

CAPITOLO 3

I controlli sugli Enti territoriali: gli atti adottati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti

Sommario: 1. Considerazioni introduttive. 2. Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni. 3. Il controllo sugli Enti sanitari. 4. La verifica sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. 5. La verifica della regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali. 6. Verifica, sulla base delle linee guida adottate dalla Sezione delle Autonomie, in merito al funzionamento dei controlli interni delle province e dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. 7. Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e conseguente controllo in sede di attuazione per gli enti locali che rischiano il dissesto e della relazione semestrale sullo stato di attuazione del piano. 8. Il controllo di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali. 9. Controllo sui rendiconti delle spese sostenute dalle formazioni politiche che partecipano alle elezioni dei Comuni con oltre 30.000 abitanti (art. 13, comma 7, L. n. 96/2012). 10. Esame delle relazioni di fine mandato, presentate ai sensi dell'articolo 4 d.lgs. n.149/2011, dai Sindaci dei Comuni e dai Presidenti delle Province, nei quali si sono svolte le elezioni amministrative. 11. I controlli sugli organismi partecipati.

■ ■ **Esempi:** Parificazione del rendiconto (con esame e rigetto di questione di costituzionalità posta dalla Procura contabile) ■ Decisione di parificazione parziale del rendiconto regionale ■ Decisione di mancata parificazione del rendiconto ■ Delibera di accertamento di irregolarità di un ente sanitario ■ Esempio pratico (tratto dalla Relazione approvata con la deliberazione Sez. reg. controllo Lombardia n. 186/2016/RQ) ■ Esempio di una deliberazione relativa all'esame di un piano di revisione straordinaria delle partecipazioni societarie possedute, approvato, ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175 del 2016, costituente aggiornamento del piano di razionalizzazione approvato, ex art. 1, comma 612, della legge n. 190 del 2014

1. Considerazioni introduttive.

Nell'ambito dell'evoluzione, delineata nel primo capitolo, che ha portato ad un progressivo ampliamento delle funzioni affidate alla Corte dei conti, un precipuo rilievo deve riconoscersi ai nuovi compiti attribuiti alle Sezioni regionali di controllo.

L'assoluta centralità delle funzioni svolte da tali Sezioni è stata oggetto di una recentissima pronuncia della Corte costituzionale (**n. 18/2019 del 14 febbraio 2019**), che ha riconosciuto la legittimazione delle stesse a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Per quanto riguarda i profili di maggior impatto sistematico, la Corte costituzionale ha rilevato che:

“al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte Costituzionale), e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che

ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). Detti criteri sono stati di recente ribaditi a proposito degli incidenti di costituzionalità sollevati nell'ambito dei giudizi di parificazione dinanzi alla Corte dei conti (sentenze n. 196 del 2018 e n. 188 del 2015).

È stato peraltro ricordato, anche dopo la pronuncia del 1976, che «[l]ale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell’ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”» (sentenza n. 384 del 1991).

Detti caratteri costituiscono indubbio fondamento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità, atteso che il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l’esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sentenza n. 226 del 1976).

È proprio in relazione a siffatte ipotesi che questa Corte ha auspicato (sentenza n. 406 del 1989) che, quando l’accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all’osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti, essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione secundum legem delle risorse finanziarie.

Quanto detto vale, a maggior ragione, per il controllo sui bilanci e sugli equilibri finanziari degli enti locali, così come disciplinati dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, e dal d.lgs. n. 267 del 2000, ai sensi dei quali viene esercitato il sindacato da cui prende le mosse la questione di legittimità costituzionale all’esame.

Sull’ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l’orientamento di questa Corte è costante (ex plurimis, sentenze n. 40 e n. 39 del 2014 e n. 60 del 2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174 del 2012.

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all’esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell’art. 97, primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell’azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le

delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, ratione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, comma 6, lettere a ed e, e 172 e seguenti del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124»).

Tale assunto è condiviso dalla Corte di cassazione, secondo cui l'art. 243-quater, comma 5, del T.U. enti locali (introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r, del d.l. n. 174 del 2012) «asigna alle sezioni riunite della stessa Corte dei conti la giurisdizione esclusiva in tema d'impugnazione avverso la delibera di approvazione o di diniego del piano, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, espressamente richiamando a tal proposito l'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, con un'ulteriore analoga previsione di giurisdizione esclusiva anche sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui al precedente articolo 243-ter; da tali disposizioni chiaramente si evince l'intento del legislatore di collegare strettamente, in questa materia, la funzione di controllo della Corte dei conti a quella giurisdizionale ad essa attribuita dal citato art. 103, terzo comma, Cost.» (Corte di cassazione, sezioni unite, ordinanza 13 marzo 2014 n. 5805).

Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci “fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengono direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226 del 1976 di questa Corte per sollevare l'incidente di costituzionalità nell'esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all'esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un'alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall'altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa”.

Venendo ad una prima panoramica dei poteri intestati alle Sezioni regionali di controllo, in questa sede merita di essere ricordato il già richiamato (cfr. capitolo 1) intervento posto in essere con il d.l. n. 174/2012, che, oltre ad implementare i poteri di controllo