

# MANAGEMENT PUBBLICO



RIVISTA DI DIRITTO DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

ANCE: E273712

ISSN 3034-977X

4 • 2024

## DALLO SCUDO ERARIALE ALLO SCUDO TUTORIO: I NUOVI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI NEL DDL C1621

e dopo la sentenza della Corte cost. n. 132/2024

**IN QUESTO NUMERO**

**5** **“IL SISTEMA DEI CONTROLLI IN ITALIA”**

*di Eugenio Piscino*

**7** **“Dallo scudo erariale allo scudo tutorio: i nuovi controlli della Corte dei conti nel ddl C1621 e dopo la sentenza della Corte cost. n. 132/2024”**

*di Tiziano Tessaro*

**146** **“CODICE ETICO”**

---

## Hanno collaborato a questo numero

### **Eugenio Piscino**

Professore in Diritto Amministrativo, Università degli Studi di Napoli, Federico II, Dipartimento di Economia, Management, Istituzioni, - esperto di finanza locale e fiscalità locale - direttore scientifico della rivista Management locale  
email: [eugenio@piscino.it](mailto:eugenio@piscino.it)

### **Tiziano Tessaro**

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

## Il comitato scientifico

**Antonini Luca**

Professore ordinario di Diritto Costituzionale - Università di Padova, Giudice della Corte Costituzionale

**Barbiero Alberto**

Consulente amministrativo-gestionale in materia di appalti e di società partecipate

**Bellesia Mauro**

Dirigente enti locali, docente e formatore

**Briganti Renato**

Professore di Istituzioni di Diritto Pubblico - Università degli Studi di Napoli Federico II

**Buscema Angelo**

Giudice della Corte Costituzionale, già Presidente della Corte dei conti

**Caterini Enrico**

Professore ordinario di Diritto Privato - Università della Calabria

**D'Aristotile Ebron**

Dirigente regionale, docente e formatore

**Fabiano Santo**

Formatore e docente di management pubblico

**Miele Tommaso**

Presidente aggiunto della Corte dei conti

**Occhiena Massimo**

Professore straordinario di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Sassari

**Piperata Giuseppe**

Professore ordinario di Diritto amministrativo - Università luav di Venezia

**Piscino Eugenio**

Professore di Diritto amministrativo - Università degli Studi di Napoli Federico II

**Pizziconi Giampiero**

Consigliere della Corte dei conti - Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

**Scalia Rosario**

Presidente onorario della Corte dei conti - già Presidente di Sezione regionale

**Tessaro Tiziano**

Consigliere della Corte Conti, Sezione Regionale di controllo dell'Emilia Romagna

# IL SISTEMA DEI CONTROLLI IN ITALIA

## Prefazione di Eugenio Piscino

Ci sono molti buoni motivi per occuparsi del sistema dei controlli in Italia.

Lo diceva Sabino Cassese nel 1993 *“Quello dei controlli amministrativi è uno dei maggiori problemi italiani”*, nel celeberrimo scritto che evocava l’immagine dei moscerini e degli avvoltoi.

E lo ripeteva Luciano Vandelli 15 anni pu’ tardi: “i controlli si presentano frammentati in una pluralità di tecniche e meccanismi spesso privi di ogni raccordo e difficilmente riconducibili ad un disegno unificante”, aggiungendo che la loro conformazione esprime un vero e proprio “pasticcio”.

La verità è che le dinamiche e i meccanismi afferenti i controlli rappresentano – al di là della loro riconosciuta disorganicità- una parte fondamentale dello studio dell’assetto amministrativo italiano, pur se come sottolineò uno studioso, si era assistito in questi anni alla loro dequotazione e più in generale alla sostanziale svalutazione della fase integrativa dell’efficacia nell’ambito del procedimento amministrativo.

La stessa analisi ,del resto, dell’evoluzione nel frattempo intervenuta mette in evidenza le peculiarità dei profili oggettivi , ovverosia dell’oggetto su cui insistono( passato , si dice, da un controllo sull’atto a un controllo sulla gestione) ,così come dei profili soggettivi di questi ( di cui non è superfluo al riguardo mettere in evidenza che nel frattempo, nella Costituzione gli organi di controllo si sono ridotti alla sola Corte dei conti , essendo stato espunto il controllo esercitato dall’organo regionale di controllo sugli atti degli enti locali previsto dall’art. 130 Cost).

Insomma, le ragioni di carattere strutturale che attengono al sistema dei controlli si intersecano con decisivi profili di carattere amministrativo e costituzionale che l’interprete non può minimamente tralasciare di esaminare.

Del resto, si afferma che il controllo affidato alla Corte dei conti, «in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), [garante del rispetto] dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva» (sentenza n. 267 del 2006), (...) è diverso dai controlli amministrativi , in quanto è esercitato nell’interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale”, così come “per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale” (Corte cost 40/2014).

A. M. Sandulli ricordava poi che “sono da considerare poco efficienti e funzionali quei controlli di legittimità che sono affidati ad organi - quali i prefetti, le commissioni di controllo sulle Regioni e simili - costituiti in modo da non assicurarne la neutralità” (*Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1984, XIV<sup>a</sup> Edizione, Vol. I, pag.239).

Le considerazioni che precedono consentono quindi di comprendere la centralità di un controllo, l’unico contemplato dalla vigente Costituzione, che è intestato alla Corte dei conti e che si fonda su esigenze che l’evoluzione ordinamentale più recente ha

# Dallo scudo erariale allo scudo tutorio: i nuovi controlli della Corte dei conti nel ddl C1621 e dopo la sentenza della Corte cost. n. 132/2024

TIZIANO TESSARO\*



## Parte introduttiva

### 1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

La avvenuta presentazione alla Camera dei deputati del disegno di legge AC C1621 in data 19 dicembre 2023, poi annunciato nella seduta n. 217 del 20 dicembre 2023, così come la quasi coeva sentenza della Corte costituzionale n. 132 /2024, ha riproposto all'attenzione degli interpreti una serie di interrogativi e di nodi irrisolti che concernono non solo i confini e le interazioni tra la funzione di controllo della Corte dei conti e la funzione di amministrazione attiva, ma anche quelli tra le differenti funzioni della Corte stessa: si tratta di questioni che ciclicamente, esattamente come avvenuto in occasione delle precedenti riforme, affiorano e impattano sul ruolo che i meccanismi del controllo devono avere nell'ambito del quadro ordinamentale voluto dal Costituente. E' del resto noto come *"Il controllo (sia) uno degli aspetti più emblematici del sistema amministrativo perché ne presuppone e insieme ne riflette tutte le dinamiche principali: dalle premesse (per esempio, il rapporto tra legge e amministrazione), agli snodi principali (il rapporto direzione-attuazione, centro-periferia, assegnazione e*



**MANAGEMENT PUBBLICO** - Rivista di diritto delle amministrazioni pubbliche

ISSN 3034-977X ANCE: E273712

**Periodico scientifico online**

Numero: 4/2024

Editore: Editoriale Scientifica srl – Via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

Tel. 081 5800459 - [info@editorialescientifica.com](mailto:info@editorialescientifica.com)

Proprietà: Asfel

[www.asfel.it](http://www.asfel.it)

Direttore scientifico: Eugenio Piscino

[Torna all'indice](#) ^