8) (10).

Nello stesso periodo, il legislatore nazionale ha chiesto alle amministrazioni una maggiore attenzione nello svolgimento dell’attività nel suo complesso e ha preteso che esse si dotino di servizi di controllo interno e di nuclei di valutazione (11). Si tratta di servizi che dovrebbero consentire all’amministrazione un autocontrollo sulla propria attività, nel momento in cui si svolge (12). Infatti, chi amministra deve tenere comunque, sotto controllo, sia l’attività, sia i risultati che intende perseguire, intervenendo sul farsi dell’azione amministrativa (13), correggendola e indirizzandola al conseguimento dei risultati cui è preordinata. Il corretto funzionamento di questi servizi e dei nuclei di valutazione è stato affidato al controllo della Corte dei conti.

Queste diverse disposizioni hanno avuto l’effetto di sopprimere quasi completamente il controllo preventivo di legittimità su atti, del tutto inefficace (14), e di attribuire un ruolo centrale alla Corte dei conti, divenuta da organo al servizio dello Stato-ente, organo al servizio dello Stato-comunità o, meglio, dello Stato-ordinamento (15). Infine, la stessa attività di referto al Parlamento sui risultati dell’attività, in conseguenza dell’ampliamento dell’attività di controllo, dell’esercizio del potere ispettivo e dell’acquisizione di informazioni, ne è uscita rafforzata (16).

L’aumento delle attività da controllare ha portato all’aumento dei controllori, tra i quali un ruolo di particolare rilievo è stato riconosciuto al Ministero dell’economia e delle finanze che, in base alla l. n. 196/2009, è divenuto, del tutto impropriamente, il controllore di attività amministrative, prima ancora che esse si traducano in scelte finanziarie. Ad esempio, la legge prevede che le amministrazioni centrali siano obbligate a “descrivere” (*sic*) al Ministero dell’economia e finanze gli obiettivi perseguiti da ciascun dicastero, indicando le risorse necessarie per il loro raggiungimento (art. 23, c. 1). Il Ministero dell’economia e delle finanze esercita un controllo sull’iniziativa legislativa delle amministrazioni e anche sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti. Questi atti devono essere corredati da una relazione tecnica sulla copertura, predisposta dalle amministrazioni competenti e verificata dal ministero. Inoltre, il ministero verifica i programmi, all’interno delle missioni, in cui si articola il bilancio dello Stato e può proporre, con provvedimento legislativo, l’accorpamento e la razionalizzazione delle leggi di finanziamento per rendere più semplice e più trasparente il collegamento con il relativo programma (art. 17, c. 3).

3. *L’intervento europeo*

Malgrado la moltiplicazione degli interventi nazionali, ora ricordati, volti a frenare la spesa e a controllarla, i traguardi europei non sono stati centrati dall’Italia e da numerosi Stati della zona euro (17). Questa situazione,

(9) Più recentemente, in base all’art. 17, c. 9, l. n. 196/2009, le relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri sono state estese anche alle coperture finanziarie adottate nei decreti legislativi emanati nel periodo considerato. Su questi aspetti, cfr. G. D’Auria, *I controlli*, in *Tratt. dir. amm.*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, t. II, Milano, Giuffrè, 2000, 1217 ss.

(10) Sullo sviluppo dell’attività ispettiva, cfr. Corte conti, Sez. contr., 30 marzo 2011, n. 17, *Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione dell’anno 2010*, Camera di consiglio del 16 dicembre 2011, in questa *Rivista*, 2011, fasc. 1-2, 22. Sui controlli da esercitare sulle amministrazioni regionali, cfr. F. Battini, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in *Giornale dir. amm.*, 2004, 1253 ss.

(11) D.lgs. n. 29/1993 e successive modificazioni.

(12) S. Cassese, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, Conferenza inaugurale del I corso di formazione su *Costi e rendimenti della pubblica amministrazione*, Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione, 16 giugno 1993.

(13) F. Benvenuti, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 135 ss. Id., *L’istruzione nel procedimento amministrativo*, Padova, 1953.

(14) S. Cassese, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Giornale dir. amm.*, 1993, 217 ss. In generale, sul sistema dei controlli cfr. G. D’Auria, *I controlli*, in *Tratt. dir. amm.*, a cura di S. Cassese, cit.

(15) Su questo profilo, cfr. Corte cost., sent. n. 198/2012, in questa *Rivista*, 2012, fasc. 3-4, 450, che ha precisato come l’art. 100, che fa riferimento alla gestione del bilancio dello Stato “debba intendersi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, oggi, costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”.

(16) G. D’Auria, *La “nuova” Corte dei conti*, Relazione al Seminario su “*Lavoro pubblico*”. *Ritorno al passato? A proposito della delega al governo finalizzata all’ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e sulla contrattazione*, organizzato dalla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale, Roma, Parlamentino del Cnel, 16 febbraio 2009, in *www.astrid.eu*, cit.

(17) Ma anche da numerosi altri paesi euro.

cui si è aggiunta la crisi delle banche, intervenuta al termine del primo decennio del nuovo secolo, ha spinto l’ordinamento europeo verso una nuova forma di *governance* (18). Di fronte al peggioramento dei conti pubblici e a un pericolo di *default*, l’Unione europea è intervenuta con diversi strumenti di assistenza finanziaria, adottando, con due trattati: il Trattato istitutivo dell’Esm (*European stability mechanism*) c.d. fondo salva Stati e il Trattato di Bruxelles che disciplina il *fiscal compact* (19), nuove e più stringenti regole. Il loro recepimento, da parte degli Stati, ha imposto l’adozione di controlli diversi da quelli svolti in passato e, soprattutto per l’Italia, la necessità di controllori in grado di compiere valutazioni tecnico-finanziarie da affiancare a quelle giuridico-amministrative fino a oggi poste in essere.

Un cospicuo gruppo di interventi europei di assistenza finanziaria è nato dalla consapevolezza del legame esistente tra le economie dei diversi governi e le loro politiche fiscali (20). Questo rapporto ha imposto un maggiore coordinamento tra le dinamiche della spesa pubblica degli Stati, portando a una sorveglianza multilaterale sugli orientamenti di politica economica dei governi (21) (ai sensi dell’art. 121, par. 4 e 5 Tfue), e a una vigilanza sulla loro posizione di bilancio (ai sensi dell’art. 136 Tfue). Sia la sorveglianza multilaterale, sia, soprattutto, la vigilanza sulla posizione di bilancio, sono attività che si svolgono *ex ante* e investono le decisioni che saranno poi recepite nel bilancio stesso. Questa vigilanza, che rappresenta la punta più avanzata dell’azione finanziaria europea, trasforma il contenuto del bilancio, accentuandone il carattere ricettizio, ma produce, anche, un secondo effetto: quello di spostare l’attenzione dai risultati di bilancio ai provvedimenti, di natura economica e fiscale, che vi devono essere accolti.

In altri termini, se il bilancio era, in passato, il documento che mostrava, *ex post*, il raggiungimento, o il mancato raggiungimento di obiettivi predeterminati, oggi l’attenzione si sposta sulle decisioni di politica economica e finanziaria che dovranno essere in esso recepite, segnalando – in questo modo – anche il passaggio da una connotazione finanziaria a una connotazione politica del bilancio. Ne risulta, conseguentemente, modificato il ruolo del bilancio, i cui risultati cessano di essere il centro dell’attenzione e dei controlli, ma rappresentano l’esito di interventi in precedenza concordati con l’ausilio degli Stati (22). Sotto questo aspetto, il trasferimento delle scelte finanziarie in sede ultranazionale presenta due caratteristiche: si fonda su regole delineate con l’apporto giuridico degli Stati e potrà trovare attuazione solo con il loro consenso (23).

4. *Gli strumenti di assistenza finanziaria*

L’avocazione delle decisioni finanziarie in sede europea rappresenta una cartina di tornasole per segnalare come le esigenze europee hanno agito sull’attività di controllo, direttamente o attraverso l’adozione di una normativa interna. L’avocazione avviene attraverso tre atti principalmente: la direttiva 2011/85/Ue del Consiglio, “Relativa ai requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri”, e i due trattati, prima ricordati (Trattato istitutivo dell’Esm (*European stability mechanism*) c.d. fondo salva stati e il Trattato di Bruxelles che disciplina il *fiscal compact*) (24).

La direttiva 2011/85/Ue detta le regole per la redazione dei bilanci degli Stati, dal momento che le recenti

(18) G. Napolitano, *La crisi del debito sovrano e il rafforzamento della governance economica europea*, in *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, a cura di G. Napolitano, Bologna, il Mulino, 2011, 383 ss.

(19) Ambedue i trattati sono stati approvati nel 2012, ma sono stati preparati dal *six pack*.

(20) Ai fini di garantire una convergenza duratura dei risultati economici degli Stati, il Consiglio sorveglierà l’evoluzione economica, unitamente alla coerenza delle loro politiche con gli indirizzi di massima espressi dall’Unione, vietando agli Stati l’adozione di qualsiasi misura non basata su considerazioni prudenziali, quali, l’accesso privilegiato alle istituzioni finanziarie offerto agli organismi europei o a quelli centrali e locali all’interno degli Stati. W. Schauble, *Reform of european financial regulation. Improving Europe constitution*, a lecture in the *Forum constitutionis Europae*, series hosted by the Walter Hallstein-Institut of the Humboldt-Universitat, zu Berlin, on 26 january 2011. Ma, in tema, si vedano anche le norme del *six pack*.

(21) Che si tradurrà in informazioni che gli Stati faranno pervenire alla Commissione, sulle misure di politica economica adottate. Per gli Stati la cui moneta è l’euro, disposizioni specifiche sono contenute nell’art. 136 Tfue. Cfr. Parlamento europeo, documento di seduta A7-0183/2011, del 6 maggio 2011, sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla prevenzione e correzione degli squilibri macroeconomici, considerando n. 5.

(22) L’obiettivo perseguito è quello di discutere, *ex ante*, delle politiche di bilancio da adottare. Sotto il profilo dell’esercizio del controllo, parallelamente allo spostamento della decisione di bilancio in sede europea, anche il rispetto dell’accoglimento dell’obbligo del bilancio in pareggio, da parte degli Stati è affidato, *ex art.* 273 Tfue, alla Corte di giustizia, non agli organi di controllo nazionali (*noting* n. 2 del *fiscal compact*).

(23) Sui caratteri del consenso, cfr. R. Perez, *Cessioni di sovranità e poteri di bilancio*, Relazione al 58° convegno di studi amministrativi: *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna 20-22 settembre 2012.

(24) Ambedue i trattati sono stati approvati nel 2012, ma sono stati preparati dal *six pack*.

vicende hanno mostrato che i bilanci degli Stati sono interconnessi, come le loro politiche economiche (considerando n. 11 e n. 13). Inoltre, nella direttiva si afferma la necessità di rafforzare le regole e le procedure inerenti ai quadri di bilancio degli Stati membri (considerando n. 1), per “specificare che cosa debbono fare le autorità nazionali” al fine del rispetto del protocollo sui disavanzi eccessivi (25). Sotto il profilo dei controlli, la direttiva dispone che gli Stati adottano regole di bilancio numeriche e che il controllo effettivo e tempestivo sulla loro osservanza, basato su un’analisi affidabile e indipendente, sia eseguito da organismi indipendenti o dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri (art. 6, n. 1, lett. b). Sempre con riferimento ai controlli, l’applicazione delle norme dovrebbe essere garantita da un controllo interno di audit, eseguito da organismi indipendenti come le corti dei conti (considerando n. 3).

Gli aspetti ora rilevati e, soprattutto, l’interdipendenza dei bilanci degli Stati, costituiscono uno dei temi che impongono la sorveglianza dei bilanci da parte dell’Unione (considerando n. 16). Certamente, però, l’affermazione di maggior peso, contenuta nel testo normativo, quella cui possono essere ricondotte le maggiori conseguenze in sede nazionale, si può leggere nel considerando n. 28. In questo si precisa che le finalità della direttiva “possono essere meglio perseguite a livello dell’Ue”, che interviene in base al principio di sussidiarietà.

Sulla base di queste indicazioni, lo spostamento delle decisioni di bilancio degli Stati in sede europea, di cui si è detto, è stato regolato dai due trattati citati. Essi disciplinano, il primo, le regole di funzionamento dell’Esm, previsto per il finanziamento degli Stati in difficoltà (26), che lo ottengono in cambio di specifiche concessioni sulle decisioni di politica economica e fiscale. Il secondo, contiene il *fiscal compact* (27), complesso di regole rigorose pensate per aiutare gli Stati a rispettare gli obiettivi europei. Il principale strumento previsto per raggiungere questi obiettivi è l’adozione della regola del bilancio in pareggio (la c.d. *golden rule*) (28), accompagnata dal divieto di ricorso al debito.

5. L’influenza sull’ordinamento nazionale

Al *fiscal compact* (che richiedeva di adottare il principio del pareggio del bilancio facendo ricorso a norme di carattere permanente, preferibilmente costituzionale) (29), è stata data attuazione con una legge costituzionale (n. 1/2012) che ha modificato l’art. 81, Cost. (30)

Ma al *fiscal compact* si deve l’approvazione di un altro provvedimento normativo che incide sull’attività di controllo, sempre contemplato dalla legge costituzionale. Questo è rappresentato da una legge rinforzata (da approvarsi con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera), cui affidare la definizione e la specificazione dei diversi contenuti della legge costituzionale.

Quanto alla riforma dell’art. 81, che contempla la regola dell’equilibrio tra entrate e spese, il divieto del ricorso al debito e le deroghe al divieto (art. 1, cc. 1 e 2) (31), nulla apparentemente cambia rispetto all’esercizio del controllo già svolto dalla Corte dei conti.

Sul secondo profilo disciplinato dalla legge costituzionale, quello dell’utilizzo di un provvedimento legislativo rinforzato per integrarla, si può notare che la legge rinforzata attribuirà maggiore certezza alle disposizioni integrative della Costituzione, nel rispetto di quel “carattere permanente” che l’accoglimento dell’obbligo del bilancio in pareggio richiedeva, ai sensi del diritto europeo. Ciò in quanto, la maggioranza assoluta, che serve per approvare la legge e renderla, appunto, “permanente”, sarà necessaria, anche, per modificarla. (art. 1, c. 6, e art. 5, c. 1, lett. f, l. cost. n. 1/2012).

(25) Per una corretta programmazione della spesa, è considerato necessario anche l’abbandono di una prospettiva finanziaria annuale in favore di una pluriennale (considerando n. 20).

(26) Una descrizione sul funzionamento dell’Esm, in R. Perez, *Cessioni di sovranità*, cit.

(27) V. G. Pisauro, *Come funziona il fiscal compact*, in *www.lavoce.it* del 31 gennaio 2012.

(28) E la regola del pareggio di bilancio si intende rispettata se il disavanzo non supera lo 0,5 per cento del Pil.

(29) *Fiscal compact*, art. 3, n. 2. In tema, cfr. *Short notes series*, C. Goretti, L. Rizzuto, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Short note, n. 2, august, 2011, *www.econpubblica.unibocconi.it*. All’introduzione di regole costituzionali coerenti con gli obiettivi di bilancio fissati a livello dell’Unione che dovrebbe avvenire con norme “preferibilmente di natura costituzionale”, fa riferimento, anche, la proposta di regolamento europeo del 23 novembre 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, considerando n. 7. Per l’adozione della regola in Francia, cfr. *Comment le traité budgétaire européen va s’appliquer en France*, in *Le Monde* del 18 settembre 2012.

(30) La riforma costituzionale è stata commentata in *Giornale dir. amm.*, 2012, 10.

(31) La l. cost. n. 1/2012, che introduce l’equilibrio tra entrate e spese è stata commentata in *Giornale dir. amm.*, 2012, 10. Cfr. anche, N. D’Amico, *Oplà: il pareggio di bilancio non c’è più*, in *Istituto Bruno Leoni, Idee per il mercato*, info@brunoleoni.it.

In merito ai controlli esercitabili, in futuro, dalla Corte dei conti, va esaminato l’art. 5, c. 1, lett. f) della legge costituzionale. Con l’articolo, che disciplina uno dei profili più delicati della riforma, si affida alla legge rinforzata l’istituzione di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio (32). La configurazione e la collocazione di questo organismo suscitano più di un interrogativo. In primo luogo, non se ne conosce la natura giuridica. Infatti, mentre si definiscono i compiti di analisi economica che dovrà svolgere, nulla è detto a proposito di un correlato potere di predisporre un apparato sanzionatorio, per cui si può solo escludere che, in mancanza di una misura, l’organismo possa avere natura giurisdizionale. In secondo luogo, ma principalmente, non è chiaro il modo in cui le funzioni assegnate all’organismo potranno coordinarsi con quelle affidate, in via costituzionale, alla Corte dei conti. In proposito, si deve osservare che la costituzione di un organismo di tal fatta è stata espressamente richiesta dalla citata direttiva 2011/85/Ue del Consiglio. Infatti, tra le diverse disposizioni contenute nella direttiva, l’art. 5 e l’art. 6, n. 1, lett. b), hanno previsto che “il controllo effettivo e tempestivo dell’osservanza delle regole, basato su un’analisi affidabile” sia eseguito da “organismi indipendenti o da organismi dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri” (33). Anche in altre disposizioni la direttiva fa riferimento all’indipendenza dell’organismo: ad esempio, nel considerando n. 16. Lo stesso *fiscal compact*, all’art. 3, n. 2, prevede l’indipendenza di istituzioni che, a livello nazionale, dovranno provvedere al monitoraggio delle regole di bilancio stabilite dal trattato.

Peraltro, la legge costituzionale (art. 5, n. 1, lett. f), prevede che l’organismo, indipendente, tenuto a svolgere compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica, valutazione dell’osservanza delle regole di bilancio e di sostenibilità, su lungo periodo, dei conti pubblici, sia istituito presso le Camere. E questo è quanto disposto dal disegno di legge rinforzata attualmente in discussione. Va osservato, però, che il profilo dell’indipendenza dell’organismo, espressamente richiesta da diverse norme, è molto delicato, soprattutto se si guarda al profilo principale, quello finanziario. Infatti, a tacere delle diverse tesi sulle caratteristiche che contribuiscono a riconoscere come indipendente un soggetto, è evidente che se l’organismo è istituito presso le Camere e se dalle Camere dovrà derivare il suo finanziamento, la sua completa indipendenza o l’autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri, non solo non sarà garantita, ma è del tutto esclusa. Infatti “le autorità di bilancio” del nostro ordinamento sono rappresentate proprio dal governo e dal Parlamento, istituzioni che, in diversi momenti del processo, dovrebbero controllare l’attività finanziaria. Su questa attività, di cui è titolare, il Parlamento potrebbe esercitare la propria supremazia nei confronti del nuovo organismo. Senza contare che l’organismo indipendente” potrebbe subire i condizionamenti delle maggioranze parlamentari. Con riferimento, poi, ai rapporti con la Corte dei conti, in diversi passaggi, la direttiva 2011/85/Ue opera una differenza tra controlli di *audit* (che spetterebbero alle corti dei conti degli Stati) e controlli sulla programmazione di bilancio, questi ultimi di competenza del nuovo organismo. E ciò porterebbe a far pensare, pur nell’incertezza del dato normativo, quasi a una complementarietà tra le due attività di controllo. La seconda, relativa alla programmazione di bilancio, basata su uno scenario macrofiscale, probabile e prudente, e su previsioni macroeconomiche realistiche (art. 4). La prima, riservata alla valutazione della legittimità giuridica, intesa anche come rispondenza dell’attività agli obiettivi indicati dalle leggi. In attesa di un chiarimento, non v’è dubbio, che le nuove disposizioni comporteranno delicate e non facili valutazioni operative e interpretazioni “metodologicamente innovative” nell’attività della Corte (34).

In questa non chiara definizione delle funzioni e dell’indipendenza del nuovo organismo, si può osservare che, allo stato attuale, solo la Corte dei conti possiede i requisiti necessari per esercitare un ruolo di garanzia, godendo della massima indipendenza istituzionale e finanziaria. Si aggiunga, infine, che solo l’organo di controllo può avere accesso alla Corte costituzionale (35).

(32) In tema, cfr. l’accurata indagine di G. Lo Conte, *L’organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale dir. amm.*, 2012, 938 ss.

(33) Della stessa direttiva si veda anche il considerando n. 3 che richiede *independent audits conducted by public institutions such as courts of auditors or private auditors bodies*.

(34) Cfr. Corte conti, Sez. riun., 13 dicembre 2011, n. 3, parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047, in *Foro it.*, 2012, III, 55, con nota di G. D’Auria, *Sull’ingresso in Costituzione del “pareggio di bilancio” (a proposito di un recente parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti)*.

(35) La disposizione che prevedeva che la Corte dei conti potesse adire la Corte costituzionale, anche in sede di controllo successivo è stata poi stralciata nel corso della discussione del disegno di legge costituzionale, cfr. G. D’Auria, *op. cit.*

6. Tendenze recenti in tema di controllo

Al fine di valutare le tendenze recenti in tema di controlli da affidare alla Corte dei conti e di evidenziare il processo di trasformazione in atto sull'attività di controllo, va segnalato il d.l. n. 174 del 10 ottobre 2012, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", in discussione alla Camera per la conversione (36). Il decreto è stato emanato sull'onda degli scandali e delle vicende giudiziarie relativi all'utilizzo, per fini privati, di fondi pubblici, attribuiti per il finanziamento degli assessori e dei gruppi parlamentari regionali (37). In base alle norme contenute nel decreto in corso di conversione, i fondi per finanziare la politica non sono più immuni da regole e da controlli. Infatti, nuovi compiti di controllo sono stati attribuiti alla Corte dei conti, disciplinando, in maniera organica e in forma generalizzata, la sua attività che assume le forme di verifiche, accertamenti, valutazioni di attendibilità, fino alla possibile comminazione di sanzioni pecuniarie.

In particolare, è previsto, per gli atti del governo regionale, l'esercizio di un esteso controllo preventivo di legittimità, molto ridotto, per gli atti del governo nazionale, dalla ricordata l. n. 20/1994, e, ancora prima dalla l. n. 400/1988, con riguardo agli atti normativi a rilevanza esterna aventi riflessi finanziari. Analogo controllo è previsto sugli atti amministrativi adottati dal governo regionale, e dall'amministrazione regionale, in adempimento agli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Sotto il profilo del ritorno al controllo preventivo, si potrebbe richiamare quel "principio di continuità" cui faceva riferimento, recentemente, Giuliano Amato (38), principio che ha caratterizzato l'attività della Corte nei suoi primi 150 anni di vita. Va osservato, però, che, se un ritorno c'è, l'analogia con il passato è limitata. Infatti, il controllo preventivo affidato, oggi, alla Corte è diverso da quello di legittimità su atti, svolto in forma generalizzata fino al 1994. Il controllo odierno si limita, infatti, a verificare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti, all'Italia, dall'appartenenza all'Unione europea e dal patto di stabilità interno. La normativa prevede obblighi informativi semestrali, delle sezioni regionali della Corte dei conti ai consigli regionali. Queste informazioni riguardano le tipologie delle coperture adottate, nel semestre considerato nelle leggi regionali e le tecniche di quantificazione degli oneri. Le sezioni regionali di controllo attestano l'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle giunte regionali. In caso di inattendibilità dei bilanci, sono previste (art. 1, c. 7), verifiche dei servizi ispettivi di finanza pubblica e, in caso di assenza o inadeguatezza degli strumenti, le sezioni giurisdizionali regionali, creando un ponte con le sezioni di controllo, possono irrogare una sanzione pecuniaria alla giunta regionale.

Di notevole interesse, tra le norme del decreto, sono anche i poteri di controllo esercitabili dalla Corte per il contenimento dei costi della politica (art. 2). In materia, la normativa prevede che l'80 per cento circa delle somme previste per il finanziamento dei consigli regionali sia erogata *sub condicione* dell'introduzione, entro il 23 dicembre 2012, di alcune modifiche negli statuti. Tra queste, la diminuzione del numero dei consiglieri e assessori regionali; la riduzione della loro indennità; la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari; il divieto di cumulo di indennità, ivi comprese quelle di funzione e di presenza (art. 2, n. 1, lett. c) e gli importi delle indennità di carica e di funzione dei consiglieri e degli assessori regionali, in modo da non eccedere "l'importo riconosciuto dalla regione più virtuosa" (art. 2, n. 1, lett. b). Peccato, però, che, tra i soggetti sottoposti a questa norma, non siano contemplati i presidenti delle regioni, a tutti gli effetti organi politici.

* * *

(36) Presentato alla Camera – per la conversione in legge – come disegno di l. n. 5520, al decreto ha fatto seguito l'approvazione nel corso del Consiglio dei ministri del 9 ottobre 2012, di un disegno di legge costituzionale e di riforma del titolo V (A.S. 3520), recante una revisione della ripartizione delle competenze tra Stato e regioni e l'introduzione di una clausola di supremazia della legislazione statale, incentrata sui principi della tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica.

(37) È stata presentata, il 12 ottobre 2012, anche una proposta di iniziativa popolare, n. 5532, "Finanziamento della politica", in base alla quale, i cittadini scelgono di finanziare i partiti politici e lo Stato riconosce loro un credito d'imposta, pari al 95 per cento della somma versata, con un limite massimo di 2000 euro. Il sistema previsto dalla proposta entrerebbe in vigore subito, mentre il sistema vigente (l. n. 157/1999), fondato su un finanziamento commisurato ai voti ricevuti e alle rappresentanze conseguite, verrebbe abbandonato nell'arco di cinque anni, riducendo del 20 per cento all'anno il contributo attualmente corrisposto.

(38) G. Amato, intervento alla Cerimonia celebrativa del 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti (Roma, 30 ottobre 2012), in questa *Rivista*, 2012, fasc. 5-6, 4.