

ALLEGATI



n. 2/DEL

REPUBBLICA ITALIANA

la Corte dei conti

a

sezioni riunite

nell'adunanza del 15 e 20 dicembre 1994

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;
visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
visto l'art. 9 della legge 21 marzo 1958, n. 259;
visto l'art. 5 della legge 20 dicembre 1961, n. 1345;
visto l'art. 13, quarto, quinto e sesto comma del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo sostituito dall'articolo unico dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51 e successive modificazioni ed integrazioni;
visti gli artt. 1, comma 2, e 65, comma 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni correttive;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;
vista l'ordinanza del presidente della Corte dei conti in data 6 dicembre 1994 con la quale le sezioni riunite sono state convocate per l'adunanza del 15 dicembre 1994;
udito il relatore Rosario Maresca;

PREMESSO

Le sezioni riunite sono chiamate ad esaminare la questione articolata su tre temi della determinazione della competenza di sezioni ed uffici della Corte dei conti in ordine a profili di attuazione della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e del decreto legislativo

3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni correttive.

L'iniziativa del presidente della Corte dei conti accoglie sostanzialmente istanze provenienti dalle varie sedi del controllo.

La sezione enti locali, con deliberazione adottata nell'adunanza plenaria del 18 febbraio 1994, ha posto la questione del riparto delle nuove competenze di cui all'art. 65 del decreto legislativo n. 29/93, concernente il controllo del costo del lavoro, e all'art. 3 (commi da 4 a 12) della legge n. 20 del 1994 in materia di controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche non statali.

La sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con determinazione adottata nell'adunanza del 29 marzo 1994, dopo aver verificata, con un ampio esame delle disposizioni contenute nella legge di riforma, l'incidenza della nuova disciplina del controllo sulle proprie attribuzioni, ha ritenuto che l'art. 3, comma 4 della legge n. 20 sia applicabile nell'esercizio del controllo della sezione, "pur nel rispetto delle norme della legge n. 259 del 1958".

La sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato con deliberazione adottata nell'adunanza generale del 27 settembre e 11 ottobre 1994, nel definire, ai sensi dell'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 i programmi ed i criteri di riferimento del controllo per il secondo semestre 1994 e per il 1995, ha rinviato l'operatività di quelli relativi alle attività delle regioni ad autonomia ordinaria ovvero ad altri enti ed amministrazioni pubbliche non statali, in attesa delle determinazioni delle sezioni riunite sulla competenza all'esercizio delle attribuzioni di controllo successivo sulla gestione degli enti e delle amministrazioni predette.

Le sezioni riunite in sede referente, nella camera di consiglio del

6 dicembre 1994 (approvazione del programma di lavoro sul rendiconto generale dello Stato 1994), hanno ritenuto che:

- la disciplina degli artt. da 38 a 43 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti si integra nel nuovo contesto della legge n. 20/1994, in attuazione dell'art. 100, comma secondo, della Costituzione;
- la disciplina del controllo successivo incide anche sulla funzione esercitata dalla Corte attraverso la relazione sul rendiconto che, accanto all'esame dei risultati contabili e finanziari della gestione, deve ora includere indicatori di prodotto, di costo e di efficacia dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria;
- la relazione sul rendiconto deve avere ad oggetto una "valutazione di sistema" sulle risultanze della gestione del bilancio e del patrimonio complessivamente considerate ed assumere fra le proprie basi le conclusioni raggiunte nelle competenti sedi della Corte nell'esercizio del controllo.

CONSIDERATO

1. Ritengono le sezioni riunite di dover effettuare preliminarmente la verifica della propria "competenza": questione questa pregiudiziale, anche quando non esplicitata, all'esercizio di ogni funzione, ma particolarmente avvertita in questa sede, nella quale si esercitano funzioni consultive e deliberanti.

La questione trae origine dal fatto che, a differenza di quanto disposto per la giurisdizione, nulla è previsto, a riguardo del riparto delle nuove competenze di controllo, da disposizioni di legge o regolamentari, benché la riforma del controllo, caratterizzata, fra l'altro, da una complessa disciplina concettualmente unitaria, si innesti in un assetto organizzativo del lavoro per collegi tradizionalmente autonomi e porti con sé, quindi, il germe di

possibili conflitti di competenza.

Si prende atto che la sezione enti locali ha chiesto il deferimento della questione della "competenza" alle sezioni riunite e che queste sono state negli stessi termini all'uopo convocate; ma, a non voler restare a questi soli fatti, ricorrono ragioni a sostegno di una soluzione secondo la quale debba qui rendersi non un parere finalizzato a decisioni da assumersi nella sede monocratica (presidente della Corte dei conti), ma una deliberazione che abbia a contenuto una decisione intestata a queste sezioni riunite.

In primo luogo: la funzione deliberante di questo collegio trova un autorevole precedente nella legge istitutiva della Corte dei conti (art. 50 della legge n. 800, del 14 agosto 1862), la quale ha rimesso alle sezioni riunite la determinazione, con regolamento provvisorio, delle forme con le quali la Corte deve procedere all'esercizio delle funzioni non contenziose; ai sensi dell'art. 3, primo comma, del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, la Corte a sezioni riunite "delibera" nei casi determinati da leggi o da regolamenti e quando il presidente lo reputa opportuno; recentemente le sezioni riunite hanno emanato, ai sensi dell'art. 4 della legge n. 20 del 1994, il regolamento sull'autonomia finanziaria della Corte dei conti; la stessa legge n. 20 (art. 3, comma 3) del 1994 chiama in causa espressamente le sezioni riunite in materie incidenti sulla funzione di controllo.

In secondo luogo: questo collegio a composizione qualificata (magistrati provenienti da sezioni giurisdizionali e di controllo) può avvalersi di una pluralità di esperienze maturate nelle varie articolazioni della Corte; la ripartizione di attribuzioni costituisce un compito di grande rilievo, da rimettere, quindi, ad un organo collegiale nel quale si versino problemi di organizzazione e di

funzionamento dell'Istituto.

Sono, dunque, le sezioni riunite la sede più idonea, per la sua indiscussa autorità, a sciogliere, in termini deliberativi, un nodo così delicato e complesso.

2. Una seconda questione, preliminare e pregiudiziale, in quanto dalla sua soluzione dipende la latitudine dell'area sulla quale si esercitano le riformate funzioni di controllo della Corte dei conti, riguarda l'individuazione delle "amministrazioni pubbliche" di cui all'art. 3, comma 4 della legge n. 20, del 1994. Il significato della parola "pubblico" non è certamente ambiguo, anche se, in punto di fatto la distinzione dal "privato" costituisce un problema a sé; l'interpretazione letterale dell'espressione "amministrazioni pubbliche" è chiarissima e risulta rafforzata dal fatto che nella stessa disposizione (art. 3, comma 4) il legislatore, intendendo limitare gli effetti della pronuncia di legittimità su singoli atti, ha menzionato distintamente le "amministrazioni statali".

Ritengono le sezioni riunite che la tesi secondo la quale il significato della parola "pubbliche" eccederebbe il pensiero del legislatore (*potius dixit quam voluit*) e dovrebbe quindi essere ricondotta al più stretto significato di "statali" non può essere condivisa, oltre che per ragioni lessicali, anche per la *ratio* della norma, dal momento che una interpretazione riduttiva contrasterebbe con lo scopo della riforma di espandere il controllo successivo a tutte le gestioni, i cui risultati possano incidere direttamente sulla finanza pubblica ed indirettamente sull'economia nazionale.

Non si può, poi, non prendere atto in questa sede che la questione della "competenza" è stata sollevata dalla sezione enti locali e dalla sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato pro-

prio nel presupposto che il controllo successivo investa anche le amministrazioni pubbliche non statali.

3. Sempre in via preliminare, ragioni di trasparenza pongono l'utilità di precisare i criteri ai quali le sezioni riunite si atterranno nella ripartizione delle nuove attribuzioni.

La delimitazione della sfera di attribuzioni di controllo proprie di ciascuna sezione non ha sostanzialmente rilevanza esterna, tant'è che il legislatore ha genericamente imputato le nuove funzioni alla Corte dei conti.

La questione della competenza non presenta, invero, i delicati problemi propri della giurisdizione, non avendo riflessi su diritti soggettivi, e non comporta una rigorosa predeterminazione del "giudice naturale"; resta, comunque, l'esigenza di criteri di massima, che si individuano in quelli di "funzionalità" e di "economicità", per una scelta della struttura più idonea, fra quelle esistenti, all'esercizio di ciascuna funzione, tenendo conto dell'affinità con la materia trattata, delle esperienze acquisite e della vicinanza con l'amministrazione pubblica soggetta al controllo.

Va sottolineato, inoltre, che, non risultando sempre univocamente ripartibili le competenze fra le diverse sedi del controllo, vengono individuate in qualche caso forme di collaborazione fra più settori e di coinvolgimento di magistrati assegnati a varie sedi, senza che ciò comporti la istituzionalizzazione di una diversa organizzazione della Corte, tema questo che l'ordinanza di convocazione non propone.

Si avverte ancora, sul piano metodologico, che nella determinazione delle competenze saranno evitate, ove non strettamente necessarie, valutazioni e interpretazioni sulle procedure e sulle metodologie di controllo, nonché sull'esercizio dei poteri previsti dalla legge di riforma, per non interferire nella sfera delle

attribuzioni che spettano a ciascuna sezione od ufficio, del quale qui va soltanto affermata la competenza.

DETERMINA

A - Controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche non statali. - Definizione delle competenze.

Per una più ordinata e completa esposizione il collegio, nella trattazione dei temi all'ordine del giorno, affronta subito quello più complesso e di maggior rilievo posto al secondo punto, e fa riferimento, quanto all'espressione "amministrazioni pubbliche", alle indicazioni contenute nell'art.1, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, recante regole generali sulla razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche valide anche nell'attuazione della legge di riforma del controllo.

A.1 Amministrazioni regionali

Queste gestioni, a prevalente finanza derivata, sono state espunte normativamente dalla categoria generale delle amministrazioni pubbliche e sono state assoggettate (art. 3, comma 5) ad un particolare controllo, che tenga conto dell'ampia autonomia costituzionalmente attribuita alle regioni.

Le amministrazioni regionali restano così soggette al controllo della gestione, non per profili di illegittimità o di irregolarità, ma per la verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma: una verifica questa che strettamente si collega nelle sue conclusioni alla funzione di referto.

Il controllo, in questo caso, non segue, con un analitico indugio su ciascun atto, il dispiegarsi dell'attività amministrativa, ma si

esterna in valutazioni globali che offrano un quadro completo e generale della gestione del bilancio e del patrimonio di ogni singola regione, in funzione anche della relazione generale che la Corte presenta a corredo del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato. Si tratta in definitiva di una funzione — questa di controllo sulle amministrazioni regionali — che, pur nella sua "novità", si colloca sul piano di una "dilatazione" di competenze precedenti, l'attività di referto finora esercitata dalle sezioni riunite in sede referente, le quali da vari anni dedicano a queste pubbliche gestioni un capitolo della relazione generale nel quadro di analisi che hanno ad oggetto i "comparti" della finanza pubblica ed il loro coordinamento, (art. 119 della Costituzione).

Le sezioni riunite in sede referente sono la sede competente ad effettuare valutazioni sui risultati dell'attività amministrativa che restino sul piano di considerazioni generali per essere poi trasfuse in referti ai consigli regionali e nella relazione generale al Parlamento.

Per quanto concerne la composizione del collegio, questa dovrà consentire la collaborazione di magistrati i quali, in ragione delle funzioni svolte (commissioni di controllo sulle amministrazioni regionali e delegazioni regionali della Corte dei conti) abbiano acquisito conoscenze sulle attività finanziarie delle amministrazioni regionali.

A.2 Amministrazioni universitarie

Relativamente al controllo sulle gestioni delle amministrazioni universitarie la determinazione della competenza risulta agevole.

Le delegazioni regionali della Corte dei conti, istituite con la leg-

ge 20 dicembre 1961, n. 1345, già in passato hanno effettuato l'esame dei consuntivi delle università nei limiti della verifica di legittimità; recentemente questo controllo è stato ridisciplinato dalla legge 24 dicembre 1993, n. 537 (art. 5, comma 21), la quale ha stabilito che il controllo successivo previsto dall'art. 7, comma 10, della legge 9 maggio 1989, n. 168 è esercitato ai soli fini della relazione al Parlamento, con esclusione del controllo di regolarità contabile e sui singoli atti della gestione; sulla base della legge di riforma, la sezione del controllo, con la deliberazione n. 122 del settembre-ottobre 1994, ha approvato i programmi presentati dalle delegazioni regionali relativi al controllo successivo sulle gestioni universitarie secondo i moduli previsti dall'art. 3, comma 4 della legge n. 20 del 1994.

Le sezioni riunite si limitano a prendere atto delle decisioni adottate nella sede del controllo, dalle quali non ravvisano ragioni per discostarsi.

A.3 Enti locali territoriali.

L'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, nel testo sostituito dalla legge di conversione 26 febbraio 1982, n. 51, stabilisce che le province e i comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti sono tenuti a trasmettere i propri conti consuntivi alla Corte dei conti che, in una speciale sezione all'uopo costituita, previa adozione di un piano di rilevazione e relativi criteri, riferisce annualmente al Parlamento "i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti".

Questa disposizione, che ha superato la verifica di costituzionalità (Corte costituzionale, sentenze n. 422, del 24 marzo - 7 aprile 1988, e n. 961, del 26 settembre - 6 ottobre 1988), pone a questo controllo-referto limiti soggettivi, dal momento che, pur tenendo

conto dell'ampliamento derivante dall'art. 28 del decreto legge 31 agosto 1987, n. 359 convertito nella legge 29 ottobre 1987, n. 440, questa funzione non copre tutta la categoria degli enti locali territoriali, e limiti oggettivi propri di un esame dei conti finalizzato al referto annuale al Parlamento.

L'art. 3, comma 7, della legge n. 20 del 1994 stabilisce che queste disposizioni "restano ferme", aggiungendo alle valutazioni già previste quelle sul funzionamento dei controlli interni.

Nella deliberazione adottata nell'adunanza del 18 febbraio 1994 la sezione enti locali ha esposto le ragioni che — a suo avviso — giustificerebbero e fonderebbero un ampliamento delle proprie funzioni sotto un duplice profilo: oggettivo e contenutistico di estensione dell'attività di referto in attività anche di presupposto controllo con ampliamento di poteri istruttori e formulazioni di osservazioni; soggettivo di assoggettamento alla nuova forma di controllo successivo delle pubbliche amministrazioni non statali (salva la competenza della sezione controllo enti e di altre articolazioni della Corte).

Il collegio osserva che dalle disposizioni contenute dall'art. 3, comma 7, della legge n. 20 del 1994 traspare evidente la preoccupazione del legislatore di evitare la compressione delle autonomie locali: questa esigenza — si ritiene — è ampiamente salvaguardata ove si intendano confermati i limiti oggettivi che hanno caratterizzato in passato l'attività di questa speciale sezione istituita per l'esame dei documenti a consuntivo di una parte degli enti locali territoriali al fine di riferire al Parlamento sullo stato della finanza locale. .

Vanno, invece, ricondotti alla categoria delle amministrazioni pubbliche non statali gli enti locali territoriali (comuni e comunità montane) non previsti dalle speciali disposizioni contenute

nella legge n. 51 del 1982 e successive modificazioni, i quali sono soggetti in base alle nuove norme al controllo della Corte dei conti da parte della speciale sezione che, dunque, con le stesse modalità e medesimi procedimenti, svolgerà la propria funzione nei confronti di tutti gli enti locali territoriali.

A.4 Enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali.

Gli enti pubblici non economici si iscrivono, secondo la definizione contenuta nell'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 29 del 1993 e successive disposizioni correttive, fra le "amministrazioni pubbliche".

Si tratta di una categoria di soggetti di cui è complessa la definizione e, quindi, la individuazione: questa non è, comunque, la sede neppure per una indicazione, anche approssimativa, del loro numero.

Rileva, invece, ai fini del compito che qui deve essere assolto, la determinazione del livello -nazionale, regionale o locale- in cui opera ogni ente pubblico. In via di approssimazione, possono considerarsi di livello nazionale tutti gli enti pubblici che, ovunque abbiano la loro sede, non perseguono fini racchiusi in un particolare ambito territoriale, non hanno la cura degli interessi di popolazioni locali e non traggono sostegno da finanze locali.

Ai fini della questione della "competenza" vanno innanzitutto enucleati dalla categoria degli enti pubblici non economici quelli a cui Stato contribuisce in via ordinaria, nei cui confronti l'art. 3, comma 7, della legge n. 20 del 1994 tiene integra la legge n. 259 del 21 marzo 1958, con la prescrizione innovativa che le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento di controlli interni.

La sezione del controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato con la determinazione adottata nell'adunanza del 29 marzo 1994 ha

effettuato una attenta disamina delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi da 4 ad 8, della legge n. 20 del 1994; ha riconosciuto che fra le "amministrazioni pubbliche" sono compresi gli enti sovvenzionati, ha concluso che "le disposizioni del comma 4 sono sostanzialmente confermate del modulo di controllo sugli enti sovvenzionati, che fin dalle sue origini si è conformato come controllo di gestione".

Si prende atto che la sezione di controllo sugli enti sovvenzionati con la menzionata determinazione non ha posto la questione della competenza relativamente al controllo sugli enti pubblici non economici, ma non sembra che con ciò la sezione medesima abbia inteso sottrarsi all'esercizio di funzioni soggettivamente più ampie di quelle fin qui svolte, quasi prospettando una sorta di incapacità giuridica ad effettuare il controllo su soggetti diversi da quelli espressamente individuati dalla legge che ha istituito la sezione stessa. Dalle riflessioni contenute nella determinazione del 29 marzo 1994 viene, invece, chiara l'indicazione che la constatata sostanziale identità delle proprie forme del controllo con quelle previste dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, consenta di riconoscere che il controllo di questi soggetti -enti pubblici non economici nazionali- spetta alla sezione del controllo sugli enti la quale, ovviamente, svolgerà le proprie funzioni nei modi, nei tempi e nelle forme dalla medesima determinati.

Relativamente, poi, agli enti pubblici non economici regionali e locali, si ritiene che, oltre all'elemento "territorio" nell'ambito del quale gli enti stessi operano, occorra valutare il rapporto di strumentalità finanziaria rispetto all'ente territoriale (regione, provincia o comune), il quale definisce i programmi ed esercita i poteri di vigilanza.

Individuata così la sfera di operatività degli enti a livello regionale o locale, si deve considerare che uffici della Corte a livello regionale (le delegazioni) esercitano funzioni di controllo e che magistrati degli uffici stessi sono chiamati a partecipare alle commissioni di controllo sulle amministrazioni regionali.

Sulla base dei criteri di funzionalità e di economicità la competenza all'esercizio delle funzioni di controllo sugli enti pubblici non economici regionali va, quindi, attribuita alle delegazioni regionali, le quali opereranno in collaborazione con le sezioni riunite in sede referente, che esercitano, come si è detto, l'esame della gestione finanziaria delle amministrazioni regionali. Per la realizzazione della "collaborazione", senza la pretesa di voler qui porre precise regole, sarà utile la costituzione di gruppi di lavoro idonei a conseguire risultati unitari e completi.

Per le stesse considerazioni gli enti pubblici locali sono assoggettati al controllo da parte delle delegazioni regionali, che opereranno in collaborazione con la sezione enti locali, dal momento che detti enti, secondo la legge di ordinamento delle autonomie locali (n. 142 dell'8 giugno 1990), gravitano nell'ambito di un ente territoriale locale e perseguono, anche con la sovvenzione di quest'ultimo, lo scopo di promuovere lo sviluppo economico e sociale delle comunità locali.

A.5 Altre amministrazioni pubbliche non statali

Il decreto legislativo n. 29, del 1993 all'art. 1, comma 2 menziona altre categorie di amministrazioni pubbliche relativamente alle quali occorre determinare la competenza ai fini dell'esercizio del controllo successivo.

Si ritiene che, stando all'ordinamento di questi soggetti, soccorra anche qui il criterio della strumentalità rispetto all'ente territoriale, al quale istituzionalmente spetta il perseguimento di quei

fini che rientrano negli interessi pubblici affidati alle cure di queste amministrazioni.

Gli istituti autonomi per le case popolari provvedono, nell'ambito dei programmi fissati dal Ministero dei lavori pubblici (Comitato per l'edilizia residenziale) e dalle Regioni, alla realizzazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica, convenzionata ed agevolata, in tutti i comuni della provincia nella quale hanno la loro sede. Essi sono coordinati dal Ministero dei lavori pubblici, al quale trasmettono i bilanci preventivi ed i conti consuntivi (decreto del Presidente della Repubblica 14 febbraio 1975, n. 226) e ricevono assegnazioni di fondi dallo Stato, dalle Regioni e da altri enti pubblici (leggi 22 ottobre 1971, n. 865, 27 maggio 1975, n. 166 e 5 agosto 1978, n. 457).

Dal complesso delle disposizioni che disciplinano la gestione finanziaria di questi enti pubblici viene chiara l'indicazione che i medesimi operano in un preciso ambito territoriale (provincia) e sono strumentalmente e finanziariamente collegati, per la realizzazione dei piani di edilizia pubblica, con lo Stato e con le Regioni.

Analogamente alla soluzione adottata per gli enti pubblici non economici a livello regionale, il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio degli istituti autonomi delle case popolari va attribuito alle delegazioni regionali in collaborazione con le sezioni riunite, le quali renderanno, altresì, alle amministrazioni interessate la relazione sul controllo eseguito.

Le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura sono enti autonomi di diritto pubblico aventi sede in ogni capoluogo di provincia, che svolgono funzioni di interesse generale