

per il sistema delle imprese pubbliche, di cui curano lo sviluppo nell'ambito delle autonomie locali. La legge 29 dicembre 1993, n. 580, nel riordinare l'organizzazione e il funzionamento di questi enti, ha previsto una loro partecipazione agli accordi di programma ai sensi dell'art. 27 della legge 8 giugno 1990, n. 142, concernente l'ordinamento della autonomie locali, rendendo così prevalente un collegamento strumentale con le province e comuni. In relazione all'ambito territoriale nel quale queste istituzioni operano il controllo sulla gestione finanziaria di questi enti va attribuito alle delegazioni regionali e alla sezione enti locali, nelle sopra delineate forme paritarie di collaborazione anche ai fini del referto sul controllo eseguito.

Venendo da ultimo alle aziende e agli enti del servizio sanitario nazionale si osserva che questo comparto, il quale assorbe rilevanti mezzi finanziari, fa sostanzialmente capo all'amministrazione regionale, alla quale affluiscono le risorse provenienti dal bilancio statale.

La recente legge di riordinamento dell'organizzazione sanitaria (decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502) attribuisce alle regioni compiti di organizzazione delle unità sanitarie locali, delle aziende e dei presidi ospedalieri, e di ripartizione delle risorse statali e di quelle delle regioni medesime (artt. 12 e 13 del decreto n. 502 del 1992). Si verifica, quindi, un coinvolgimento — nel circuito Stato, regione, ed enti del servizio sanitario — delle finanze nazionali e regionali, finalizzato all'esercizio di una funzione che si realizza prevalentemente in un ristretto ambito territoriale. Le delegazioni regionali della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 19 primo comma del decreto legge 2 marzo 1989, n. 65 convertito con modificazioni nella legge 26 aprile 1989, n. 155, esercitano il

controllo di regolarità contabile di legittimità sugli atti ricognitivi delle spese e delle entrate deliberati dai comitati di gestione delle unità sanitarie locali relativi agli anni fino al 1991; le sezioni riunite in uno speciale collegio esercitano il controllo sulle regioni, dalle cui finanze traggono in parte sostegno le strutture sanitarie. Entrambi gli organi su indicati, per ragioni funzionali e di economicità, sono, dunque, competenti, in collaborazione fra di loro come già indicato per gli enti pubblici non economici a livello regionale, a svolgere il controllo sulla gestione di queste amministrazioni pubbliche e a riferire al Parlamento.

**B. — Programmi di controllo e loro coordinamento.**

Il tema posto al primo punto dell'ordine del giorno ha ad oggetto la individuazione di una sede e di un momento per il coordinamento di attività svolte nelle varie sedi del controllo.

L'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 stabilisce che la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche. La sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato, con la deliberazione n. 122 del 27 settembre e 11 ottobre 1994, ha definito il programma per il secondo semestre 1994 e per il 1995; l'analogo compito è stato concluso per l'anno 1994 dalla sezione del controllo sugli enti con determinazione n. 6 in data 8 febbraio 1994, e dalla sezione enti locali con deliberazione n. 3, in data 22 luglio 1994. L'attuazione di questi programmi formerà oggetto di specifici referti al Parlamento, che confluiranno nella relazione generale che l'art. 100 della Costituzione pone a carico della Corte e che gli articoli compresi nel capo quarto del testo unico della legge sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n.

1214 hanno intestato alle sezioni riunite della Corte dei conti, le quali, nella seduta del 6 dicembre 1994 hanno approvato il programma di lavoro per il rendiconto generale dello Stato per il 1994.

Da questo quadro risulta che controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche e referto sull'esito del singolo controllo eseguito sono funzioni strettamente collegate, nel senso che la definizione del programma condiziona l'attività di controllo, il referto specifico e la relazione generale che accompagna il giudizio di parificazione sul rendiconto dello Stato. Di qui l'esigenza di un momento di coordinamento nella fase programmatica ed in quello di verifica dei risultati conseguiti.

Ritiene il collegio che queste esigenze possano essere soddisfatte con una programmazione per linee generali e con indirizzi di massima a larghe maglie che, senza interferire con le decisioni che spettano alle singole sezioni ed uffici, pongano indirizzi e linee direttrici per un controllo successivo sulle gestioni singole e sul bilancio dello Stato armonico ed efficace.

La sede naturale dell'indicata attività programmatica del controllo e di verifica dei risultati conseguiti è rappresentata ovviamente dalle sezioni riunite in sede referente, in una speciale composizione che raccolga capacità professionali, esperienze e risultati in concreto conseguiti nei vari settori.

C. - Controllo del costo del lavoro (art. 65, comma 4 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive disposizioni correttive).

Il tema posto al terzo punto dell'ordine del giorno trova una adeguata risposta nelle precedenti riflessioni e nelle recenti esperienze.

Il referto annuale affidato alla Corte dei conti dall'art. 56, comma 4, del decreto legislativo n. 29 del 1993 richiede unità di tempi, di contenuti, di metodologie e di programmi del lavoro e quindi un'unica relazione speciale, per la cui predisposizione appare necessario superare il tradizionale criterio di ripartizione del lavoro fra più collegi. Né è immaginabile che diversa possa essere la sede di lavoro per le relazioni in corso d'anno, dal momento che le specifiche materie, i settori e gli interventi rientrano nel più generale controllo del costo del lavoro e trovano nella relazione annuale il momento unificante.

Le sezioni riunite, inoltre, prendono atto che per l'anno 1992 è stato recentemente sperimentato un metodo di lavoro che, convogliando in un'unica sede (vedi ordinanze del presidente della Corte dei conti 30 marzo e 4 luglio 1994) magistrati che esercitano le funzioni di controllo in diversi settori, ha prodotto un documento unico sottoposto poi all'approvazione di un collegio delle sezioni riunite a particolare composizione.

La recente esperienza, correlata in via di fatto all'esigenza di assolvere tempestivamente un compito intestato alla Corte dei conti ha dato un risultato soddisfacente. La strada intrapresa va confermata e proseguita senza necessità che qui debba intervenire per evitare conflitti che non si intravedono e che, come dimostra il lavoro già fatto, non hanno ragione d'essere.

Le questioni qui trattate pongono in luce la vastità dei maggiori compiti affidati dalla recente riforma del controllo alla Corte dei conti: il controllo continua, dunque, ad essere un'attività particolarmente qualificante dell'Istituto.

Superate le incertezze iniziali proprie dell'attuazione di ogni riforma e particolarmente di questa che ha connotati così incisivi,

ogni sezione ed ogni ufficio dovranno porre il massimo impegno per il conseguimento degli obiettivi che il legislatore ha posto.

Per realizzare questi compiti occorrono magistrati, personale amministrativo e mezzi strumentali. Questa è l'occasione utile per invitare gli organi di governo ed associativi dell'Istituto a sollecitare il legislatore, il quale ha recentemente posto in essere una ampia riforma senza adeguare strutture organizzative e risorse strumentali, affinché voglia annotare fra le cose più urgenti l'esigenza non più procrastinabile di rafforzare mezzi e condizioni del suo operare, per assicurare lo svolgimento delle nuove funzioni.

Così deliberato dalla Corte dei conti a sezioni riunite nell'adunanza del 15 e 20 dicembre 1994

Il relatore

*Rosario Mauro*

Il Presidente

*Gerbone*

Depositata in Segreteria il 18 Gennaio 1995

IL DIRIGENTE GENERALE

(N. Galasso)

*N. Galasso*

Determinazione n.14/94



La

*Corte dei Conti*

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti  
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 29 marzo 1994;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti,  
approvato con regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958, n.259;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

udito il relatore Presidente di sezione prof. dott. Roberto  
Coltelli;

esaminati gli atti;

DELIBERA

la relazione sul controllo degli enti sovvenzionati dallo  
Stato nella legge di riforma delle attribuzioni della Corte  
dei conti, nel testo allegato alla presente.

ESTENSORE  
f.to Coltelli

PRESIDENTE  
f.to Carbone

depositata in Segreteria il 26 aprile 1994

p. d. c.  
Il Dirigente superiore  
(dr. Galeazzo Pazienza)

# Corte dei Conti

## IL CONTROLLO SUGLI ENTI SOVVENZIONATI DALLO STATO NELLA LEGGE DI RIFORMA DELLE ATTRIBUZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

L'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20 ordina il controllo successivo della Corte dei conti in termini generali; si rende necessario verificare l'incidenza della nuova disciplina sulle attribuzioni della Sezione.

1. Il comma settimo dispone la perdurante vigenza della legge 259 del 1958, con la prescrizione innovativa che "le relazioni della Corte contengono anche valutazioni sul funzionamento dei controlli interni".

Può notarsi l'implicito collegamento della prescrizione con il precedente comma quarto, ai sensi del quale le valutazioni espresse dalla Corte sono formulate "anche in base all'esito di altri controlli"; disposizione che, a sua volta, si raccorda alla prevista istituzione presso le pubbliche amministrazioni di "servizi di controllo interno, o nuclei di valutazione" (decreti legislativi n. 29 e n. 470 del 1993), nella prospettiva di un controllo di gestione, esercitato dalla Corte dei conti anche sulla base dei riscontri effettuati direttamente dalle predette unità interne.

La rilevanza del nuovo modulo di controllo dovrà essere verificata sulla base dell'esperienza, a seguito del concreto riscontro dei suoi risultati.

Con specifico riferimento al comma settimo, può constatarsi come esso non modifichi sostanzialmente le attribuzioni della Sezione, poiché le unità interne operano nell'ambito della gestione degli enti, e quindi sono soggette al controllo sulla loro organizzazione e sulla loro attività. Deve tuttavia rilevarsi l'importanza dell'espressa previsione di que-

sto controllo, che deve essere praticato nei confronti di tutti gli organismi di riscontro e di revisione, anche con riguardo alla definizione annuale dei parametri e dei criteri di giudizio, secondo il disposto dei precitati decreti.

2. Il comma ottavo prevede il potere della Corte dei conti: a) di richiedere "qualsiasi atto o notizia... alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno"; b) di "effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti"; c) di "richiedere alle amministrazioni pubbliche non territoriali il riesame di atti ritenuti non conformi a legge", e di dare "avviso all'organo generale di direzione" delle persistenti illegittimità.

In particolare, con riferimento al potere ispettivo, la norma in esame dichiara l'applicabilità dell'art. 2 comma 4 del decreto legge 453 del 1993, che a sua volta tiene ferme precedenti disposizioni (art. 16 comma 3 del decreto legge n. 152 del 1991, come convertito dalla legge n. 203 del 1991, e l'art. 74 del testo unico n. 1214 del 1934). Ne risulta che "ispezioni e accertamenti diretti" possono essere effettuati o disposti dalla Corte "anche a mezzo della guardia di finanza", "presso le pubbliche amministrazioni ed i terzi contraenti o beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata", e la Corte stessa può "delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici".

I richiamati poteri sono ascritti alla Corte dei conti "nell'esercizio delle attribuzioni del presente articolo", tra le quali si iscrivono i compiti di controllo sugli enti sovvenzionati, di cui è menzione nel precedente comma settimo.

La Sezione, nell'adunanza dell'8 febbraio scorso, ha dichiarato in termini generali l'applicabilità della norma nell'e-

esercizio del controllo di sua competenza. Occorre ora procedere ad una più specifica disamina delle diverse proposizioni sopra indicate.

- a) La richiesta di atti e notizie è già prevista dalla legge 259 del 1958.
- b) La previsione di ispezioni e accertamenti riveste particolare importanza per l'esercizio del controllo praticato mediante l'esame della documentazione trasmessa dagli enti destinatari di contribuzioni continuative. L'argomento ha formato oggetto di un documento di studio predisposto nell'ambito della Sezione del controllo sulle amministrazioni dello Stato, specificamente riguardante la precitata legge n. 203 del 1991.

Le conclusioni del documento, che vengono qui in considerazione esclusivamente con riferimento all'organizzazione della nostra Sezione, possono compendiarsi nelle seguenti: 1) competente a disporre l'attività ispettiva (o, per equivalente, di accertamento) è il magistrato incaricato del controllo, ovvero la Sezione, nella sede deliberante; 2) l'attività ispettiva è svolta direttamente dalla Corte, ovvero è delegata ad organo esterno; 3) nei due casi è alternativamente formulata previsione della istituzione di una "struttura operativa unificata" nell'ambito della Corte, ovvero del ricorso al Dipartimento della funzione pubblica, per i concreti adempimenti da parte degli organismi abilitati. Questa previsione è motivata dall'esigenza di un uniforme e ponderato svolgimento dell'attività ispettiva, nel rispetto delle procedure previste dalla normativa in materia.

La Sezione consente sulle prime due conclusioni; dissente dalla terza, in quanti i moduli operativi previsti sono suscettibili di interporre intralci nel sollecito eserci-

zio del controllo svolto dai magistrati incaricati. Per gli aspetti concernenti i compiti di competenza reputa opportuna la costituzione nel proprio ambito di un gruppo di studio, per la formulazione di concrete indicazioni, anche con riferimento al ricorso al consulente tecnico, di cui il documento in esame non tratta.

- c) Innovativa è la prevista possibilità della richiesta di riesame degli atti non conformi a legge, e la successiva eventuale segnalazione delle persistenti illegittimità "all'organo generale di direzione".

La disposizione integra la previsione dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958, nei seguenti termini.

La Sezione, investita della questione dal magistrato incaricato del controllo, quando ne ravvisa fondati i motivi, delibera determinazione di rilievo, secondo le procedure in atto vigenti; inoltre, se l'adozione di misure riparatorie è possibile, con la determinazione medesima "può richiedere... il riesame degli atti ritenuti non conformi a legge"; procede poi alla valutazione delle iniziative adottate e, "ove rilevi illegittimità", delibera ulteriore determinazione. Le determinazioni sono inviate all'organo generale di direzione dell'ente, ed ai competenti Ministeri.

3. Il comma ottavo dell'articolo 3 della legge in esame dispone, nei termini richiamati, il regolamento dei rapporti della Corte con le "amministrazioni pubbliche"; tra queste non possono in generale comprendersi gli enti sovvenzionati aventi natura privata, e in particolare le società azionarie a partecipazione pubblica, pur se raffigurabili come "pubbliche imprese", nei termini della sentenza della Corte costituzionale n. 466 del 1993.

Si rinnova quindi la prospettiva di una diversità del regime del controllo, già rilevata, con riferimento alle prescrizioni del decreto legislativo n. 29 del 1993, nella precedente nota di coordinamento del 13 settembre scorso.

Il medesimo comma ottavo, tuttavia, per effetto del rinvio alle precedenti disposizioni, assoggetta al potere ispettivo della Corte anche i "beneficiari di provvidenze finanziarie a destinazione vincolata".

Secondo interpretazione letterale della formula legislativa, nel novero dei soggetti predetti non possono essere compresi gli enti destinatari di contribuzioni ordinarie dello Stato, sottoposti al controllo preordinato dalla legge 259; tale soluzione, tuttavia, si afferma sulla scorta di una interpretazione estensiva, che rinviene fondamento nei motivi di seguito dispiegati.

Oltre all'accennato rilievo della sconcertante disparità della disciplina del controllo, deve considerarsi che il controllo stesso è previsto dalla Costituzione, nei casi di sovvenzionamento pubblico ordinario, erogato anche nei confronti di enti privati; rispetto a tale forma di intervento assume minor rilievo l'erogazione episodica delle "provvidenze finanziarie"; appare quindi illogico, e soprattutto non consonante con la previsione costituzionale, ammettere il potere ispettivo nei confronti dei destinatari di questo beneficio, ed escluderlo per gli enti di ben maggiore impegno per la finanza pubblica.

Pertanto, ancora in consonanza con la precitata pronuncia della Corte costituzionale, deve ammettersi il possibile esercizio del potere ispettivo anche nei confronti degli enti privati.

Per le medesime ragioni si afferma la possibilità di praticare, nei confronti degli enti stessi, la richiesta di riesame, nei modi in precedenza descritti.

4. Il comma quarto dell'articolo 3 in esame disciplina "il controllo successivo", da parte della Corte dei conti, "sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche"; in particolare prevede la verifica della "legittimità e la regolarità delle gestioni", e del "funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione", mediante l'accertamento della "rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge"; accertamento che a sua volta si svolge con la valutazione comparativa dei costi, dei modi e dei tempi di svolgimento dell'azione amministrativa. E' inoltre disposto che "la Corte definisce annualmente i programmi ed i criteri del controllo".

In termini generali può notarsi come con la norma richiamata debba coordinarsi l'art. 65 del decreto legislativo n. 29 del 1993, che prevede la relazione annuale della Corte dei conti al Parlamento sulla gestione delle risorse finanziarie destinate al costo del lavoro delle amministrazioni pubbliche; il costo del lavoro è infatti una componente del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni; in entrambi i casi è previsto il referto al Parlamento, ed è comune il criterio di giudizio, che si identifica nel controllo di gestione, esplicitato nella legge n. 20 in esame con la prescrizione dell'accertamento della legittimità e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Ai sensi del successivo comma sesto dell'art. 3 della legge "la Corte riferisce almeno annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito del controllo eseguito"; le relazioni "sono altresì inviate alle amministrazioni interessate", che a loro volta "comunicano alla Corte e agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate".

Con riferimento alle norme richiamate si pone in sede preliminare la questione se esse siano applicabili nell'esercizio del controllo della Sezione sugli enti sovvenzionati dallo Stato; potrebbe addursi, infatti, che la disciplina di tale

controllo, disposta dalla legge del 1958, è espressamente fatta salva dal successivo comma settimo.

Ma ad una soluzione siffatta si contrappone la complessa unitarietà concettuale della disciplina del controllo, delineata dalla norma in esame, e la considerazione che tra le "amministrazioni pubbliche" sono compresi, nei termini in precedenza esplicitati, gli enti sovvenzionati dallo Stato.

Deve quindi ritenersi che le disposizioni di cui si tratta sono applicabili nell'esercizio del controllo della Sezione, pur nel rispetto delle norme della legge n. 259 del 1958, tenuta integra dal comma settimo.

In concreto, si avverte come le disposizioni del comma quarto siano sostanzialmente confermate del modulo di controllo sugli enti sovvenzionati, che fin dalle sue origini si è conformato come controllo di gestione; anche la previsione innovativa della definizione annuale dei "programmi" e dei "criteri di riferimento del controllo" trova corrispondenza nelle norme ordinarie della Sezione (determinazione 10/90 del 27 febbraio 1990), che prevedono la deliberazione annuale delle linee programmatiche dell'azione di controllo; questa previsione dovrà ora essere applicata in puntuale adeguamento al disposto legislativo.

Anche il comma sesto è già in sostanza applicato dalla Sezione, che in conformità delle proprie norme organizzative comunica le proprie relazioni alle amministrazioni interessate, nonché ai consigli delle Regioni competenti, nei casi degli enti regionali (quali gli enti di sviluppo agricolo).

Innovativa è la previsione della comunicazione alla Corte delle "misure conseguenzialmente adottate" in corrispondenza alle "osservazioni" formulate nelle relazioni; si tratta di un'importante innovazione, che si raccorda al procedimento di richiesta di riesame, sopra richiamato, e concorre con questo alla maggiore incisività dell'azione di controllo.

Determinazione n. 35/95



# Corte dei Conti

in

Sezione del controllo sulla gestione finanziaria degli enti  
a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria

nell'adunanza del 13 giugno 1995;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con  
regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214;

vista la legge 21 marzo 1958 n. 259;

vista la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

udito il relatore Presidente di Sezione prof.dott. Roberto Coltelli;

esaminati gli atti;

## DELIBERA

la relazione sul controllo della Sezione sugli enti pubblici non econo-  
mici nazionali, nel testo allegato alla presente.

PRESIDENTE  
ESTENSORE  
f.to R.Coltelli

Depositata in Segreteria il 15 giugno 1995.

P. C. C.  
IL DIRIGENTE SUPERIORE  
(Dr. Galeazzo Pazienza)

# Corte dei Conti

## IL CONTROLLO DELLA SEZIONE SUGLI ENTI PUBBLICI NON ECONOMICI NAZIONALI

1. La legge n. 20 del 1994 dispone, con il comma quarto dell'art. 3, che la Corte dei conti "svolge ... il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche", mediante la verifica della "legittimità e la regolarità della gestione", e del "funzionamento dei controlli interni"; "accerta la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge", "valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa". Del controllo devono essere definiti dalla Corte stessa, con cadenza annuale, "i programmi ed i criteri di riferimento".

Le Sezioni riunite, con deliberazione n. 2 del 18 gennaio 1995, hanno ravvisato che per l'identificazione delle "amministrazioni pubbliche" deve farsi ricorso alle "indicazioni contenute nell'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, recante regole generali ... valide anche nell'attuazione della legge di riforma del controllo".

In particolare, ancora nei termini della deliberazione, sono "enti pubblici non economici nazionali ... tutti gli enti pubblici che, ovunque abbiano la 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". "Il controllo di questi soggetti ... spetta alla sezione del controllo sugli enti ... nei modi, nei tempi e nelle forme dalla medesima determinati".

In attuazione del deliberato delle Sezioni riunite la Sezione deve procedere: 1) alla individuazione degli "enti pubblici non economici nazionali" assoggettabili al suo controllo; 2) alla definizione dell'oggetto, dei criteri di giudizio e delle modalità di svolgimento del controllo stesso.

2. L'individuazione degli enti pubblici non economici nazionali è compito di non agevole assolvimento.

In principio, come ben noto, è controversa ed incerta, nella dottrina e