

**Formazione IFEL**  
*per i Comuni*

---

**IFEL**  
Fondazione ANCI

# **I controlli della Corte dei conti sugli enti locali**

Andrea Luberti  
21 giugno 2018



# Programma

- Le funzioni della Corte dei conti nella tradizionale dogmatica dei controlli
- I controlli sugli enti locali: il controllo sulla gestione
- I controlli sugli enti locali: il controllo sulla gestione finanziaria
- I controlli sugli enti locali: il controllo sulle forme di controllo interno (controllo-referto)

# Programma

Il controllo sulle collaborazioni, sulle spese di rappresentanza e sugli approvvigionamenti non centralizzati (controllo successivo su spese e atti)

I rapporti tra funzione di controllo e attività consultiva e giudizio di responsabilità

I rapporti tra controllo e giurisdizione

# La Corte dei conti

La Corte dei conti è un organo ausiliario, le cui funzioni sono dettate dagli articoli 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione.

Nel corso del secolo scorso, tal organo ha attraversato tre distinte fasi della propria storia.

# Le forme di controllo

- Controllo interno/esterno
- Controllo preventivo/successivo
- Controllo su atti/su organi/ su gestioni

# Il controllo preventivo sugli atti

Rappresenta la forma di controllo principale negli ordinamenti la cui principale finalità sia quella di assicurare l'assoluta e incondizionata legittimità degli atti amministrativi.

Previsto in passato dall'articolo 130 della Costituzione (CORECO) e temporaneamente reintrodotta dal decreto- legge 174/2012.

# Il controllo sulla gestione

Corte costituzionale: il «federalismo a costituzione invariata» ha consentito l'attribuzione alla Corte dei conti di forme di controllo *non espressamente previste dalla Costituzione ma implicitamente ricomprese nelle sue funzioni* (sentenza 29/95).

Il legislatore ha introdotto forme di controllo sovente disorganiche e confuse (*post - sisma Abruzzo 2009*).

# Il controllo sulla gestione

Si fonda sull'art. 3, comma 4, della legge 20/1994, secondo cui la Corte dei conti controlla e verifica *«la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa»*.

# Il controllo sulla gestione

Negli enti locali, era disciplinato dalla precedente formulazione dell'articolo 148 del decreto legislativo 267/2000 e presentava le classiche caratteristiche del controllo - referto.

La nuova formulazione dell'articolo 148 pone il problema della sopravvivenza di tale forma di controllo.

# Il controllo collaborativo sulla gestione finanziaria

È stato introdotto dal combinato disposto dell'articolo 7 della legge 131/2003 (che prescrive la verifica della sana gestione finanziaria nel rispetto della funzione collaborative) e dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 266/2005 (trasmissione della relazione dei revisori su bilanci preventivi e rendiconti alla Corte dei conti; possibilità di prescrivere misure correttive).

# Il controllo sulla gestione finanziaria

È stato introdotto dal decreto-legge 174/2012, che ha previsto un controllo:

1) *Potenzialmente limitativo dell'autonomia degli enti locali* (esame delle misure correttive adottate e blocco dei programmi di spesa);

2) *Giustiziabile* (con possibilità di ricorso alle sezioni riunite).

# Il controllo sulla gestione finanziaria

È fondato sul nuovo articolo 97 della Costituzione, secondo cui *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

Corte costituzionale, sentenza 60/2012: passaggio dalla *collaborazione alla legalità finanziaria*.

# Il controllo sulla gestione finanziaria

Per gli enti locali, il fondamento è rappresentato dall'attuale articolo 119 della Costituzione, secondo cui *«I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»*.

# Il controllo sulla gestione finanziaria

Gli effetti cogenti sono ricollegati ad accertamento di:  
*squilibri economico - finanziari;*  
*mancata copertura di spese;*  
*violazione di norme finanziarie/(obiettivi del patto di*  
*stabilità interna).*

In altri casi può essere attivato un potere ispettivo ministeriale.

# Il controllo (esterno) sui controlli interni

Articolo 147 del decreto legislativo 267/2000: distingue il controllo di regolarità/legittimità da quello strategico.

Articolo 148 del decreto legislativo 267/2000: prevede un controllo di secondo grado su legittimità e funzionamento dei controlli interni.

# Il controllo sulle collaborazioni e consulenze

Articolo 1, comma 173, della legge 266/2005: prevede la trasmissione alla Corte dei conti di una serie di atti di spesa superiore a 5.000 euro tra cui gli incarichi di consulenza e le spese di rappresentanza.

Articolo 3, comma 57, legge 244/2007: prevede la trasmissione dei regolamenti in materia di collaborazioni.

# Il controllo sulle collaborazioni e consulenze

Il controllo sugli incarichi è finalizzato alla verifica di:

rispetto dei limiti finanziari;

rispetto dei requisiti formali (articolo 36, comma 7 del decreto legislativo 165/2001);

rispetto dei requisiti sostanziali.

# Il controllo sulle spese di rappresentanza

I criteri utilizzati dalle sezioni regionali di controllo sono costituiti dal rispetto dei requisiti di:

*inerenza, rilevanza esterna, proporzionalità.*

Si deve trattare, in sostanza, di spese non irragionevolmente eccessive finalizzate ad accrescere all'esterno il prestigio dell'ente.

# Il controllo sugli approvvigionamenti non centralizzati

Articolo 1, comma 510, della legge 28 dicembre 2015, n. 208: per le p.a. tenute all'approvvigionamento tramite convenzioni o CONSIP la deroga all'approvvigionamento centralizzato è ammessa previa autorizzazione dell'organo di vertice amministrativo e trasmessa al «*competente ufficio della Corte dei conti*» nel caso di mancanza di bene o servizio.

## Altre forme di controllo (cenni)

Articolo 13 della legge 96/2012: controllo di un collegio sul rispetto dei limiti massimi e sulla regolarità dei rendiconti.

Articolo 5, comma 4 e 24, del decreto legislativo 175/2016: invio degli atti di costituzione o acquisto di società e di razionalizzazione periodica alla Corte dei conti.

# Gli esiti del controllo successivo

Il controllo preventivo (come esposto) se negativo impedisce il perfezionamento della fattispecie o l'efficacia dell'atto.

Il controllo successivo sulla gestione se negativo impone l'adozione di misure correttive.

Il controllo successivo sugli atti se negativo impone l'autotutela se ancora possibile.

# Il fondamento del controllo successivo

Il controllo successivo sugli atti, ove ancora esistente, mira a salvaguardare la corretta gestione dell'ente anche sotto il profilo finanziario.

Esso può essere indice sintomatico di *mala gestio*.

# Il rapporto tra controllo e attività consultiva

L'articolo 7, comma 7, della legge 131/2003 ha previsto la possibilità per gli enti locali di rivolgersi alla Corte dei conti per l'esercizio di attività consultiva nella *contabilità pubblica*.

# Il rapporto tra controllo e attività consultiva

La richiesta deve essere astratta e non interferire con le funzioni di altro organo giurisdizionale o della Corte dei conti (Sezione autonomie, 5/2006).

Pertanto non sono, in linea di principio, ammissibili richieste relative a vicende *attualmente* sottoposte a controllo.

# Il rapporto tra controllo e azione di responsabilità

Articolo 51 del codice di giustizia contabile:

Il pubblico ministero inizia l'attività istruttoria, **sulla base di specifica e concreta notizia di danno**, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

La notizia di danno, comunque acquisita, è specifica e concreta quando consiste in informazioni circostanziate e non riferibili a fatti ipotetici o indifferenziati(12/QM/11)

# Il rapporto tra controllo e azione di responsabilità

Corte costituzionale, sentenza 104/1989 e 29/1995: ha ritenuto inammissibile lo svolgimento di attività sostanzialmente di controllo da parte del pubblico ministero contabile.

Corte costituzionale, sentenza 235/2015: ha ritenuto inammissibile atti di citazione fondati su deliberazioni annullate della sezione regionale di controllo.

Emerge quindi il principio di netta separazione tra attività di controllo e requirente.

# Il rapporto controllo e azione di responsabilità

Articolo 52, comma 4, del codice di giustizia contabile:

*«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».*

# La giustiziabilità degli atti di controllo

Articolo 11, comma 6, lettera e) del codice di giustizia contabile: prevede la competenza delle sezioni riunite in speciale composizione per le «*impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*»

# La giustiziabilità degli atti di controllo

La nuova configurazione del controllo sulla gestione finanziaria dovrebbe consentire la proposizione di questioni di legittimità costituzionale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale.

# Formazione IFEL *per i Comuni*

---



## Grazie per l'attenzione

Andrea Luberti  
andrea.luberti@gmail.com

I materiali didattici saranno disponibili su  
[www.fondazioneifel.it/formazione](http://www.fondazioneifel.it/formazione)



Twitter



Facebook



YouTube

