

DIRITTO AMMINISTRATIVO

*Direttori*

Prof. Arturo CANCRINI

Prof. Vittorio CAPUZZA

*Comitato scientifico*

Avv. Antonio BARGONE

Cons. Alessandro BOTTO

Avv. Ettore FIGLIOLIA

Avv. Angelo PIAZZA

## DIRITTO AMMINISTRATIVO

La collana “Diritto Amministrativo” raccoglie sia opere storiche del diritto amministrativo, scritte da autori appartenenti alla più classica tradizione del settore, sia opere nuove, che forniscono una visione alternativa e aggiornata della materia. L'intento è quello di offrire quindi la possibilità di rileggere i testi che costituiscono i capisaldi della scienza giuridica del settore e, allo stesso tempo, di essere aggiornati sulle novità della materia.

La collana ospita inoltre atti di convegni organizzati su specifiche tematiche e opportunamente selezionati dal comitato scientifico, e opere straniere di rilievo internazionale.



Valentina Papa

# **Effettività dei controlli gestionali della Corte dei conti**

Esame delle misure consequenziali





Aracne editrice

[www.aracneeditrice.it](http://www.aracneeditrice.it)  
[info@aracneeditrice.it](mailto:info@aracneeditrice.it)

Copyright © MMXVII  
Gioacchino Onorati editore S.r.l. – unipersonale

[www.gioacchinoonoratieditore.it](http://www.gioacchinoonoratieditore.it)  
[info@gioacchinoonoratieditore.it](mailto:info@gioacchinoonoratieditore.it)

via Vittorio Veneto, 20  
00020 Canterano (RM)  
(06) 45551463

ISBN 978-88-255-0219-0

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,  
di riproduzione e di adattamento anche parziale,  
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie  
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: aprile 2017

*Ai miei genitori, mia storia e costante fonte di ispirazione*

*A Gianni, perché senza di lui non sarei stata qui, così*





# Indice

- 11 *Introduzione*
- 15 **Capitolo I**  
*Ruolo della Corte dei conti nell'ambito del sistema dei controlli*
- 1.1. Brevi cenni sulla funzione di controllo e sulle sue diverse tipologie. In particolare, i controlli di legittimità e i controlli sulla gestione. Il controllo collaborativo, 15 – 1.2. Il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, 21 – 1.3. Controlli di legittimità e controlli sulla gestione: quali effetti giuridici?, 25.
- 29 **Capitolo II**  
*Il controllo sulla gestione*
- 2.1. Fondamento costituzionale del controllo sulla gestione: il coordinamento della finanza pubblica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, 29 – 2.2. Il controllo gestionale sulle amministrazioni statali e autonome: principi ispiratori della programmazione e linee guida per l'attività di controllo sulla gestione, 33 – 2.3. Il controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. Il problema della compatibilità dei controlli statali con i principi di autonomia delle Regioni. Gli orientamenti attuali in tema di controlli amministrativi interni ed esterni, 39.
- 47 **Capitolo III**  
*Tecniche di controllo e séguito delle osservazioni della Corte dei conti*
- 3.1. Gli esiti del controllo sull'attività svolta dalla Corte dei conti, 47 – 3.2. Gli effetti amministrativi del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato. In particolare, le modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni alle osservazioni formulate dalla sezione centrale di controllo sulla gestione, 51 – 3.3. Conclusioni, 68.
- 73 *Bibliografia*



## Introduzione

Col presente lavoro si intende affrontare il tema dell'effettività dell'attività di controllo sulla gestione esercitata dalla Corte dei conti, nella consapevolezza che, in un'organizzazione dei pubblici poteri obiettivamente complessa come l'attuale, tale funzione ha rilievo fondamentale al fine di garantire un corretto equilibrio fra forma e sostanza nell'attività amministrativa e nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Un primo profilo di analisi concerne il ruolo della Corte dei conti nell'ambito del sistema dei controlli (capitolo I), nella peculiarità della natura della stessa, giudice speciale della contabilità pubblica e delle altre materie attribuite dalla legge (art. 103, comma 2, Cost.) e, al contempo, organo ausiliario di Governo e Parlamento nel campo dei controlli preventivo di legittimità, successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, comma 2, Cost.).

Accanto alle più tradizionali forme e tipologie del controllo, di cui sarà brevemente esaminato anche il profilo degli effetti giuridici, verrà svolta una specifica analisi (capitolo II) sul controllo sulla gestione e sulle innovazioni legislative più recenti che vedono la Corte dei conti farsi garante, attraverso un'efficace attività di monitoraggio e coordinamento, della salvaguardia e del perseguimento degli equilibri di finanza pubblica.

L'evoluzione amministrativa iniziata a partire dagli anni '90 ha, difatti, segnato il passaggio da una pubblica amministrazione in precedenza caratterizzata dai tradizionali compiti di natura provvedimentale ad un'azione orientata ad un diverso e più marcato intervento nella realtà economica e sociale, interessando non più e non solo una valutazione della legittimità dell'azione amministrativa, ma consolidandosi le esigenze di valutazioni di risultato dei servizi prestati e delle politiche pubbliche perseguite.

In tale ottica ordinamentale, verrà approfondita l'evoluzione legislativa che ha innovato il quadro in materia di controlli introducendo

la legge n. 20 del 1994 e istituendo un tipo di controllo di tipo “collaborativo”, posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

Il tutto attualizzato alla luce dell’evoluzione economica degli ultimi anni che, complice la situazione di crisi e la conseguente imposizione in sede comunitaria di vincoli alle politiche di bilancio, ha determinato l’estensione del controllo a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica riflessa dall’art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell’ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità.

Una volta descritto il modello giuridico del controllo successivo sulla gestione, quale controllo di tipo “collaborativo” ed, in quanto tale, sprovvisto di specifici effetti sanzionatori, il cuore della riflessione (capitolo III) sarà rappresentato dalla verifica della funzionalità dello stesso, attraverso l’analisi degli effetti in concreto prodotti dall’attività di controllo dal punto di vista del comportamento dell’amministrazione (il cd. *follow-up*).

Per tale indagine saranno assunti a valore di riferimento le considerazioni e i dati contenuti nei diversi monitoraggi eseguiti dalla Corte dei conti sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione.

La convinzione, sempre più forte nei Governi che si succedono in quest’epoca di crisi economico-finanziaria, che sia il controllo della finanza pubblica l’unico strumento efficace per combattere tale crisi e riuscire a stare al passo con la linea di rigore dettata dall’Unione europea in materia economica, deve, tuttavia, fare i conti con la non costante sensibilità delle amministrazioni destinatarie dell’attività di controllo a recepire i rilievi e le osservazioni frutto di tale attività: si

tratta di una questione stigmatizzata dalla stessa Corte nelle molteplici relazioni, laddove, sebbene vengano apprezzati i numerosi risultati positivi dell'attività di controllo in termini di avvio dei meccanismi auto-correttivi delle irregolarità e inefficienze rilevate dalla Corte, appare ancora di stringente attualità l'esigenza che il circuito virtuale fra Parlamento, Corte dei conti e amministrazioni che dal controllo medesimo dovrebbero trarre vantaggio, merita di essere ancora migliorato in un'ottica di valorizzazione dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa.