

# Le verifiche sui bilanci delle autonomie territoriali e i nuovi modelli di controllo affidati alla Corte dei conti

Tiziano Tessaro



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

1

## I profili di sintesi dell'argomento di oggi

**Evolutivi:**

- il processo evolutivo

**Soggettivi:**

- quali soggetti

**Funzionali :**

- gli esiti del controllo della Corte

**Oggettivi:**

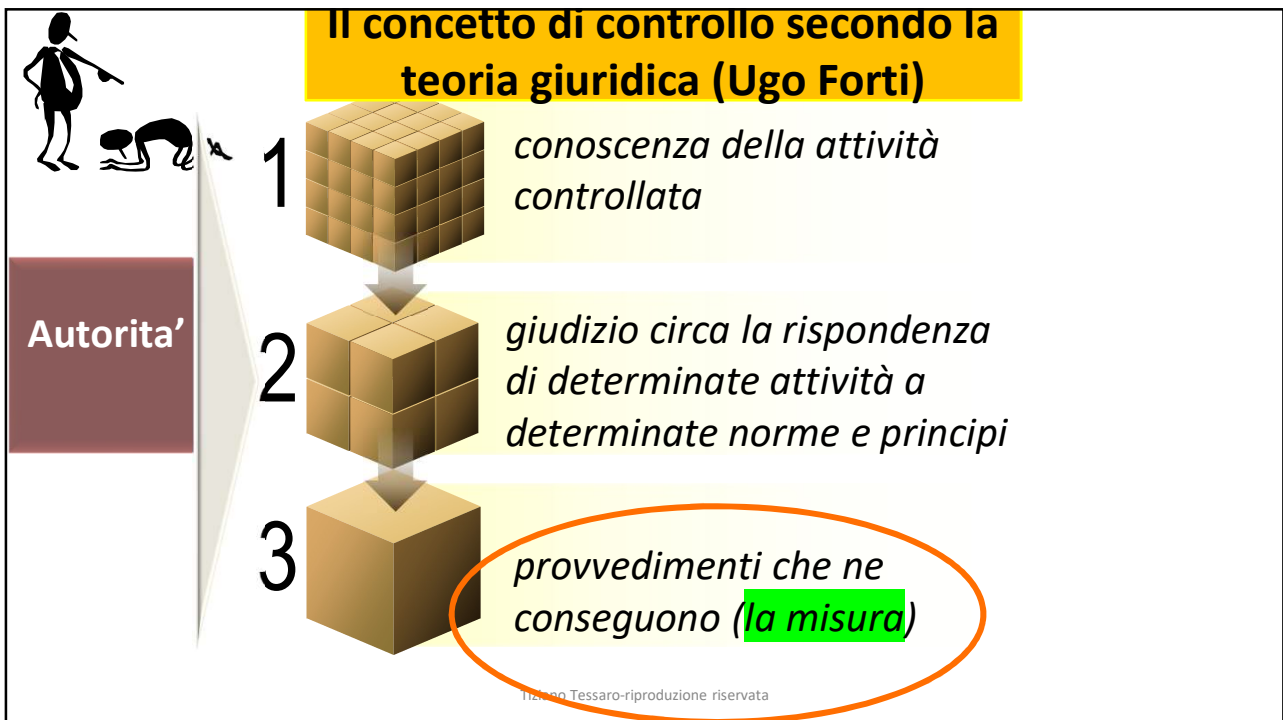
- la natura del controllo

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

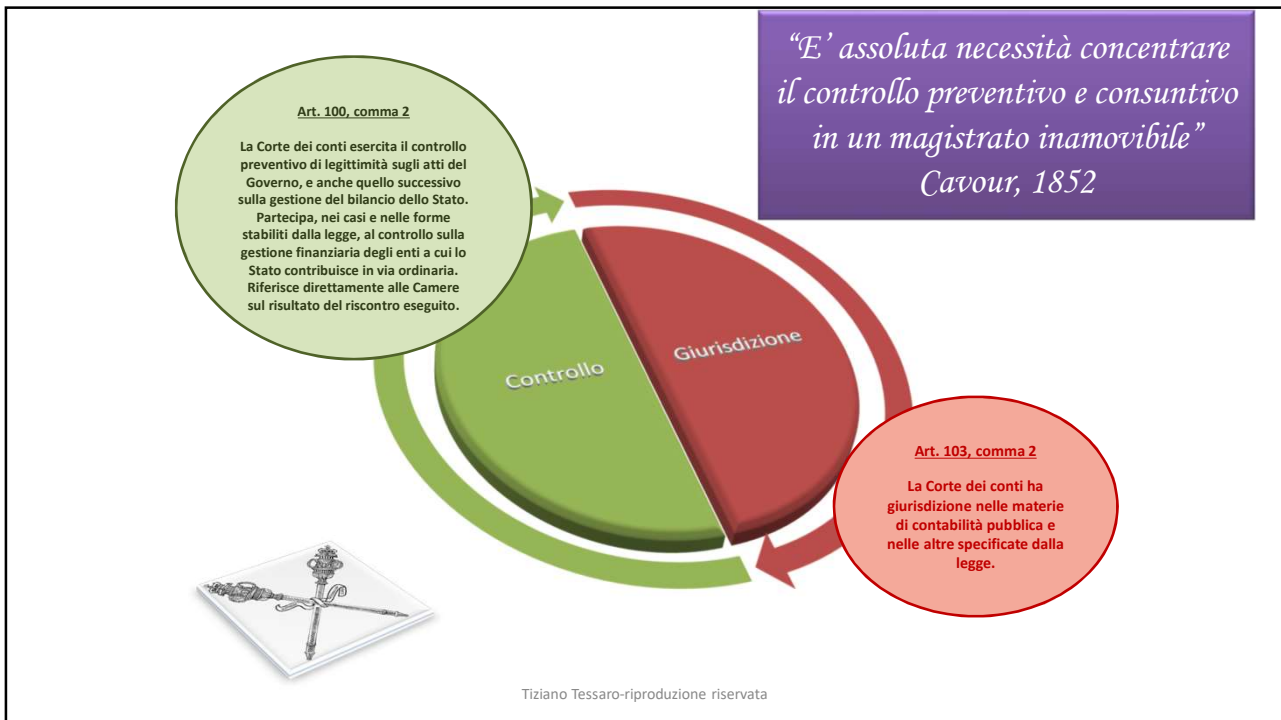
2



3



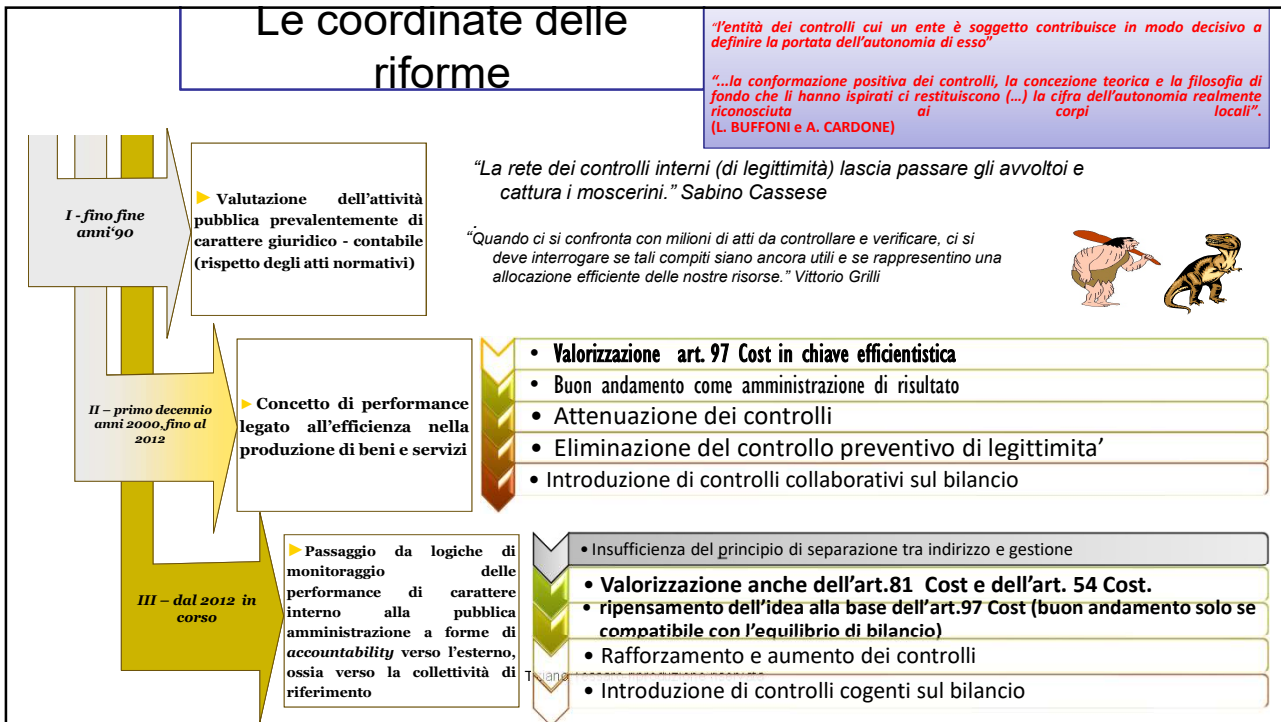
4



5



6



7

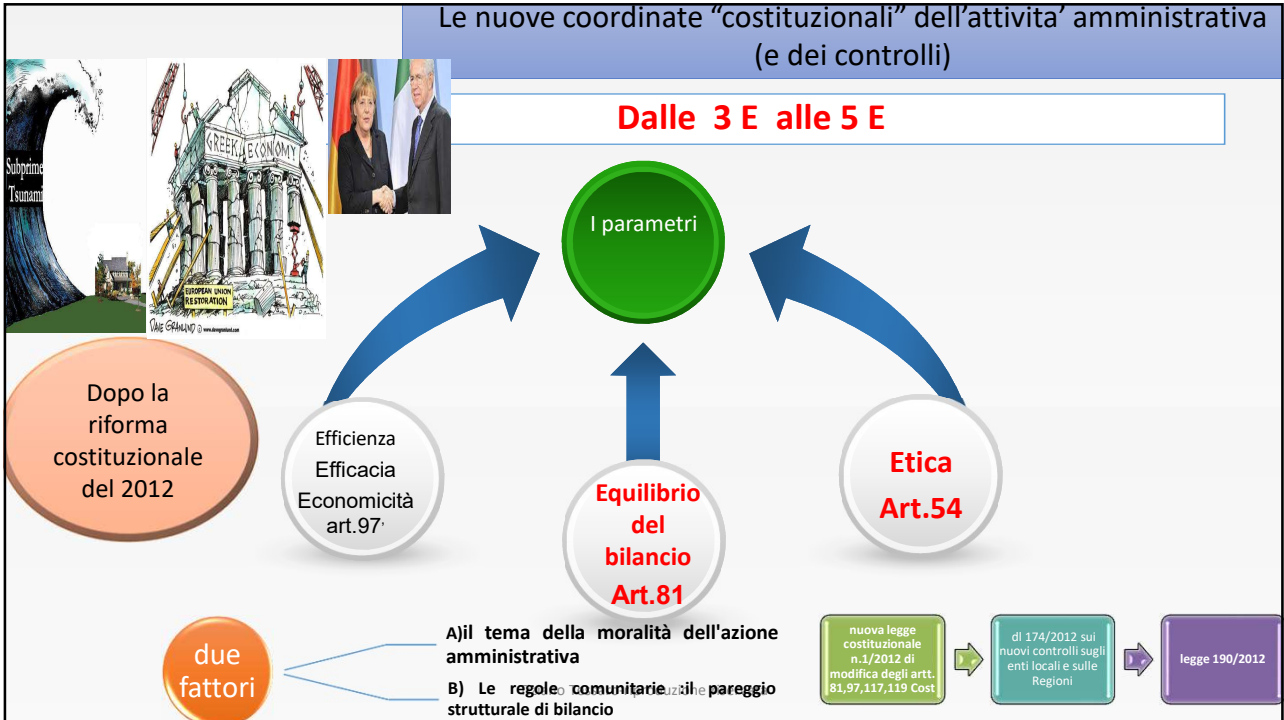


8



La riforma costituzionale del 2012

9



10

## La norma chiave del **NUOVO ART 97 Cost.**

**Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilita' del debito pubblico**



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

11

## A) La moralità dell'azione amministrativa e le regole comunitarie. La quarta E

progressiva riduzione dei controlli esterni

inadeguatezza dei controlli interni

nuove tipologie di controllo,

volte in particolare all'accertamento del corretto uso delle risorse,

sul presupposto che la correttezza dell'azione amministrativa passi

attraverso l'imparzialità,

ma anche attraverso **L'ETICA**

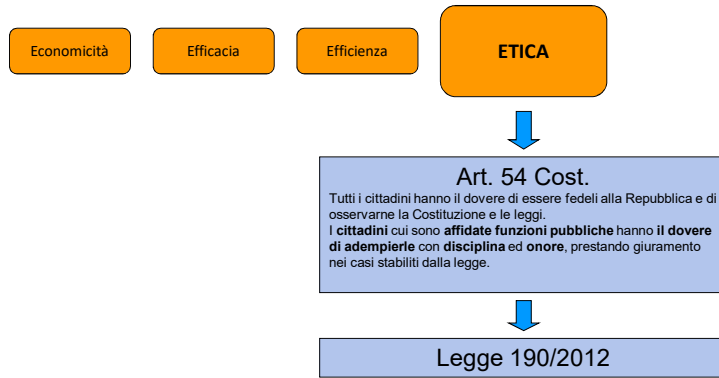
Art. 54 Cost.

legge 190/2012



12

# Non esiste solo l'efficienza o l'economicità' La necessita' di improntare i comportamenti alla moralita' costituzionale



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

13

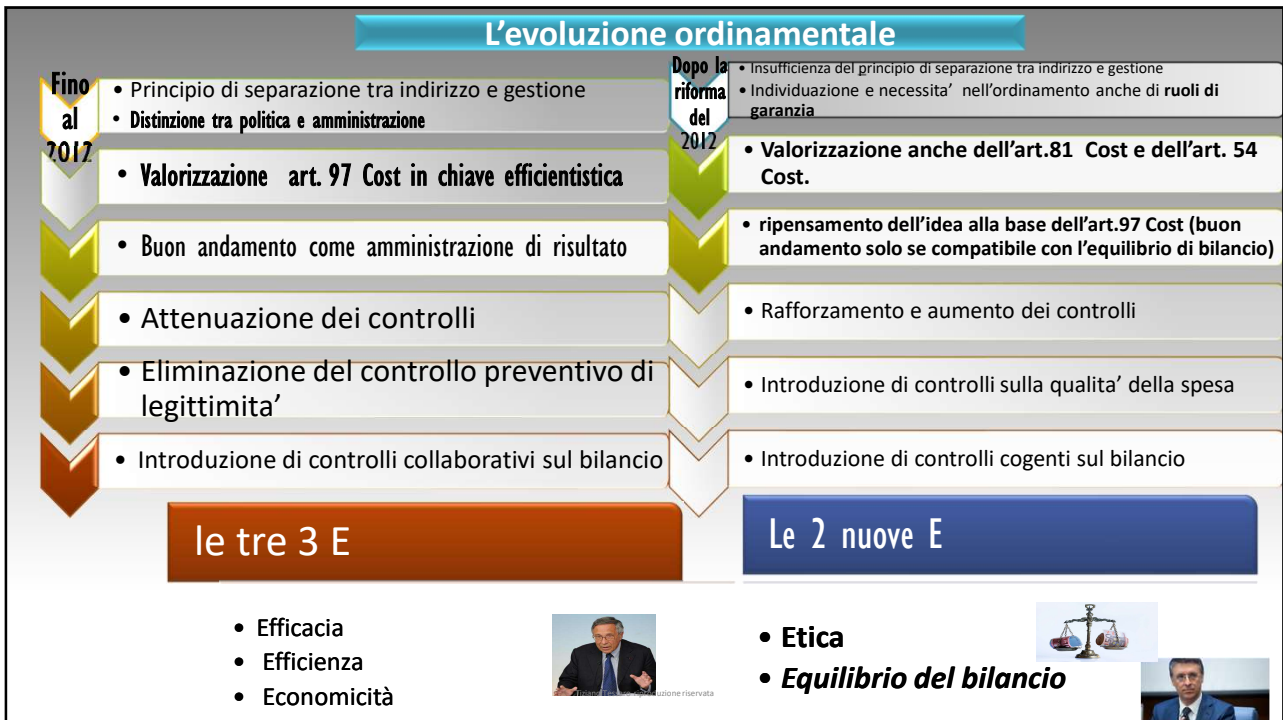
## B) La quinta E.Le regole comunitarie e l'EQUILIBRIO strutturale di bilancio

Complex block illustrating the legislative process and financial context:

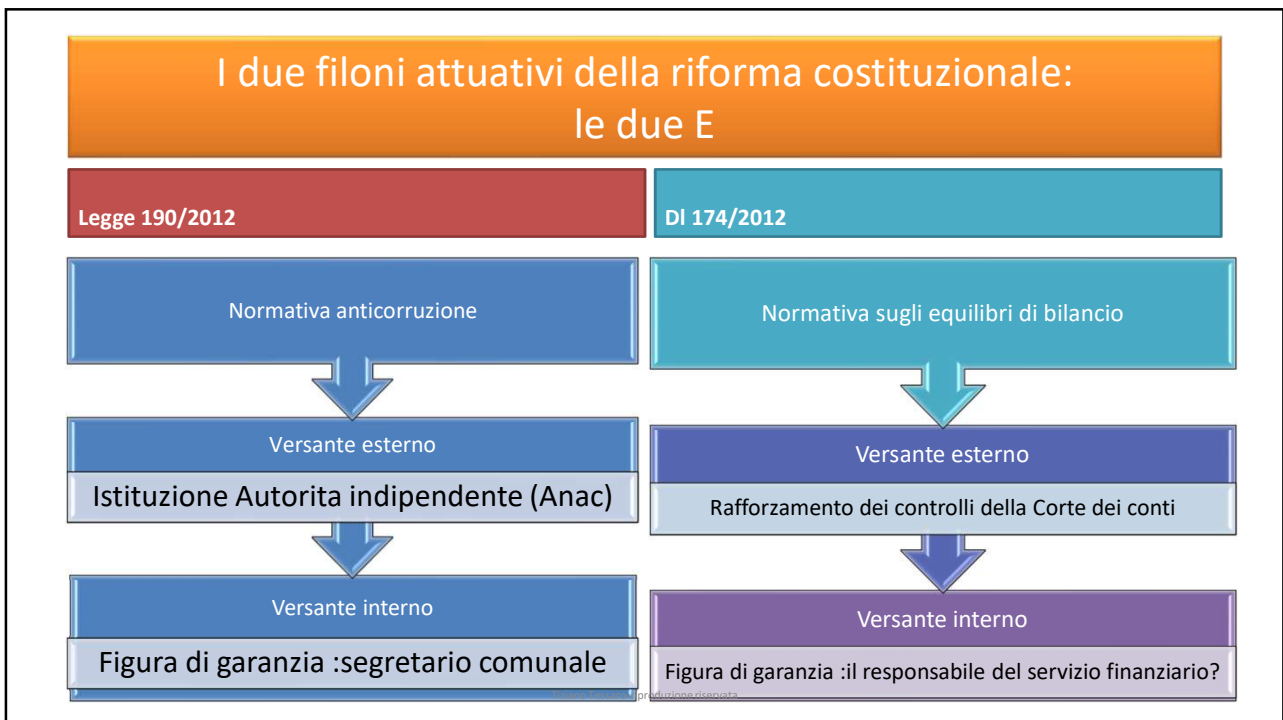
- Images: Subprime Tsunami, Greece Financial Crisis, Greek Economy, SPREAD, and Euro banknotes.
- Flowchart:
  - nuova legge costituzionale n.1/2012
  - modifica dell'Art. 81,9 della Costituzione
  - con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico
  - Legge n. 174/2012 sui nuovi controlli sugli enti locali e sulle Regioni
  - legge 243/2012

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

14



15



16





17



18



19



20



21



22



23

Corte costituzionale sentenza n. 250/2013

1

controllo in termini dinamici o tendenziali del precetto dell'equilibrio

*«i principi del pareggio e dell'equilibrio tendenziale fissati dall'art. 81, quarto comma, Cost. si realizzano attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti. [...]»*

ed è tale da imporre «all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio» (sentenza n. 250/2013).

il «principio dell'equilibrio del bilancio [...] ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi - attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie - alla prevenzione dei rischi di squilibrio- che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione» (sentenza n. 250 del 2013)

24

**2** principio di continuità e trasparenza delle risultanze dei bilanci, come espressione della sana gestione finanziaria

« Il nucleo della sana gestione finanziaria consiste (...) nella corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione finanziaria».

Il principio di «trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (sent 274/2017),

è funzionale alla tutela dell' indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo»

**«collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato» (Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018),**

25

**2** principio di continuità e trasparenza delle risultanze dei bilanci, come espressione della sana gestione finanziaria

consente di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi

per cui «ogni rendiconto ... (è) geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente»

*«ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi».*

**Pertanto, se gli elementi per costruire l'equilibrio dinamico del bilancio sono costituiti da «infedeli rappresentazioni delle risultanze economiche e patrimoniali [ne deriva] un effetto «domino» nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione (Sentenza n. 89/2017)**

26

**3** strumentalità dell'equilibrio ad altri precetti e valori costituzionali

art. 97 cost.	• l'equilibrio dei bilanci è «prodromico al buon andamento e all'imparzialità dell'azione amministrativa»
Art. 97 Cost.	• Consente l'efficacia delle politiche pubbliche, anche con riguardo a specifiche finalità di legge (sent. n. 70/2012);
art. 2 e 3 Cost.	• Permette la realizzazione del principio costituzionale "di solidarietà sociale per il pieno sviluppo della persona umana attraverso la rimozione degli ostacoli alla libertà e all'uguaglianza di ordine economico"
art. 3, comma 2 Cost	• Garantisce l'uguaglianza dei cittadini nel godimento dei livelli essenziali delle prestazioni
Art.117 , 2 comma Cost.	• garantisce l'effettività dei LEP
Art. 3 Cost.	• evita una crescita indiscriminata e insostenibile dell'indebitamento e della spesa, destinati a gravare sulle generazioni e sulle amministrazioni future.
Art. 41 Cost.	• presidio della concorrenza e del buon funzionamento dell'economia, atteso l'interesse dei fornitori a che le obbligazioni assunte siano pagate regolarmente a fronte di una regolare copertura della spesa e della sua sostenibilità finanziaria, preservando gli stessi dal rischio di ritardi o, nei casi estremi, del pagamento degli stessi in "moneta fallimentare", in grado di pregiudicare le loro stesse attività economiche

27

**4** Equilibrio declinato sul piano soggettivo come

Equilibrio del singolo ente ed equilibrio complessivo della finanza pubblica (art.81 e 97, primo e secondo periodo, Cost)

«È ben vero che tutti gli enti facenti parte della cosiddetta finanza pubblica allargata devono concorrere – secondo quanto stabilito dagli artt. 81 e 97, primo comma, Cost. – all'equilibrio complessivo del sistema e alla sostenibilità del debito nazionale, ma questa Corte ha già chiarito (sentenze n. 101 del 2018 e 247 del 2017) che l'art. 97, primo comma, Cost., nella vigente formulazione, si compone di due precetti ben distinti: quello contenuto nel primo periodo riguarda l'equilibrio individuale degli enti facenti parte della finanza pubblica allargata, mentre quello del secondo periodo riguarda l'equilibrio complessivo di quest'ultimo, in quanto finalizzato ad assicurare la sostenibilità del debito nazionale. È evidente che l'equilibrio complessivo deve essere coerentemente coordinato con analogo equilibrio dei singoli bilanci che compongono il cosiddetto bilancio consolidato dello Stato.» (Corte cost 6/2019)

necessaria rappresentazione delle poste nei bilanci in modo simmetrico e speculare

«nel settore della finanza pubblica allargata le partite creditorie e debitorie afferenti alle relazioni tra enti pubblici [...] debbano essere rappresentate nei rispettivi bilanci in modo preciso, simmetrico, speculare e tempestivo» (sentenza n. 252 del 2015).»

Congruenza tra funzioni e risorse

**Correlazione tra esigenza di sana gestione finanziaria dell'ente che vi è soggetto e – con riguardo alle autonomie territoriali, (...) – nell'esigenza di garantire adeguatamente il finanziamento delle funzioni assegnate (Corte cost. 184/2016 e 10/2016)**

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

28

# 5 Esigenza sistemica democratica dell'ordinamento (sentenza n. 228/2017)

Il rendiconto di competenza di un soggetto pubblico ha una funzione rappresentativa  
 sussiste quindi un legame tra attività contabile e democraticità delle istituzioni.

il precetto di equilibrio costituisce uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità dei soggetti investiti di cariche pubbliche  
 la violazione dell'equilibrio, infatti, attiva un sistema di responsabilità giuridiche e politiche, attraverso cui il principio della legittimazione democratica delle istituzioni si rende effettivo (art. 1 Cost.).

*L'affermazione del principio comporta una esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale*

*interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti».*

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

29

## LA NECESSARIA RENDICONTAZIONE SOCIALE: I DESTINATARI della Corte

**Struttura Bifasica**

- 1. Delibera di accertamento
- 2. Delibera con esiti interdittivi

**Esiti interdittivi**

- Conseguenti alla
- a) inidoneità delle misure correttive; b) mancanza provvista dei programmi di spesa.

**cautelare**

**Art. 1, comma 166, legge n. 184 del 2016**

*i moduli standardizzati dell'armonizzazione dei bilanci, i quali devono innanzitutto servire a rendere omogenee, ai fini del consolidamento dei conti e della loro reciproca confrontabilità, le contabilità dell'universo delle pubbliche amministrazioni, così articolato e variegato in relazione alle missioni perseguite, non sono idonei, di per sé, ad illustrare le peculiarità dei programmi, delle loro procedure attuative, dell'organizzazione con cui vengono perseguiti, della rendicontazione di quanto realizzato. Le sofisticate tecniche di standardizzazione, indispensabili per i controlli della finanza pubblica ma caratterizzate dalla difficile accessibilità informativa per il cittadino di media diligenza ... (Corte costituzionale sentenza n. 184 del 2016)*

**attività amministrata**

**SALDATURA TRA**

- Controllo sociale
- Controllo giuridico
- Pubblicazione on line
- Controllo finanziario della Corte dei conti

**DISPONE**

*la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo di posta elettronica certificata, al Sindaco nonché al Presidente del Consiglio Comunale, affinché quest'ultimo ne dia immediata comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza;*

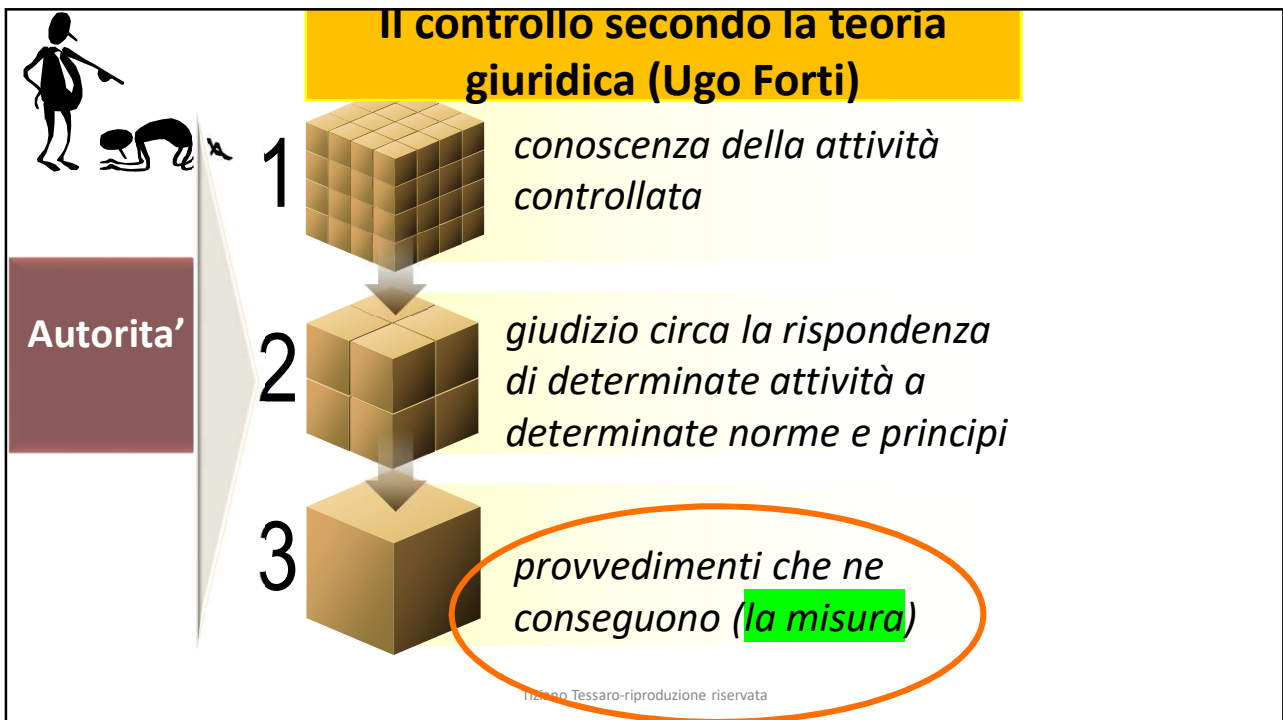
*che ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione, con l'indicazione del relativo "URI." (indirizzo interni);*

TIZIANO TESSARO-RIPRODUZIONE RISERVATA

30



31



32



## Narra un antico apologo che ....



.....un sovrano, costretto ad assentarsi per qualche tempo, incaricò tre suoi fidati consiglieri di verificare come il reggente gestisse, durante l'assenza, non tanto il potere, quanto il suo personale patrimonio.

**Il primo controllore** lo rassicurò episodicamente d'aver contribuito, con i suoi interventi, a garantire la **formale ineccepibilità degli atti giuridici emanati e degli atti gestionali** posti in essere;

**il secondo consigliere**, con un'allarmata missiva, lo avvertì che una **singola operazione gestionale aveva causato una perdita**, del cui verificarsi il reggente avrebbe ben potuto rendersi conto.

**Il terzo** si occupò d'altro e ritenne di **ragguagliare periodicamente il sovrano sui risultati complessivi dell'altrui gestione** delle sostanze. Ottenne dal reggente una serie di rendiconti, e, su tale base, riferì che il valore dell'asse patrimoniale era aumentato; che l'arricchimento non era avvenuto attraverso operazioni disdicevoli o vietate dalla legge; che gli investimenti, nel complesso, erano stati proficui; che i vecchi genitori del proprietario e alcuni altri familiari avevano continuato ad usufruire di un tenore di vita analogo o superiore a quello precedente; che erano congrui i compensi che il reggente si era auto-liquidato, secondo gli accordi, per il suo disturbo; che, nel complesso, seppur con qualche rischio marginale riguardante l'economicità di episodiche operazioni, la gestione era stata sana e condotta con la diligenza del buon padre di famiglia.

33

## Le tradizionali tipologie di controlli

> INTERNI → Il soggetto appartiene alla stessa organizzazione controllata

> ESTERNI → Il soggetto è indipendente, dal punto di vista org.vo, rispetto all'organizzazione

### sugli atti

MERITO → regole di opportunità

LEGITTIMITA' → regole e/o norme giuridiche

PREVENTIVO → Effettuato prima che **l'atto divenga efficace**

SUCCESSIVO → Effettuato dopo che l'atto è efficace o al termine di un tempo predefinito

### sui comportamenti

attività o gestioni

### sulle persone

controlli sugli organi

sostitutivi

repressivi

ispettivi

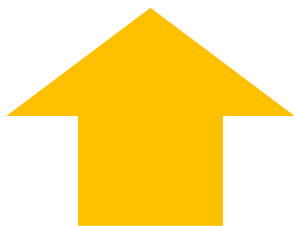
34

# L'INDIVIDUAZIONE DELLE SINGOLE TIPOLOGIE DI CONTROLLI

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

35

## SINGOLE TIPOLOGIE DI CONTROLLI



**Controlli referto**



**controlli cogenti**

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

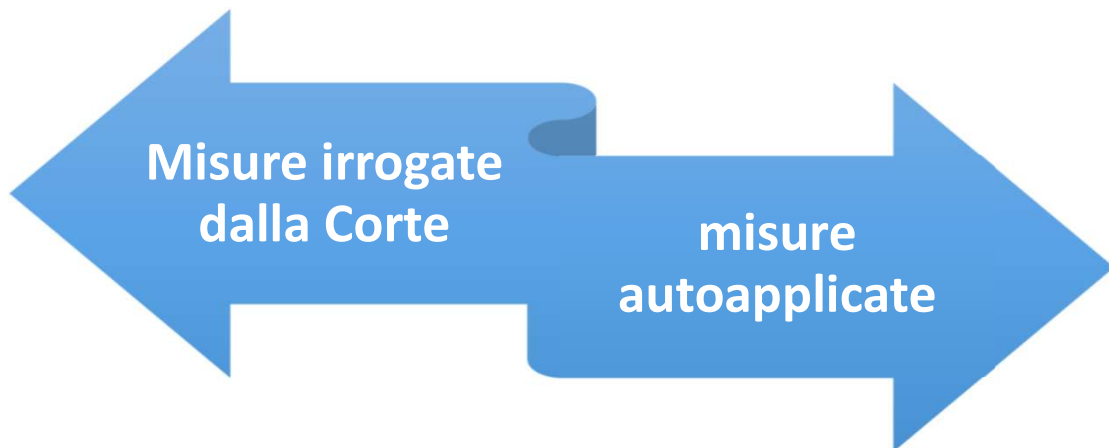
36

# L'INDIVIDUAZIONE DELLE SINGOLE SANZIONI E MISURE NELLE ALTRE TIPOLOGIE DI CONTROLLO

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

37

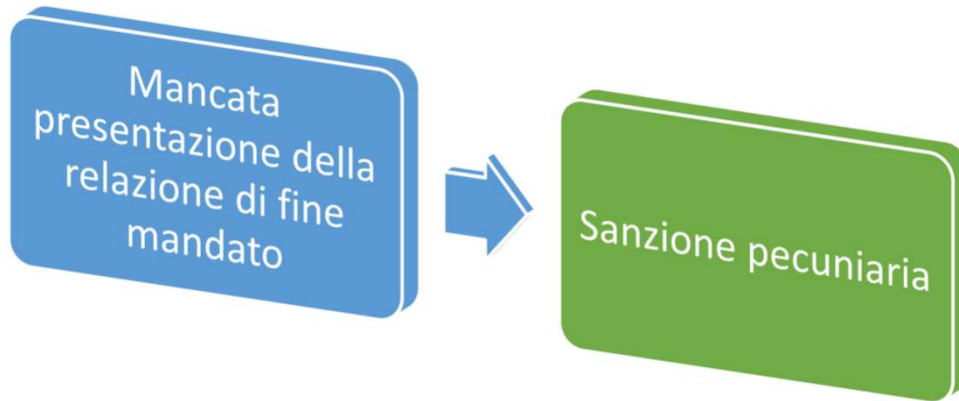
## SINGOLE TIPOLOGIE DI SANZIONI E MISURE



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

38

## Misure autopPLICATE



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

39



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

40

## La tesi «monistica»: solo controlli cogenti



Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

Questa foto di Autore sconosciuto è concessa in licenza da CC BY-SA

41

Corte cost. sentenza n.  
40 del 2014

- i controlli effettuati dalle sezioni regionali della Corte dei conti acquistano carattere cogente nei confronti dei destinatari, “proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l’equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque tale tipo di sindacato ... è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso”.

Il ritorno di meccanismi interdittivi dell’efficacia

( e di controlli sanzionatori)

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

42

*L'evoluzione ed il rafforzamento del sistema dei controlli di legittimità e regolarità contabile sui bilanci e rendiconti degli enti territoriali avviata dalla legge n. 266/2005 e proseguita con l'emanazione del decreto legge n. 174/2012, ha, pertanto, assegnato alle Sezioni regionali il potere di accertamento della legittimità e regolarità finanziaria dei bilanci e rendiconti ed un susseguente potere di **verifica dell'osservanza delle prescrizioni imposte dalle Sezioni medesime a cui possono affiancarsi anche misure interdittive e sanzionatorie comportando il pieno e definitivo superamento della tipologia del controllo di natura collaborativa.***

*Corte dei Conti SSRR sede  
giurisdizionale 7/2018/EL*

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

43

*Appare, quindi, evidente che se il legislatore ha ritenuto che le pronunce emesse dalle Sezioni regionali, in sede di controllo di legittimità e regolarità finanziaria sui bilanci degli enti territoriali, possano contemplare anche l'applicazione di misure interdittive-sanzionatorie o costituire elementi fondanti per l'avvio delle gravose procedure di dissesto guidato **non può attualmente ravvisarsi alcuna forma di controllo di natura collaborativa.***

*Corte dei Conti SSRR  
sede giurisdizionale  
7/2018/EL*

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

44




## Il controllo cogente (art. 148 bis Tuel) in particolare

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

45

## OGGETTO e FINALITÀ del controllo ex art. 148 bis del Tuel

<p><b>Oggetto del controllo</b></p>	<p>1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i <b>bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi</b> degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266,</p>	<p><b>Ausilio necessario organo di revisione</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Corte costituzionale 198/2012</li> </ul>
<p><b>Finalità della verifica della Corte dei conti</b></p>	<p>per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal <b>patto di stabilità interno</b>, dell'osservanza del <b>vincolo previsto in materia di indebitamento</b> dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della <b>sostenibilità dell'indebitamento</b>, dell'assenza di <b>irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.</b></p> <p>Tiziano Tessaro-riproduzione riservata</p>	<p><b>Art 119</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno,</li> </ul>
		<p><b>Art. 119</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione,</li> </ul>
		<p><b>Art.81</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• della sostenibilità dell'indebitamento,</li> </ul>
		<p><b>Art 81 e 104 UE</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.</li> </ul>

46

## La «MISURA» del controllo ex art. 148 bis del Tuel

<b>Oggetto dell'accertamento</b>	3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l' <b>accertamento</b> , da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di <u>squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno</u>	La prima delibera (di accertamento) della Sezione
<b>Onere per gli enti</b>	comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le <b>irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio</b> . Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento.	
<b>Conseguenze interdittive (limitate alla violazione del precetto art. 81 Cost.)</b>	Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la <b>verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.</b>	La seconda delibera (interdittiva) della Sezione

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

47

## La struttura bifasica del controllo ex art. 148 bis del Tuel: I PARAMETRI DI VERIFICA

La prima delibera (di accertamento) della Sezione	<b>Oggetto dell'accertamento</b>	3. Nell'ambito della verifica di cui ai commi 1 e 2, l' <b>accertamento</b> , da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di <u>squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno</u>	Art 81	<ul style="list-style-type: none"> <li>• squilibri economico-finanziari,</li> <li>• mancata copertura di spese,</li> </ul>
La seconda delibera (interdittiva) della Sezione	<b>Onere per gli enti</b>	comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le <b>irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio</b> . Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento.	Art 81 e 104 UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria,</li> </ul>
<b>Conseguenze interdittive (limitate alla violazione del precetto art. 81 Cost.)</b>	<b>Conseguenze interdittive (limitate alla violazione del precetto art. 81 Cost.)</b>	Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la <b>verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.</b>	Art 119	<ul style="list-style-type: none"> <li>• mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno</li> </ul>
			Art 81	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La mancata copertura</li> </ul>
			Art 81	<ul style="list-style-type: none"> <li>• l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.</li> </ul>

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

48



## Art.148 bis Tuel: NATURA di controllo di legalità finanziaria

Il controllo delle Sezioni regionali è un controllo di legalità

Certamente non è un controllo sulla gestione

È un controllo che ha per parametro le norme finanziarie

paradigma di riferimento: art. 148 bis del Tuel

il **parametro normativo** di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle *regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio, dalle specifiche regole contabili* dettate per dette finalità e, in generale, dal **principio di legalità finanziaria**. (Corte cost. n.40/2014)



49

## controllo di legalità finanziaria e suo NECESSARIO COLLEGAMENTO CON L' ARMONIZZAZIONE dei bilanci

Il controllo delle Sezioni regionali è un controllo di legalità

Certamente non è un controllo sulla gestione

È un controllo che ha per parametro le norme finanziarie

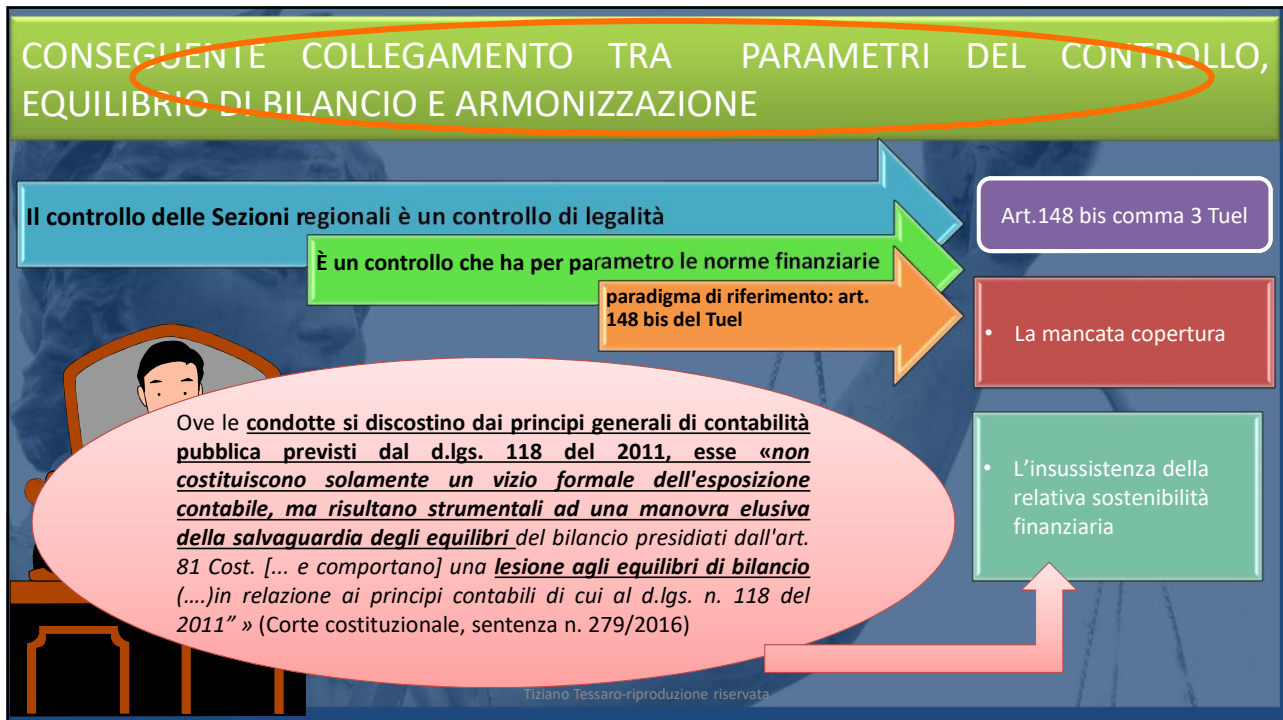
paradigma di riferimento: art. 148 bis del Tuel

il **parametro normativo** di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle *regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio, dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità* e, in generale, dal principio di legalità finanziaria. (Corte cost. n. 40/2014)

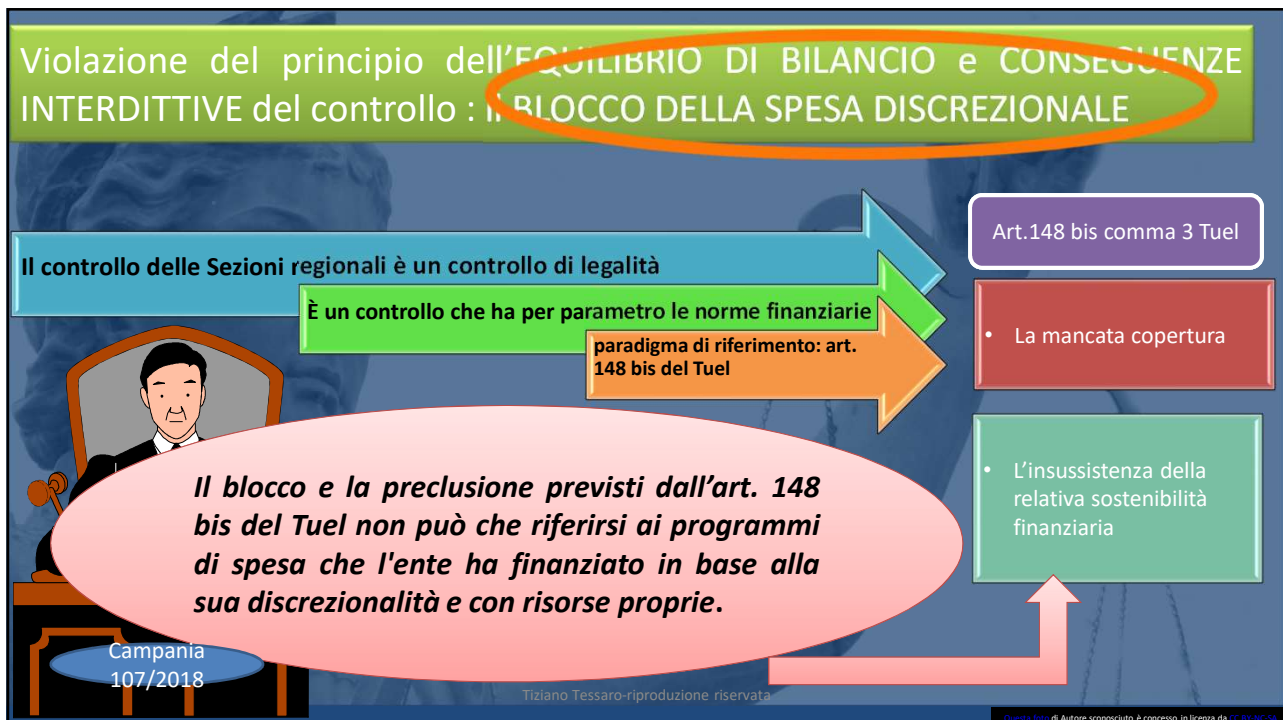
l'armonizzazione è «funzionale a garantire il raffronto tra i bilanci pubblici degli enti territoriali, specie per prevenire squilibri di bilancio in riferimento agli artt. 81 e 119 Cost. e garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica cui partecipano anche le autonomie speciali» (Corte cost. Sent. n. 39/2014)



50



51



52

# La tesi dell'ibridazione (o «pluralista») dei controlli finanziari (e delle misure )

Pluralita' di esiti

Coesistenza di una pluralita' di norme che regolano il controllo finanziario

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

53

La coesistenza di norme che contemplano tipologie diverse di controlli finanziari, caratterizzate da misure diverse tra loro

cogente

Art.148 bis Tuel  
Art.243 ss Tuel

sanzionatorio

Varie norme:  
Art.30, comma 15, l.289/2002;  
art.148 Tuel ;  
art.1 comma 727/2015 e l. 232/2016;  
Art.6 dl 78/2010

collaborativo

Art.7, comma 7, legge  
131/2003.

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

54

## LA «MISURA» DEL CONTROLLO



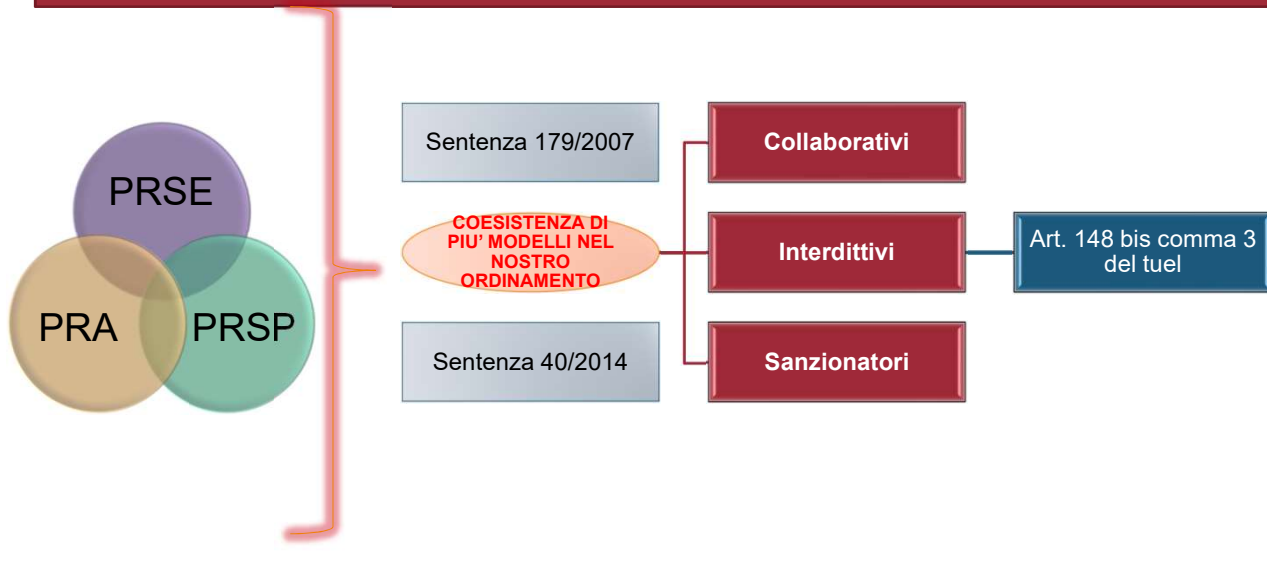
55

## LA «MISURA» e «L'OUTPUT» DEL CONTROLLO



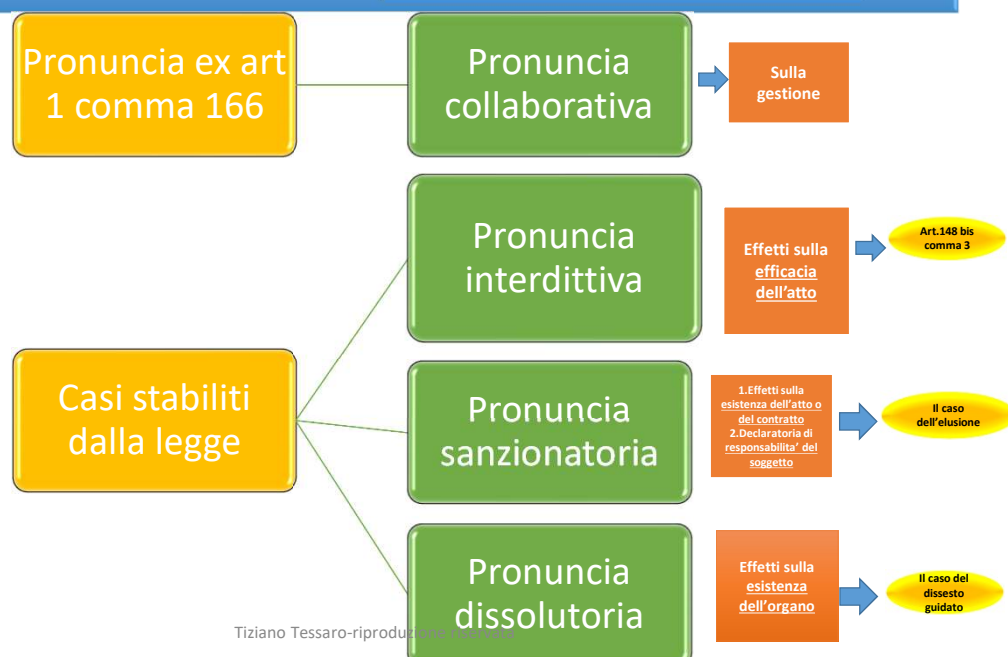
56

## La sintesi degli esiti del controllo finanziario della Corte dei conti



57

## Le tradizionali conseguenze del controllo su *efficacia ed esistenza di atti e organi*



58



CORTE DEI CONTI

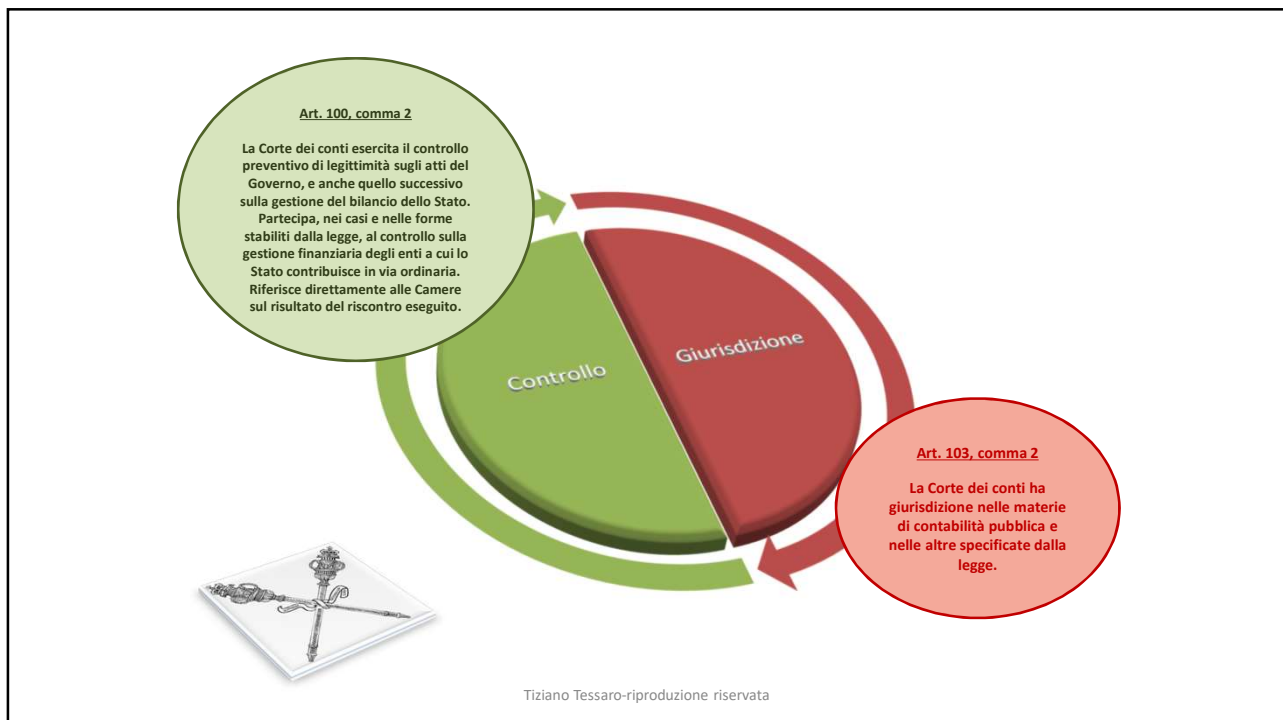
# Natura giuridica del controllo

I profili oggettivi

*“E’ assoluta necessità concentrare  
il controllo preventivo e consuntivo  
in un magistrato inamovibile”  
Cavour, 1852*

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

59



60

## Il quesito inerente i controlli finanziari (la sentenza 18/2019)

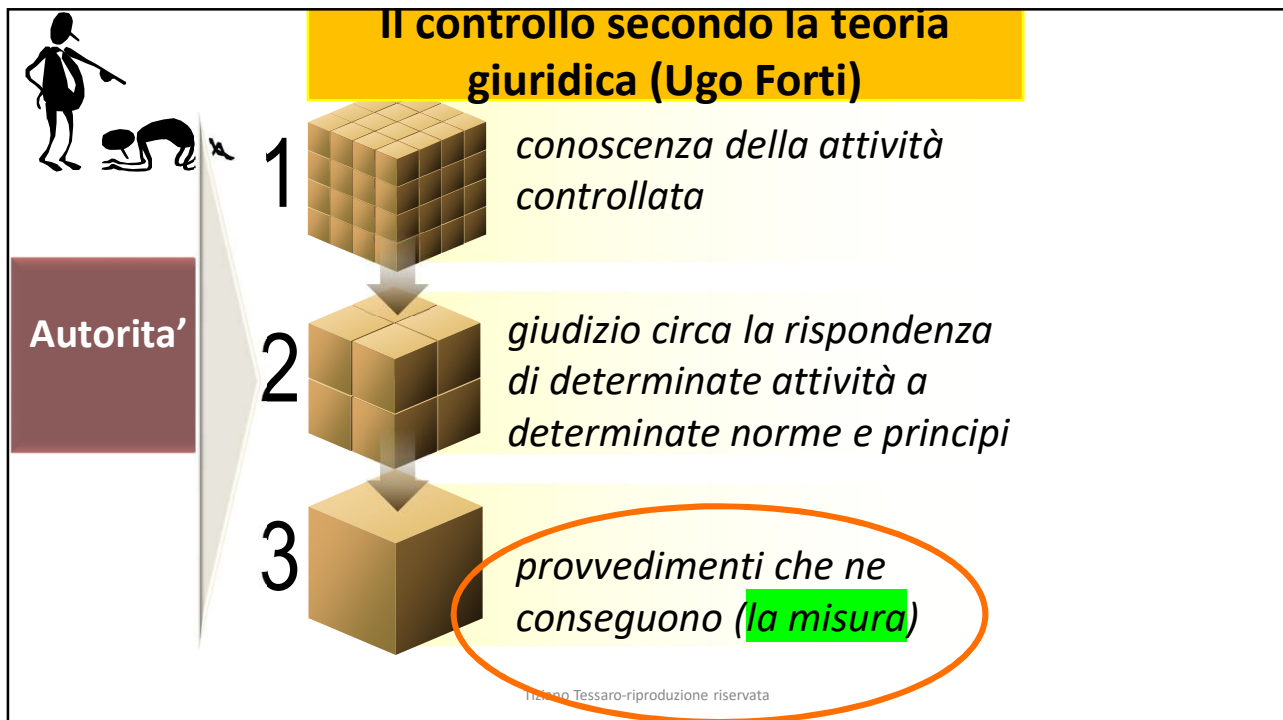
- Si tratta di attività giurisdizionale a tutti gli effetti o si tratta di attività amministrativa che sia pure *ai limitati effetti*, può generare l'insorgere di una questione di legittimità costituzionale?



- Riconduzione tout court all'attività giurisdizionale ovvero riconduzione allo schema di Ugo Forti sull'attività di controllo?

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

61



62



## La tesi favorevole alla riconduzione del controllo nella attività giurisdizionale

La sentenza Corte costituzionale n.18 del 2019

(c.d. «di San Valentino»)

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

63

## La recente tesi favorevole alla riconduzione del controllo nella attività giurisdizionale

La Corte dei conti esercita una giurisdizione unitaria che, nella materia del bilancio, si esercita primariamente attraverso la forma “non contenziosa” del controllo.

la giurisdizione del giudice contabile consiste essenzialmente nel potere generale di accertare illegittimità/irregolarità che inficiano il bilancio nel suo svolgimento dinamico (rendicontazione/programmazione)

e si dipanano attorno alla regola fondamentale del suo equilibrio e dei suoi corollari.

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

64



## La tesi favorevole alla riconduzione del controllo nella attività giurisdizionale

Sandulli 1964

- la funzione propriamente "giurisdizionale", a differenza delle funzioni solo neutrali si caratterizza per due tratti:
  - a) la presenza di una procedura dove vengono rappresentati gli interessi;
  - b) la forma del decisum. La capacità "formale" della norma di assettare le regole nel caso concreto, grazie alla "definitività" (per cui l'atto sarebbe stato modificabile solo da un altro provvedimento giurisdizionale)

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

65

## Qualcuno parla di «Giurisdizione di controllo»

consiste essenzialmente nel potere generale di accertare illegittimità/irregolarità che inficiano il bilancio nel suo svolgimento dinamico (rendicontazione/programmazione) e si dipanano attorno alla regola fondamentale del suo equilibrio e dei suoi corollari.

«Esattamente come il diritto non può non essere ragionevole, il bilancio, qualsiasi bilancio non può non essere in equilibrio (come la stessa etimologia dell'istituto evoca) ed è questa la ragione per cui tale precetto costituisce la misura stessa della ragionevolezza delle prescrizioni giuridiche che riguardano il bilancio e, poi, dei suoi contenuti adottati con legge o con atto amministrativo».



Quando tale cognizione riguarda il bilancio degli enti locali, adottato in forma amministrativa, il potere di cognizione dell'atto giuridico bilancio (nella sua forma rendicontativa e programmatica) – a garanzia della sua effettività –

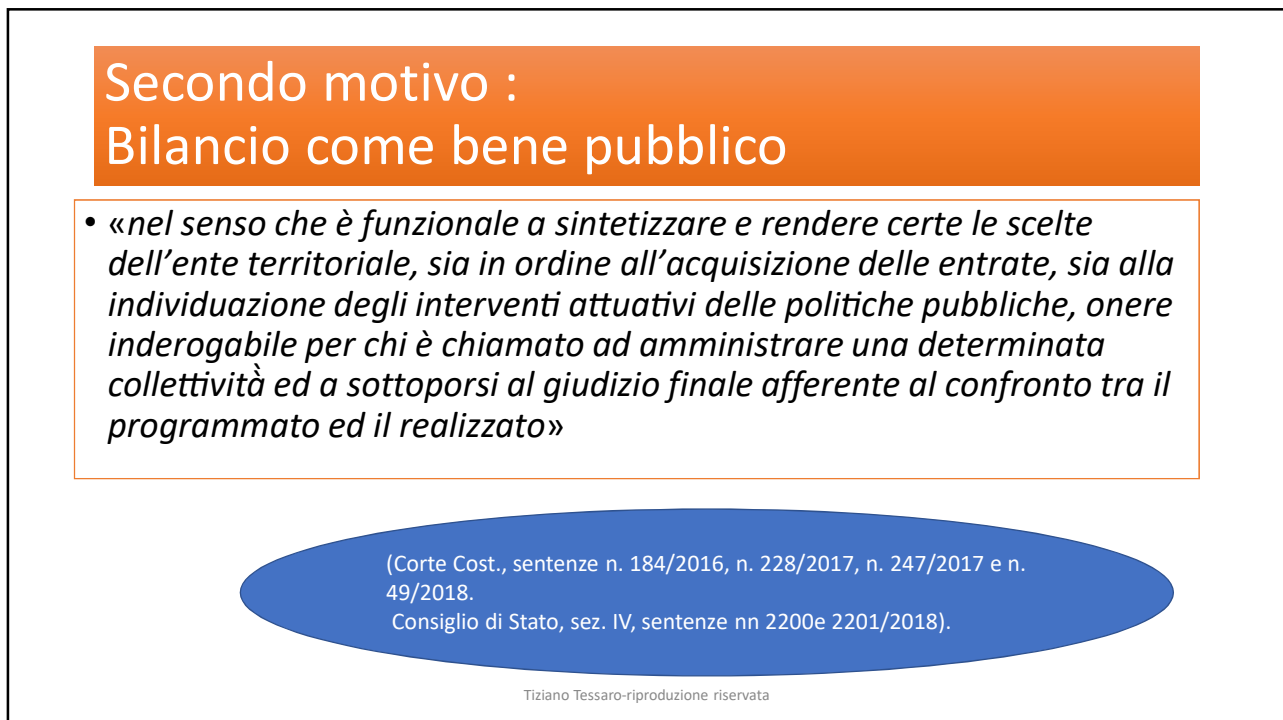
è presidiato dal "rimedio", del c.d. blocco della spesa.

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

66



67



68

## Terzo motivo:

il remittente , almeno nell'esercizio di parte delle proprie funzioni, svolge un'attività *sostanzialmente* giurisdizionale, riconoscibile per l'applicazione di un processo logico sillogistico



procedimento costruito in chiave contenziosa

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

69

La tesi che esclude la  
riconduzione del controllo  
nella attività giurisdizionale

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

Questa foto di Autore sconosciuto è concessa in licenza da CC BY-NC-ND

70

**1** E' la stessa Corte costituzionale a distinguere tra loro i «controlli di legittimità-regolarità» dalle «attribuzioni di natura giurisdizionale»

**controlli di legittimità-regolarità**

- a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL);
- b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL);
- c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL).

**attribuzioni di natura giurisdizionale**

- a) la giurisdizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione avverso le delibere della sezione regionale di controllo (art. 243-quater, comma 5, del TUEL);
- b) l'attività requirente della Procura regionale sulle cause del dissesto (art. 246, comma 2, del TUEL);
- c) l'accertamento delle responsabilità degli amministratori e dei revisori dei conti ai fini dell'applicazione delle ulteriori sanzioni amministrative (art. 248, commi 5 e 5-bis, del TUEL). [...]

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata Sentenza 18/2019

71

**2** sentenza n. 226 del 1976: criterio identificativo nell'*analogia*

**l'organo a quo**

- può non essere un giudice in senso proprio, purché si trovi in una «*situazione analoga*» a quella in cui si trova un qualsiasi altro giudice»;

**il procedimento**

- può non essere «un giudizio in senso tecnico-processuale», purché l'organo in discorso svolga in esso una «*funzione analoga* alla funzione giurisdizionale» («piuttosto che assimilabile a quella amministrativa», nella fattispecie trattata dalla sentenza n. 226);

**l'organo a quo**

- può anche non essere un giudice in senso proprio, purché sia dotato di garanzie di indipendenza «*analogamente* ai magistrati dell'ordine giudiziario».

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

72

# 3

## Le caratteristiche «giurisdizionali» dell'attività di controllo

### applicazione di un processo logico sillogistico

- In realta' vi è sempre, in qualsiasi sede e da parte di qualsiasi autorità, la messa in opera di un atto precettivo alla fattispecie concreta

### procedimenti in chiave contenziosa

- In realta', le caratteristiche del contraddittorio non sono esclusive solo dell'attività giurisdizionale

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

73



Le conseguenze ulteriori di ordine processuale (non affrontate dalla Corte)

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

74

## La categoria delle pronunce



Il problema dell'applicabilita' del codice di giustizia contabile

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

75



## I problemi aperti

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

76

## I problemi aperti

La qualificazione del controllo ex art 148 bis Tuel :

- anche questo ha natura di sentenza ?

Sopravvivenza della norma dell'art. 7, comma 7, della legge 131/2003?

- La sorte dei controlli collaborativi

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

77

Le ultime novità: reintroduzione del controllo preventivo di legittimità ?

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

78



## Conversione del Decreto legge 34/2019

- “un *interpello preventivo alla Corte dei conti, a cui le Pa si potranno rivolgere per un controllo di legittimità degli atti di approvazione dei contratti che valgono fra 150mila e un milione di euro*”?
- a “**tutte le stazioni appaltanti pubbliche**”, ossia anche a tutti gli enti locali?

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

79



Quale scenario per il  
controllo finanziario  
sugli enti locali

www.nipic.com BY ASSINSA

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

nipic2010091

80



## QUALE ACCEZIONE ORA VIGENTE DI “CONTROLLO” ?



verifica della  
regolarità  
dell'esercizio di  
una funzione



pilotaggio,  
guida,  
direzione

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

81

## Conclusioni finali



La differenza tra controllo e giurisdizione



Natura giuridica del controllo



Necessario approfondimento dottrinale (e non solo  
giurisprudenziale)



Ruolo dell'universita'



La tesi di Forti e la distinzione

Tiziano Tessaro-riproduzione riservata

82