

L'organizzazione del controllo

DI LUISA D'EVOLI

Il ricordo del collega Fabio Viola è nel cuore di tutti. Come non ricordare la passione che lo ha contraddistinto nell'esercitare ogni funzione e nel vivere ogni ruolo con spirito di assoluto servizio.

È a Fabio se la Corte, durante la pandemia, si è trovata pronta, soprattutto a livello di infrastrutture digitali, per poter garantire un rapido, efficace ed efficiente esercizio delle funzioni da remoto.

Sono sue l'idea e la decisione, anni prima, di lanciare come pioniera, tra tutte le istituzioni, la Corte dei conti nel sistema *cloud*, quando ancora non era diffuso il *cloud* pubblico. Ricordiamo che oggi la migrazione delle P.A. verso il sistema *cloud* costituisce obiettivo prioritario del PNRR.

Ma è a Fabio che va il pensiero quando ragioniamo su ipotesi di riorganizzazione delle funzioni di controllo. Lo vediamo ancora appassionarsi ai temi che ruotano attorno alle sfide più recenti date dal PNRR ma anche attorno all'attualità di leggi di riforma dei controlli che oggi segnano un'esperienza trentennale (il riferimento va alla legge 14 gennaio 1994, n. 20, richiamata peraltro anche dal decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 per il controllo della Corte dei conti sulle misure e sugli interventi del PNRR).

L'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti trova, ancora oggi, disciplina essenzialmente nel regolamento adottato con deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000⁽¹⁾, più volte successivamente modificato in relazione all'evolversi delle attribuzioni di controllo della Corte.

Fabio fu correlatore proprio di quella deliberazione storica.

D'altronde, ancora oggi, il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti costituisce l'archetipo su cui ragionare per ogni eventuale ipotesi di riforma delle attribuzioni della Corte in una logica che veda al futuro senza tradire il passato.

L'attuale disciplina, espressione dell'autonomo potere di organizzazione della Corte dei conti in attuazione dell'art. 4, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e

1 Sui profili organizzativi delle funzioni di controllo della Corte dei conti v. anche L. D'EVOLI, *Gli organi di controllo e consultivi*, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile* a cura di E.F. SCHNITZLER-C. MIRABELLI, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018. Il presente scritto ne costituisce in buona parte un aggiornamento delle considerazioni in quella sede svolte.

dell'art. 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286⁽²⁾, costituisce, infatti, il risultato del giustapporsi di discipline ed esperienze sedimentatesi nel tempo.

La riforma del 1994 con la legge n. 20 e le innovazioni sulle attribuzioni di controllo sul sistema delle autonomie operate nel 2003 con la legge n. 131, in attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, come anche gli interventi normativi del 2005, disposti con la legge 23 dicembre 2005, n. 266, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, hanno profondamente inciso nell'assetto della Corte dei conti con ricadute rilevanti nella stessa organizzazione funzionale dell'Istituto, portando per un verso all'introduzione di nuovi moduli organizzativi delle funzioni di controllo a livello centrale e per altro verso alla completa regionalizzazione delle funzioni di controllo.

Il modello organizzativo uscito dalla prima stagione di riforme (legge n. 20 del 1994, nel testo modificato dalla legge 1 aprile 1996, n. 239), risultava, a livello centrale, concentrato su un'unica sezione, ripartita in quattro collegi, per il controllo di legittimità sugli atti e sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (art. 3, comma 10, della legge n. 20 del 1994), mentre null'altro veniva previsto, a livello di norma primaria, circa le nuove attribuzioni correlate al controllo successivo sui fondi di provenienza comunitaria (art. 3, comma 4, della legge n. 20). Per altro verso veniva confermato, a livello centrale, il prevalente assetto organizzativo relativamente alla Sezione per il controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato istituita, in attuazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, dalla legge 21 marzo 1958, n. 259 e relativamente alla Sezione enti locali istituita dal decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 (art. 3, comma 7, della legge n. 20). A livello decentrato, a fronte delle nuove attribuzioni previste dalla legge n. 20 sulle amministrazioni regionali (art. 3, comma 5), nulla veniva previsto nella fonte primaria circa il relativo assetto organizzativo, mentre veniva implicitamente confermato il prevalente assetto organizzativo dato dalle delegazioni regionali per il controllo preventivo di legittimità sugli atti degli organi decentrati dello Stato⁽³⁾ e dalle sezioni di controllo per le Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Trentino Alto-Adige e Friuli-Venezia Giulia), istituite con norme attuative dei rispettivi statuti regionali⁽⁴⁾. Il modello organizzativo a livello centrale e a livello regionale verrà, invero, completato in via regolamentare

2 Il potere di autorganizzazione della Corte dei conti, introdotto dall'art. 4, comma 1, della legge n. 20 del 1994, è stato poi rafforzato ed ampliato dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1999 che, al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni, ha previsto che il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto siano determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a prevalenti disposizioni di legge.

Sul senso e la portata del potere di autoregolamentazione della Corte dei conti si veda G. CARBONE, voce *Corte dei conti*, in *Enc. Dir.*, Aggiornamento, Milano, Giuffrè, 2000, secondo cui i poteri di autonomia normazione dichiarati dall'art. 4 della legge n. 20 del 1994 costituiscono un riconoscimento dello statuto di autonomia e di indipendenza prescritto dalla Costituzione per la Corte dei conti (489). Dello stesso autore si veda anche *Art. 100*, in G. BRANCA (fondato da), A. PRIZZORUSO (continuato da), *Commentario della Costituzione. Gli organi ausiliari. Art. 99-100*, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1994, 64 ss. In senso analogo si veda G. D'AURIA, *I controlli*, in S. CASSESE (a cura di) *Trattato di diritto amministrativo, Diritto Amministrativo Generale*, tomo II, Milano, Giuffrè, 2000, secondo cui l'ampia autonomia regolamentare riconosciuta dall'art. 4 della legge n. 20 del 1994 avrebbe "dato attuazione, per la prima volta, ad un altro precetto costituzionale rimasto a lungo ignorato: quello che assicura l'«indipendenza» nei confronti del governo, non solo dei magistrati della Corte dei conti, ma anche della Corte in quanto «Istituto», rinviando alla legge la definizione delle forme e dei modi per rendere effettiva tale indipendenza (art. 100, comma 3, cost.)" (1287).

3 Le delegazioni regionali, come gli uffici di controllo centrali sugli atti del governo e delle amministrazioni dello Stato, costituivano articolazioni della Sezione centrale di controllo.

4 Per la Regione Siciliana e per la Sardegna le relative norme attuative degli statuti regionali (rispettivamente artt. 6 e 7 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 e artt. 4 e 8 della legge 8 ottobre 1984, n. 658) hanno previsto anche l'istituzione di sezioni riunite con competenza limitata ai giudizi di parificazione dei rendiconti regionali e, solo per la Sicilia, per l'esercizio anche delle attribuzioni previste dall'art. 25 del T.U. n. 1214 del 1934 (esame delle richieste di registrazione con riserva degli atti amministrativi regionali per i quali sia stato ricusato il visto dalla sezione regionale in sede di controllo preventivo di legittimità).

dalla Corte dei conti solo a giugno 1997, a distanza di oltre tre anni dalla riforma, con l'istituzione della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali e dei Collegi regionali di controllo⁽⁵⁾.

L'occasione offerta dall'art. 3, comma 2, del d.lgs. n. 286 del 1999 di poter esercitare l'autonomia regolamentare anche in deroga a norme primarie di legge consentirà di appodare, poi, al regolamento del 2000 con una visione organica dei controlli allora vigenti. Di qui la scelta di istituire sezioni regionali di controllo in ciascuna regione a statuto ordinario in un disegno di maggiore coerenza con lo spirito della riforma del 1994 e con i valori costituzionali in essa sottesi ed affermati dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 29 del 1995 (artt. 81, 119 e 97 Cost.)⁽⁶⁾. Le nuove sezioni regionali, non concepite come articolazioni decentrate della sezione centrale del controllo, assorbiranno le competenze, in materia di controllo sulla gestione e di controllo di legittimità sugli atti degli organi decentrati statali, rispettivamente dei collegi regionali e delle delegazioni regionali e attueranno i principi della programmazione del controllo sulla gestione analogamente a quanto praticato a livello centrale⁽⁷⁾. In coerenza con il nuovo assetto a livello regionale, verranno riorganizzate a livello centrale le competenze della Sezione enti locali, la quale, denominata Sezione Autonomie, curerà anche i necessari raccordi con le sezioni regionali⁽⁸⁾. Risulterà riorganizzato anche il controllo sulla legittimità degli atti ed il controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, non più attribuiti ad un'unica sezione a livello centrale come nel disegno originario della legge n. 20 del 1994 bensì a due sezioni distinte⁽⁹⁾. Saranno infine portate a sistema le funzioni delle Sezioni riunite sia nella ricognizione delle attribuzioni specifiche previste dalla legge, essenzialmente riconducibili alle attività di referto al Parlamento, sia nelle funzioni di coordinamento nella fase di programmazione dei controlli sulla gestione sia nella risoluzione delle questioni di competenza tra sezioni in materia di controllo.

Il regolamento del 2000 sarà poi oggetto di successive modifiche, le più importanti delle quali riconducibili a due momenti di rilievo nell'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Il primo intervento, del 2003⁽¹⁰⁾, costituisce il risultato in termini organizzativi del completamento del disegno di razionalizzazione delle funzioni di coordinamento della finanza pubblica a livello centrale intestate alla Sezione Autonomie in relazione alle attribuzioni delle sezioni regionali di controllo. La Sezione Autonomie, denominata d'ora in avanti Sezione delle Autonomie, verrà

5 Deliberazione Sezioni riunite 13 giugno 1997, n. 1, in G.U., serie generale, 24 giugno 1997, n. 145. Sulle diverse culture a confronto nella prima fase di riflessione sul potere di autoorganizzazione della Corte dei conti si veda G. D'AURIA, *Il regolamento per l'autonomia finanziaria della Corte dei conti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 245, ss., secondo cui l'esercizio dell'autonomia organizzativa avrebbe inizialmente stentato ad avviarsi soprattutto per una mancata valorizzazione delle caratteristiche di specialità proprie della magistratura di controllo.

6 La Corte costituzionale ha affermato al riguardo che i controlli stabiliti in Costituzione non costituiscono un sistema chiuso ed esaustivo, di per sé preclusivo di altri modi e tipi di controllo che la legge può ben introdurre ed aggiungere, purché nel rispetto di principi fissati in Costituzione. È in questo senso che acquista significato il ruolo assunto dalla Corte dei conti, dopo la riforma del 1994, di garante imparziale «dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficiacia, dell'efficienza e della economicità». Si veda, al riguardo, il commento a C. cost. n. 29 del 1995 di V. GUCCIONE, R. PEREZ e G. CAIANIELLO in *Giorn. dir. amm.*, 1995, rispettivamente 407 ss., 411 ss. e 414 ss.

7 Con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2000, pubblicato nella G.U., serie generale, 28 dicembre 2000, n. 301, è stato fissato l'insediamento delle sezioni regionali di controllo nelle regioni Lombardia, Piemonte, Veneto, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria, a decorrere dal 1° gennaio 2001.

8 Con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2000, pubblicato nella G.U., serie generale, 27 dicembre 2000, n. 300, è stato fissato l'insediamento della sezione autonomie a decorrere dal 12 dicembre 2000.

9 Con decreto del Presidente della Corte dei conti del 21 dicembre 2000, pubblicato nella G.U., serie generale, 28 dicembre 2000, n. 301, è stato fissato l'insediamento della sezione centrale di controllo di legittimità su atti e della sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato a decorrere dal 1° gennaio 2001.

10 Deliberazione Sezioni riunite del 3 luglio 2003, n. 2, in G.U., serie generale, 16 luglio 2003, n. 163.

riconosciuta quale espressione delle sezioni regionali di controllo. Il secondo intervento di rilievo, del 2008⁽¹¹⁾, di carattere più organico, tradottosi in sostanza nella riscrittura del regolamento del 2000, costituisce invece il risultato degli adeguamenti organizzativi della Corte alle nuove attribuzioni di controllo e consultive previste sia dalla legge 5 giugno 2003, n. 131 in attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione sia dall'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sul versante della finanza regionale e locale. Di qui la riorganizzazione delle funzioni della Sezione delle Autonomie e delle sezioni regionali di controllo in coerenza con le nuove esigenze di coordinamento della finanza pubblica e con gli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. In tale contesto vengono riconosciute, in sede regolamentare, anche importanti funzioni nomofilattiche alle Sezioni riunite, funzioni poi che verranno ulteriormente implementate dall'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica.

Nella novella del 2008 saranno riorganizzate anche le funzioni della Sezione controllo enti e della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, nell'un caso prevedendo un esplicito concorso della Sezione enti alle attività volte a comporre il quadro conoscitivo della finanza pubblica allargata, nell'altro caso prevedendo un esplicito raccordo della Sezione affari comunitari con tutte le altre sezioni centrali e regionali di controllo in relazione ad eventuali segnalazioni di atti di gestione contrastanti con norme o principi dell'Unione europea.

Nella novella del 2008 verrà, infine, dato espresso rilievo al ruolo del Presidente della Corte dei conti. Viene previsto infatti che il Presidente della Corte dei conti, oltre ad essere di diritto il Presidente delle Sezioni riunite in sede di controllo e della Sezione delle Autonomie, può presiedere qualsiasi sezione di controllo, a prescindere dalla rilevanza delle questioni che vengano in evidenza (art. 12, comma 1, del regolamento del 2000 nel testo novellato nel 2008)⁽¹²⁾.

Dopo la novella del 2008, non si riscontrano modifiche di rilievo sul regolamento del 2000. La riforma sui controlli della finanza regionale e locale operata dal decreto legge 10 dicembre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, mediante l'attribuzione di importanti funzioni alle sezioni regionali di controllo ed alla Sezione delle Autonomie, sia pure nel solco delle esperienze tracciate dai precedenti interventi normativi con le leggi n. 131 del 2003 e n. 266 del 2005, costituisce a tutt'oggi per certi versi un'occasione mancata per una razionalizzazione, in via regolamentare, dell'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti. È di tutta attualità, peraltro, il dibattito in dottrina sulla necessità o meno di una codificazione dei controlli in un sistema nel quale il quadro normativo appare frammentato e per alcuni versi ridondante.

L'attuazione del PNRR vede poi oggi la Corte impegnata su più versanti nel controllo. Basti pensare al recente decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, che, aggiungendosi agli altri interventi normativi che hanno riguardato soprattutto la governance del PNRR e il riparto delle risorse tra i diversi livelli di governo, si snoda ora sul versante attuativo delle misure e degli interventi ed è giocoforza che vedrà maggiormente impegnata anche la Corte dei conti nei vari ambiti del controllo a livello centrale e territoriale. E ciò anche a quadro normativo vigente dell'attuale sistema dei controlli.

Sicché, in definitiva, interventi di razionalizzazione e soluzioni di prospettiva sul

11 Deliberazione Sezioni riunite del 19 giugno 2008, n. 2, in G.U., serie generale, 2 luglio 2008, n. 153.

12 Il testo originario dell'art. 12 del Regolamento del 2000 prevedeva che il Presidente della Corte potesse presiedere le sezioni di controllo solo ogniqualvolta venissero in esame questioni di particolare rilevanza o che coinvolgessero la posizione dell'Istituto nella sua unità.

piano organizzativo (a titolo esemplificativo, sinergia tra controllo di legittimità, controllo sulla gestione e controllo concomitante, recupero di una piena funzione nomofilattica nel controllo di legittimità da parte del collegio della Sezione centrale del controllo di legittimità e ruolo di centralità del collegio della medesima Sezione sugli atti di maggiore importanza quali in ipotesi i regolamenti governativi) non potranno prescindere da una riflessione di sistema sul versante dei procedimenti e della conformazione delle funzioni, che postula interventi a livello di rango di norma primaria.