

Gli aventi causa e i creditori di una delle parti, possono fare opposizione alla sentenza, quando è l'effetto di dolo o collusione a loro danno».

### **F) L'opposizione contumaciale**

Può essere proposta al collegio che ha pronunciato nella causa del convenuto non comparso in giudizio per non essere stato citato in persona propria senza che la citazione gli fosse stata ripetuta: essa trova applicazione solo nei giudizi di conto e di responsabilità.

Tutti i giudizi sono pubblici, in ognuno è previsto l'intervento del Pubblico Ministero ed alla Corte è attribuita, pur se scarsamente utilizzata, ampia potestà istruttoria anche con assunzione di prove testimoniali.

L'opposizione, l'appello, la revocazione e il ricorso per l'annullamento *non sospendono* l'esecuzione delle decisioni della Corte. Questa, però, nei primi tre casi, può, con decreto in camera di consiglio e su proposta della parte interessata, sentito il Pubblico Ministero, ordinare la sospensione dell'esecuzione delle decisioni impugnate.

Ricordiamo, infine, che nei giudizi davanti la Corte dei conti, le istanze, i ricorsi e gli appelli si ritengono abbandonati, per la parte non ancora decisa, se per il corso di un anno non si sia presentata domanda di fissazione di udienza o non si sia compiuto alcun atto di procedura.

L'abbandono non è applicabile ai giudizi ordinari di conto, la cui presentazione, come già detto, costituisce l'agente dell'Amministrazione in giudizio; si applica, invece, ai casi di opposizione o di revocazione relativi ai giudizi di conto.

## **7. L'ESECUZIONE DELLE DECISIONI DI CONDANNA DELLA CORTE DEI CONTI**

Abbiamo detto della spedizione in forma esecutiva della decisione della Corte dei conti e della sua comunicazione all'Amministrazione da cui dipende l'agente o l'impiegato responsabile.

Per ciò che concerne la **riscossione dei crediti liquidati** dalla Corte, il D.P.R. 24-6-1998, n. 260 (emanato in attuazione dell'art. 20, comma 8, della L. 59/97) stabilisce che ad essa provvede l'amministrazione o l'ente titolare del credito attraverso l'ufficio designato con decreto del Ministro competente o con provvedimento dell'organo di governo dell'amministrazione o degli enti stessi.

I suddetti crediti possono essere recuperati mediante ritenuta su tutte le somme spettanti ai responsabili del danno erariale in base al rapporto di lavoro, di impiego o di servizio nonché il trattamento di fine rapporto e quello di quiescenza.

Per gli enti locali l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte, sempre secondo quanto disposto dal D.P.R. 260/1998 (art. 2 comma 4), può essere affidata ai concessionari del servizio di riscossione.

### ***Glossario***

**Consiglio di Stato:** è un organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

**Avvocatura dello Stato:** gruppo di giuristi specializzati che rappresenta e difende in giudizio l'amministrazione statale e, più in generale, tutti i poteri dello Stato quando svolgano attività sostanzialmente amministrative. L'Avvocatura dello Stato tutela in sede giudiziaria gli interessi patrimoniali e non patrimoniali dello Stato e di altri enti ammessi al patrocinio, ai quali presta pure la propria consulenza senza limiti di materia.

**Corte di Cassazione:** è organo di vertice dell'organizzazione giudiziaria, con sede a Roma e giurisdizione in tutto il territorio nazionale. I giudici della Corte esaminano le questioni relative alla materia civile, penale e di lavoro e risolvono le questioni che coinvolgono il Consiglio di Stato e la Corte dei conti. La Corte di Cassazione giudica i ricorsi proposti contro le sentenze di appello. In tal modo verifica l'esatta osservanza della legge e assicura la sua uniforme interpretazione, dettando i criteri interpretativi cui i giudici di grado inferiore devono attenersi nelle loro decisioni.

**SOMMARIO:** 1. I controlli in generale. - 2. I controlli del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato. - 3. I controlli interni di gestione. - 4. La Corte dei conti. - 5. Le attribuzioni della Corte dei conti. - 6. Il controllo preventivo di legittimità sugli atti di Governo. - 7. Il controllo successivo ed il controllo di vigilanza. - 8. Il controllo sulla gestione. - 9. Il controllo sugli enti sovvenzionati. - 10. Il controllo sulle Regioni. - 11. Il controllo sugli enti locali.

## 1. I CONTROLLI IN GENERALE

### A) Caratteri generali

La funzione di controllo costituisce una delle tre fondamentali estrinsecazioni dell'attività amministrativa, insieme con quella attiva e quella consultiva.

Principali fonti normative del sistema di controllo che caratterizza la finanza pubblica italiana sono gli artt. 100, 103, 125 della Costituzione. Sarebbe però erroneo considerare le previsioni costituzionali in materia di controllo sulle pubbliche amministrazioni come un sistema in sé concluso e perfetto: nulla preclude al legislatore ordinario di introdurre nuove forme di controllo purché per queste ultime sia rintracciabile nella Costituzione un adeguato fondamento normativo (così la Corte Costituzionale con sentenza 29/1995).

Perché vi sia attività di controllo è necessaria la sussistenza di due presupposti: la *diversità* di organi (si parla di rapporto *interorganico*) e la *sovraordinazione* dell'organo controllante nei confronti di quello controllato.

#### **Quali tipi di controllo ha individuato la dottrina più accreditata?**

La dottrina distingue i controlli in:

- controlli di *legittimità* e controlli di *merito*, a seconda che si limitino ad accertare la sola legittimità dell'operato dell'organo controllato oppure estendano il sindacato all'opportunità ed alla convenienza che hanno ispirato tale operato;
- controlli *preventivi* e controlli *successivi*, a seconda che intervengano prima o dopo il momento in cui l'atto, già formato, produce i suoi effetti;
- controlli *repressivi* e controlli *sostitutivi*, a seconda che l'organo controllante abbia o meno il potere di sostituirsi nell'emanazione dell'atto all'organo controllato.

## B) Controlli interni e controlli esterni

Passando ad esaminare più specificamente l'attività di controllo esercitata sull'operato dell'amministrazione in materia di contabilità, ci occupiamo di due categorie di controlli: controlli *interni* ed *esterni*, così qualificati poiché i primi provengono da organi facenti parte dell'amministrazione stessa, mentre i secondi sono effettuati da organi esterni all'amministrazione controllata.

I **controlli interni** si suddividono in:

- a) *controlli gerarchici*. Sono quelli esercitati dall'autorità gerarchica immediatamente sovraordinata all'organo i cui atti sono sottoposti a controllo. In genere, tale tipo di controllo consente la riforma, la revoca, l'annullamento dell'atto preso in esame, in conformità dei principi generali che regolano la subordinazione gerarchica;
- b) *controlli di ragioneria*. Attraverso di essi viene effettuato il controllo di ordine tecnico più importante sulle attività relative od in qualunque modo connesse ad operazioni contabili.

I **controlli esterni** sono costituiti, in genere, da:

- a) *controllo giurisdizionale*. È quello esercitato dagli organi giurisdizionali che, nell'esercizio delle loro funzioni, si imbattono in atti della Pubblica Amministrazione sui quali, ciascuno in relazione alla sfera della propria giurisdizione, deve portare il suo sindacato;
- b) *controllo parlamentare*. Trattasi di controllo che il Parlamento esercita per il solo fatto di essere l'organo che ha il compito di approvare i bilanci e compiere atti che presuppongono una valutazione dell'operato dell'amministrazione;
- c) *controllo amministrativo*. Si tratta dell'attività volta a verificare la rispondenza dell'operato della Pubblica amministrazione ai normali criteri di buona amministrazione.

L'organo di controllo preposto al controllo esterno è per le Amministrazioni dello Stato la Corte dei conti, sia per il controllo preventivo di legittimità che per il controllo successivo sulla gestione (art. 100, comma 2 Cost.); il controllo esterno sugli enti pubblici è esercitato dai Ministeri titolari del potere di vigilanza e dalla stessa Corte dei conti, mentre per le Amministrazioni regionali e degli enti locali il controllo preventivo (sulla cui sussistenza, ai sensi della L. cost. 3/2001, *amplius infra*)

era esercitato da organi dello Stato (commissioni statali di controllo sugli atti delle regioni) e delle regioni (CO.RE.CO.), mentre il controllo successivo sui risultati delle gestioni è attribuito alla Corte dei conti, ai sensi della L. 20/1994.

## 2. I CONTROLLI DEL DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO

Il controllo esercitato dalla Ragioneria generale viene generalmente qualificato come un *controllo interno*, un controllo che, cioè, si svolge ad opera di organi che sono parte integrante della Pubblica Amministrazione.

Fino alla riforma operata dal D.P.R. 38/1998, il controllo della Ragioneria generale *non si limitava* solo alla verifica della *legittimità* dell'atto, ma riguardava anche il *merito* dell'atto stesso. Esso si configurava, quindi, come un *controllo generale*, potendo la Ragioneria rifiutare il visto, oltre che per i vizi di legittimità, e cioè per mancanza di conformità alla normativa vigente, anche in quei casi in cui l'atto in parola presentasse palesi caratteri di mancata convenienza o inopportunità.

Il D.P.R. 38/1998 ha posto l'accento sul riscontro della sola «legalità» dell'atto (aderenza alla legge che disciplina l'atto stesso) escludendo qualsiasi apprezzamento sulle scelte dell'amministrazione e sull'interesse pubblico perseguito ed ha prefigurato un carattere sostanzialmente collaborativo per le osservazioni avanzate dagli Uffici centrali del bilancio.

Il D.P.R. 38/1998 è stato però abrogato, ad esclusione degli artt. 9 e 15, dal D.P.R. 43/2008: quest'ultimo ha disposto che il Dipartimento si occupi del settore politiche di bilancio e del coordinamento e della verifica degli andamenti di finanza pubblica, monitorando gli eventuali scostamenti dalle previsioni nonché dei controlli e delle verifiche previste dall'ordinamento comprese le funzioni ispettive e i controlli di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo della Ragioneria generale viene esercitato dagli *Uffici centrali del bilancio* (già *Ragionerie centrali*) costituite presso i Ministeri e dalle *Ragionerie territoriali* dello Stato (operanti presso gli organi decentrati delle amministrazioni dello Stato).

La Ragioneria generale è normalmente presente, presso gli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato, mediante uno o più membri con funzione di sindaci o revisori dei conti, mentre non le compete il controllo contabile sugli

atti degli enti locali territoriali, che viene invece espletato da appositi uffici interni di ragioneria.

Il procedimento del controllo preventivo di ragioneria, art. 11 del D.P.R. 367/1994, stabilisce che la competente Ragioneria, entro 15 giorni dal ricevimento dell'atto, registra l'impegno di spesa sotto la responsabilità del dirigente che lo ha emanato. Gli Uffici centrali verificano che l'impegno non ecceda la somma stanziata in bilancio e che l'imputazione al capitolo sia corretta: in caso contrario l'atto viene restituito all'amministrazione emanante con l'indicazione dei motivi che ne impediscono l'ulteriore corso.

Trascorsi dieci giorni dalla registrazione dell'impegno, i provvedimenti acquistano efficacia. Nello stesso lasso di tempo, però, l'Ufficio centrale può preannunciare all'amministrazione l'invio di osservazioni circa la legalità della spesa; tale invio, ferma restando l'efficacia degli atti e la possibilità, per l'amministrazione, di darvi comunque esecuzione, avviene non oltre i successivi dieci giorni (art. 9 D.P.R. 38/1998).

Qualora l'atto sia soggetto anche a controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, eventuali rilievi della Ragioneria sono inviati anche a quest'ultima che si pronuncia entro 30 giorni.

### 3. I CONTROLLI INTERNI DI GESTIONE

Per lungo tempo sconosciuti al nostro ordinamento (soltanto la L. 335/1976 sulla contabilità delle Regioni a statuto ordinario sembrava farvi cenno), i controlli interni sull'economicità della gestione, condotti sulla base di indicatori economici, finanziari, di rendimento e di risultato, sono unanimemente considerati uno degli strumenti più efficaci per garantire il buon andamento amministrativo e l'oculata gestione delle risorse pubbliche.

Tale convincimento è stato fatto proprio anche dal legislatore che, con L. 23 ottobre 1992, n. 421, ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi al fine di disciplinare l'istituzione di **nuclei interni di valutazione** preposti alla verifica dei risultati e definire procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative. Al provvedimento sopra citato ha fatto seguito il D.Lgs. 29 febbraio 1993, n. 29 (ora abrogato, la materia è regolata dal Testo Unico del pubblico impiego contenuto nel D.Lgs. 165/2001) che (art. 20) ha disposto l'istituzione, presso *tutte* le amministrazioni pubbliche, di servizi interni, o nuclei di valutazione, incaricati di:

- verificare l'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione;
- valutare comparativamente costi, rendimenti e corretta gestione delle risorse pubbliche;
- accertarsi della imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 20).

Il principio conduttore della normativa appena esaminata è stato rafforzato e ribadito dal D.Lgs. 279/1997, che istituisce per le amministrazioni pubbliche un sistema di contabilità economica incentrato su rilevazioni analitiche per **centri di costo**.

Tale sistema consente la valutazione economica dei servizi e delle attività prodotti attraverso il collegamento fra le risorse umane, finanziarie e strumentali con i risultati conseguiti dai centri di responsabilità amministrativi.

Il sistema si realizza attraverso il monitoraggio dei costi, dei rendimenti e dell'attività svolta da ogni amministrazione.

Il D.Lgs. 279/1997 stabilisce che queste rilevazioni ed analisi dei costi e dei risultati della gestione sono svolti dai servizi di controllo interni. Questi ultimi sono tenuti (art. 9 del D.P.R. 38/1998) ad inviare agli Uffici centrali del bilancio le rilevazioni e le risultanze della contabilità analitica. La Ragioneria generale utilizza quindi questi dati per predisporre il progetto di bilancio (così che nell'allocazione delle risorse risultino premiati quei settori che dimostrino una maggiore efficienza ed efficacia nell'azione amministrativa) e per monitorare gli effetti finanziari delle manovre di bilancio.

In materia è da ultimo intervenuto il D.Lgs. 286/1999, con cui, in attuazione della Bassanini, si **riordinano i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e delle attività svolte**. Il provvedimento prevede l'abrogazione dell'art. 20 del D.Lgs. 29/1993 (ad esclusione del comma 8) e individua **quattro diverse aree** di attività in cui si articolano i controlli interni della pubblica amministrazione:

- il **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, che deve assicurare la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa;
- il **controllo di gestione**, che verifica l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa;
- la **valutazione dei dirigenti**, che esprime giudizi sulle prestazioni individuali, sulle competenze organizzative e sulle capacità manageriali;
- l'attività di **valutazione e controllo strategico**, di supporto all'attività degli organi di indirizzo e controllo politico e per valutare l'adeguatezza delle scelte adottate dal management in termini di congruenza fra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Salvo che per gli enti di dimensioni minori, si dispone inoltre che le strutture organizzative incaricate di svolgere le attività proprie di ciascuna area di controllo siano ben distinte.

La legge finanziaria 2008, come si vedrà anche in seguito, è intervenuta in più punti in tema di controlli. Così il comma 69 art. 3 stabilisce che il **Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato**, entro il mese di gennaio, deve impartire ai servizi di con-

trollo interno le linee guida che questi devono seguire per compiere l'*istruttoria* su cui si basa la *relazione* che ogni Ministro deve trasmettere alle Camere, entro il 15 giugno di ogni anno, per l'esame da parte delle Commissioni parlamentari competenti, sullo *stato della spesa, sull'uso razionale delle risorse da parte delle amministrazioni di competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta in relazione alle missioni e ai programmi su cui si basa il bilancio dello Stato*.

#### 4. LA CORTE DEI CONTI

Istituita con legge 14-8-1862, n. 800, la Corte dei conti costituisce organo della giustizia amministrativa con giurisdizione sulle questioni inerenti alla contabilità pubblica e su quelle espressamente indicate dalla legge; è, inoltre, la suprema magistratura di controllo.

La Costituzione della Repubblica ha pienamente recepito e suggellato la posizione della Corte nell'ordinamento sancendo, all'art. 100, che «la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito».

All'art. 103, poi, aggiunge che «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

Nell'ambito del nostro ordinamento giuridico la Corte dei conti occupa, quindi, una posizione di *rilevanza costituzionale*, dal momento che essa costituisce uno degli organi dello Stato che svolgono una funzione organicamente autonoma, in posizione di indipendenza e di insindacabilità nei confronti di altri organi e del potere esecutivo in particolare.

#### 5. LE ATTRIBUZIONI DELLA CORTE DEI CONTI

Le attribuzioni della Corte dei conti comprendono l'esercizio di funzioni:

- di controllo;
- giurisdizionali;
- consultive;
- amministrative.