

# **CONTROLLO DI LEGITTIMITA', CONTROLLO "COLLABORATIVO" E AZIONE INQUIRENTE DELLE PROCURE**

(pubblicato sul Giornale di diritto amministrativo n. 5/2005)

*di Francesco Battini*

**Le riforme degli anni Novanta e la giurisprudenza costituzionale avevano reso chiara, seppur con residue aree di commistione, la distinzione funzionale e organizzativa, all'interno della Corte dei conti, tra controlli di legittimità su atti, controlli sulla gestione ed azione inquirente in tema di responsabilità. Una tendenziale confusione di ruoli e regole può oggi provenire da disposizioni di legge statale che obbligano le pubbliche amministrazioni, comprese quelle regionali e territoriali, a inoltrare alla Corte intere categorie di atti, con il rischio di riprodurre forme surrettizie di controllo di legittimità su atti, non più proponibili in materia di autonomie, ovvero far supporre, a carico delle Sezioni regionali di controllo, attività aggiuntive finalizzate anche all'alimentazione dell'azione inquirente delle Procure. In tale contesto, sono qui commentate sia la sentenza n. 64 del 2005 della Corte costituzionale, sia la deliberazione n. 6 del 2005 delle Sezioni riunite, in sede di controllo, della Corte dei conti.**

1. **Premessa.** 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.

Non intendo suscitare polemiche specificando quale fu il consigliere maggiormente ringraziato; voglio solo rilevare ch'era stato sin dall'inizio evidente al sovrano che i tre incaricati avrebbero e avevano esercitato funzioni diverse, tutte, più o meno direttamente, tutelative dei propri interessi, ma aventi ad oggetto: nel primo caso la legittimità di singoli atti, nel secondo l'idoneità di alcuni comportamenti a produrre colposamente un danno patrimoniale, nel terzo la correttezza e sanità della gestione, complessivamente considerata.

Questo scritto si propone di verificare se una simile distinzione ontologica sia ancora percepibile, o se lo storico e peculiare concentrarsi, in Italia, delle tre diverse funzioni in capo ad un'unica istituzione (la Corte dei conti) non abbia invece condotto, in passato, e/o non rischi di condurre oggi ad un pernicioso rimescolamento dei ruoli e delle regole.

E' soprattutto in questa chiave che si intendono commentare sia le due pronunce che precedono (Corte costituzionale n. 64 del 2005 e Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede di controllo, n. 6/2005), sia, a monte, la tipologia delle disposizioni legislative prese dalle stesse in considerazione che, con preoccupante frequenza, sanciscono l'obbligo delle autonomie regionali e territoriali, nonché delle amministrazioni pubbliche, di trasmettere o comunicare alla Corte dei conti (o alle Procure, ovvero alle strutture che effettuano il controllo sulla gestione) alcune intere categorie di atti.

**2. I confini teorici.** Ove ci si riferisca ad un passato non troppo remoto, le distinzioni tra funzione giurisdizionale e funzioni di controllo della Corte, nonché, nell'ambito di quest'ultime, tra controlli di legittimità su singoli atti (di norma preventivi) e controlli (necessariamente successivi) su complessive gestioni appariva in teoria chiara, ma era nel concreto inquinata da importanti contraddizioni.

La Costituzione distingue invero nettamente, nell'ambito delle attribuzioni della Corte dei conti, sia tra "controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo", e controllo "successivo sulla gestione del bilancio dello Stato"<sup>1</sup>; sia, a maggior ragione, tra controllo e funzioni giurisdizionali della Corte in tema di contabilità pubblica, funzioni esplicabili su impulso delle Procure. A livello organizzativo, mentre la Procura generale da sempre fruiva di autonoma collocazione (con specifiche qualifiche dei magistrati addetti), un'apposita struttura, distinta dagli Uffici di controllo preventivo di legittimità, era adibita alla predisposizione della sentenza di "parificazione" del rendiconto generale dello Stato e dell'annessa relazione al Parlamento. A livello dottrinario, in un contesto culturale e legislativo che privilegiava i controlli di legittimità su atti (e li estendeva ben oltre il riferimento costituzionale agli atti del governo), quest'ultimi erano ritenuti volti a garantire l'integrità dell'ordinamento giuridico, laddove i controlli successivi, in particolare quello previsto sulla gestione del bilancio dello Stato, si riconoscevano finalizzati ad agevolare la funzione primigenia e istituzionale del Parlamento, fornendo ai rappresentanti del popolo i mezzi tecnici per valutare la regolarità e la proficuità della gestione, ad opera del governo e dell'amministrazione, delle risorse rastrellate con la leva fiscale.

Si insegnava, poi, che la natura magistratuale dell'organo, e l'esperienza che i suoi componenti accumulano, tramite il controllo, in ordine alle funzioni amministrative, giustificavano l'attribuzione alla Corte dei conti di attribuzioni giurisdizionali in materia di responsabilità (e nelle altre specificate dalla legge). La Procura generale della Corte, analogamente al pubblico ministero presso i giudici ordinari, garantiva l'esercizio dell'azione di recupero dei danni erariali, con obbligo di promuoverla a fronte di una *notitia criminis* comunque acquisita.

**3. Gli originari e superati motivi di confusione tra tipologie di controllo.** Le linee di demarcazione, come si è detto, erano peraltro più sfumate.

Ostava alla distinzione tra le due tipologie di controllo non tanto la considerazione che l'organo della Corte competente a parificare il rendiconto generale dello Stato e ad estendere l'annuale relazione al Parlamento erano le Sezioni riunite, largamente composte da magistrati del controllo preventivo<sup>2</sup>; ma quella, soprattutto, che la parificazione del rendiconto presupponeva attività degli uffici di controllo preventivo<sup>3</sup>, mentre anche la relazione generale al Parlamento, almeno in epoca iniziale, prima ch'essa avesse la forza di camminare con le proprie gambe, si limitava a riassumere

---

<sup>1</sup> Anche la disposizione sul controllo preventivo si riferisce ad atti dello Stato. E' altresì previsto dalla Costituzione, come si vedrà, che la Corte dei conti partecipi al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

<sup>2</sup> Si dirà poi del ruolo in tale sede svolto anche dalla Procura.

<sup>3</sup> Registrazione dei decreti di accertamento dei residui (DAR), nonché, fino ai tempi più recenti, controllo della Corte sugli atti comportanti impegno e sui titoli di spesa.

e riordinare le segnalazioni provenienti dal controllo preventivo. Prevalse pertanto l'opinione, almeno sino alle riforme degli anni novanta, che il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato altro non fosse, e potesse essere, che una proiezione o un effetto di secondo grado (referto) del controllo di legittimità su atti. E si affermò a tutte lettere che, ove non vi sia sanzione, come nel controllo successivo (da qualcuno però denominato controllo-referto), non vi è vero controllo.

Tali affermazioni, che oggi possono a vario titolo ritenersi superate<sup>4</sup>, sembrarono a qualcuno sin dall'origine contraddette da alcune leggi successive alla Costituzione, introduttive di controlli successivi sulla gestione privi di "flirtaggi" con controlli preventivi e/o di legittimità su atti. Ma al pericolo si ovviò attraverso congiunti sforzi interpretativi: a fronte della legge n. 259 del 1958, che così letteralmente modellava il controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato, la Corte costruì apparentemente dal nulla, ma con l'ausilio di un parere del Consiglio di Stato, un aggiuntivo controllo di legittimità su singoli atti (della vicenda si tornerà a parlare); e alle prime verifiche affidate alla Corte, nel 1981, sulla gestione di enti locali territoriali fu addirittura negata da parte della Corte costituzionale, che così ritenne di potersi pronunciare per la costituzionalità della norma, la qualifica di "controllo".

Prima di far cenno di ulteriori fattori che ancor oggi sfumano parzialmente la distinzione tra controlli di legittimità e controlli sulla gestione - e prima di esaminare, anche, il problema dei rapporti tra controllo e azione inquirente delle Procure - è utile avvertire che una svolta decisiva si è in materia verificata con la riforma del 1993-1994 e, soprattutto, con l'attribuzione alla Corte dei conti di funzioni di controllo successivo estese alla gestione di tutte le amministrazioni pubbliche, ivi comprese quelle regionali e degli enti locali territoriali.

La legge n. 20 del 1994, ha da un lato sfoltito il novero dei controlli preventivi di legittimità su atti, suggerendo alla Corte, appositamente dotata di poteri di auto-organizzazione, un ridimensionamento dei relativi apparati (e un potenziamento contemporaneo di separate strutture di controllo successivo<sup>5</sup>); e, dall'altro, assoggettando al controllo successivo stesso anche la gestione di enti costituzionalmente autonomi, nei cui confronti non erano ipotizzabili controlli di legittimità su atti (al di fuori di quelli all'epoca previsti dalla Costituzione ed oggi anch'essi soppressi), ha consentito agli studiosi ed agli addetti ai lavori di approfondire le finalità e le caratteristiche del controllo successivo.

**4. Le caratteristiche del controllo successivo sulla gestione.** Esaminato *in vitro*, previa depurazione da ogni legame con i controlli di legittimità su atti e da finalità caratterizzanti altre funzioni (come la ricerca di possibili ipotesi di danno erariale), il controllo successivo si è così riscoperto e confermato strumento istituzionalmente ausiliario degli organi elettivi che

---

<sup>4</sup> Prima delle decisive innovazioni apportate dalla legge n. 20 del 1994, delle quali si farà rapido cenno nel testo, il percorso di riequilibrio tra le due tipologie di controllo e di "affrancamento" del controllo sulla gestione fu consentito dalla crescita di importanza e prestigio della Relazione annuale al Parlamento, cui si affiancarono altre funzioni di ausilio della Corte al Parlamento (referti su iniziativa della Corte, audizioni parlamentari su specifici problemi e/o sulla manovra di bilancio, referti periodici sulla copertura delle leggi di spesa etc.), nonché, per comparazione anche con gli ordinamenti stranieri, dall'obsolescenza dei controlli preventivi, in parte sopperibili con l'uso dell'informatica e in parte duplicativi di altri controlli.

<sup>5</sup> Nell'art. 1 del regolamento emanato in materia di organizzazione degli uffici di controllo, le strutture relative della Corte sono immediatamente distinte tra apparati di controllo preventivo e apparati di controllo successivo, seppur con qualche sbavatura, dal momento che alle Sezioni regionali di controllo, pur dopo l'avvento della legge n. 131, che tali organi ha finalizzato ad un controllo successivo sulla gestione svolto in rapporto di stretta ausiliarità con gli organi elettivi del mondo delle autonomie, restano aggiuntivamente affidate funzioni attinenti a controlli di legittimità su atti. Tali controlli non riguardano atti delle autonomie e non mettono pertanto in moto meccanismi di "attrazione" teoricamente distorsivi del controllo "collaborativo"; ma essi pesano non poco sull'operatività complessiva delle Sezioni regionali, messa ulteriormente in crisi dalla penuria di personale e dai tagli di spesa imposti dalle manovre governative.

rappresentano lo Stato o le altre comunità territoriali, nella prospettiva, prevalentemente, dell'approvazione "parlamentare" dei rendiconti. Esito e misura del controllo stesso è dunque un referto, diretto all'organo rappresentativo, ma utile anche agli organi di governo ed alle amministrazioni, che, lungi dall'essere ricaduta di controlli su atti, semmai di questi può avvalersi, come anche dei risultati dei controlli interni, al fine esclusivo di porre l'ente interessato in grado di adottare i rimedi e le contromisure reputate opportune.

La Corte costituzionale, chiamata in particolare a valutare la costituzionalità della legge n. 20 del 1994, ha avuto modo di affermare che il controllo successivo dalla stessa disciplinato deve ritenersi "collaborativo", e non limitativo dell'autonomia tutelata di cui fruiscono Regioni ed enti territoriali. Ha tenuto conto che la legge pone ad oggetto delle valutazioni della Corte anche la "legittimità e regolarità" della gestione, oltre che il rispetto dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità, ma ha negato che ciò possa confondersi con controlli di legittimità su singoli atti<sup>6</sup>, semmai rilevando che la legge consente, come già prevedeva l'art. 15 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, di comunicare all'ente, in ogni momento, le irregolarità eventualmente rilevate.

Tali essenziali caratteristiche e finalità sono state ribadite e perfezionate, come si vedrà, dalla recente legge di attuazione costituzionale n. 131 del 2003 e devono ritenersi proprie del controllo successivo in sé, non soltanto di quello svolto sulla gestione delle istituzioni autonome. Ma a chi si chieda oggi se la recente evoluzione dei sistemi elettorali e dei rapporti tra governi e organi elettivi non abbia pregiudicato il ruolo di uno strumento tecnico destinato proprio ad inserirsi negli spazi istituzionali tra indirizzo politico e controllo democratico, può ricordarsi che, più a monte ancora del rapporto di ausiliarità ricordato, si colloca quella che è la radice non soltanto di tutti i controlli, ma anche di tutti i sistemi contabili, e cioè la trasparenza gestionale.

Tale ulteriore finalità direttamente attiene alle garanzie dei cittadini, più che all'informato funzionamento degli organi elettivi, e tanto più esige valutazioni neutrali, da parte di organi indipendenti, quanto più il compattamento delle maggioranze restringe l'ambito effettivo del controllo parlamentare e l'investitura elettorale coinvolge anche il capo dell'esecutivo.

E' nelle tavole fondative della democrazia, d'altra parte, che la vera (seppur eventuale) "sanzione" di un controllo così finalizzato debba ricercarsi nei meccanismi di rappresentanza politica. Può ancora aggiungersi, con una punta di vanità corporativa, che dovrebbero essere i cittadini (e, se non essi, i posteri che vorranno eventualmente conoscere al di là delle rappresentazioni mediatiche), ad essere grati a chi espone, *super partes*, i risultati della gestione delle risorse pubbliche, così come grato ad un suo consigliere fu il sovrano dell'apologo che ho scherzosamente ricordato in apertura.

**5. I rapporti tra controllo e azione delle Procure.** Nell'occasione ricordata (sentenza n. 29/1995), la Corte costituzionale ha tracciato confini non solo tra controlli di legittimità su atti e controlli (successivi) sulla gestione, per l'appunto definiti collaborativi, ma anche tra controlli collaborativi ed azione inquirente delle Procure, a tale proposito affermando che "la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (...) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione prima indicati, pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione".

---

<sup>6</sup> Sui rapporti tra controlli successivi sulla gestione e controlli di legittimità su singoli atti è poi tornata la giurisprudenza costituzionale (n. 335/95) per assimilare i controlli di legittimità a giudizi (a fini di elevazione di questioni di costituzionalità) e quelli successivi e gestionali a valutazioni basate prevalentemente su canoni non giuridici.

Vale la pena di anticipare subito, al riguardo, che la frase successiva<sup>7</sup>, sunteggiata con qualche incertezza nella deliberazione n. 6/2005 della Corte dei conti, intende legittimare azioni di responsabilità attivate dal Procuratore sulla base di referti provenienti dal controllo, ma è ben lungi dal supporre o legittimare attività delle strutture di controllo successivo finalizzate alla ricerca, in vista di segnalazioni alla Procura, di comportamenti apparentemente dannosi.

In materia di commistione tra controlli successivi e azione delle Procure qualche problema s'era in verità già profilato perché al giudizio di parificazione del rendiconto generale, che comporta anche il varo della relazione "generale" (nella quale maggiormente e più direttamente si estrinseca il rapporto di ausiliarità tra Corte e Parlamento nazionale), da sempre partecipa<sup>8</sup> il Procuratore generale. Quest'ultimo, a ben vedere, poco o nulla ha a che fare con il giudizio sul rendiconto e ancor meno con la relazione delle Sezioni riunite. Ma la sua requisitoria, che ovviamente si sofferma sugli "oggetti in disordine", non ponendosi finalità collaborative<sup>9</sup>, sottrae inevitabilmente spazio mediatico ed istituzionale al referto delle Sezioni riunite.

Ma queste sono più beghe interne che problemi effettivi<sup>10</sup>. Il problema semmai nasce, come anticipato, dalla possibile "alimentazione" dell'azione inquirente attraverso gli strumenti del controllo.

I profili da tener presenti sono, da un lato, l'obbligo che grava su tutti i pubblici funzionari di segnalare alla Procura della Corte le fattispecie di possibile danno erariale; dall'altro l'esigenza che il controllo sulla gestione conservi la sua propria e assai diversa finalizzazione. Ma un terzo aspetto da considerare riguarda la difficoltà di valutare se e quando sorga l'obbligo della segnalazione, visto che l'azione di responsabilità presuppone non soltanto un danno erariale (difficile, in qualche caso, da percepire: si pensi al danno arrecato all'immagine dell'amministrazione), ma anche il dolo o la colpa grave di un ben individuato agente; valutazioni che non fanno carico agli addetti al controllo sulla gestione e che, comunque, possono talora emergere dall'esercizio concreto del controllo, non da esami superficiali o delibazioni cartacee preliminari al controllo.

Il problema, in ogni caso, non ha suscitato in passato molte discussioni nell'ambito della Corte, e si riteneva che la Procura potesse, ovviamente, trarre elementi di informazione dalla lettura delle relazioni provenienti dal controllo (e su tale base avviare sue proprie istruttorie); e che gli organi di controllo potessero, se del caso, inviare i propri referti alla Procura con espressa sottolineatura di aspetti passibili di valutazione specifica. Si sottintendeva, tuttavia, che la segnalazione dovesse riferirsi ad ipotesi di accertata irregolarità, in relazione alle quali l'esercizio del controllo (secondo le regole corrispondenti) avesse reso evidente il possibile danno e la probabilità (ad esempio per comportamenti reiterati nonostante previi avvertimenti) di una colpevole consapevolezza da parte di agenti dell'amministrazione interessata.

La soluzione era analoga, in un certo senso, a quella del c.d. controllo incidentale su irregolarità, disciplinato dalla legge n. 20 del 1994 e, ancor prima, dal T.U. delle leggi sulla Corte dei conti: se il controllore, ad altri fini impegnato in valutazioni sugli andamenti complessivi della gestione, si

---

<sup>7</sup> "Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili 'diritti della difesa'.... ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)".

<sup>8</sup> Ciò sulla base dell'art. 40 del Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, secondo cui "La Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a Sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa".

<sup>9</sup> La relazione, tra l'altro, "deve esporre le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

<sup>10</sup> E' degno di nota che le linee guida dettate dal Consiglio di Presidenza della Corte dei conti quest'anno relativamente alle cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario abbiano suggerito ai Procuratori regionali, in ossequio alla distinzione tra ruolo della giurisdizione e ruolo del controllo, di non fornire nella tradizionale relazione dati e valutazioni inerenti all'attività delle Sezioni regionali di controllo.

“imbatte” in una irregolarità, subito la segnala al soggetto interessato (ministro vigilante, secondo il testo unico); e se si imbatte in una irregolarità avente caratteristiche di probabile danno erariale e di probabile consapevolezza da parte dell’agente, ne fa anche segnalazione alla Procura; così come, ove egli inciampi in un cadavere accoltellato, o riscontri un altro apparente delitto, ne fa doverosa segnalazione al Procuratore della Repubblica.

Ancora sui rapporti tra controlli e giurisdizione, occorre anche tener conto ch’era nel 1989 intervenuta la sentenza n. 104 della Corte costituzionale, secondo cui una richiesta di atti ad opera del Procuratore generale della Corte dei conti, ove non sia suffragata da elementi concreti e specifici, ma si fondi su mere ipotesi e astratte supposizioni e si diriga, in modo del tutto generico, ad un intero settore di attività amministrativa, verrebbe a costituire “una vera e propria attività di controllo da parte di un organo che per legge non è abilitato ad effettuarlo”, tanto da ledere l’autonomia organizzativa della Regione nella specie ricorrente.

**6. L’intervento della legge n. 131 del 2003.** In relazione alla riforma costituzionale del 2001, che ha tra l’altro soppresso ogni forma di controllo esterno sulla legittimità di singoli atti degli enti regionali e locali, la legge di attuazione n. 131 del 2003 (art. 8) ha ancor meglio specificato le caratteristiche che rendono il controllo “collaborativo” della Corte compatibile con la rafforzata autonomia costituzionale dei soggetti interessati.

La legge ha di nuovo preso in considerazione la distinzione, nel frattempo emersa e rafforzatasi, tra controllo (successivo) di regolarità contabile e controllo gestionale propriamente detto<sup>11</sup>, ambedue disciplinati, unitariamente, dalla legge n. 20 del 1994<sup>12</sup>, ammettendo che sulle problematiche generali che attengono alla regolarità ed al coordinamento della finanza pubblica la Corte possa e debba riferire anche al Parlamento nazionale<sup>13</sup>. Ma il controllo sulle singole gestioni è stato dalla legge affidato, per ambedue i profili, alle Sezioni regionali della Corte dei conti e più decisamente è stato improntato a finalità e caratteristiche di collaboratività.

La legge ha in altre parole rafforzato il rapporto istituzionale di ausiliarità che ormai intercorre tra Sezioni regionali di controllo e organi elettivi delle autonomie regionali e territoriali, attraverso una serie di disposizioni, in parte innovative, che: espressamente richiamano le finalità ed i limiti del controllo di tipo collaborativo (con ciò tra l’altro riferendosi agli obblighi di previa programmazione e di contraddittorio); prevedono che i referti conseguenti siano “esclusivamente” indirizzati agli organi elettivi degli enti interessati; consentono ulteriori “forme di collaborazione”, tra cui l’espressione di pareri in materia di contabilità pubblica; prevedono che anche la composizione delle Sezioni regionali rifletta il rapporto di ausiliarità con gli organi rappresentativi degli enti, mediante integrazione dei collegi con magistrati nominati interinalmente su proposta dei soggetti autonomi territoriali e mediante temporaneo comando di personale regionale non di magistratura.

**7. Le commistioni tuttora esistenti.** Dov’è più, dunque, il problema, potrebbe qualcuno domandarsi. Il problema si è incrudelito di recente, mi preparo io a rispondere, ma occorre anche sapere che alcune crepe già visibili nella costruzione originaria hanno resistito anche alle riforme degli anni novanta (e della legge n. 131). La spiegazione potrebbe implicare valutazioni complesse e delicate, perché l’attrazione in passato esercitata dai controlli di legittimità, muniti di sanzione, trovava agganci non soltanto in convinzioni dottrinarie, ma anche in possibili spinte burocratiche e

<sup>11</sup> Attuabile secondo parametri di efficacia, efficienza ed economicità.

<sup>12</sup> Relativamente a tale profilo, non intendendo in questa sede fornire tracce bibliografiche (per tutti, si veda, comunque, G. D’Auria, “I controlli”, in S. Cassese, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, Tomo II, 1343 ss), mi permetto di richiamare un mio contributo (relazione su “Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici”, presentata al 50° Convegno di Varenna su “L’attuazione del Titolo V della Costituzione”), pubblicato anche in *questa Rivista*, n. 11/2004, 1253.

<sup>13</sup> A ciò provvede la Sezione centrale delle autonomie, della quale fanno anche parte i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo.

motivazioni di potere<sup>14</sup>, nonché nella sperimentata maggior “facilità” del controllo sanzionatorio rispetto a quello collaborativo. Nella misura, infatti, in cui possa ritenersi più comodo giudicare mal cotta una pasta asciutta che aiutare il cuoco a valutare i tempi di scolatura, ovvero entrare in casa altrui e prendere nota degli oggetti in disordine, piuttosto che suggerirne alla padrona di casa una più razionale collocazione<sup>15</sup>, sono più comprensibili le resistenze inizialmente opposte alle riforme degli anni Novanta, intese a rivalutare ed estendere i controlli successivi, con finalità di allineamento con gli altri Paesi, e a promuovere una “cultura della valutazione”.

Ma tali considerazioni, a ben vedere, non risultano applicabili a quella che oggi costituisce, attraverso richiami a norme ed interpretazioni preesistenti, la più estesa e significativa eccezione alla distinzione tra controlli di legittimità su atti e controlli sulla gestione.

L’eccezione, come già accennato, deriva dal richiamo con il quale la legge n. 20 del 1994 ha fatto salva l’applicazione della legge n. 259 del 1958, relativa ai controlli sugli enti sovvenzionati. La legge n. 259, per verità, aveva correttamente impostato il problema, disciplinando *ante litteram* un controllo sulla gestione degli enti finalizzato a referti ed analogo a quello poi varato dalla legge n. 20, limitandosi aggiuntivamente a prevedere (art. 8) che, anche in corso d’esercizio, la Corte potesse ragguagliare i ministri vigilanti su riscontrate irregolarità<sup>16</sup>. Ma l’interpretazione dell’art. 8 era andata ben oltre, sino a costruire una procedura “contenziosa” di controllo successivo sulla legittimità degli atti, distinta dalla procedura attivabile per i referti sulla gestione e teoricamente tale (ma pochi, in dottrina, condividono più questa estrema conseguenza) da rendere obbligatorio l’annullamento dell’atto ritenuto dalla Corte, *a posteriori*, illegittimo<sup>17</sup>.

Resistendo anche a un tentativo di abrogazione<sup>18</sup>, la procedura è rimasta in vita (anche se, nella realtà, assai meno attivata che in passato), ed è notevole che ciò tuttora ispiri parte della dottrina ed il legislatore a teorizzare controlli “a successivo” di legittimità su singoli atti<sup>19</sup>. La Corte, comunque, è ferma nel ritenere che proprio nell’art. 8, come sopra interpretato, si collochi la caratteristica del controllo *ex lege* n. 259 sugli enti sovvenzionati, nel senso che esso avrebbe assunto (così l’ultimo programma annuale di controllo adottato dalla competente Sezione) “una

---

<sup>14</sup> Secondo teorie in dottrina consolidate, il controllo preventivo di legittimità è strumento di parziale deresponsabilizzazione della dirigenza pubblica, la quale continua pertanto a premere per trattenere il controllo stesso, in via interpretativa, anche su atti non presi in considerazione dalla legge. Viene inoltre sottolineato che l’esercizio del controllo preventivo su atti, nei limiti in cui ne condizioni l’efficacia, comporta di fatto una co-gestione del potere amministrativo.

<sup>15</sup> L’esperienza insegna, d’altra parte, che se alla stessa persona o allo stesso organo sono assegnate funzioni valutative e funzioni sanzionatorie, o inquisitive, saranno quest’ultime ad essere nel tempo privilegiate o ad assumere una rilevanza superiore a quella attribuita dalle norme. Le Ragionerie dello Stato, cui competeva anche un controllo di proficuità della spesa, oltre che di regolarità contabile, non l’hanno mai svolto; le relazioni dei vari controlli ispettivi si sono immancabilmente soffermate sui soli atti illegittimi o sui comportamenti illeciti; nell’ambito della Corte dei conti, la cultura prevalente per decenni è stata quella di identificare il controllo con quello di legittimità, come si è visto, e di ritenere inesistente un controllo privo di “misura”, e cioè di sanzione.

<sup>16</sup> La norma in sostanza ripeteva ciò che era già previsto dall’art. 15 del T.U. delle leggi sulla Corte dei conti, relativo al c.d. “avviso al ministro” di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti riscontrate dalla Corte nell’esercizio delle sue attribuzioni.

<sup>17</sup> Un parere del Consiglio di Stato confermò, nel 1966, che all’annullamento d’ufficio per illegittimità pronunciata dalla Corte occorreva provvedere pur senza un interesse pubblico prevalente su quello della conservazione degli effetti già prodotti.

<sup>18</sup> Considerato che anche la legge n. 20 del 1994 confermava la possibilità di “segnalare” all’amministrazione interessata, in ogni momento, le illegittimità eventualmente riscontrate, fu posto in essere a livello governativo un tentativo di abrogare l’art. 8 della legge n. 259, per ovviare in realtà alla sua discutibile ma ormai consolidata interpretazione. Il tentativo risultò peraltro inidoneo in quanto contenuto in una normativa delegata riferibile solo agli enti, e non anche alle figure privatistiche a questi equiparate, e, pertanto, operato fuori delega.

<sup>19</sup> Creatura, questa, abbastanza mostruosa che, teoricamente, non avendo modo di incidere sull’efficacia di atti già adottati ed applicati, altra funzione non ha che quella di costituire, come da testo unico e da legge n. 20, un’utile e collaborativa “segnalazione” al soggetto vigilante o interessato.

collocazione intermedia tra quello preventivo, su singoli atti tassativamente individuati, e quello successivo, sulla gestione delle pubbliche amministrazioni”. Di qui, anche, una sottolineata differenziazione con il controllo che la Sezione stessa svolge su enti non sovvenzionati, secondo la disciplina della legge n. 20 del 1994.

**8. Il pericolo di nuove commistioni.** Un’analoga e generale eccezione, durata poco nel tempo, proveniva poi dal testo parlamentare dell’art. 3 della stessa legge n. 20 del 1994 che aveva introdotto, come aggiunta alla versione originaria mutuata dai decreti legge “Cassese”, un controllo “incidentale” sulla legittimità di singoli atti esercitabile in occasione di controlli successivi sulla gestione. La norma, presto abrogata, aveva dato luogo a non pochi grattacapi, se non altro sul piano della ripartizione dei compiti tra strutture deputate al controllo successivo gestionale e strutture addette al controllo di legittimità.

Al di là di perduranti ma isolati profili di commistione, il problema della distinzione tra controllo e giurisdizione e dell’autonoma finalizzazione dei controlli successivi si è però recentemente complicato, come già detto, a fronte di norme che rendono obbligatoria per le amministrazioni pubbliche, comprese quelle degli enti regionali e territoriali, la trasmissione di intere categorie di atti o direttamente alla rete delle Procure della Corte, o alle Sezioni (regionali e centrali) impegnate nel controllo successivo.

Occorre aver presente che tali disposizioni fanno parte di una vera e propria offensiva della legislazione finanziaria statale contro le possibilità di sperpero degli enti regionali e territoriali. Le finalità di fondo della manovra sono senz’altro da condividere, tenendo anche conto dei vincoli europei e delle condizioni particolarmente non floride della finanza pubblica italiana; ma degne di nota sono le perplessità espresse dagli enti interessati, che, per un verso, lamentano che altrettanto vigore non sia utilizzato per demonizzare e contrastare gli sperperi delle (o di alcune delle) amministrazioni dello Stato; per altro verso, dubitano che le modalità delle azioni di guerra siano rispettose dell’autonomia che, nell’ambito della Repubblica, la riforma costituzionale riconosce a Regioni ed enti territoriali.

Su tale secondo aspetto, la Corte costituzionale è ormai giornalmente chiamata a scrivere, o a riscrivere, quale sia il nostro effettivo (seppur, forse, temporaneo) ordinamento costituzionale.

Soprattutto nei riguardi degli enti territoriali locali, una prima e compatta linea di decisioni statali non si limita ad individuare tetti di spesa e a comminare sanzioni agli enti che non rispettano il c.d. patto di stabilità interno (la dizione non è più in voga, essendo venute a mancare le caratteristiche pattizie), ma invadono l’ambito delle scelte che il riconoscimento di autonomia riserverebbe alla competenza degli enti, decidendo direttamente quali spese debbano essere ridotte, quali siano i limiti compatibili di aumento di singole categorie di spesa, quali entrate possano essere attivate e in quali limiti, quali direttive debbano essere adottate, quali debbano essere le modalità minuziose di gestione dell’indebitamento, di gestione del personale, dell’attività contrattuale (talvolta con specificazione dei contraenti), di esternazione dei servizi.

Nel complesso (e occorre ancora attendere le iniziative delegate al Governo dalla legge n. 131), l’autonomia degli enti territoriali, dopo la riforma costituzionale del 2001, può dirsi oggi complessivamente diminuita, anziché aumentata. Ma occorre anche prendere atto che la Corte costituzionale, nella grande maggioranza delle ipotesi contestate, non soltanto ha ritenuto le singole prescrizioni statali idonee a costituire “principi fondamentali” di coordinamento della finanza pubblica, ma ha anche ammesso che la legge statale (cfr. sentenza n. 376 del 2003), per esigenze di coordinamento della finanza pubblica, preveda “poteri puntuali di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo”; purché però - si aggiunge, non senza qualche contraddizione - i poteri stessi “siano configurati in modo consono all’esistenza delle autonomie costituzionalmente tutelate e tali da non tradursi in attività di direzione o di indebito condizionamento delle stesse autonomie”.



Una seconda ondata di norme statali tende a “catturare” i controlli interni degli enti e a renderli di fatto assai meno “interni”, attraverso sanzionati obblighi di riferire, oltre che agli organi di indirizzo politico o amministrativi dell’ente di appartenenza, anche ad organi statali e/o alla Corte dei conti. Su tale impostazione, ho in altra occasione espresso l’opinione - che ritengo però minoritaria - secondo cui, almeno per alcune strutture di controllo interno (controlli di gestione), non è costituzionalmente corretto sancire l’obbligo di riferire allo Stato, laddove può ammettersi - e deve anzi ritenersi utile per l’ente interessato - il rafforzamento dei legami che già sussistono tra organi di controllo interno e Corte dei conti, finché almeno quest’ultima eserciti anch’essa un controllo collaborativo, ad altro non finalizzato se non ad attivare processi di auto-correzione da parte dell’ente.

Una terza offensiva della normativa statale, ed è quella qui in particolare esaminata, consiste infine nel tentativo di trascinare anche la Corte dei conti (nella specie le Sezioni regionali di controllo) a mettere radici fuori del terreno (confinato) del controllo successivo e collaborativo, o per stabilizzare flussi informativi diretti alla rete delle Procure, o al fine di produrre frutti insaporiti dal connubio con controlli di legittimità su singoli atti. Alla prima ipotesi si riferisce la sentenza n. 64/2005 della Corte costituzionale; alla seconda si riferiscono le tentazioni, diffuse nella Corte, di prestare acquiescenza all’apparente volontà legislativa di introdurre quello che merita d’essere definito un “controllo surrettizio” di legittimità su atti<sup>20</sup>.

**9. La sentenza n. 64 della Corte costituzionale.** Per una distinta enumerazione delle disposizioni come sopra sospettabili, è utile rinviare al breve commento appena citato in nota. Va invece più approfonditamente qui esaminata la sorprendente sentenza n. 64/2005 della Corte costituzionale, che ha ritenuto costituzionalmente ammissibile l’obbligo imposto alle pubbliche amministrazioni di trasmettere alle Procure della Corte dei conti gli atti di riconoscimento di debiti fuori bilancio. Sorprendente può definirsi non il disposto ma la motivazione, anche senza voler discutere l’ormai abituale assunzione di disposizioni del genere tra i possibili principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.

Al di là di tale profilo, la motivazione ripropone e riproduce affermazioni precedentemente spese dalla Corte costituzionale in materia di controllo, e richiama espressamente precedenti pronunce che attengono alla materia stessa, non esclusa la sentenza n. 29 del 1995, che costituisce la carta d’identità del controllo “collaborativo” disciplinato dalla legge n. 20 del 1994 e che ne traccia, come si è visto, le linee di demarcazione sia con i controlli di legittimità su atti, sia con l’azione delle Procure.

La nuova pronuncia, in altre parole, sembra cancellare, almeno sotto il profilo dei rapporti tra controlli e autonomie, ogni distinzione tra controllo successivo e indagini delle Procure, definendo espressamente l’azione di quest’ultime un “controllo svolto da un organo terzo qual è la Corte dei conti” e, più il là, controllo “rispettoso dell’autonomia locale”. Ciò in un contesto, ribadisce la sentenza, nel quale “i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento”, a seguito dell’abrogazione degli articoli 125 (primo comma) e 130 della Costituzione.

E’ difficile stabilire quale portata possa riconoscersi ad una classificazione operata da una pronuncia della quale non è ovviamente lecito sbarazzarsi definendola imprecisa. Quel che però appare certo è che il linguaggio usato dalla Corte costituzionale, probabilmente influenzato da quelle stesse esigenze di rigore cui si ispira la normativa statale, introduce apparentemente notevoli elementi di confusione rispetto alle tradizionali terminologie e distinzioni tra istituti diversi.

Un’interpretazione conciliativa del testo conduce a ritenere che la Corte, seppur senza attardarsi in considerazioni di indole dottrinarie, abbia inteso semplicemente affermare che una nozione in senso

---

<sup>20</sup> Sia consentito per tale profilo rinviare, per motivi di mera comodità, a F. Battini, “Il controllo surrettizio di legittimità”, in *questa Rivista* (n. 4/2005,.....).

lato di controllo comprende anche l'attività giurisdizionale (con la connessa attività inquirente), e che l'azione di contrasto ai danni erariali è "collaborativa" nei confronti degli enti danneggiati e, pertanto, non lesiva dell'autonomia che ad essi compete.

Si tratta di affermazioni incontrovertibili, a ben vedere, ma così come incontrovertibile è che anche i (vecchi) controlli gerarchici, seppur coercitivi nei confronti dell'ente o dell'organo sotto-ordinato, erano o sono svolti nell'interesse generale dell'ente o amministrazione interessata, e sono pertanto del pari "collaborativi". Sul terreno di una terminologia *lato sensu* utilizzata, d'altronde, tutti i controlli si prestano ad essere ritenuti collaborativi, in quanto utili alla collettività di volta in volta considerata, così come tutti i controlli possono definirsi interni o esterni a seconda dell'ordinamento dal cui punto di vista essi sono valutati: è esterno il controllo della Ragioneria generale, ad esempio, nei confronti di un ministero diverso da quello dell'economia, ma è interno ove si consideri l'ordinamento statale; e lo stesso controllo esterno della Corte dei conti (sullo Stato o sugli enti territoriali) è da ritenersi interno non solo secondo l'ordinamento comunitario, ma anche nell'ambito dell'ordinamento della Repubblica, che per l'appunto si riferisce sia allo Stato che alle Regioni ed enti locali.

Sembra lecito ritenere, in conclusione, che sia il termine "controllo" che l'affermazione di non lesività del sistema delle autonomie siano usati dalla sentenza in senso lato, fermo restando che le finalità e caratteristiche di collaboratività prese in specifica considerazione dalla sentenza n. 29/1995 (non a caso richiamata da quella qui discussa), così come ribadite ed arricchite dalla legge n. 131 del 2003, restano proprie del controllo successivo sulla gestione degli enti regionali e territoriali, controllo che soltanto a tali condizioni non risulta invasivo. Così interpretata, la sentenza n. 64 si limita dunque ad affermare che lo "spauracchio" della responsabilità può essere usato dalla legislazione statale come remora alle spese ingiustificate; e che l'obbligo di trasmettere alcune categorie di atti alla Corte dei conti (alle Procure o agli organi di controllo, così sembra sottintendere la sentenza) non lede di per sé l'autonomia degli enti (cui resta pur sempre la scelta di emanare o non emanare l'atto), ma agevola, in senso lato, l'azione inquirente o di controllo della Corte dei conti.

**10. Conseguenze di un'interpretazione eventualmente diversa.** Come ho avuto già modo di rilevare in altra occasione, la disposizione ritenuta conforme a Costituzione dalla sentenza n. 64 potrebbe semmai ritenersi lesiva dell'autonomia delle Procure della Corte, apparentemente tenute a "controllare" tutti gli atti di riconoscimento di debito, a preferenza di altre fattispecie. Ma, a ben vedere, la norma non stabilisce alcun obbligo a carico delle Procure, la cui azione resta comunque libera, a mio avviso, di esplicitarsi in ogni possibile direzione e con l'intensità e gli approfondimenti ritenuti conformi all'interesse pubblico<sup>21</sup>.

Può tuttavia aggiungersi che diverse sarebbero le conclusioni ove si ritenesse che la Corte costituzionale, constatando una volontà espressa del legislatore di sottoporre all'esame delle Procure (sulla base "di mere ipotesi e di astratte supposizioni", non suffragate "da elementi concreti e specifici"), "un intero settore di attività amministrativa" (cfr., per tali espressioni, la già citata sentenza n. 104/1989), abbia usato il termine "controllo" in senso proprio, ravvisando l'attribuzione alle Procure di "una vera e propria attività di controllo da parte di un organo che per legge non è abilitato ad effettuarlo".

---

<sup>21</sup> Si veda, tuttavia, in questo stesso numero (Osservatorio della Corte dei conti) la relazione del Procuratore regionale della Toscana all'inaugurazione dell'anno giudiziario, che lamenta, a carico della disposizione di legge in questione, un inoltro indiscriminato degli atti alle Procure (in precedenza la segnalazione degli atti di riconoscimento del debito veniva effettuata dai Comitati regionali di controllo o dai collegi dei revisori previa sommaria valutazione sulla sussistenza o meno di un danno effettivo), con aggravio sia per l'attività di segreteria volta all'apertura di un fascicolo, alla conseguente comunicazione della posizione all'amministrazione, alla movimentazione delle richieste istruttorie, sia dei magistrati, per l'evidente esigenza di effettuare moltissimi accertamenti preliminari che sarebbero evitati in presenza di un "filtro". La relazione ricorda però, ad altro titolo, la giurisprudenza costituzionale che impedisce alle procure di indagare su intere categorie di atti, onde non porre in essere forme indebite di controllo.

Occorrerebbe in questo caso concludere che il “controllo” (o la delibazione) di tutti gli atti di riconoscimento di debito trasmessi è venuto a costituire un adempimento obbligatorio per la rete delle Procure della Corte e riconoscere così ad una disposizione di secondario rilievo, inserita nell’ambito di una manovra finanziaria per definizione di respiro annuale o contingente, l’intento e l’effetto di stravolgere le regole di autonomia che presiedono all’esercizio delle funzioni giurisdizionali. Ma, se così fosse, occorrerebbe anche accedere ad ancor più estremistiche interpretazioni che riconoscono ad altre e analoghe disposizioni l’intento e l’effetto di costruire figure di danno erariale di per sé perseguibili (com’era una volta per la c.d. responsabilità formale), al di fuori di un’indagine sull’elemento soggettivo<sup>22</sup>.

Sarà comunque compito degli organi giurisdizionali della Corte dei conti fornire, in materia, un’interpretazione auspicabilmente diversa della legge.

**11. La deliberazione n. 6/2005 delle Sezioni riunite della Corte dei conti.** La sentenza n. 64/2005 si presta anche ad essere interpretata come lascia-passare per l’organizzazione di flussi di informazione stabili tra controllo successivo e azione delle Procure e in tal senso sembra a prima vista deporre la parte terminale della deliberazione n. 6/2005 della Corte dei conti.

La fattispecie presa in considerazione dalla suddetta pronuncia è nota e riguarda, in relazione ai commi 11 e 42 dell’art. 1 della legge finanziaria 2005, le seguenti problematiche: a) se la legge, rendendo obbligatorio l’inoltro “alla Corte dei conti” degli atti di conferimento di incarichi ad esterni di studio e ricerca, nonché per l’affidamento di consulenze, abbia inteso riferirsi alla rete delle Procure o a quella delle Sezioni di controllo; b) se una disposizione così redatta (e in tale contesto contingentemente inserita) possa ripristinare forme di controllo di legittimità su singoli atti; c) se l’esame del contenuto degli atti trasmessi debba ritenersi obbligatorio per gli organi destinatari della Corte; d) se, nel caso di affermazione della competenza delle Sezioni di controllo successivo, effetto delle disposizioni possa ritenersi la creazione di un canale istituzionale di segnalazioni tra le Sezioni stesse e le Procure della Corte.

La deliberazione delle Sezioni riunite è tempestivamente intervenuta per far conoscere agli enti ed alle amministrazioni interessate che destinatarie degli atti devono intendersi le Sezioni di controllo e non le Procure. L’affermazione poteva ritenersi scontata, perché ripetitiva di precedenti prese di posizione; al riguardo, peraltro, le Sezioni riunite richiamano proprio la sentenza n. 104/1989 della Corte costituzionale, che tendenzialmente nega la possibilità di far affluire alle Procure intere categorie di atti al di fuori di specifiche ipotesi di danno erariale, con ciò considerando per implicito derogatoria, e non riproducibile in via interpretativa, l’ipotesi analoga (atti di riconoscimento del debito) espressamente prevista dal legislatore e giudicata costituzionalmente compatibile dalla più recente sentenza n. 64 del 2005<sup>23</sup>.

La deliberazione, in secondo luogo, afferma la competenza delle Sezioni che effettuano controllo successivo, negando la possibilità, da qualcuno presa invece inizialmente in considerazione, che disposizioni del genere estendano i confini del controllo di legittimità su atti, addirittura anche nei casi in cui l’obbligo di trasmissione riguardi Regioni ed enti territoriali. La stessa e discussa sentenza n. 64 della Corte costituzionale conferma che il controllo di legittimità sugli atti dei soggetti territoriali autonomi deve ritenersi espunto dal nostro ordinamento. Inoltre, ed è bene ricordarlo ancora una volta, lo stesso controllo successivo sulla gestione degli enti regionali e

---

<sup>22</sup> Tale possibilità è da qualcuno presa in considerazione, ad esempio, proprio per le disposizioni (leggi finanziarie 2004 e 2005) secondo cui “costituisce illecito disciplinare e determina danno erariale” il conferimento di incarichi di studio, ricerca e consulenza in assenza di alcuni presupposti.

<sup>23</sup> Deve avvertirsi in via cautelativa che l’organo collegiale che si è pronunciato, nonostante la sua autorevolezza, può entro certi limiti vincolare soltanto le Sezioni di controllo, ma non può impedire che le Procure, o anche soltanto alcune di esse, abbraccino interpretazioni diverse e ritengano che gli atti di incarico debbano invece essere trasmessi all’organo inquirente.

territoriali deve ritenersi costituzionalmente soggetto a limiti ben precisi, riassumibili nel concetto di ausiliarietà con gli organi elettivi competenti.

La negazione di una fattispecie apparentabile a quelle del controllo di legittimità (obbligatorio) su atti è tuttavia importante, giacché nel caso esaminato, diversamente che in altri precedenti, gli atti da trasmettere alla Corte non sono “strumentali” rispetto al controllo sulla gestione (relazioni dei controlli interni; direttive alle società di gestione dei servizi), ma sono atti amministrativi teoricamente assoggettabili (almeno là dove non si creino incostituzionalità) ad un effettivo e diretto controllo di legittimità. La deliberazione, in ogni caso, con ciò ripetendo quanto affermato nelle citate e precedenti occasioni, ritiene correttamente che l’inoltro degli atti arricchisca lo strumentario del controllo successivo e che ciascuna Sezione destinataria possa autonomamente determinare i casi, le modalità ed i limiti di utilizzazione del materiale affluito.

Ciò, a parere di chi scrive, costituisce un’ottimale e istituzionale linea di difesa, tra l’altro, contro il rischio che il legislatore possa essere in futuro tentato di individuare diverse ed aggiuntive categorie di atti da inoltrare alla Corte, fino a “cartolarizzarne” (l’espressione è scherzosamente polemica) i compiti di controllo sulla gestione.

Un po’ incerta sembra invece la posizione delle Sezioni riunite in materia di segnalazioni tra strutture di controllo e strutture inquirenti<sup>24</sup>. Ma va rilevato che l’aver preliminarmente negato l’obbligatorietà di un esame, in sede di controllo, di tutti gli atti di incarico trasmessi vale a confermare che una segnalazione alla Procura competente di fatti apparentemente meritevoli di specifiche indagini può certo provenire dalla sede del controllo successivo, ma soltanto attraverso e previo esercizio del controllo stesso, in conformità alle regole che ad esso presiedono.

In occasione di un controllo correttamente programmato ed esercitato, finalizzato a valutazioni del tutto diverse da quelle su cui è chiamata in causa la competenza delle Procure, è dunque possibile che si riscontrino irregolarità dal cui approfondimento, in contraddittorio con l’amministrazione interessata, emerga un attendibile *fumus* di danno erariale e di atteggiamento colpevolmente consapevole da parte di alcuni agenti. Ma un *fumus* di questo tipo non può essere colto dagli addetti al controllo successivo attraverso un esame (o una deliberazione) di tutti gli atti inoltrati; esame che risulterebbe aggiuntivo rispetto agli adempimenti e finalità proprie del controllo successivo e da condurre, quindi, al di fuori delle regole di collaboratività che ne giustificano l’esercizio; esame (o deliberazione) che verrebbe nella sostanza a consistere in un controllo su atti finalizzato anche a cogliere sintomi di illiceità dei comportamenti.

Al rischio di un controllo surrettizio di legittimità su atti, esplicitamente sventato dalla deliberazione della Corte, verrebbe a sostituirsi o sovrapporsi quello di un controllo surrettizio sull’idoneità potenziale dei comportamenti a tradursi in danno erariale. Controllo tra l’altro responsabilizzante e che, per gli atti provenienti dal mondo delle autonomie, sarebbe per di più affidato alle Sezioni regionali, afflitte da carenze di personale e indisponibilità di risorse, onde agevolare i compiti propri di altre strutture della Corte.

Al di là dei diversi fini che il legislatore può aver eventualmente e occasionalmente perseguito, la deliberazione n. 6 del 2005 si presta e deve pertanto essere interpretata nel senso di un rifiuto anche di tale prospettiva, in coerenza con i messaggi chiari che emergono dall’esame complessivo della legislazione che a regime disciplina il sistema dei controlli e dalle affermazioni della Corte costituzionale.

---

<sup>24</sup> La deliberazione n. 6/2005 sembra infatti ritenere che la sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale abbia legittimato un’eventuale istituzionalizzazione di flussi informativi tra controllo successivo e Procure. Si è visto che ciò non trova peraltro riscontro nel testo della sentenza n. 29.