

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE,
GIURIDICHE E STUDI INTERNAZIONALI

Corso di laurea Triennale in

DIRITTO DELL'ECONOMIA E GOVERNO DELLE ORGANIZZAZIONI



L'EVOLUZIONE DEI SISTEMI DI CONTROLLO NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

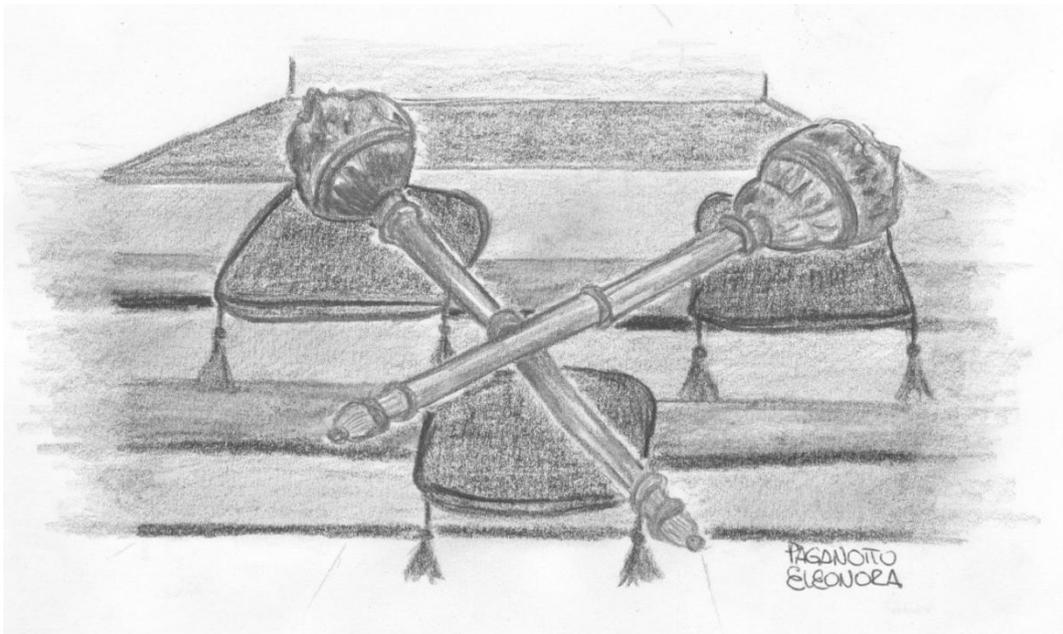
Relatore: Prof. ssa PAOLA SANTINELLO

Laureanda: ELENA OLIVIA MARIA MARINELLO

Matricola N. 1006158

A.A. 2014/2015

*A mia figlia Eleonora
che mi è sempre stata vicina
in questi anni di studio e sacrificio,
con un particolare ringraziamento
per il Suo contributo grafico.*



SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	7
Capitolo 1.....	
I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI: COME E PERCHÉ SONO CAMBIATI.....	9
Capitolo 2.....	
FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLE FUNZIONI E LEGITTIMAZIONE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI.....	23
CONCLUSIONI.....	43
BIBLIOGRAFIA.....	45
BIBLIOGRAFIA WEB.....	47

INTRODUZIONE

In questi primi due decenni del XXI secolo, caratterizzati da una crisi economica di portata mondiale, è più che mai evidente la necessità di una razionalizzazione dell'uso delle risorse pubbliche fondata sul controllo di bilancio e di gestione come elementi essenziali per la stabilità e la democraticità dell'ordinamento, ma anche secondo un contesto più ampio che è quello che comporta per lo Stato relazioni di carattere economico e finanziario con organismi sovranazionali e internazionali.

Ci si riferisce in modo particolare al contesto comunitario nel quale l'Italia, Stato Membro dell'Unione Europea rinunciataria di una parte di sovranità nazionale, si trova a dover rispettare gli accordi presi con gli altri Stati Membri per garantire il proprio equilibrio, il proprio finanziamento e la permanenza nell'ordinamento europeo, come condizioni indispensabili per l'esistenza stessa dell'UE.

Il passaggio obbligato per ogni cambiamento, che porti al superamento della crisi sono le riforme, e quelle effettuate negli anni novanta relative ai controlli preventivi e successivi sulla gestione del bilancio, attuati dalla Corte dei conti, sono state significative perché, accentuando la sua funzione di garante e controllore imparziale e terzo dell'operato dell'attività della Pubblica Amministrazione, degli amministratori e della spesa del denaro pubblico, hanno promosso l'orientamento all'efficienza, all'economicità e alla sana gestione della Pubblica Amministrazione.

Consorella della Corte dei conti europea, Magistratura con carattere unitario ma con funzioni pregnanti ad ogni livello di Governo, la Corte dei conti è un organo posto a funzione e al servizio di altri organi e poteri dello Stato per diretta investitura costituzionale e in diretta relazione con le istituzioni comunitarie. Secondo questa prerogativa le riforme attuate sui controlli tradizionali hanno

mantenuto inalterati i controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti sugli atti del Governo mentre i controlli esterni sui singoli atti prodotti dalle Regioni e dagli enti locali, su cui originariamente non aveva competenza, sono stati soppressi o ridotti quantitativamente nel tempo. La recente modifica dei sistemi di controllo è stata attuata a favore dell'emersione e dell'interposizione di nuovi tipi di controlli sulla gestione esercitati dalla Corte dei conti, interessando in modo diverso lo Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e gli enti pubblici, attraverso l'utilizzo di parametri quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

L'elaborato ha lo scopo di tracciare sinteticamente l'evoluzione nel tempo dei controlli esterni con un breve cenno sui controlli interni in riferimento a quelle che sono le funzioni della Corte dei conti e i tipi di controlli da essa effettuati per rendere unitario il complesso di informazioni sulla materia che scaturiscono dal dettato costituzionale, dalle leggi ordinarie e dalle sentenze della Corte costituzionale, organo di legittimazione dell'operato della Corte dei conti.

CAPITOLO 1

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI: COME E PERCHÉ SONO CAMBIATI

“Quello dei controlli amministrativi è uno dei maggiori problemi italiani”. Così scriveva Sabino Cassese nel 1992, rilevando come le disfunzioni dipendessero da una varietà di cause. L’evoluzione dei controlli interni ed esterni, legata alla riforma delle Pubbliche Amministrazioni, si accompagna a quella che è l’emancipazione delle Regioni e degli enti locali dal potere centrale nella configurazione di un nuovo assetto costituzionale del sistema, riguardante rispettivamente l’ambito oggettivo, i soggetti e la funzione del controllo e, oltremodo, l’affermarsi della cultura del risultato, del principio della valutazione e della responsabilità¹.

La trattazione verterà principalmente sull’evoluzione dei controlli esterni dedicando un breve spazio alla descrizione di quelli interni, non certo meno importanti ma con peculiarità diverse, ai quali si è data finora un’importanza relativa.

Una breve qualificazione relativa al controllo esterno è indispensabile: si tratta di un’attività di tipo secondario rispetto a un’altra di carattere principale, e, in quanto attività doverosa dell’organo chiamato a metterlo in atto, si esplica come funzione interorganica nell’ambito di una relazione di sovraordinazione-sottoordinazione per la verifica e il riesame di atti e attività attribuibili agli organi controllati.

¹ Lacava C., I controlli, in AA.VV., *Le Amministrazioni Pubbliche tra conservazione e riforme*, Giuffrè Editore, 2008.

Esso si conclude, nell'ambito dell'iter procedurale, con la formulazione di un giudizio, positivo o negativo, che conduce all'adozione di una misura ossia il mantenimento, l'annullamento o la sostituzione dell'atto².

Partendo da queste distinzioni la Corte dei conti, organo neutrale, "ausiliario" per diretta investitura costituzionale, autonomo e indipendente rispetto al Governo e Parlamento, svolge varie funzioni di controllo che trovano fondamento nella Costituzione e in molte leggi ordinarie e nello specifico:

- Controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (comma secondo, art. 100 della Costituzione);
- controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato, noto come giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, fornita al Parlamento (comma secondo, art. 100 della Costituzione);
- controllo successivo sui bilanci degli enti locali di maggiori dimensioni (L. n. 51/1982);
- controllo successivo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (comma secondo, art. 100 della Costituzione e L. n.259/1958);
- controllo successivo sulla gestione del bilancio di tutte le Pubbliche Amministrazioni (L. n. 20/1994);
- controlli sulle gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento (art. 11, L. n.15/2009);
- verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in osservanza del patto di stabilità interno (L. n. 131/2003);
- il controllo sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa (L. n. 196/2009);
- il controllo sui contratti collettivi (art. 47 del D. Lgs. n. 165/2001, come

² Casetta E., *Manuale Diritto amministrativo*, Giuffrè Editore, 2014, p. 147.

successivamente modificato dagli artt. 63 e 65 del D. Lgs. n. 150/2009)³.

La Corte dei conti esercita inoltre funzioni di carattere giurisdizionale e consultivo per quanto riguarda la formulazione di pareri forniti al Governo e ai Ministri, per la pronuncia del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato, nelle materie di contabilità pubblica e in altre definite dalla legge in osservanza del comma terzo dell'art. 103 della Costituzione⁴.

Nel contempo, accanto a queste funzioni che derivano dall'art. 100 della Costituzione, altre leggi ordinarie sono state emanate nel tempo e trovano legittimazione negli artt. 97, 81 e 119 della Costituzione relativi al principio di buon andamento degli uffici pubblici, al rispetto degli equilibri di bilancio e al coordinamento con la finanza pubblica per cui *"...La Corte assolve quotidianamente questi compiti con spirito di servizio, consapevole dell'importanza e della delicatezza dei poteri e delle funzioni ad essa affidati, ai fini della salvaguardia degli interessi primari della collettività..."*, come sostiene Luigi Giampaolino, ex illustrissimo Presidente della Corte dei conti.

Le disfunzioni dei controlli politici e giudiziari, la distribuzione disomogenea dei controlli nelle diverse aree dell'Amministrazione, l'inadeguata sistematizzazione dei controlli in relazione al singolo atto e al suo effetto, nonché la distanza tra controllori e controllati, sono state le cause principali che hanno permesso alle Istituzioni dello Stato, nel loro complesso, di maturare la consapevolezza della necessità di modificare il sistema dei controlli. Questo orientamento si è sviluppato non solo in relazione alla definizione stessa dello scopo dei controlli ma secondo una visione prospettica che vede le Istituzioni stesse inserite nel complesso e mutevole sistema delle relazioni economiche: l'azione amministrativa che si prefigge di raggiungere degli obiettivi non può più basarsi soltanto sulla legge formale che legittima un controllo, che a sua volta

³ http://www.unirc.it/documentazione/allegati_news/Contrattazione_pa.pdf, Riso Cristina (a cura di), Legge Brunetta-Contrattazione collettiva.

⁴ Dal sito ufficiale della Corte dei conti: www.corteconti.it.

condiziona l'efficacia di un atto, anche ineccepibilmente confezionato⁵.

Il rapporto Giannini⁶ alla fine degli anni settanta, presentato alle Camere da Massimo Severo Giannini, Professore di Diritto Amministrativo e allora Ministro della Funzione pubblica, era stato il germe avanguardista, non recepito dal Parlamento, gettato a favore della risoluzione di molti problemi della Pubblica Amministrazione. Le problematiche erano principalmente legate alla relazione Stato-Regioni ma anche al sistema dei controlli e veniva posto come baluardo, proprio in merito a quest'ultimo aspetto, il superamento del parametro relativo alla compatibilità dell'atto alla legge formale in favore di parametri quali l'efficacia, l'efficienza e l'economicità, ossia di quei parametri che sono fondamento della stretta relazione che esiste tra obiettivi posti, risorse utilizzate e risultati conseguiti.

In realtà i tempi non erano maturi e il Parlamento diede una lettura restrittiva al rapporto concludendo che questi parametri non erano però previsti dalla Costituzione la quale stabilisce un numero chiuso e una determinata tipologia di controlli, descritti rispettivamente dagli artt. 125 e 130. Non se ne potevano quindi introdurre altri.

Gli artt. 125 e 130 della Costituzione, gradualmente svuotati di contenuto, vedono la loro soppressione e abrogazione in attuazione della L. n. 3/2001 di riforma del titolo V della Costituzione che promuove l'evoluzione dei controlli amministrativi delle Regioni, dei Comuni e delle Provincie. La spinta al cambiamento è avvenuta in relazione alla loro aumentata autonomia finanziaria dovuta al decentramento, all'obbligo generale di osservare il principio di equilibrio di bilancio e all'autonomia territoriale, stabiliti dal legislatore e avallati dalla Corte Costituzionale con la storica sentenza n. 267/2006 di cui si avrà modo di trattare nel capitolo successivo⁷. Negli anni immediatamente successivi con la

⁵ <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>.

⁶ *Ivi*.

⁷ Lacava C., op.cit., p. 9.

legge. n. 42/2009 (legge delega sul federalismo fiscale), approvata in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, si è voluta aumentare l'autonomia delle Regioni, Comuni e Provincie. Successivamente sono stati emanati il D. Lgs. n. 23/2011 sulla fiscalità municipale e il D. Lgs. n. 68/2011 sull'autonomia finanziaria delle Regioni e delle Provincie.

L'attuazione degli artt. 125 e 130, effettuata per la prima volta dalla Legge Scelba n. 62/1953 prevedeva una Commissione, come organo statale, che esercitasse il controllo di legittimità su tutti gli atti delle Regioni, affiancata dal CO.RE.CO⁸, organo regionale, che esercitava il controllo sulle delibere dei Comuni e delle Provincie. I controlli sulle delibere, ridotti negli anni recenti ad opera della L. n. 142/1990, venivano effettuati per un eventuale annullamento dell'atto qualora fosse viziato; i controlli di merito erano effettuati, invece, solo su alcuni atti e prevedevano un riesame dell'atto stesso da parte dell'organo che li aveva emanati, qualora il sindacato dell'organo di controllo fosse stato negativo, senza però la previsione dell'annullamento.

I controlli di merito, in seguito soppressi dalla Legge n. 142. del 1990 per Comuni e Provincie e dal D. Lgs. n. del 1993 per le Regioni, erano anche, se così si possono definire, una sorta di verifica indiretta, in virtù di un retaggio storico e tipico degli enti autarchici, dell'effettivo perseguimento, da parte dell'ente, dello stesso indirizzo politico statale: ai fatti, però, l'effettiva capacità di perseguire un proprio indirizzo politico e il decentramento amministrativo sono riconosciuti e garantiti alle Regioni e agli enti locali dall'art. 5 della Costituzione.

Il menzionato decreto legislativo del 1993 elenca tassativamente gli atti regionali sottoposti a controllo preventivo di legittimità e ne segna l'inizio di una drastica riduzione degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità che continuerà poi con la Legge Bassanini n. 127 del 1997 la quale, per quanto concerne le Regioni, mantiene i controlli sui regolamenti e sui provvedimenti che applicano i

⁸ CO.RE.CO: Comitato Regionale di Controllo attivo dal 1971, in attuazione dell'ordinamento regionale, in seguito soppresso in tutte le Regioni.

regolamenti comunitari. Per quanto riguarda i Comuni e le Provincie, la predetta legge prevedeva un controllo necessario sugli statuti, sui regolamenti, sui bilanci e sul rendiconto di gestione, e, a richiesta per alcune materie, il controllo era effettuato anche sulle delibere della Giunta e del Consiglio.

In merito al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, una legge di carattere ordinario, la L. n. 259/1958, legittimava già all'epoca questo tipo di controlli per i quali la Corte dei conti era tenuta a riferire sul loro esito. In particolare trattasi di enti che si finanziano tutt'oggi con imposte, tasse o contributi che sono autorizzati a imporre, e delle società per azioni che derivano dalla trasformazione di enti pubblici economici con partecipazione maggioritaria dello Stato⁹.

Nei decenni a venire, alla previsione di un controllo successivo sul bilancio degli enti locali di maggiori dimensioni (sopra gli 8000 abitanti), si aggiungerà un controllo maggiormente incisivo sugli enti sovvenzionati in via ordinaria dallo Stato, come già previsto dall'art. 100, comma secondo. Introdotto dalla L. n. 51/1982, questo controllo assolve alla funzione di referto da parte della Corte dei conti al Parlamento, in un momento in cui quest'ultimo è divenuto più che mai consapevole del peso sul deficit nazionale determinato dalle manovre finanziarie poco razionali di questi enti. Il passaggio di testimone tra i controlli di antico regime, preventivi e di conformità, e i nuovi controlli, successivi e di integrazione, è avvenuto grazie alla L. n. 20/1994, avviata dal Ministro della Funzione pubblica Sabino Cassese "... famosa per aver rovesciato il sistema, consentendo all'ordinamento italiano di allinearsi a quello dei paesi più avanzati..."¹⁰.

Tale legge prevedeva il controllo successivo di regolarità della Corte dei conti, neutrale e annuale, sulla gestione del bilancio di tutte le Pubbliche Amministrazioni, utilizzando il sistema del campionamento statistico, per poi riferire al Parlamento e ai Consigli Regionali sull'esito dello stesso controllo.

⁹ Casetta E., op. cit., p. 152.

¹⁰ Lacava C., op.cit., p.3.

É questo un nuovo potere più pieno e pregnante di cui la Corte dei conti si ritrova investita, fondato sull'accertamento della legittimità e regolarità delle gestioni, attraverso l'applicazione dei parametri di efficienza, efficacia ed economicità. Si mettono a confronto obiettivi prefissati, risultati ottenuti e risorse utilizzate e l'orientamento è quello di ridurre i controlli formali a vantaggio di quelli gestionali e finanziari¹¹.

La legittimazione di questa legge, duramente contestata e impugnata da molte Regioni che non riuscivano a cogliere dagli artt. 125 e 130 della Costituzione i nuovi parametri sopra elencati, avviene grazie alla sentenza della Corte Costituzionale n. 29/1995 che "...diventa tutt'uno con la legge nel senso di costituire una sorta di decalogo delle caratteristiche del controllo successivo, di tipo collaborativo, esercitato dalla Corte dei conti..."¹².

La sentenza affermò che i controlli previsti dalla Costituzione non erano un numero chiuso: legittimò pertanto i nuovi controlli in riferimento all'art. 97 della Costituzione che con il concetto di buon andamento racchiude quelli di efficacia e di efficienza, oramai suoi sinonimi, stabilendo anche che l'introduzione stessa di nuovi controlli, per il buon andamento, è un'interpretazione più moderna e riconducibile senz'altro ai controlli di legittimità.

L'imparzialità della Corte dei conti, quale organo di garanzia, è stata oltremodo ribadita dalla stessa sentenza che ne qualifica la funzione referendaria al Parlamento e ai Consigli Regionali e senz'altro anche collaborativa con le Pubbliche Amministrazioni, per cui non dovrebbe trovare più fondamento alcuno comportamento conflittuale.

Oltremodo i nuovi controlli non sono fondati su un impianto di tipo sanzionatorio ma sono soprattutto relazioni inviate dalla Corte dei Conti alle Amministrazioni controllate che hanno l'obbligo di conformarsi.

¹¹ Casetta E., op. cit., p. 151.

¹² Lacava C., op.cit., p. 3.

Se si considera in generale l'autonomia che è attribuita agli enti locali si comprende anche che essi sempre più difficilmente sono disposti a ingerenze da parte di organi controllanti su atti prodotti di carattere discrezionale e attività svolte, e che il controllo si concentra sostanzialmente sull'effetto dell'atto e sul risultato dell'attività. Raramente si arriva al blocco di procedure di spesa¹³.

La legge n. 131/2003, in attuazione del titolo V della Costituzione, conferma la distinzione emersa tra controlli di regolarità e controlli di gestione, come sostiene quasi prevalentemente la Dottrina giuspubblicistica, attribuendo alla Corte dei conti due controlli, in chiave collaborativa e ai fini del coordinamento generale della finanza pubblica, nei confronti delle Regioni e degli enti locali.

Si tratta della verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno (legge finanziaria del 2000), a sua volta legato alle leggi finanziarie annuali che lo integrano per il contenimento del tetto di spesa, e i vincoli europei in materia di finanza pubblica derivanti dal Trattato di Maastricht, che impegnano l'Italia a osservare le prescrizioni di carattere finanziario, alla progettazione e alla coordinazione dei controlli¹⁴.

Altri punti stabiliti dalla legge sono il perseguimento degli obiettivi di principio e di programma stabiliti dalle leggi statali o regionali stesse, la sana gestione finanziaria, l'attuazione dei controlli interni con la prerogativa di riferire sugli esiti solo ai Consigli degli enti controllati¹⁵.

Nel 2009 la Legge n. 15 attribuisce alla Corte dei conti, all'art. 11, la facoltà di mettere in atto dei controlli, su richiesta delle Commissioni parlamentari, riguardanti le gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento per le quali siano state rilevate gravi irregolarità gestionali o deviazione di obiettivi.

¹³ *Ivi.*

¹⁴ Lacava C., op. cit., p. 9.

¹⁵ Casetta E., op. cit., p.153.

Attivando poteri ispettivi per l'acquisizione di documentazione e con la prerogativa di fare un'accurata refertazione, essa mette in atto il contraddittorio con l'Amministrazione interessata per poi riferire al Ministro competente in modo da poter attivare misure idonee di risanamento.

Incisivi, nel decennio attuale, sono i nuovi controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti introdotti dal Decreto Legge n. 174/2012, poi convertito nella L. n. 213/2012, con finalità di tipo ricognitivo¹⁶, per contrastare l'abuso sull'uso del denaro pubblico e la promozione di processi di autocorrezione.

Si tratta, nell'ordine:

- di controlli esterni rafforzati sui bilanci degli enti territoriali con la previsione di un giudizio di parifica del rendiconto generale delle Regioni;
- della relazione del Presidente della Regione, del Sindaco (in Comuni con oltre 15 mila abitanti) e del Presidente della Provincia, in merito alla regolarità della gestione, all'efficacia e all'adeguatezza dei controlli interni;
- della relazione regionale di fine legislatura e del rendiconto annuale di esercizio di ciascun gruppo consiliare.

L'emissione del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e il controllo generale sulla copertura finanziaria delle leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate (art. 17, L. n. 196/2009) da parte della Corte dei conti, sono due dei momenti di maggior impatto a livello di informazione pubblica: stabilendo la conformità del rendiconto dello Stato svolto dagli uffici centrali rispetto alla legge di bilancio, con riferimento all'intero settore pubblico e ai parametri comunitari, e le modalità di copertura finanziaria delle nuove leggi adottate dal Parlamento, si delinea il quadro degli equilibri finanziari

¹⁶ Monorchio A., *Evoluzione ed esigenze di miglioramento dei sistemi di controllo pubblici*, Relazione al Convegno "La riforma dei controlli nel settore pubblico. La legge anticorruzione e il d.l. n. 174 non bastano" organizzato da Fondazione Lab PA, Roma, 14 dicembre 2012, in www.lab-pa.com.

del Paese e si stabilizza l'azione del Governo.

In questo quadro complesso di valutazioni effettuate dalla Corte dei conti, vanno considerate anche quelle che interessano il mondo del lavoro al quale essa contribuisce certificando i contratti collettivi: funzione di sua competenza quale organo statale, come cita la sentenza della Corte Costituzionale n. 171 del 2005. Nella sostanza il controllo è atto a verificare la compatibilità dei costi¹⁷ che derivano dall'applicazione del nuovo contratto collettivo siglato dalle maggiori rappresentanze sindacali e datoriali permettendo all'ARAN¹⁸, nel caso di una valutazione positiva, di sottoscrivere e applicare il contratto collettivo a livello nazionale.

Per quanto riguarda invece i controlli interni¹⁹, introdotti dal D. Lgs. n. 286 del 1999, essi avevano già trovato una certa considerazione grazie alla sentenza della Corte Costituzionale n. 29/1995, che in relazione al modello ideale di Amministrazione efficiente tracciato dall'art. 97 della Costituzione, si proponeva di promuovere il settore della Pubblica Amministrazione in base ai principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

I controlli interni in realtà, come è stato rilevato negli ultimi anni, non sono stati applicati in modo significativo e hanno subito oltremodo una modifica della loro finalità dovuta all'allentamento del forte legame con la riforma della Pubblica Amministrazione. Tale riforma, che era alla base della loro stessa applicazione, prevedeva il controllo strategico dei dirigenti apicali come garanzia dell'attività politico-amministrativa dei Ministeri, in attuazione della L. n. 94/1997, la quale individua i dirigenti come centro d'imputazione della responsabilità per i risultati conseguiti.

In particolare il D. Lgs. n. 286/1999 enuncia quattro diverse funzionalità dei

¹⁷ http://www.unirc.it/documentazione/allegati_news/Contrattazione_pa.pdf, punto 4, 5, 9.

¹⁸ ARAN: si tratta dell'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle Pubbliche Amministrazioni alla quale è attribuita a livello nazionale l'attività negoziale nelle relazioni sindacali in materia di contratti collettivi e l'assistenza alle Pubbliche Amministrazioni per la loro uniforme applicazione.

¹⁹ Lacava C., op. cit., p. 8 e ss.

controlli interni che fanno riferimento agli organi di indirizzo politico per quanto riguarda il controllo strategico e gli organi amministrativi mentre, in merito al controllo di gestione, si prendono in considerazione la valutazione dei dirigenti e il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L'internal auditing, previsto dal decreto in materia di principi di revisione aziendale per il controllo di regolarità contabile - amministrativa, viene svolto in modo limitato o addirittura non viene svolto, sia per la carenza di personale preparato in grado di coprire questa funzione, sia per le forti resistenze alla modifica dei comportamenti del personale delle Pubbliche Amministrazioni.

A questo scopo, il successivo D. Lgs. n. 150/2009, completa il sistema dei controlli interni delle Amministrazioni statali con una globale valutazione del personale e delle strutture attuata da organismi indipendenti²⁰.

Se invece il controllo di gestione ha portato al conseguimento di migliori risultati poiché si avvale di mezzi tecnologici e sistemi informativo - statistici che permettono la costruzione di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità per l'elevazione degli standards qualitativi dei servizi in generale, non è così per i controlli strategici e la valutazione dei dirigenti, legati in modo significativo alle politiche pubbliche e al controllo strategico e di gestione stessi.

La scelta dei mezzi per il raggiungimento degli obiettivi, non sempre indicata con chiarezza e precisione e volutamente dalle Amministrazioni Pubbliche, restie a mettere in atto questo tipo di controllo, come pure le direttive annuali spesso incomplete che riguardano i controlli da svolgersi sui dirigenti, hanno portato a risultati poco soddisfacenti.

Il Comitato tecnico scientifico, per realizzare il controllo strategico e sostenere i nuovi meccanismi di programmazione e controllo, posto come interlocutore con i Ministeri in materia di controlli interni, ha dato anch'esso risultati limitati.

²⁰ Casetta E., op. cit., p.160.

Una svolta innovativa deriva in questi giorni dalla Legge n. 124/2015 secondo la quale i dirigenti statali non saranno più inamovibili, non avranno più incarichi a vita e saranno sollevati in relazione all'ultimo incarico svolto con esito negativo.

Da ciò si evince che comunque la riforma dei controlli, anche sul fronte dei controlli interni, ha dato qualche risultato dimostrando anzi, alla luce di questa nuova legge, che essi dovrebbero essere amplificati, perché un'attività di controllo che diventa propria dell'organo controllato ne aumenta l'efficienza e riduce la sua distanza con l'organo controllante: una disfunzione questa, relativa al sistema di controlli, evidenziate da Sabino Cassese, oltre alla difficoltà di definire le qualità professionali degli organi controllanti, l'eterogeneità delle aree da controllare e la dominanza del controllo generale di legittimità²¹.

Come inoltre ha commentato recentemente Francesco Battini, il rischio è che si generi una progressiva standardizzazione e formalizzazione delle attività di controllo interno, attraverso l'utilizzo di linee guida e direttive emanate dalle Authorities o dalla Corte dei conti. La soluzione, ribadisce ancora Battini, non può essere altro che una sinergia tra controlli interni ed esterni della Corte dei conti, come è stato in passato, su questo fronte, nei rapporti tra la Corte dei conti e la Ragioneria generale dello Stato, pur essendosi verificata la sovrapposizione di due controlli, entrambe preventivi e impeditivi, sulla quasi totalità degli atti delle Amministrazioni centrali dello Stato²².

Per concludere la panoramica sui controlli, un breve cenno sui controlli cosiddetti "sostitutivi", esercitabili dallo Stato o prescrivibili dal legislatore che riguardano il problema della compatibilità tra controlli e autonomie: ad essi la legge di revisione del 2001 ha concesso l'elevazione al rango costituzionale.

Non rappresentando essi dei poteri derivanti da un ordine concettuale

²¹ Lacava C., op. cit., p. 1.

²² Battini F., *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2015, 3, 308.

ascrivibile ai controlli di cui si è sinora parlato, ma semmai a un loro effetto, essi operano una chiusura del sistema che interviene qualora i controlli di carattere integrativo, ossia quei controlli che garantiscono coesione e coerenza al lavoro delle Pubbliche Amministrazioni, attraverso l'acquisizione, la comparazione e l'elaborazione dei dati, falliscano il loro obiettivo.

CAPITOLO 2

FONDAMENTO COSTITUZIONALE DELLE FUNZIONI E LEGITTIMAZIONE DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI

Nelle pagine che seguiranno, sarà disegnato il profilo della Corte dei conti quale organo di garanzia, riconosciuto dalla Consulta, chiamata a pronunciarsi sul fondamento costituzionale delle funzioni a essa assegnate.

L'accorpamento delle funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti²³, risalente all'unità d'Italia e caratterizzata dall'elemento unificante della propria indipendenza e dei suoi magistrati, è stata più volte ribadita dalla Consulta, che ha sottolineato l'ancoraggio costituzionale delle sue funzioni, secondo gli artt. 100 e 103 della Costituzione.

La sentenza n. 1 del 1967, infatti, ne individua la piena libertà nello svolgimento della propria attività, scevra da ingerenze da parte del Governo e oltremodo, secondo la sentenza della Consulta n. 226 del 1976, nella veste di Suprema Magistratura che gode di una diretta garanzia in sede costituzionale.

Se poi il Decreto Regio, 12 luglio 1934, n. 1214 originariamente disciplinava le attribuzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, essa vedrà affermare, attraverso la sentenza n.110 del 1970, quelli che sono i primi raffronti comparativi tra queste due funzioni, a proposito della sua posizione attualmente riconosciuta di organo supremo di controllo.

La sentenza succitata, facendo riferimento al secondo comma dell'art. 100 e al secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, stabilisce che sono illegittimi i ricorsi delle Regioni, come La Valle d'Aosta, che contestano la natura

²³ Pieroni M. e Oggianu S. (a cura di), con la collaborazione di P. Zitoli, *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, febbraio 2015, in www.cortecostituzionale.it.

giurisdizionale dei giudizi di conto guardando esclusivamente alla giurisdizione poiché nelle materie di contabilità pubblica, in osservanza della disciplina formulata dal Testo Unico, spetta proprio alla Corte dei conti applicarla alle Regioni.

E ancora, La Valle d'Aosta nel 2006, si è ritrovata al centro dell'attenzione pubblica e delle Istituzioni in merito alla sua spiccata tendenza all'autonomia di Regione a statuto speciale, avendo invaso la sfera di competenza dei poteri statali con il varo di una legge riguardante disposizioni in materia di controllo sulla propria gestione finanziaria e con l'istituzione di un organo autonomo di Vigilanza.

La Consulta, in quell'occasione, aveva dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale di alcuni articoli della legge, sollevata in riferimento agli artt. 114, 117, terzo comma, 119 secondo comma e 120 della Costituzione (Corte Costituzionale, sentenza n. 267 del 2006).

È chiaro che “...il contrasto non è tra gli interessi pubblici concreti allocati ai diversi livelli di governo, ma tra l'interesse generale all'osservanza delle norme di diritto curato esclusivamente dallo Stato e i concreti interessi degli enti per il soddisfacimento dei bisogni delle collettività da essi rappresentate...”²⁴, considerando oltremodo che “...la Costituzione è la sede del principio di unità e di autonomia, di identità e di differenza, di autorità e libertà ovvero di politica e di economia...”²⁵. Perciò, “...Posto di nuovo il problema della compatibilità con il principio di autonomia dei controlli (di indirizzo) della Corte dei conti sulla gestione finanziaria, la soluzione non può stare nella concezione difensivo-garantistica dell'autonomia locale, imperniata sulla separazione delle sfere di competenza tra autorità centrale e potere locale, che nasconde, a sua volta, la contrapposizione affari generali/affari particolari...”²⁶.

²⁴ Buffoni L. e Cardone A., *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?* in “Le Regioni” 2014, p. 841e ss.

²⁵ *Ivi.*

²⁶ *Ivi.*

Il ruolo di organo posto al servizio dello Stato - comunità attribuito alla Corte dei conti dalle sentenze n. 29 del 1995 e n. 267 del 2006 nell'ambito degli artt. 97, 28, 81 e 119 della Costituzione, sarebbe giustificato dallo sviluppo del decentramento delle Regioni, dalla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica e dall'evoluzione stessa della legislazione in materia di finanza pubblica.

La Legge n. 20 del 1994, fulcro di questo processo di trasformazione, amplia le tradizionali forme di controllo con la previsione del controllo di gestione, all'insegna della corretta gestione delle risorse collettive fondata sui parametri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

La recente sentenza n. 39 del 2014, atta a sistematizzare i nuovi tipi di controlli introdotti, considera alcuni aspetti del sindacato della Corte dei conti sui bilanci in riferimento agli artt. 11 e 117, comma primo della Costituzione²⁷.

La particolare attenzione della Consulta sul dettato costituzionale sopracitato ribadisce che l'evoluzione della legislazione e dei controlli della Corte dei conti è oramai funzionalizzata a mantenere uno strutturato sistema istituzionale a rete, ma anche gerarchico, fondato sull'unità e il pluralismo economico e politico: l'osservanza degli obblighi comunitari, che impongono il rispetto dell'equilibrio complessivo del bilancio nazionale attraverso il patto di stabilità, ne permettono la sopravvivenza.

La sentenza in oggetto pone una distinzione tra quelli che sono i controlli di legittimità-regularità contabile effettuati dalla Corte dei conti per garantire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito dell'Amministrazione Pubblica²⁸ nel suo complesso, rispettando il vincolo stabilito dall'ultimo comma

²⁷ Artt. 11 e 117 della Costituzione: riguardano la definizione di potestà e di sovranità in relazione agli obblighi comunitari e internazionali definendone le attribuzioni nel primo caso in materia legislativa e una rinuncia di esercizio di potere interno nel secondo caso a favore della sovranità comunitaria e internazionale.

²⁸ La legge n. 243 del 2012 all'art. 4, comma secondo e terzo, definisce il concetto di sostenibilità del debito pubblico, difficilmente traducibile in una regola di politica economica, come coerenza del rapporto tra debito pubblico e PIL, secondo i parametri europei che una volta superati prevedono una riduzione dell'eccedenza in coerenza con la disciplina europea "dei fattori rilevanti", stabilendo anche delle sanzioni.

dell'art. 119 della Costituzione²⁹, e i controlli stabiliti dalle normative delle autonomie speciali in materia di finanza pubblica regionale.

L'esame globale da parte della Corte dei conti risulta così atto a portare in rilievo le disfunzioni constatate senza che ciò implichi per contro un'attività di tipo coercitivo nei confronti dell'ente soggetto al controllo, come per altro già evidenziato in una precedente sentenza (sentenza n. 179 del 2007).

Nel caso però di omessa rendicontazione di somme poste a carico del bilancio regionale, esse sono soggette all'obbligo di restituzione secondo una ratio che prevede il nesso di causalità tra il corretto inserimento delle somme nella redazione del rendiconto e le irregolarità nella rendicontazione stessa³⁰.

Le diversificazioni sui controlli, ribadisce la sentenza, possono coesistere, secondo una logica della soggettivazione degli interessi legata al loro grado di rilevanza, realizzando l'attenuazione dello storico conflitto generato dalla separazione-opposizione degli interessi dello Stato e della Regione, scoperto dai liberisti del Novecento, purché "*...La Costituzione presuppone la coerenza del rapporto tra unità della comunità politica e struttura economica...*"³¹.

... "Come ha riconosciuto la dottrina che sul finire degli anni '70 predicava l'"l'alternativa delle autonomie"⁷⁹, già l'originario disegno costituzionale consentiva il superamento della concezione difensivo - garantista dell'autonomia in nome di quella democratico - partecipativa. In quella riflessione l'ideologia del pluralismo, con la sua immanente instabilità e mutevolezza, doveva costituire il canone ermeneutico degli schemi organizzatori previsti in Costituzione. Cosicché la Regione e, con essa, la sua autonomia diveniva articolazione e movimento della collettività popolare in senso territoriale, la cui forza democratica derivava dall'interno, dalla capacità di elaborazione autonoma di interessi -

²⁹ Art. 119, ultimo comma Costituzione: stabilisce il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte degli enti locali che possono ricorrere all'indebitamento per finanziare spese d'investimento.

³⁰ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.1.3.

³¹ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 873.

valori...³² ...”Insomma, già il disegno autonomistico costituzionale presupponeva la relazione-interferenza tra ordinamenti, ove il fenomeno comunitario - locale si inseriva nell’ordinamento più generale e adoperava i mezzi ed i luoghi istituzionali di collegamento per l’incidenza sul generale...Nel nuovo sistema ordinamentale unità e pluralismo non sono più, infatti, poli reciprocamente escludenti, ma vicendevolmente implicanti, ove l’unità presuppone la molteplicità e la seconda richiede la prima ed ove i luoghi dell’unità e dell’identità sono anche i luoghi del pluralismo e della differenza e viceversa...³³.

In virtù della soggezione ai vincoli generali di equilibrio di finanza pubblica e di bilancio, anche le Regioni a statuto speciale entrano a fare parte della “...finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento³⁴.

“...La conformazione positiva dei controlli, la concezione teorica e la filosofia di fondo che li hanno ispirati ci restituiscono, infatti, la cifra dell’autonomia realmente riconosciuta ai ‘corpi’ locali. Quel concetto “amorfo” che è l’autonomia riceve forma proprio dalla teoria dei controlli (...), misura della distribuzione territoriale del potere...³⁵.

Se consideriamo poi le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti dal punto di vista della loro sistematizzazione, essi non hanno mai avuto una disciplina organica attraverso la redazione di un codice ma si è avuta piuttosto una stratificazione di norme, anche molto lontane tra di loro nel tempo, che si sono succedute, coesistendo con le precedenti, come evidenziato nel primo capitolo: ciò ha garantito nel tempo la permanenza di altre funzioni, come quella di supporto al Parlamento, attraverso vari adempimenti annuali³⁶.

³² Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 869.

³³ *Ivi.*

³⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 425 del 2004.

³⁵ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 847.

³⁶ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit. cap. 2.4.

La giurisprudenza, in materia di controlli di legittimità-regolarità e di controlli di gestione (detti anche di performance), è molto ampia e ne fa una distinzione in quanto i controlli si sostanziano secondo modalità diverse: per i primi si tratta di una valutazione eseguita in osservanza di parametri normativi - documentali e regole tecniche, mentre per i secondi, si tratta di parametri relativi all'efficienza, all'efficacia e all'economicità dell'attività amministrativa.

Il sindacato di legittimità-regolarità dei controlli preventivi su atti e attività svolti dalla Corte dei conti, qualificati da Vezio Crisafulli, suo Presidente illustrissimo negli anni ottanta, come “paragiurisdizionali”³⁷, si risolve in un giudizio dicotomico “...nel senso che a esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità...” (sentenza n. 40 del 2014)³⁸.

Ciò avviene senza nessuna sottoposizione dei propri atti al sindacato di legittimità in quanto organo di controllo che gode di diretta garanzia in sede costituzionale (Corte Costituzionale, sezioni unite, sentenza n. 226 del 1976).

Inoltre il controllo esterno, volto a garantire la legalità degli atti, risulta essere pertinente più alla funzione giurisdizionale che a quella amministrativa rappresentando una tutela del diritto oggettivo diversa dalla funzione dei controlli amministrativi che si svolgono internamente all'Amministrazione Pubblica.

Attualmente, in virtù di una crisi economica persistente e delle imposizioni poste dall'Unione Europea, avvenute con la ratifica del Trattato cosiddetto “Fiscal compact”³⁹, i controlli di legittimità e regolarità contabile, in parte eclissati dalla legge n. 20 del 1994, con la sentenza n. 425 del 2004 hanno nuovamente

³⁷ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit. 2.1.1: “...Nella sentenza n. 226 del 1976 si afferma che lo schema logico della valutazione rimessa alla Corte dei conti è identico a quello che segue un giudice, chiamato a valutare atti e/o attività raffrontandoli alle norme che li regolano o che li vietano...”.

³⁸ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit. cap. 2.1.

³⁹ Tscg: Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria.

riacquistato lustro.

Dopo la legge n. 20 del 1994 una nuova svolta in materia di controlli di legittimità-regolarità⁴⁰ è stata possibile grazie alla legge finanziaria del 2006 che ha previsto questo tipo di controlli sui conti delle aziende sanitarie e degli enti locali.

La Consulta non ha mancato di evidenziare in quest'occasione che l'intera finanza pubblica, così come la Costituzione la intende pertinente al bilancio dello Stato nel suo complesso, non può non ricomprendere gli altri enti pubblici che rappresentano, secondo una più moderna interpretazione, la finanza pubblica allargata (sentenza n. 179 del 2007), sottoposta alla compressione delle proprie competenze legislative ed amministrative come giustificazione naturale di questo tipo di controlli⁴¹.

Perciò i controlli preventivi e successivi sui bilanci degli enti territoriali, all'insegna dell'interesse alla legalità costituzionale - finanziaria, alla tutela dell'unità economica della Repubblica e al coordinamento della finanza pubblica, sono finalizzati alla sana gestione finanziaria, alla corretta allocazione delle risorse e all'osservanza dei parametri stabiliti in sede europea.

Si tratta di controlli dinamici che si fondano sul riesame della legalità e della regolarità di documenti indispensabili, di portata generale e finalizzati, come stabilisce la sentenza n. 60 del 2013, ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio⁴².

Il riferimento di questa sentenza è ancora una volta legato agli accadimenti amministrativi di un'autonomia territoriale a statuto speciale, in questo caso la

⁴⁰ Le finalità del controllo di legittimità-regolarità sono contenute negli artt. 148, comma primo, e 148-bis del TUEL in osservanza dell'art. 81, quarto comma e 117, terzo comma della Costituzione.

⁴¹ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p.843.

⁴² Sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 2013: " Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio".

Provincia di Bolzano, che aveva promosso un ricorso avverso la Corte dei conti in relazione a un conflitto di attribuzione per i controlli da essa effettuati in materia finanziaria, di rito affidati alla Corte dei conti.

Infatti, pur essendo controlli concorrenti che anche la Provincia di Bolzano attua internamente, essi si configurano in modo distinto rispetto a quelli della Corte dei conti per la rilevanza che hanno nel garantire l'equilibrio economico-finanziario che non è della totalità delle Amministrazioni Pubbliche. La sentenza in oggetto acquista maggior rilevanza se si considera che l'art. 2, comma primo della L. n. 1/2012, ha introdotto nella carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio che riguarda tutte le autonomie e in modo particolare lo Stato nel suo complesso⁴³.

Questi controlli hanno quindi anche finalità educative nei confronti degli enti locali, non sono ascrivibili ai controlli sulla gestione in senso stretto ma concorrono con quest'ultimi a dare unitarietà al concetto di finanza pubblica così come inteso dalla Costituzione e dalla Consulta giacché risulta evidente “...*che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio...*” (sentenza n. 179 del 2007)⁴⁴.

E ancora, il dettato giurisprudenziale, che si rifà a precedenti plurime sentenze, ribadisce che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria va esteso anche alle Regioni e alle Province autonome. Esso si differenzia da quello collaborativo sulla gestione, non rappresentando un controllo di secondo grado ma piuttosto un tipo di controllo complementare al controllo sulla gestione amministrativa, esercitato in via preventiva e in corso di esercizio dalla Corte dei conti che in veste di organo terzo è impegnata in relazioni sinergiche con gli enti territoriali, senza interferire in alcun modo con la loro particolare autonomia politica e amministrativa, al pieno servizio dello Stato -

⁴³ Dal Sito ufficiale della Corte Costituzionale: www.cortecostituzionale.it.

⁴⁴ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.1.

ordinamento ⁴⁵. “...In altri termini, non vi è nessuna corrispondenza necessaria fra il federalismo competitivo e la dottrina garantista perché l'elemento della competizione può essere ben supportato da un'idea propositivo - promozionale dell'autonomia. Ma, soprattutto, vi è sostanziale armonia tra la prospettiva qui avanzata e l'ispirazione di fondo della Costituzione repubblicana che alla dimensione collaborativa aggrega quella competitiva perché l'abbandono della concezione garantista non vale affatto a rinunciare alla seconda delle due anime...”⁴⁶.

Proprio a dare fondamento a quanto appena enunciato, è stata di rilievo la formulazione della Consulta nella risoluzione del conflitto di attribuzione sollevato dal Presidente del Consiglio contro la Provincia autonoma di Bolzano che si era attribuita, con legge provinciale, le funzioni di controllo spettanti alla costituzionalizzata Sezione regionale della Corte dei conti. La Consulta ha ribadito, nell'occasione, che i controlli in materia finanziaria hanno finalità e morfologia diversa a seconda che essi siano attuati dalle Regioni a statuto speciale e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, rispetto a quelli di cui è intestataria la Corte dei conti.

Essendo il controllo di legittimità-regolarità determinato dall'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli comunitari e prevenire o contrastare gestioni contabili inadeguate, non può essere esercitato da un singolo ente territoriale autonomo ancorché speciale, in quanto mancante di una visione programmatica e di una sfera interessi di carattere pubblico afferenti alla dimensione nazionale per la quale è richiesta la neutralità, l'indipendenza e l'imparzialità di un organo *super partes*⁴⁷.

Questa discriminazione si fonda sulla considerazione che “...anche laddove si instaurasse una piena corrispondenza tra i parametri costituzionali e quelli

⁴⁵ Corte costituzionale sentenza, n. 60 del 2013.

⁴⁶ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 873.

⁴⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 40 del 2014.

europei, i secondi non sono interamente coestensivi né alle disposizioni costituzionali che li richiamano, né alla Costituzione (non solo economica) residua, che sembra mantenere un contenuto precettivo ulteriore di cui non parrebbe possibile escludersi a priori la bilanciabilità con i vincoli comunitari, se non addirittura, la opponibilità in virtù della teoria dei contro limiti...⁴⁸.

In previsione di armonizzare i bilanci e sviluppare il coordinamento della finanza pubblica, questi nuovi tipi di controlli sono stati estesi anche ad altri soggetti giuridici, facendo sempre salva alle Regioni la competenza derivante dalla loro potestà legislativa primaria, ancorché il legislatore statale, come nel caso del D. Lgs. 174 del 2012, introduca nuove norme: l'esempio tipico è quello delle società partecipate dallo Stato che gestiscono servizi pubblici relativi all'utenza regionale o svolgono servizi strumentali alla regione⁴⁹.

L'autonomia delle Regioni è tale poi, che neppure la Corte dei conti può violare la sfera di competenza della Corte Costituzionale inibendo partite di spesa dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, essendo la legislazione regionale sottoposta al sindacato di legittimità costituzionale della Corte Costituzionale stessa, secondo il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, di cui all'art. 134 della Costituzione.

Un'ulteriore conferma dell'attribuzione dell'autonomia proviene dalla Consulta che ha legittimato i soggetti giuridici sottoposti al controllo della Corte dei conti al ricorso agli strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento, in osservanza delle garanzie stabilite dagli artt. 24 e 113 della Costituzione, avverso le delibere delle sue Sezioni regionali⁵⁰.

Il controllo della Sezione regionale della Corte dei conti avviene sul rendiconto di esercizio annuale, redatto secondo le linee guida della Conferenza

⁴⁸ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 862.

⁴⁹ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.2.

⁵⁰ Artt. 24 e 113 della Costituzione: il primo articolo, al comma quarto, stabilisce che la legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari mentre il secondo stabilisce che è sempre possibile l'azione contro la pubblica amministrazione per la tutela dei diritti e degli interessi legittimi secondo i limiti stabiliti dalla legge.

permanente per i rapporti tra lo Stato e tutte le autonomie locali, per l'esatta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, in merito alle risorse loro trasferite dal Consiglio Regionale.

Anche il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari, attività di controllo documentale non lesiva dell'autonomia regionale, afferisce alla tipologia di controlli di legittimità-regolarità, secondo le disposizioni stabilite dalla legge Cassese del 1992 e dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2014. Trattasi, in questo caso, di controlli che rientrano nel paradigma dei controlli repressivo - tutori non collaborativi⁵¹: l'eventuale regolarizzazione della documentazione avviene su indicazione della Corte dei conti al Presidente del Consiglio Regionale, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto.

Con lo stesso termine di trenta giorni i gruppi consiliari devono provvedere alla modifica, pena la decadenza del diritto all'erogazione per l'anno in corso delle risorse erogate dal Consiglio Regionale o, nel caso estremo, alla restituzione, secondo un principio generale di contabilità pubblica che è resistito al sindacato del Giudice costituzionale⁵².

La regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, che comunque non decadono in caso di mancata restituzione, risulta indispensabile in virtù del fatto che le somme erogate dal Consiglio Regionale appartengono a un sub-conto che fa parte del bilancio stesso del Consiglio regionale del quale ne deve dare esatta risultanza. Oltremodo le risorse, che per espresso dettato dell'art. 1, comma terzo dello stesso decreto, hanno una destinazione che esclude il loro impiego nel finanziamento di partiti politici o attività non pertinenti a quella istituzionale del gruppo, devono essere verificate analiticamente, come stabilisce il legislatore, prima del bilancio consultivo, senza comunque entrare nel merito delle scelte discrezionali, lasciate all'autonomia politica dei gruppi.

Per quanto riguarda invece il controllo successivo sulla gestione finanziaria

⁵¹ Laura Buffoni e Andrea Cardone, op. cit., p. 863.

⁵² Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.1.3.

regionale stabilito dalla Legge Cassese, tacciata di incostituzionalità al comma settimo dell'art. 1, trattasi di un mero esame dei bilanci e dei rendiconti da parte delle Sezioni regionali della Corte dei conti che ne attestano l'allineamento con gli obiettivi annuali legati al patto di stabilità e al contenimento dell'indebitamento⁵³.

Tutt'altra modalità di esecuzione, invece, è utilizzata nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni che avviene in udienza pubblica, in modalità di contenzioso e in contraddittorio tra i rappresentanti dell'Amministrazione e il Procuratore Generale (nell'ambito dello Stato), e i Procuratori regionali (per le Regioni e Province a statuto ordinario e speciale).

Si tratta di una verifica di corrispondenza dei dati di rendicontazione inviati dal Governo attraverso i Ministeri alla Corte dei conti, con pronuncia definitiva e insindacabile della Corte dei Conti: essa viene trasmessa al Parlamento e alle assemblee della Corte accompagnata da una relazione motivata, per l'approvazione del rendiconto nell'ambito delle loro funzioni politiche⁵⁴.

La Corte dei conti, nell'ambito di questa funzione è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale in materia di controlli preventivi sugli atti, facendo riferimento a quello che è il modello di giudizio proposto dall'art. 38 del Regio Decreto n. 1214/1934, ben specificato all'art. 39 dello stesso Testo Unico e dalla legge n. 1 del 1948. La sua funzione risulta così essere analoga alla funzione giurisdizionale che la vede impegnata come "... *giudice nel corso di un "giudizio" ...*"⁵⁵.

L'esempio emblematico è quello relativo a una disposizione della Regione Sardegna che aveva previsto la copertura delle spese dell'esercizio di competenza con un'entrata futura, in violazione del principio di accertamento dell'entrata per la giustificazione delle previsioni di spesa: in questa occasione la Corte

⁵³ Corte Costituzionale, sentenza n. 39 del 2014.

⁵⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 121 del 1966.

⁵⁵ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.1.

Costituzionale, in via incidentale, si era trovata a decidere sulla violazione dell'art. 81, quarto comma della Costituzione⁵⁶, generalmente pertinente a vizi di costituzionalità di leggi statali, opponendo esecuzione alla legge della Regione Sardegna con la sentenza n. 213 del 2008.

Inoltre, a proposito dei profili attinenti all'osservanza dell'equilibrio di bilancio stabiliti dall'art. 81 della Costituzione da parte dello Stato e delle Regioni, comprese quelle a statuto speciale...*”La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie...”*⁵⁷...*In conclusione questa corte è dell'avviso che, là dove vengano denunciate per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime...”*⁵⁸.

Il fondamento costituzionale del controllo contabile sulla gestione del bilancio statale verte su una sentenza di particolare rilievo: nello specifico trattasi della sentenza n. 29/1995, che trova applicazione immediatamente dopo la promulgazione della L. n. 20/1994, riguardante l'introduzione dei nuovi controlli.

La sopraccitata sentenza, infatti, legittima il controllo sulla gestione come controllo essenzialmente di carattere collaborativo sulle attività degli enti pubblici, come tracciato dall'art. 97 della Costituzione, portando all'evidenza come l'evoluzione della prassi giurisprudenziale e le nuove leggi in attuazione

⁵⁶ Art. 81 della Costituzione: stabilisce che Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo.

⁵⁷ Corte Costituzionale, sentenza n. 384 del 1991.

⁵⁸ Corte Costituzionale, sentenza n. 244 del 1995.

della Costituzione, abbiano reso necessaria l'estensione dei controlli della Corte dei conti dall'ambito Stato-Governo a quello di Stato - comunità, costituita da molteplici soggetti giuridici che rappresentano singoli centri di spesa⁵⁹.

Si ribadisce che le funzioni di controllo e di coordinamento della finanza pubblica hanno lo scopo di salvaguardare l'equilibrio finanziario non più in previsione del pareggio del bilancio ma nel tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa "...attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie..."⁶⁰.

Tuttavia, proprio in riferimento all'art. 119 della Costituzione che riguarda il coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni, ossia della finanza pubblica allargata, il controllo collaborativo sulla gestione ha visto una recessione a favore del sindacato di legittimità-regolarità sulla gestione.

La cogenza per i destinatari dei controlli è fondata sul rispetto dei parametri finanziari posti dall'Unione Europea, in osservanza anche degli artt. 11 e 117 della Costituzione. L'operare per un generale risanamento della finanza nazionale avviene ogni anno attraverso le verifiche del patto di stabilità interno, in osservanza della definizione del concetto di stabilità economico-finanziaria data dal Trattato di Maastricht e del principio secondo il quale gli Stati Membri dell'Unione Europea devono impegnarsi per il suo raggiungimento, ossia il generale rispetto di quei vincoli comunitari relativi alla disciplina dell'indebitamento che il nostro legislatore traduce continuamente in leggi⁶¹.

Si dica poi che la Corte dei conti, proprio a voler dare fondamento ai vari aspetti evidenziati finora, risulta investita da sempre, della competenza in materia di contabilità nonostante la sua specializzazione e specialità non abbiano mai avuto i connotati dell'esclusività nell'ambito della totalità dei giudizi contabili.

⁵⁹ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 2.2.

⁶⁰ Corte Costituzionale, sentenza n. 250 del 2013.

⁶¹ Corte Costituzionale, sentenza n. 188 del 2014.

Infatti, nonostante l'art. 103, secondo comma della Costituzione, sottolinei la tendenziale non assoluta generalità della giurisdizione della Corte, per antinomia la concreta attribuzione avviene per *interpositio legislatoris*.

La valutazione è sugli aspetti sia procedimentali del giudizio sia relativi alla disciplina della responsabilità, secondo il principio di indipendenza del giudice speciale sottratto nel proprio giudizio ad ogni volontà esterna e soggetto soltanto alla legge, come stabiliscono gli artt. 108, secondo comma, e 101, secondo comma della Costituzione⁶².

Per quanto riguarda l'istituto della responsabilità amministrativa e la materia della contabilità pubblica, come stabilisce la sentenza n. 68 del 1971, in relazione al rapporto interno di servizio tra l'agente e l'amministrazione per il danno causato, si giustifica la presenza di un P.M. per la promozione dell'azione di responsabilità a garanzia di un interesse superiore (sentenza n. 211 del 1972).

Il giudizio costituzionale si sofferma ulteriormente su quello che è l'ambito del controllo e della responsabilità attribuendo ai revisori il dovere di denuncia in materia di finanza locale proprio in attuazione di quello che è il complesso assetto dei controlli sulle autonomie locali “...*nel senso della ragionevole certezza che gli illeciti compiuti nella gestione non vadano esenti da responsabilità...*”⁶³.

Perciò i giudizi di conto e di responsabilità nell'ambito della tutela della spendita del denaro pubblico prevedono la reintegrazione dei danni subiti dall'erario da parte di agenti contabili e impiegati amministrativi che hanno operato con negligenza o colpa, nonché l'attribuzione di una loro responsabilità patrimoniale. “...*Nell'ambito della tutela del pubblico denaro (intendendosi per questo, secondo la più moderna accezione di finanza pubblica a cui si ricollega la nozione di contabilità pubblica, non soltanto il denaro inerente alla finanza propriamente statale, ma anche quello attinente alla finanza delle regioni, degli*

⁶² La giurisdizione in riferimento alle sentenze n. 17 del 1965, n. 55 del 1966, ex plurimis, sentenze n. 24 del 1993, n. 641 del 1987, n. 102 del 1977, n. 385 del 1996, n. 773 del 1988 e ord. n. 307 del 1998.

⁶³ Corte Costituzionale, sentenza n. 378 del 1996.

enti locali e degli enti istituzionali)...”⁶⁴, per cui “...*La disciplina della responsabilità amministrativa (...) è materia di competenza dello Stato...*”⁶⁵, ai sensi dell’art. 117, secondo comma della Costituzione.

Le distinzioni nell’ambito della determinazione del danno subito dall’Amministrazione Pubblica⁶⁶, la quantificazione dell’an e del quantum da risarcire e la distinzione della responsabilità del danno addossato al responsabile che con l’Amministrazione medesima è coinvolto da “un rapporto di servizio”, avvengono secondo parametri che considerano l’intensità della colpa, il principio di causalità materiale e in osservanza della disciplina della responsabilità extracontrattuale le cui fattispecie, confrontate dalla Corte Costituzionale con i parametri costituzionali, non rientrano in quelle stabilite dalla tradizionale disciplina civilistica.

Anche i Gruppi Consiliari, l’Assemblea regionale e i Consigli Regionali, facendo riferimento alla sentenza n. 39 del 2014 sono soggetti, senza deroga, al criterio generale di sottoposizione alla giurisdizione contabile della Corte dei conti per danno erariale, in quanto organi cui compete una sfera costituzionalmente protetta riconosciuta non tanto alla loro sovranità ma all’autonomia, tale anche da poter sollevare incidentalmente questione di legittimità costituzionale⁶⁷.

Diverso è l’ambito della responsabilità dei dirigenti della Pubblica Amministrazione il cui ruolo, a seguito delle riforme degli anni novanta, è stato improntato sulla figura di soggetto dotato di una propria autonomia decisionale con l’attribuzione di precise forme di responsabilità.

Il punto di partenza per l’analisi delle caratteristiche della dirigenza pubblica è proprio la configurazione dei rapporti tra politica e burocrazia che

⁶⁴ Corte Costituzionale, sentenza n. 185 del 1982.

⁶⁵ Corte Costituzionale sentenze n. 112 del 1973, n. 345 del 2004, n. 184 del 2007 e n. 19 del 2014.

⁶⁶ Il danno all’Amministrazione Pubblica può anche essere d’immagine, come ha stabilito la Corte Costituzionale con la sentenza n. 355 del 2010.

⁶⁷ Pieroni M. e Oggianu S., op. cit., cap. 3.2.1.

trova nella distinzione tra attività di gestione amministrativa e attività di indirizzo politico il fondamento della dinamica istituzionale. Un'anticipazione di questa profilatura è riscontrabile nella L. n. 142/1990 che, fra le molte innovazioni, introduce per la prima volta il principio della separazione fra i poteri e le responsabilità ad essi pertinenti, e il D. Lgs. 29/1993 che ha imposto alle Amministrazioni Pubbliche l'istituzione di un ufficio interno di controllo per esprimere valutazioni, corregga e indirizzi l'azione degli uffici in base alle responsabilità assegnate⁶⁸.

Ma solo con il Decreto di riforma n. 29/1993, e successivamente il D. Lgs. n. 80 del 1998, è stata realizzata una netta distinzione tra politica e amministrazione, ossia la qualificazione di indirizzo politico quale principio unificatore dell'azione dei pubblici poteri fondata sulle scelte e i programmi dell'esecutivo, materializzate attraverso l'attività di gestione della burocrazia ovvero la dirigenza delle istituzioni pubbliche.

La cosiddetta riforma Brunetta⁶⁹, in seguito, ha delineato gli obiettivi del dirigente quale responsabile della gestione delle risorse umane e delle relative prestazioni per la qualità e la quantità: tali obiettivi sono verificati annualmente attraverso le risultanze del sistema di valutazione pertinenti al ciclo di gestione della performance stabilite dalle direttive imputate al dirigente in materia di controlli.

Le recenti leggi, n. 190 e n. 135 del 2012, hanno contribuito all'aumento del livello di responsabilità dei dirigenti degli uffici dirigenziali nel combattere i fenomeni di corruzione attraverso piani di prevenzione che indichino il livello di esposizione degli uffici all'illegalità; questa pianificazione è stata tradotta operativamente anche nell'utilizzo della procedura definita "spending review" in

⁶⁸ Monorchio A., *op. cit.*, p.2.

⁶⁹ Riva S., *Compendio di diritto del lavoro*, Edizioni giuridiche de Simone, 2015, p. 296.

materia di trasparenza sulle procedure di acquisto di beni e servizi⁷⁰.

“...Il Piano Anticorruzione di recente introdotto appare peraltro un’arma spuntata, tarato com’è solo sui dirigenti pubblici...”⁷¹, poiché negli enti di piccole dimensioni, il responsabile, nella figura del Segretario comunale, non è neanche sanzionabile, in quanto le sanzioni riguardano esclusivamente i dirigenti pubblici.

Al fine di assicurare la conformità dei comportamenti alle norme, con la garanzia che i processi operativi ne permettano il rispetto, la funzione della Compliance⁷², di cui è auspicabile si dotino le Pubbliche Amministrazioni, si applica a tutte le attività organizzate degli enti, con un approccio basato sul rischio.

Un approccio di questo tipo, come sostiene Andrea Monorchio⁷³, permetterebbe di aumentare la trasparenza nelle relazioni con tutti gli stakeholders, realizzando un patrimonio di carattere informativo unico improntato sulla coerenza, sulla condivisione, sul libero accesso di tutti i cittadini e delle imprese che svolgono la loro attività utilizzando i dati prodotti dalla Pubblica Amministrazione.

La corruzione, come sostiene Raffaele Squitieri, Presidente della Corte dei conti all’apertura dell’anno giudiziario 2014⁷⁴, è un fenomeno di difficile quantificazione con dirette ripercussioni sulla finanza pubblica: assieme allo spreco, all’inefficienza e alla ridotta sensibilità per la sana e corretta gestione delle risorse pubbliche si rischia l’impoverimento della nostra società e la stagnazione.

La sensibilizzazione e la formazione alla legalità economica delle future generazioni risultano così essere gli obiettivi definiti nel protocollo d’intesa

⁷⁰ *Ibidem.*

⁷¹ Monorchio A., op. cit., p.5.

⁷² È un approccio metodologico che agisce come deterrente rispetto a comportamenti illegittimi, favorendo l’osservanza delle norme da parte dei responsabili in materia di spesa.

⁷³ Andrea Monorchio, economista italiano, è stato il diciassettesimo ragioniere generale dello Stato dal 1989 al 2002.

⁷⁴ <http://www.corteconti.it/cittadini_pa/educare_alla_legalita/>, consultato il 14 agosto 2015.

stipulato tra la Corte dei conti e il MIUR con il quale si punta a superare la cultura del pressapochismo avvicinando i giovani alla Magistratura contabile e alle sue funzioni, da un lato, e dall'altro, preparandoli a coprire coscienziosamente i ruoli nella Pubblica Amministrazione, secondo il principio di correttezza e di conformità alla legge per la gestione del bene pubblico come appartenente a ogni singolo consociato.

L'orientamento della Corte dei conti nella lotta contro la corruzione, con il coinvolgimento delle Istituzioni, trova giustificazione nella prima relazione biennale redatta dalla Commissione Europea fornita alla Corte dei conti sulla corruzione portandone in rilievo tendenze e sviluppi. Ciò è stato possibile grazie ai dati forniti dagli Stati Membri ottenuti in seguito a sondaggi effettuati dagli stessi, coinvolgendo cittadini e imprese, in relazione soprattutto agli appalti pubblici⁷⁵.

La Commissione, in conclusione, oltre ad aver rilevato la necessità di procedure più semplici in materia di appalti, ha formulato delle raccomandazioni di carattere generale per la lotta alla corruzione che prevedono misure minime per garantire la trasparenza e la valutazione dei rischi nelle Amministrazioni regionali e locali in modo da poter abrogare, attraverso meccanismi di follow-up, aggiudicazioni di appalti che siano stati condizionati da pratiche di corruzione.

⁷⁵ <www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL14_LETTER/PL14_LETTER_IT.PDF>, 16/08/2015

CONCLUSIONI

Nel passaggio dal vecchio al nuovo secolo, con la nascita e la coesistenza della governance a rete e della governance di tipo gerarchico nell'ambito delle relazioni comunitarie, l'attività amministrativa e la sua organizzazione hanno abbandonato gradualmente il modello burocratico per assumere quello manageriale. Prendendo spunto dalla filosofia del new public system ai fini del suo buon andamento, della trasparenza e a garanzia dell'imparzialità, l'operato della Pubblica Amministrazione è volto in generale a migliorare la propria performance nei confronti dei cittadini che con orgoglio si definiscono cittadini italiani ma anche europei.

La distanza tra la previsione normativa, che presuppone una continua innovazione nella vita delle amministrazioni pubbliche, e la successiva concreta attuazione, è pur sempre evidente e va colmata con il lavoro assiduo e la collaborazione di tutte le Istituzioni.

La Corte dei conti, quale organo di garanzia, si trova spesso in difficoltà nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni nel trovare un agire che determini raccordo ed equilibrio nello svolgimento delle funzioni di controllo di organo collaborativo, e le funzioni giurisdizionali in veste inquisitoria, nell'accertamento della responsabilità contabile degli organi stessi.

L'efficacia limitata di questo nuovo sistema di controlli, determinato quasi prevalentemente dalla loro missione di contenimento della spesa più che di controllo delle attività e delle funzioni che determinano la spesa stessa o la composizione del bilancio, sembra oggi essere superabile grazie all'ausiliarità esistente tra le Sezioni regionali della Corte dei conti, quali organi costituzionalizzati di interfaccia, e le autonomie locali, fondandosi più che mai sulla legittimità costituzionale degli obblighi di informazione e collaborazione che gravano sulle autonomie stesse, impegnate attraverso controlli interni a migliorare

costantemente la loro performance e a renderne conto.

E' un sistema fragile e mutevole che si accompagna al continuo cambiamento del quadro normativo e all'azione delle politiche pubbliche che richiedono esse stesse un alto livello di progettualità e di valutazione attraverso strumenti in continua affinazione di valutazione normativa, ex ante e successivi.

La giurisprudenza della Corte Costituzionale, com'è stato evidenziato nell'elaborato, ha reso possibile nel tempo gli aggiustamenti necessari a garanzia della continuità dell'azione di tutte le Istituzioni interessate dall'operato della Corte dei conti.

Il coinvolgimento nel processo di globalizzazione economica ma anche politica, che le vede continuamente coinvolta, si sta traducendo sempre più in termini di cosmopolitismo, nel senso che ogni singola istituzione è educata a riconoscere e a guardare prospetticamente le altre Istituzioni, mantenendo consapevolmente la propria autonomia e fornendo nello stesso tempo un contributo concreto per la sopravvivenza degli interessi generali della comunità allargata.

Con occhio critico e indirizzati dagli obiettivi di sana gestione e finanza pulita stabiliti dall'organo politico europeo, il legislatore e la Corte Costituzionale dovranno realizzare sinergicamente un circuito di legalità che, in primis, la Corte dei conti sarà impegnata a garantire con i suoi controlli, per chiudere il cerchio fecondamente.

BIBLIOGRAFIA

Battini F., *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, LEGGI D'ITALIA, Gruppo Wolters Kluwer, *Giornale di Diritto Amministrativo*, 2015, 3, 308, commento alla normativa.

Buffoni L. e Cardone A., *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in "Le Regioni", p. 841-874.

Casetta A., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Giuffrè Editore, 2014.

Lacava C., *I controlli*, in AA.VV., *Le Amministrazioni Pubbliche tra conservazione e riforme*, Edizioni Giuffrè, 2008.

Monorchio A., *Evoluzione ed esigenze di miglioramento dei sistemi di controllo pubblici*, Relazione al Convegno "La riforma dei controlli nel settore pubblico. La legge anticorruzione e il d.l. n. 174 non bastano" organizzato da Fondazione Lab PA, Roma, 14 dicembre 2012, in www.lab-pa.com.

Pieroni M. e Oggianu S. (a cura), con la collaborazione di P. Zitoli, *La Corte dei conti: giurisprudenza della Corte Costituzionale*, febbraio 2015, in <http://www.cortecostituzionale.it>

Riva S., *Compendio di diritto del lavoro*, Edizioni giuridiche de Simone, 2015.

BIBLIOGRAFIA WEB

〈<http://www.cortecostituzionale.it>〉 Sito ufficiale della Corte Costituzionale per le pronunce della Consulta.

〈<http://www.corteconti.it>〉 Sito ufficiale della Corte dei conti.

〈http://www.eca.europa.eu/Other%20publications/PL_LETTER_IT.PDF〉, consultato il 16 agosto 2015.

〈<http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf>〉, consultato il 16 agosto 2015.

〈http://www.unirc.it/documentazione/allegati_news/Contrattazione_pa.pdf〉 Legge Brunetta – Contrattazione collettiva, Riso Cristina (a cura di) consultato il 05 settembre 2015.

*Un particolare ringraziamento alla Prof.ssa Paola Santinello,
a tutto il personale tecnico e amministrativo del Cur di Rovigo
e dell'Università di Padova, per la cortesia e la disponibilità
che mi hanno sempre dimostrato.*

Elena Olivia Maria