

Gli effetti dei controlli nel federalismo fiscale*

di Antonio Leo Tarasco

Sommario: 1. I controlli nella dinamica centralismo-autonomia. - 2. I controlli della Corte dei Conti e della «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica». - 3. I controlli eseguiti dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (SIFIP).

1. *I controlli nella dinamica centralismo-autonomia*

Il tema del federalismo e del suo antecedente, il decentramento, è da sempre intimamente legato a quello del controllo. Il riconoscimento dell'autonomia a soggetti che insistono in un medesimo contesto territoriale, giuridico, amministrativo e, ancora per molti aspetti, finanziario, è ammissibile solo a condizione che esista un efficace sistema di controlli che valuti produzione e comportamenti normativi, amministrativi e di spesa dei singoli enti. In assenza di un momento di coordinamento unitario che si sviluppa anche attraverso i controlli, la nostra Repubblica cesserebbe di essere un *sistema*, per trasformarsi in un complesso formato da entità distinte e separate che assorbono, però, risorse dell'entità originaria e da cui mutuano determinati caratteri.

L'unitarietà dei controlli dei diversi enti che compongono la Repubblica è stata storicamente garantita dalla Corte dei Conti il cui ruolo è stato difeso dal Giudice delle leggi. Infatti, la necessità di valutare e controllare il sistema finanziario ed amministrativo italiano nel suo complesso, indipendentemente dal grado di autonomia di volta in volta riconosciuto a ciascun ente, rappresenta il motivo principale della sempre attuale decisione della Corte costituzionale 27 gennaio 1995, n. 29¹, che ha ricostruito il controllo

* Il presente scritto è destinato agli *Studi in onore di Gian Candido de Martin*.

¹ C. cost. 27 gennaio 1995, n. 29, e C. cost. 20 luglio 1995, n. 335 si trovano entrambe pubblicate in «Foro it.», 1996, I, pp. 1156 ss., dove sono annotate da G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei Conti davanti alla Corte costituzionale*, ivi, pp. 1158 ss., in «Giorn.

sulla gestione delle amministrazioni regionali eseguito dalla Corte dei Conti non già come l'attribuzione «di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un *compito essenzialmente collaborativo* posto al servizio delle esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate» e finalizzata alla realizzazione in ciascuna amministrazione pubblica, statale o locale che sia, del «modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza» (corsivo mio)².

In disparte la corretta interpretazione della tranquillizzante formula concepita dalla Corte e le riduttive letture del concetto di *controllo collaborativo*, in alcuni casi addirittura (fra)inteso come (inammissibile) controllo consociativo tra controllante e controllato, l'arresto giurisprudenziale esprime il valore *trans-statale* dei controlli della Corte dei Conti e, dunque, l'importanza del controllo in genere come essenziale termine di sintesi della dinamica *centralismo-autonomia*.

2. I controlli della Corte dei Conti e della «Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica»

Svolte tali considerazioni di ordine generale, bisogna verificare quale ruolo sia stato concretamente riconosciuto ai controlli nel processo attuativo del federalismo fiscale³ introdotto dalla legge 5

dir. amm.», 1995, p. 399, con note di G. Caianiello, V. Guccione, R. Perez, in «Regioni», 1995, p. 1067, con note di G. Pastori e G. Pitruzzella. Oltre che dagli autori citati, la sentenza è commentata altresì da M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei Conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in «Giur. cost.», 1995, pp. 321 ss., ed A. Corpaci, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma*, ivi, pp. 326 ss. In generale, sulla problematica dell'applicazione alle Regioni del sistema dei controlli previsti dalla legge n. 20/1994, si veda lo scritto di R. Arrigoni, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione delle Regioni a statuto ordinario*, in «Riv. amm. Rep. it.», 2001, pp. 565 ss.

Sui controlli collaborativi, oltre agli scritti citati, si vedano altresì F. Battini, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in «Giorn. dir. amm.», 2004, pp. 1253 ss.; F. Staderini, *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, in «Riv. C. conti», 2004, pp. 325 ss.; F. Pizzetti, *Il controllo collaborativo ed i rapporti con i controlli interni*, in «Riv. amm.», 2007, pp. 728 ss.; R. Arrigoni, *La legge finanziaria 2006 e il controllo diffuso di regolarità contabile*, ivi, pp. 791 ss.

² C. cost. n. 29/1995, cit., § 9.2.

³ Sul tema, tra i diversi contributi, si vedano G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, nonché in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2011; Id., *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero:*

maggio 2009, n. 42. Su tale specifico terreno, pur a fronte della veduta centralità dei controlli in ogni sistema autonomistico, l'analisi della legge n. 42/2009 e dei suoi decreti legislativi attuativi svela i suoi limiti proprio dal lato dei controlli.

Cominciando dall'esame della legge di delega, deve osservarsi come l'organismo principale preposto sia rappresentato dalla *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, composta dai «rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo», costituita nell'ambito della *Conferenza unificata Stato-Regioni-Città e autonomie locali*, ed operante come «organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica» (art. 5, legge n. 42/2009).

L'attribuzione alla predetta Conferenza, organo politico in quanto formato da rappresentanti di ogni livello istituzionale, di ogni potere in tema, tra l'altro, di definizione degli obiettivi di finanza pubblica e di loro verifica, di vigilanza sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento⁴, getta un'ombra sulle garanzie

del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in «Riv. Dir. Tributario», n. 1/2010, pp. 49 ss.; gli scritti di P. Carrozza, G. Campanelli, P. Passaglia, N. Lupo, G. D'Auria e F. Carotti, *L'attuazione dell'art. 119 Cost. e la legge delega sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42)*, in «Foro it.», 2010, V, pp. 1 ss.; G. Leone, *Per un federalismo competitivo e solidale*, in «Le istituzioni del federalismo», n. 3-4/2009, pp. 533 ss., nonché in *Scritti in memoria di Roberto Marrama*; L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge*, in «Federalismi», n. 16/2008 (www.federalismi.it); A. Morrone, *Verso il federalismo fiscale?*, in «Corriere giur.», n. 11/2008, pp. 1485 ss.; G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, Regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it. Si vedano, poi, le *Audizioni* di T. Groppi e G.C. De Martin tenute davanti alle Commissioni riunite Affari costituzionali, Bilancio e Finanze del Senato della Repubblica, il 12 novembre 2008, nell'ambito della *Indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'art. 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale*, consultabili sempre in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁴ Ai sensi del predetto art. 5, comma 1, legge n. 42/2009, la Conferenza: *a)* concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, verificando la loro attuazione ed efficacia, avanzando proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento; *b)* propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne verifica l'applicazione; *c)* verifica l'utilizzo dei fondi perequativi e dei fondi per gli interventi speciali e straordinari; *d)* assicura la verifica periodica del funzionamento del nuovo ordinamento finanziario di Regioni ed enti locali, ivi compresa la congruità dei tributi presi a riferimento per la copertura del fabbisogno standard; assicura la verifica delle relazioni finanziarie tra i livelli diversi di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; *e)* verifica la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali; *f)* promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di

della buona riuscita della riforma, preconstituendo «le condizioni per gestire con logiche politiche (*rectius*, partitiche), specialmente attraverso i controlli sulla gestione finanziaria degli enti, l'impianto del federalismo»⁵.

La caratterizzazione politica della Conferenza può intendersi, qui, nel senso deteriore del termine e, dunque, non nel senso genuino di semplice valutazione dei rappresentanti democratici, bensì (di esposizione al rischio) di *partitizzazione* delle decisioni ultime da cui dipende l'attuazione o il fallimento della riforma. Il rischio di politicizzazione partitica appare evidenziato non solo dalla composizione della Conferenza ma altresì dal suo funzionamento amministrativo. Ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. f), legge n. 42/2009, la Conferenza si avvale, infatti, della *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*⁶ quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie, che opera sempre sotto il *governo* della Conferenza unificata e, quindi, «con un doppio rapporto di dipendenza funzionale e politica, che impedirà – nella sostanza – al rigore della “tecnica” di prevalere sulle esigenze della “politica”»⁷. L'equilibrato contemperamento tra valutazioni tecniche e decisioni politiche sembra essere stato sacrificato sull'altare dell'esclusivo controllo dei partiti, ma nella deteriore accezione di mediazione transattiva e consociativa operata dalle variabili maggioranze politiche, che poche garanzie di neutralità di giudizio riesce a dare.

Nessun riferimento viene fatto dalla legge n. 42/2009 a forme di raccordo tra controlli esterni ed indipendenti della Corte dei Conti (o, per ipotesi, di altri dotati di analoghi requisiti) e quelli rimessi alla *Conferenza permanente*⁸. A meno di non intendere la mancata menzione dei controlli della Corte quale sua esclusione da qualsiasi funzione in materia (interpretazione che deporrebbe per

governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale, oggetto di confronto e di valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

⁵ G. D'Auria, *I controlli e le sanzioni*, in «Giorn. dir. amm.», 2009, pp. 844 ss., qui p. 846.

⁶ Istituita con D.P.C.M. 3 luglio 2009, e formata da trenta rappresentanti statali e trenta in rappresentanza di Regioni ed enti locali.

⁷ G. D'Auria, *op. loc. ult. cit.* Analogamente G. D'Auria si è espresso criticamente verso l'impianto dei controlli nella riforma sul federalismo fiscale nel successivo *I controlli e la Corte dei Conti alla fine del primo decennio del XXI secolo*, in «Riv. Corte Conti», 5, 2010, p. 214, p. 232 nonché, sempre stigmatizzando l'assenza di un raccordo tra la *Conferenza permanente* e la Corte dei Conti, in G. D'Auria, *L'«amministrazione» del federalismo fiscale*, in «Foro it.», 2010, V, pp. 23 ss., part. 28-29.

⁸ G. D'Auria, *L'«amministrazione» del federalismo fiscale*, cit., p. 29.

l'incostituzionalità della legge n. 42/2009 per contrasto con l'art. 100 Cost. che assegna alla Corte il ruolo di garante dell'equilibrio finanziario della Repubblica tutta, come insegnato da C. cost. n. 29/1995), certamente deve giudicarsi negativamente l'assenza finanche di qualsiasi momento di raccordo tra le valutazioni dei due organismi di controllo esterno, la Conferenza di cui all'art. 5 e la Corte dei Conti, assenza, peraltro, misteriosamente non stigmatizzata dalla Corte stessa in sede di audizione di propri rappresentanti per l'esame del d.d.l. n. 1117 (poi diventato legge n. 42/2009).

Esclusa o, meglio, non inclusa espressamente tra gli organismi di controllo esterno deputati al controllo del rispetto dei diversi parametri su cui si reggerà l'introduzione del federalismo fiscale, alla Corte è stato esplicitamente assegnato l'esclusivo ruolo di latore di dati ed informazioni che possono essere richiesti dalla *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, ai sensi dell'art. 3, comma 7, D.P.C.M. 3 luglio 2009; ruolo, peraltro, che la Corte dei Conti svolge in modo non esclusivo ma unitamente ad altri soggetti ugualmente tenuti a fornire informazioni alla predetta Commissione paritetica, insieme a «Ragioneria Generale dello Stato, ISTAT, ISAE, ISSIRFA ed altri enti o soggetti eventualmente individuati».

La degradazione del ruolo della Corte dei Conti nella delega del 2009 è evidente: da organo ausiliario del Parlamento a *banca dati e consulente tecnico* a servizio della Commissione ausiliaria della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica⁹. Sembra così assistersi ad una novellata dequotazione della Corte a

⁹ Degradazione funzionale che – mi si permetta di rilevare – è purtroppo confermata anche dal secondo decreto delegato della delega n. 15/2009 (d.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198) in cui il ruolo di garante effettivo dell'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari pubblici è stato inopinatamente affidato al giudice amministrativo in sede di giurisdizione esclusiva e di merito per la cognizione della relativa azione collettiva piuttosto che alla Corte dei Conti in sede di controllo e/o giurisdizionale.

Il dato conclusivo che si può ricavare in tema di controlli sull'attuazione del federalismo fiscale è l'assenza di un organismo di controllo esterno ed indipendente dal quale, evidentemente, i partiti non si sentivano garantiti. A meno che – nota G. D'Auria, *op. ult. cit.*, p. 850 – non si voglia interpretare l'esclusione del *controllore tecnico* come necessità politica di mantenere il controllo su un meccanismo «che coinvolge i diritti fondamentali dei cittadini, le loro prerogative di contribuenti e l'intero assetto della finanza pubblica». Interpretazione, questa, certamente plausibile ma che, dati gli italici precedenti, non lascia molte speranze. Eppure, il segreto del successo del sistema fortemente regionalistico già introdotto dai Padri costituenti e sviluppato con la riforma del Titolo V della Costituzione non può non consistere «in forti meccanismi di controllo sulla qualità della spesa pubblica e sull'efficienza amministrativa, con sanzioni effettive e assenza di "salvataggi" per le amministrazioni che sgarrano» (così M. Salvati, *Il federalismo delle clientele*, in «Corriere della sera», 4 gennaio 2010, p. 1).

«modesto organo amministrativo» già sottolineata dal Vicario agli inizi del Novecento...¹⁰. Più corretto sarebbe stato, forse, creare un nesso diretto tra la Corte e la Commissione permanente, in modo da evidenziare *in subiecta materia* il ruolo ausiliario della Corte rispetto ad un organo che rappresenta tutti i diversi soggetti della Repubblica (C. cost. n. 29/1995).

Alla predetta Conferenza permanente è anche assegnato il compito di valutare – sempre, può presumersi, con il rischio di seguire *logiche partitiche* – «l'opportunità di attivare il procedimento denominato *Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza* di cui all'art. 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42», secondo quanto previsto dall'art. 14, comma 1, lett. *d*), legge 31 dicembre 2009, n. 196, avvalendosi delle risultanze degli accertamenti ispettivi dei Servizi ispettivi di finanza pubblica (SIFIP) della Ragioneria generale dello Stato (RGS), di cui si parlerà nel successivo paragrafo.

In sintesi, l'aspetto critico della riforma del federalismo fiscale, nell'impianto della legge n. 42/2009, appare consistere nell'assenza di strumenti di controllo indipendenti nei confronti degli enti che non rispettino i parametri finanziari variamente stabiliti; assenza, questa, che evidenzia la patologica linea di continuità con altri settori ordinamentali e che non manca di essere colta anche da politologi pur non usi a sofisticate indagini giuridiche¹¹.

L'emarginazione delle funzioni di controllo della Corte dei Conti al di fuori del perimetro del federalismo fiscale sembra in buona parte confermata dal d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, che – nel determinare le misure sanzionatorie e premiali relativi a Regioni, Province e Comuni (ai sensi degli artt. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42) – tiene in non cale l'attività di *audit* della Corte, mentre ne esalta le funzioni tipicamente giurisdizionali di accertamento della responsabilità degli amministratori locali da cui solo conseguono determinati effetti giuridici.

Nella relazione di fine legislatura contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte

¹⁰ Mi riferisco al fondamentale studio di E. Vicario, *La Corte dei Conti in Italia*, Milano, 1925, p. 52.

¹¹ Il riferimento è all'editoriale di G. Sartori, *Le incognite del federalismo*, in «Corriere della sera», 15 aprile 2010, p. 1, il quale si domanda, a proposito del federalismo fiscale, se «esiste, o può esistere, una qualsiasi organizzazione senza punizioni. La Sicilia fa da gran tempo tutto quel che vuole, eppure non è mai punita. Altrove esistono i “commissariamenti”; ma andranno a scomparire. Negli Stati Uniti (un sistema federale serio) la città di New York può fallire; e proprio per questo non fallisce. Ma in Italia Palermo, Napoli, Catania, sarebbero libere, come meriterebbero, di fallire? Oppure costringeranno le banche delle quali si andranno ad impadronire, a fallire per loro?».

dalle Regioni durante la legislatura, ad esempio, viene, sì, richiesto di indicare gli «eventuali rilievi della Corte dei Conti» (art 1, comma 4, lett. *b*)), ma non una notizia di maggiore importanza, e cioè il modo in cui le Regioni si sono adeguate o meno rispetto ai predetti ed eventuali rilievi, in modo da verificare se e come le criticità lì rilevate siano state rimosse o meno e perché, sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 3, comma 64, legge finanziaria per il 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244), che completa il principio già contenuto nell'art. 3, comma 6, legge n. 20/1994¹².

Curiosamente, invece, tale specificazione viene sostanzialmente dettata in tema di controlli interni (la lett. *a*) prescrive che la relazione di fine legislatura contenga anche la descrizione del «sistema ed esiti dei controlli interni»); similmente, la successiva lett. *c*) dello stesso art. 1, comma 4, pretende che le Regioni indichino le «eventuali carenze riscontrate nella gestione degli enti comunque sottoposti al controllo della Regione, nonché degli enti del servizio sanitario regionale, con indicazione delle azioni intraprese per porvi rimedio». Le stesse disposizioni vengono dettate per l'ambito provinciale e comunale dall'art. 4 del d.lgs. n. 149/2011.

Anche il meccanismo di rimozione del Presidente della Giunta della Regione che versi nella situazione di «grave dissesto finanziario», per disavanzo sanitario, di cui all'art. 2, comma 1, d.lgs. n. 149/2011, trae origine non già da un'indagine di controllo della Corte ma da un processo per danno erariale, considerato che è il comma 2 dello stesso art. 4 a demandare alla Corte dei Conti l'accertamento «delle condizioni di cui al comma 1 e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale». Ne deriva che rimozione e successiva incandidabilità del Presidente della Giunta regionale costituiscono effetto di un giudizio di accertamento delle responsabilità degli amministratori locali (mediato da provvedimenti adottati da organi centrali) che per ipotesi nessun nesso potrebbe avere con i rilievi eventualmente formulati dalla Corte dei Conti in sede di controllo.

Confermativa di tale logica è la simmetrica disposizione contenuta nell'art. 6, comma 1, del d.lgs. n. 149 che, con riguardo alla

¹² «L'amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, adotta, entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alla Presidenza delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei Conti»: art. 3, comma 64, legge n. 244/2007. Sull'argomento, sia consentito rinviare a A.L. Tarasco, *Corte dei Conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Padova, 2012.

responsabilità politica del Presidente di Provincia e del sindaco per le medesime fattispecie di grave dissesto finanziario sopra viste (art. 2, comma 1), fa discendere l'incandidabilità decennale per gli incarichi di assessore, revisore dei conti ecc., dall'accertamento della responsabilità operato dalla Corte dei Conti, «anche in primo grado, di danni cagionati con dolo o colpa grave, nei cinque anni precedenti il verificarsi del dissesto finanziario», e tale dissesto sia considerato dalla Corte dei Conti «diretta conseguenza delle azioni od omissioni per le quali l'amministratore è stato riconosciuto responsabile». Anche per tale speculare fattispecie, nessun ruolo esplicito riveste l'eventuale attività di controllo svolta dalla Corte sugli equilibri finanziari dell'ente locale, se non nei limiti in cui, deve ritenersi, tali controlli abbiano in qualche modo alimentato il giudizio di responsabilità.

L'unica disposizione che collega espressamente le funzioni di controllo della Corte alla garanzia dell'equilibrio finanziario dell'ente locale è il secondo comma del predetto art. 6, d.lgs. n. 149/2011. Anche se non si applica alle Regioni, riferendosi esclusivamente a Comuni e Province, la norma affronta il problema del mancato seguito dato dall'ente locale ai rilievi formulati dalla Corte dei Conti in merito a «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazione degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario».

Ebbene, rispetto a rilievi eventualmente formulati dalla Corte dei Conti all'ente locale, la conseguenza dell'eventuale mancato adeguamento da parte dell'Amministrazione locale non consiste nell'attivazione di un meccanismo di controllo politico (da parte delle assemblee consiliari) quanto nell'innescarsi di una dinamica sanzionatoria indiretta (ad opera della *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* che ha per scopo proprio la promozione degli «eventuali interventi necessari» per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica: art. 5, comma 1, lett. a), legge n. 42/2009), o nella produzione di effetti giuridici diversi, quale la deliberazione coatta dello stato di dissesto finanziario da parte del commissario *ad acta* nominato dal prefetto.

Il meccanismo giuridico è certamente anomalo – secondo alcuni studiosi – in considerazione dell'automaticità del (grave) effetto in grado di produrre¹³: se mira a valorizzare le risultanze del con-

¹³ Così definisce il meccanismo di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011, F. Battini nell'*Osservatorio della Corte dei Conti*, in «Giorn. Dir. amm.», n. 1/2012, p. 96.

trollo della Corte dei Conti, finisce con il concepire il referto della Corte come foriero di un obbligo rispetto al quale sia possibile un «inadempimento» (in questi termini si esprime la norma in esame), recando con sé il rischio che se i contenuti di questo perdano i tipici connotati di raccomandazione rispetto a cui sono possibili plurime modalità di adeguamento, ed assumendo, invece, caratteri precettivi rispetto ai quali sarebbero concepibili unicamente in/adempimenti.

Sotto altro angolo di visuale, però, non può obliterarsi che il descritto meccanismo giuridico è stato dettato dal legislatore per rimediare agli effetti distorsivi dovuti alla soppressione dei CORECO ai quali il combinato disposto degli artt. 246 e 247 TUEL del 2000 affidava la deliberazione dello stato di dissesto finanziario degli enti locali, mediante nomina di un commissario *ad acta*, in sostituzione dei consigli degli enti locali riluttanti ad assumersi tale grave responsabilità amministrativa e politica, con impropria traslazione degli oneri conseguenti sulle successive compagini amministrative¹⁴.

La norma introdotta nel d.lgs. n. 149/2011 cerca, così, di valorizzare i referti della Corte dei Conti affidando ai consigli degli enti locali un ruolo necessario ma non determinante ove si debba deliberare lo stato di dissesto finanziario. Si perviene, così, ad una presa d'atto obbligatoria dell'ente locale rispetto agli inviti della Corte dei Conti ad adottare le misure correttive rese necessarie dalle eventuali irregolarità finanziarie riscontrate, fino a giungere, nei casi più gravi, alla deliberazione del dissesto «ordinata» dal prefetto proprio a se-

¹⁴ Deve in ogni caso ricordarsi che gli artt. 246 e 247 TUEL del 2000 già non trovavano più applicazione per effetto di quanto disposto dall'art. 31, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Sulle condizioni per la deliberazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale e per il carattere vincolato di questa in presenza dei presupposti di fatto indicati dal TUEL, si veda Cons. Stato, sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143, in www.giustizia-amministrativa.it, secondo cui «la decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è [...] frutto di una scelta discrezionale dell'ente, rappresentando piuttosto una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge, la "valutazione", richiamata dall'art. 246, riguarda soltanto le cause che hanno determinato la situazione di deficit finanziario economico (e costituisce il presupposto logico-giuridico del procedimento di risanamento della riorganizzazione dell'ente e della corretta impostazione delle indispensabili analisi finanziarie ed organizzative per addivenire alla adeguata definizione del nuovo bilancio stabilizzato) [...]. Da ciò discende poi che il sindacato giurisdizionale sulla delibera di dichiarazione di dissesto dell'ente locale è necessariamente incentrato sulla verifica del corretto esercizio del potere (di azione) in ordine all'accertamento dei presupposti di fatto previsti dalla legge, non potendo consentirsi al giudice amministrativo alcun valutazione delle scelte operate (ovvero non operate) per eliminare o ridurre i servizi non essenziali per evitare o limitare lo stato di deficit finanziario (C.d.S., sez. V, 17 maggio 2006, n. 2837)».

guito di valutazione dei risultati del controllo eseguito dalla Corte e del successivo comportamento dell'ente locale.

Se tale è, all'evidenza, la genesi della disposizione, deve precisarsi ch'essa non introduce una nuova forma di controllo della Corte dei Conti mirando, al contrario, a valorizzare e funzionalizzare ulteriormente quelle già previste nell'ordinamento (legge n. 131/2003, art. 7, commi 7, 8 e 9; legge n. 266/2005, art. 1, commi 166 ss.) e che prevedono, come noto, un «dialogo» con le assemblee rappresentative nonché una forma di raccordo tra controlli interni ed esterni (in tal senso, è l'art. 198-*bis* del TUEL) al fine di garantire il necessario coordinamento della finanza pubblica.

Ne deriva che l'utilizzazione del referto della Corte al fine di provocare, se del caso, quale *extrema ratio*, la deliberazione dello stato di dissesto dell'ente locale, può avvenire anzitutto attraverso il cd. *controllo-monitoraggio* di cui all'art. 1, comma 166 della legge n. 266/05, che si conclude con delibere contenenti pronunce specifiche per le gravi irregolarità riscontrate, e sollecitano gli enti ad adottare provvedimenti autocorrettivi al fine di rimuovere le criticità riscontrate¹⁵.

Anche le verifiche sulla sana gestione di cui all'art. 7 della legge n. 131/2003 possono servire all'attuazione dell'art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011, «grazie alla approfondita istruttoria che ne caratterizza l'indagine e alla naturale previsione di misure correttive, all'esito delle quali saranno formulate le valutazioni ai fini dell'applicazione della nuova norma»¹⁶. Con esse si accerta il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma, rilevando comportamenti difformi dalla vigente normativa in materia di contabilità pubblica, come le disposizioni

¹⁵ Sull'interpretazione ed applicazione della disposizione, si veda C. conti, sez. reg. Toscana, 27 settembre 2011, del. n. 204/2011/INPR, recante *Prime linee di orientamento ai fini dell'adempimento di cui all'art. 6 comma 2 del d.lgs. 149/2011*, in www.corteconti.it, ed annotata da F. Battini, in «Giorn. Dir. Amm.», n. 1/2012, p. 96.

Secondo la delib. n. 204/2011/INPR della Corte dei Conti, in particolare, già in sede di esame dei questionari dei bilanci 2011 o delle verifiche sulla sana gestione pendenti, «le deliberazioni approvate saranno accompagnate, nei casi più gravi, dalla esplicita richiesta di misure correttive il cui rispetto sarà oggetto di valutazione ai fini dell'applicazione della nuova norma. In sede di controllo-monitoraggio, le misure correttive troveranno la loro naturale scadenza al termine dell'istruttoria condotta in riferimento al successivo controllo monitoraggio (trattasi di un intervallo temporale di circa 5-6 mesi, ritenuto congruo). L'esito di quest'ultimo comprenderà anche le risultanze delle misure correttive adottate dall'ente (con separata deliberazione) ed investirà direttamente l'ente in relazione alle sole criticità oggetto di pronuncia, nonché l'organo di revisione in relazione al questionario del monitoraggio».

¹⁶ C. conti, sez. reg. Toscana, del. n. 204/2011/INPR, cit., p. 4.

del TUEL del 2000 ed i principi contabili emanati dall'*Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali*.

3. I controlli eseguiti dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (SIFIP)

Oltre alla Corte dei Conti, l'altro organo deputato a svolgere gli accertamenti in materia di attuazione del federalismo fiscale è rappresentato dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (SIFIP) incardinati presso la Ragioneria generale dello Stato (RGS) del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF)¹⁷: rispetto al fine del coordinamento della finanza pubblica perseguito dallo Stato (art. 117, comma 3, Cost.)¹⁸, l'attività ispettiva dei SIFIP è preparatoria e strumentale¹⁹, atteso il carattere unitario della finanza pubblica e l'esigenza del suo controllo complessivo²⁰.

In particolare, gli accertamenti da essi svolti per «rilevare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica» (art. 14, comma 1, lett. d), terzo periodo, legge n. 196/2009) sono trasmessi alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza

¹⁷ Sugli organismi ispettivi ed i loro non efficaci poteri, sia consentito rinviare a A.L. Tarasco, *Il problema dell'efficacia dei controlli ispettivi esterni*, in «Nuove autonomie», n. 1/2010, pp. 165 ss., nonché in A. Contieri, F. Francario, M. Immordino e A. Zito (a cura di), *L'interesse pubblico tra politica e amministrazione*, Napoli, 2010, vol. II, pp. 359 ss. (in internet, il contributo è consultabile in www.amministrazioneincammino.luiss.it), ed ivi ulteriori richiami bibliografici.

¹⁸ In argomento, si vedano, esempio, gli scritti pubblicati nel «Foro it.», 2010, V, pp. 1 ss. sul tema, appunto, della *Attuazione dell'art. 119 Cost. e legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42)*.

¹⁹ Principio da ultimo ribadito da C. cost. 22 dicembre 2010, n. 370 (in «Foro it.», 2011, I, p. 1630, con nota di G. D'Auria, *Coordinamento finanziario, autonomia regionale e funzioni di controllo del ministero dell'economia*, ivi, p. 1632, nonché in «Giorn. Dir. Amm.», n. 6/2011, p. 627, con nota di F. Di Cristina, pp. 627 ss.) richiamandosi a quanto già affermato da C. cost. n. 376/2003, secondo cui «il coordinamento finanziario può richiedere, per la sua stessa natura, anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo: onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima, di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione. Il carattere «finalistico» dell'azione di coordinamento esige che al livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì i poteri puntuali eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali sub-statali – possa essere concretamente realizzata».

²⁰ Sul carattere unitario della finanza pubblica, oltre alla fondamentale e già richiamata C. cost. n. 29/1995, si veda pure C. cost. 6 luglio 2006, n. 267, in «Foro it.», 2006, I, p. 31 che, conformemente a C. cost. n. 370/2010, ha affermato la legittimità degli interventi ispettivi statali (nella specie, della Ragioneria generale dello Stato) sulle Regioni ed i loro enti strumentali.

pubblica²¹ affinché possa valutare l'opportunità di attivare il procedimento denominato «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» di cui all'art. 18 della legge 5 maggio 2009, n. 42. Ciò significa che eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica causati sia da Regioni che da enti locali territoriali, una volta rilevati dai SIFIP, formeranno oggetto di valutazione essenzialmente politica da parte dell'organismo previsto dall'art. 5, comma 1, lett. *a*), legge n. 42/2009, e che concorre alla definizione delle procedure per accertare quegli stessi scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, anche promuovendo «l'attivazione degli eventuali interventi necessari» per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, ed in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza definita dallo stesso art. 18, legge n. 42/2009²².

La disposizione della legge di riforma della contabilità pubblica attribuisce ai Servizi ispettivi della RGS «un essenziale ruolo preliminare», strumentale anche al fine del reperimento delle informazioni utili ad assicurare il perseguimento degli obiettivi e il coordinamento della finanza pubblica da parte dell'apposita conferenza permanente²³.

Da tale finalizzazione dei Servizi ispettivi rispetto allo scopo di contribuire a garantire il coordinamento unitario della finanza pubblica deriva anche il carattere fondamentale della relativa potestà ispettiva, consistente, secondo la più recente giurisprudenza costituzionale, sia nel rispetto dell'autonomia finanziaria di entrata e spesa delle Regioni che nella necessaria finalizzazione dell'attività rispetto alla raccolta di dati e informazioni utili al perseguimento delle finalità di coordinamento della finanza pubblica. Infatti, «quando le verifiche ispettive dovessero evidenziare elementi di illegittimità ovvero significativi scostamenti rispetto alle esigenze di

²¹ Si ricorda comunque che, ai sensi dell'art. 5, comma 1, lett. *a*), legge n. 42/2009, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica «concorre alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento; concorre alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica e promuove l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto di tali obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza di cui all'art. 18; verifica la loro attuazione ed efficacia; avanza proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; vigila sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento».

²² Definito dall'art. 18, legge n. 42/2009, come la «convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo», nonché il «percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione».

²³ C. cost. n. 370/2010, cit., p. 1632 (§ 3.4).

finanza pubblica, esse costituirebbero la base sulla quale innestare le procedure appositamente contemplate dalla Costituzione, dalla disciplina legislativa sulla finanza pubblica e sul federalismo e dalla normativa relativa alla Corte dei Conti»²⁴.

Il ruolo servente dell'accertamento dei SIFIP rispetto all'attivazione della conseguente procedura del «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza» appare, però, assai mortificato dall'elevato tasso di discrezionalità politica che presiede all'attivazione di siffatto Piano, al punto tale da indurre a chiedersi a cosa mai – ed in quali casi – servirà in concreto il referto dei SIFIP rispetto al ristabilimento degli obiettivi non raggiunti da parte dei diversi enti. Si pensi, infatti, che se da un lato l'art. 14, comma 1, lett. *d*), legge n. 169/2009 stabilisce che è la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (cui sono indirizzati i referti) a «po[ter] valutare l'opportunità di attivare il procedimento» del «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», dall'altro l'art. 18, legge n. 42/2009, a proposito delle attribuzioni della predetta Conferenza, precisa che questa si occupa esclusivamente del «monitoraggio» degli scostamenti dagli obiettivi assegnati ai diversi enti pubblici territoriali, mentre l'attivazione del Piano di cui all'art. 5 spetta allo Stato ma solo «previa intesa in sede di Conferenza unificata» e comunque «limitatamente agli enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante».

In sintesi, l'attivazione della procedura del «Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza», ancorché formalmente attivata dallo Stato – ossia dal Governo statale – prevede una prima fase di istruttoria ispettiva da parte dei SIFIP ed un momento di valutazione politica svolto prima dalla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica e poi dalla Conferenza unificata. Tra i parametri per la corretta valutazione politica dell'opportunità di attivare il Piano di cui sopra, inoltre, la legge sul federalismo fiscale del 2009 esclude espressamente che gli enti che presentino i minori scostamenti nei costi per abitante possano essere destinatari del «Piano», dal momento che soltanto gli «enti che presentano i maggiori scostamenti nei costi per abitante» saranno oggetto di siffatta procedura; procedura che, ad ogni modo, pur se attivata dopo la complessa *istruttoria tecnica* (a cura dei SIFIP) e *politica* (da parte della Conferenza permanente per il

²⁴ C. cost. n. 370/2010, cit., p. 1632 (§ 3.5).

coordinamento della finanza pubblica e, quindi, della Conferenza unificata), comporta unicamente un accertamento delle «cause degli scostamenti» e la determinazione delle «azioni correttive da intraprendere». Un effetto, questo, che sembra – se non proprio inutile – quanto meno privo di qualsiasi proporzione rispetto alla complessità del procedimento politico-amministrativo sottostante; e ciò soprattutto ove si ponga mente al fatto che nei confronti delle Regioni la verifica degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica costituisce l'unica forma di controllo che i Servizi ispettivi della RGS possono svolgere.

Dalla breve analisi svolta, emerge chiaramente come la funzione di controllo sia trascurata nel processo di federalismo fiscale nonostante la sua essenzialità.

In particolare, il ruolo della Corte dei conti è valorizzato prevalentemente con riguardo alle funzioni di accertamento della responsabilità degli amministratori pubblici mentre in scarsa considerazione è tenuta l'attività di controllo sotto il profilo del seguito delle osservazioni della Corte rispetto alle misure premiali o sanzionatorie da adottare verso gli enti locali, con ciò da un lato contraddicendo lo Statuto generale dei controlli sulla gestione della Corte dei conti (art. 3, comma 6, legge n. 20/1994) ma dall'altro rassicurando amministratori e dipendenti pubblici circa la sostanziale inoffensività dei controlli medesimi intorno ai provvedimenti da adottare (e ciò vale soprattutto per gli enti regionali cui non si applica l'art. 6, d.lgs. n. 149/2011).

Per quanto concerne, invece, i controlli dei SIFIP svolti dalla Ragioneria generale dello Stato per rilevare gli scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, *ex art. 14, comma 1, lettera d), legge n. 196/2009*, il loro effetto è decisamente modesto rispetto alla complessità dell'Istruttoria svolta.