

Amministrazioni pubbliche e controllo della Corte dei conti.

Il coordinamento della finanza pubblica tra principio autonomistico e vincoli europei

Sommario

| | |
|--|----|
| Premessa | 2 |
| 1. – Profili organizzativi e funzionali dell’Amministrazione pubblica nell’assetto istituzionale multilivello e correlate esigenze di coordinamento della finanza pubblica..... | 6 |
| 1.1. Evoluzione storica dell’amministrazione pubblica: principi di unicità e pluralità dei modelli amministrativi con riferimento ai fenomeni di accentramento e decentramento dei poteri pubblici | 8 |
| 1.2. Le pubbliche amministrazioni alla luce dei valori dell’autonomia territoriale e della coesione europea | 9 |
| 1.3. Modelli privatistici nell’organizzazione pubblica..... | 10 |
| 1.4. Le principali tappe del percorso normativo riguardante i profili gestionali dell’azione amministrativa nel sistema a più livelli. | 11 |
| 1.4.1. I parametri costituzionali..... | 11 |
| 1.4.2 Alcuni interventi normativi di rango primario | 13 |
| 2. - Coordinamento della finanza pubblica alla luce della <i>governance</i> europea | 17 |
| 2.1. Brevi note sull’evoluzione dell’ integrazione economica europea | 17 |
| 2.2. Cenni sui profili contenutistici delle più recenti iniziative volte a rinnovare la <i>governance</i> europea | 19 |
| 2.3. La legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 | 21 |
| 2.4. La legge rinforzata del 24 dicembre 2012, n. 243 | 23 |
| 3. - Il controllo della Corte dei conti nell’ottica del coordinamento della finanza pubblica | 25 |
| 3.1. Tratti evolutivi della funzione di controllo. La riforma degli anni novanta | 25 |
| 3.2.1 La riforma del titolo V della Costituzione..... | 27 |
| 3.2.2. La legge 5 giugno del 2003, n. 131 di attuazione del rinnovato titolo V della Costituzione | 29 |
| 3.2.3. Il controllo introdotto dalla legge finanziaria 2006..... | 29 |
| 3.2.4. In margine ad alcune delle più recenti tappe dell’itinerario normativo riguardante il controllo | 31 |
| 3.2.5 Il d.l. del 10 ottobre del 2012, n. 174 convertito nella legge n. 213 del 2012..... | 33 |
| 3.3. Giurisprudenza costituzionale | 37 |
| 3.4. Le relazioni della Sezione delle autonomie | 42 |
| 3.5. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. | 44 |
| 3.5.1. Il Rapporto 2012..... | 44 |
| 3.5.2 Il Rapporto 2013..... | 47 |
| Conclusioni | 49 |

Premessa

Il rinnovato quadro normativo, che si è andato componendo con i più recenti interventi di riforma, offre interessanti spunti di riflessione in ordine agli sviluppi in *itinere*, che saranno oggetto di attenzione nella presente esposizione, con particolare riferimento alla funzione di controllo della Corte dei conti, modellata sotto la spinta della rapida evoluzione demiurgica che ha interessato l'Amministrazione pubblica.

Al centro dell'analisi si pone la funzione istituzionale della Corte dei conti, finalisticamente orientata, tra l'altro, al coordinamento della finanza pubblica nell'ambito dell'assetto istituzionale multilivello, che impone, in un contesto storico giuridico fortemente segnato dalla crisi economico finanziaria, il pieno coinvolgimento degli enti territoriali, in vista del coordinamento delle finanze autonome alla luce della *governance* europea in continua evoluzione, secondo la logica eraclitea del divenire.

Nella delibera n. 31 del 2012, che reca le linee programmatiche per l'attività di controllo per l'anno 2013, la Corte dei conti ha osservato che la magistratura contabile è *“costituzionalmente deputata ad effettuare un controllo integrale del sistema di finanza pubblica, a tutti i livelli di governo, nonché a verificare il corretto impiego delle risorse collettive”*.

In sostanza, il coordinamento, che assurge, sul piano interpretativo, a canone teleologico dell'ordinamento della finanza pubblica, involge profili di particolare interesse in quanto assume un ruolo di cerniera, volto a coniugare il principio autonomistico, valorizzato dalla riforma del titolo V, con l'esigenza, rafforzata dalla crisi, di razionalizzazione e di controllo della spesa pubblica, alla luce delle coordinate normative elaborate in sede europea e, più in generale, dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione.

Rebus sic stantibus, in questa sede di riflessione, si è inteso prendere le mosse dall'analisi dell'amministrazione pubblica, sulla quale si concentra non solo l'azione di controllo della Corte dei conti, ma, altresì, l'impegno della *governance* europea che costituisce, in questa materia, fondamentale parametro normativo di riferimento, vuoi ai fini dell'esercizio della funzione amministrativa che del relativo controllo, nella prospettiva di assicurare coerenza al sistema, nella più ampia dimensione europea.

In tale prospettiva, lo sviluppo del tema sarà guidato da una linea direttrice che, avendo a riguardo il ruolo di coordinamento della Corte dei conti, assumerà a riferimento l'amministrazione, con riguardo ai profili organizzativi e funzionali che trovano ancoraggio, a livello costituzionale, nell'art. 97 della Costituzione, come riformato dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 ed attuato con la legge rinforzata n. 243 del 24 dicembre 2012. L'indagine non mancherà di porre in rilievo l'importanza delle riforme introdotte con il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni nella legge n. 213 del 2012, che ha contribuito ad aprire nuovi scenari nel panorama ordinamentale.

Del resto, al tema della finanza pubblica, che assume carattere trasversale nel panorama ordinamentale, si riconduce la *ratio* di fondo degli interventi di riforma operati negli ultimi anni sull'ordinamento della pubblica amministrazione.

In particolare, l'emanazione del decreto legge citato costituisce recente testimonianza dell'evoluzione in atto e dell'*intentio legis* sottesa. Ne fornisce ampia dimostrazione l'*incipit* del relativo articolo 1, in virtù del quale le relative disposizioni sono volte ad adeguare il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni *“al fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*. In effetti, tale decreto, come sarà posto in evidenza, ha aperto nuove frontiere alla funzione di controllo ed ha offerto, in ambito

giurisprudenziale e dottrinale, nuovi spunti di riflessione sul tema della finanza pubblica, sempre più condizionato dal processo di integrazione europea.

In linea generale, il concetto di *governance* evoca l'insieme di strumenti, criteri e regole con cui un ente esponenziale di una collettività si amministra, coordinandosi con altri soggetti allo scopo di soddisfare le esigenze della propria comunità. Nella fattispecie in esame, la logica di *governance* attiene ai rapporti tra enti territoriali distinti, facenti capo ad una comunità di dimensione sopranazionale, l'Unione Europea, costituita dagli Stati firmatari del Trattato istitutivo.

Cionondimeno, l'approccio teorico può, *mutatis mutandis*, replicarsi in ambito interno, con riguardo alla Repubblica, costituita da enti territoriali autonomi, ma coordinati nella finanza pubblica da principi comuni di derivazione legislativa nazionale. In tale prospettiva, l'Istituzione contabile assume il compito di garantire il controllo circa il rispetto delle norme che assumono a riferimento la più ampia *governance* sopranazionale, che irradia lo spazio giuridico europeo, nelle sue diverse segmentazioni territoriali.

In definitiva, esigenze di coordinamento si pongono sia in ambito interno, con riguardo alla finanza degli enti territoriali che compongono lo Stato, sia a livello europeo, con riferimento alla politica economica e finanziaria degli Stati membri, nell'ottica, rispettivamente, di una concezione della Repubblica e di un mercato europeo improntati a logiche di unitarietà, consacrate, l'una, nella Carta costituzionale e, l'altra, nel TFUE.

In tale prospettiva, il coordinamento si pone quale obiettivo preordinato a garantire la coerenza dell'intero sistema nel più ampio contesto di estensione europea.

Nel prosieguo del discorso non si può non evidenziare che il coordinamento esige, quale presupposto imprescindibile, un efficace e compiuto circuito informativo tra istituzioni territoriali, nazionali ed europee, improntato al canone della leale collaborazione, che l'approdo normativo interno, da ultimo rappresentato dall'approvazione della legge rinforzata del 24 dicembre 2012, n. 243 e, prima ancora, dall'emanazione del decreto legge n. 174 citato, convertito nella legge n. 213, impone.

Sul piano organizzativo, è appena il caso di rilevare che il *continuum* tra organi dello Stato ed autonomie territoriali, si riflette, in sede di controllo, nell'ambito delle articolazioni della Corte dei conti e, segnatamente, nei rapporti tra Sezioni centrali, regionali, dislocate sul territorio in tutte le Regioni e Province autonome e Sezione delle autonomie. In effetti, tale assetto è speculare al principio costituzionale dell'unitarietà dello Stato¹.

Nel corso dell'analisi si farà cenno ai più significativi interventi normativi di livello sovranazionale e nazionale in *subiecta* materia, nella consapevolezza che i primi hanno orientato in modo incisivo le scelte normative dei secondi e gli assetti organizzativi interni.

In definitiva, i parametri legislativi rappresentano i criteri primari di riferimento dell'agere amministrativo e del controllo della Corte dei conti, incentrato sul rispetto dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità, da misurare anche alla luce degli strumenti finanziari assegnati. In ragione di tale considerazione, si è ritenuto proficuo fare un cenno ad alcuni dei più rilevanti provvedimenti legislativi di riforma dell'organizzazione amministrativa e del sistema della contabilità pubblica, sì da supportare il fluire del

¹ G. GIAMPAOLINO, *Presentazione del rapporto 2012 sul coordinamento della finanza pubblica*. Saluto del Presidente della Corte dei conti. Camera dei Deputati – 5 giugno 2012, in www.corteconti.it.

discorso, delle relative coordinate normative, che consentono di tracciare le linee essenziali di sviluppo dell'attività amministrativa, funzionalmente preordinata alla realizzazione delle finalità scolpite a livello legislativo.

Invero, il controllo della Corte, collegato al tema della sana gestione finanziaria, quale attività strumentale allo svolgimento della funzione amministrativa, non può prescindere da una disamina, seppure sintetica, dei profili organizzativi e funzionali che connotano il volto della pubblica amministrazione e che rappresentano le chiavi di volta della dinamica del diritto amministrativo, in continua evoluzione.

Infatti, nel quadro dei rapporti tra finanza e assetto pubblico organizzativo-funzionale operano le spinte concentriche provenienti sia dal processo di integrazione europea sia, sul piano interno, dal sistema di governo multilivello. Si tratta di due leve che hanno condotto l'ordinamento finanziario contabile nazionale ad assumere connotazioni diverse rispetto al passato, contribuendo a favorire la transizione dell'ordinamento finanziario-contabile, dal bilancio dello Stato alla finanza pubblica in senso più lato, in linea con le esigenze di coordinamento ed in stretta connessione con l'armonizzazione dei bilanci pubblici². Parallelamente, a seguito della riforma dei controlli operata dalla legge n. 20 del 1994, la Corte dei conti ha assunto un ruolo centrale nel sistema del controllo, passando da Corte dei "conti statali" a Corte dei "conti pubblici", infatti, "la Corte ha assunto una funzione di controllo a posteriori generalizzata della gestione pubblica, non solo dello Stato ma anche delle Regioni e delle entità autonome"³

L'analisi non mancherà di fare cenno all'iniziale progressivo sviluppo di modelli privatistici, adottati in seno ai diversi livelli di governo ed all'attuale disegno normativo volto a razionalizzare e riordinare le società partecipate dagli enti locali, nel quadro generale della revisione della spesa pubblica. In tale prospettiva si colloca il dl 95/2012, che ha previsto un piano obbligatorio di dismissioni riguardanti le società strumentali detenute anche dagli enti locali.

In effetti, il collegamento dell'attività amministrativa con il tema della finanza pubblica e della relativa tutela ad opera della Corte dei conti in un'ottica finalistica ispirata al coordinamento, ha condotto ad una progressiva estensione dell'ambito soggettivo ed oggettivo del controllo, che ha fatto da contraltare al tendenziale incremento di moduli organizzativi di stampo privatistico.

Del resto, l'inquadramento sistematico della finanza pubblica nell'ambito della disciplina giuspubblicistica, consente di desumerne l'intrinseca finalità, tesa a disciplinare l'impiego delle risorse finanziarie pubbliche necessarie alla realizzazione della funzione amministrativa, nell'ambito della relazione dinamica che lega l'esigenza di perseguire gli obiettivi predeterminati dalla legge con gli strumenti finanziari che presiedono in concreto alla sua realizzazione.

Quanto agli aspetti funzionali, si farà riferimento ai principi di buon andamento, che trovano declinazione nei canoni di economicità ed efficienza dell'azione amministrativa ed all'introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il principio di buona amministrazione accomuna il diritto interno e sovranazionale⁴ e, dunque, costituisce il comune denominatore dei correlati sistemi di

² L.CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica nelle riforme*, Federalismi.it 11/2012.

³ G.CLEMENTE, *La buona amministrazione tra affermazioni di principio e diritti fondamentali*, Gubbio 19-20 ottobre 2007, in www.corteconti.it corso destinato ai neo referendari, p. 15.

⁴ per approfondimenti si rinvia a S. SFRECOLA, *Appunti di diritto amministrativo europeo*, Roma, 2009, Pagine Editore.

controllo⁵. Il relativo diritto è stato inserito nella Carta dei diritti fondamentali proclamata il 7 dicembre 2000⁶ a Nizza e si pone a fondamento di uno dei canoni portanti del bilancio europeo, rappresentato dalla buona gestione finanziaria, che ne costituisce apposita specificazione. Il principio è stato introdotto dal Trattato di Maastricht nell'art. 274 TCE.⁷ In Italia, sin dagli anni '60, Giannini parlava di "*amministrazione di risultato*", distinguendola dall'amministrazione "*per atti*". Con le progressive riforme degli anni '90 viene inclusa nella nozione di buon andamento la sana gestione finanziaria, "*la quale implica un collegamento stretto tra l'esigenza di buon andamento e i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica, posti a garanzia degli equilibri economico-finanziari del sistema*"⁸.

Il trend legislativo degli ultimi anni è sfociato nella legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1. Il nuovo art. 97 Cost., delinea, nei primi due commi, il doppio volto della pubblica amministrazione, dinamico/funzionale e statico/organizzativo. In tale sede trova ancoraggio costituzionale, in primo luogo, l'obbligo, di matrice europea, delle pubbliche amministrazioni di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, nell'ambito di un impianto organizzativo definito secondo disposizioni di legge, in modo da assicurare l'endiadi buon andamento ed imparzialità dell'azione amministrativa.

In definitiva, il ruolo dell'Istituzione contabile si colloca in una posizione di terzietà rispetto all'azione amministrativa, che resta comunque soggetta al relativo controllo.

Ciò in ossequio a valori fondanti del sistema costituzionale, che traggono embrionale espressione nel pensiero di Montesquieu. Invero, volgendo l'attenzione alla riforma introdotta dal decreto legge n. 174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012, l'effetto descritto all'art. 1, commi 7 e 11 determinerebbe una consistente incidenza sull'esercizio dell'azione amministrativa. Infatti, il comma 7 stabilisce che "*è preclusa l'attuazione di programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*". Analoga disposizione si rinviene nel comma 11, con riguardo al Gruppo consiliare: ove "*non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso del diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale*". La decadenza comporta "*l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate*". In realtà, si osserva che l'effetto descritto dalla norma scaturisce dall'accertamento svolto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in posizione di terzietà, a tutela dell'equilibrio economico finanziario.

Sicché, a fronte di tale risultato si pone la responsabilità dell'amministrazione per l'adozione delle misure conseguenti.

⁵ Di particolare interesse si presenta, al riguardo, la Relazione G.CLEMENTE, "*La buona amministrazione cit.*, in www.corteconti.it.

⁶ Al riguardo, non va sottaciuto che ai sensi dell'art. 6 del Trattato sull'Unione europea "l'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'U.E. del 7 dicembre 2000, adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

⁷ G.CLEMENTE, "*La buona amministrazione cit.*, p. 5

⁸ G.CLEMENTE, "*La buona amministrazione cit.* p. 15

1. – Profili organizzativi e funzionali dell'Amministrazione pubblica nell'assetto istituzionale multilivello e correlate esigenze di coordinamento della finanza pubblica

L'esigenza di affrontare, sia pure a grandi linee, il tema dell'organizzazione e del funzionamento della pubblica amministrazione, nasce dalla constatazione che la funzione di coordinamento, assolta dalla Corte dei conti, coinvolge un concetto sempre più ampio di pubblica amministrazione, inclusivo di tutti i "sottosettori". In effetti, tale termine si presenta particolarmente ricorrente nel testo della legge n. 243 del 24 dicembre 2012, quasi ad evidenziare una visione composita dell'amministrazione e dunque della finanza pubblica, riconducibile ad unità in funzione del coordinamento.

Siffatta considerazione va inquadrata nell'attuale contesto storico, contrassegnato da una crisi economica di dimensioni internazionali, che costituisce elemento di sicura incidenza sugli sviluppi che attengono alla tematica a riferimento. In tale prospettiva, il ruolo del coordinamento delle finanze autonome di pertinenza delle diverse amministrazioni decentrate, ad opera della Corte dei conti, assume una particolare pregnanza nell'ottica legislativa dell'individuazione di soluzioni idonee a porre argini al processo di lievitazione della spesa pubblica. Il principio autonomistico e del decentramento della spesa postula così, anche in ragione della crescente pressione della crisi economica, l'esigenza di una efficace azione di coordinamento, affidata ad un organo indipendente ed imparziale qual è la Corte dei conti. In una più ampia dimensione si colloca, a chiusura del cerchio, la funzione di coordinamento delle politiche economiche degli Stati, ad opera dell'Unione europea.

Con riguardo ai principi di coordinamento ed al relativo ambito di operatività, di particolare interesse si presenta l'art. 1 della legge di contabilità pubblica n. 196 del 2009, a termini del quale le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con le procedure ed i criteri stabiliti dall'Unione europea, condividendone relative responsabilità. Il concorso si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica. La norma precisa che la ricognizione delle amministrazioni pubbliche è operata annualmente dall'ISTAT, con apposito provvedimento, ai fini della applicazione delle disposizioni in materia di finanza pubblica. Come espressamente previsto dalla norma, si tratta di disposizioni finalizzate alla tutela dell'unità economica, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione.

In tale quadro, l'Istituzione contabile svolge una funzione che si pone a presidio della coerenza dell'intero sistema amministrativo, non solo con riguardo all'ambito del controllo, che si estende a tutti i soggetti pubblici, quand'anche muniti di *abitus* privatistico in ragione della natura pubblica del denaro, ma, altresì, con riferimento all'elevata funzione di contribuire, nel rispetto dei diversi compiti istituzionali, alla realizzazione di un'azione amministrativa la cui efficacia, efficienza ed economicità possa essere misurata sulla base delle coordinate normative e delle disponibilità finanziarie assegnate per la realizzazione delle precipue finalità indicate dal legislatore.

Prima di entrare in *medias res*, cominciando con il tracciare i lineamenti del processo evolutivo, che ha modellato nel corso del tempo l'amministrazione pubblica fino ai giorni nostri, si ritiene proficuo porre in evidenza che, nel vigente panorama

normativo del diritto amministrativo, dominato dall'obiettivo "spending review", la revisione della spesa giunge ad interessare i diversi aspetti dell'amministrazione, da quelli organizzativi a quelli strumentali, fino a lambire le dinamiche procedurali.

L'Amministrazione è chiamata a superare una sfida epocale, rappresentata dalla necessità di perseguire gli obiettivi determinati dalla legge con il minimo impiego di risorse finanziarie disponibili e nel rispetto della stretta tempistica scandita dal legislatore nel procedimento amministrativo. Una chiara manifestazione del filo conduttore che tesse le maglie dei più recenti interventi legislativi è rappresentata dalla stessa rubrica del decreto legge n. 95 del 2012, convertito nella legge n. 135 del 2012 "disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini".

L'azione di governo degli ultimi anni, sempre più guidata dalla necessità di contrastare l'emergenza finanziaria, anche mediante tendenziale rinuncia alla piena realizzazione del disegno delineato dal titolo quinto della Costituzione, è stata contrassegnata dal crescente controllo della spesa pubblica e dal miglioramento dei processi decisionali di allocazione delle risorse e della *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

In tale prospettiva, all'Istituzione contabile compete un duplice ruolo posto a garanzia del pubblico erario, l'uno attiene al controllo e si rivolge all'amministrazione, l'altro afferisce alla sfera giurisdizionale⁹ e riguarda il perseguimento delle responsabilità personali. Alle due funzioni corrispondono diversi ambiti di operatività della Corte¹⁰.

Il *trend* normativo sottende la *voluntas legis* di incrementare la produttività del Paese migliorando il funzionamento della burocrazia, nei confronti delle imprese e del cittadino. Com'è stato rilevato, "la capacità di produrre valore pubblico per l'insieme degli interlocutori rilevanti deve esprimersi sia in termini economici e di soddisfazione degli utenti, come le imprese private, sia come capacità di realizzare gli obiettivi stabiliti dal potere politico e di rispondere positivamente alle aspettative della società civile"¹¹.

D'altra parte, il susseguirsi delle riforme degli ultimi anni, che hanno investito il diritto sostanziale, come quello processuale, costituisce espressione di una Amministrazione sempre più improntata a logiche di risultato ed alla soddisfazione del cittadino, destinatario ultimo dell'azione amministrativa.

Del resto, cittadino e impresa costituiscono i destinatari principali degli obiettivi dell'Unione europea e, dunque, della relativa *governance*, che giunge a riverberare i suoi effetti, sulle dinamiche e sugli assetti dell'ordinamento amministrativo.

⁹ Per interessanti approfondimenti sul tema della responsabilità si veda: Guida pratica. Responsabilità della PA e del pubblico dipendente, 2009, a cura di F. PALMIERI; S. SFRECOLA; Paola M ZERMANI, Il Sole 24 ore.

¹⁰ Si veda M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti"*, in *Rivista della Corte dei conti*, IV, 5/2, p. 188.

¹¹ ROLLI R. E. COMITE U., *Efficienza, efficacia ed economicità: "percorsi aziendali per la pubblica amministrazione"*, Note a margine della sentenza del Consiglio di stato, Sez. V, 4 marzo 2008, n. 862, in *Giust. Amm.*, 2008, fasc. 1, 326.

1.1. Evoluzione storica dell'amministrazione pubblica: principi di unicità e pluralità dei modelli amministrativi con riferimento ai fenomeni di accentramento e decentramento dei poteri pubblici

Il quadro complessivo della pubblica amministrazione si presenta oggi poliforme ed assai diverso rispetto all'originaria impostazione. Del resto, l'amministrazione pubblica costituisce il riflesso dell'impalcatura storica politica del sistema Paese.

Infatti, l'organizzazione amministrativa del lontano Regno d'Italia rifletteva l'esigenza di accorpare, in un solo modello, i diversi apparati amministrativi degli Stati preunitari, sia dal punto di vista strutturale che funzionale e dunque sotto i profili dell'uniformità del modello organizzativo, del correlato accentramento del potere in mano allo Stato e di una accentuata gerarchia.

In sostanza, la progressiva introduzione di modelli differenziati è scaturita dall'evoluzione normativa dettata dalle nuove esigenze via via emerse, secondo gli sviluppi della società, che ha imposto al diritto l'introduzione di corrispondenti adeguamenti, secondo la logica dell'antico brocardo, *ubi societas ibi ius*.

In effetti, il mutato quadro politico istituzionale ha rappresentato la concreta testimonianza del cambiamento di prospettiva che andava maturando a mano a mano che ci si allontanava dall'esigenza di salvaguardare l'unità, realizzata anche sul fronte amministrativo.

Al sistema accentrato, era funzionale l'uniformità amministrativa, introdotta, già prima dell'unificazione, dalla riforma del 1853 e poi attuata con la legge n. 2248 del 1865. Si tratta delle due stagioni legislative che conformarono il sistema amministrativo dello Stato al modello piemontese¹².

L'azienda autonoma dello Stato e l'azienda municipalizzata rappresentano i primi rilevanti modelli di differenziazione dell'impianto originario. Accanto alla introduzione di strutture di tipo aziendalistico, nello schema organizzativo degli enti territoriali, vennero introdotti nuovi enti pubblici.

Alla fine dell'800 si affacciarono strutture dotate di personalità giuridica pubblica assegnatarie di specifiche funzioni. Fu così introdotto il modello dell'ente pubblico funzionale.

La creazione di enti pubblici nazionali ha ricevuto significativo impulso nel ventennio fascista in risposta all'esigenza di espansione dei compiti di rilievo pubblicistico. Si afferma a livello generale il principio base dello Stato totalitario "tutto nello Stato, nulla fuori dello Stato". A questo punto il modello dell'azienda autonoma e degli enti pubblici funzionali venne progressivamente sostituito, dapprima da enti pubblici economici, di natura pubblica, ma operanti secondo il diritto privato e poi da società a partecipazione pubblica, ritenuti strumenti organizzativi più efficienti¹³.

L'avvento della Carta costituzionale ha comportato l'introduzione di un'importante norma di principio, recata dall'art. 5, in virtù del quale "*la Repubblica, una ed indivisibile, riconosce e promuove le autonomie territoriali*".

In tale occasione, il legislatore costituente ha inserito nel panorama degli enti territoriali la Regione, quale soggetto dotato di potere legislativo nelle materie indicate dall'art. 117 Cost., intestataria di corrispondenti funzioni amministrative, in un'ottica

¹² F.G.SCOCA, *La pubblica amministrazione e la sua evoluzione*, in *Diritto Amministrativo*, Giappichelli, 2011, p.6.

¹³ F.G.SCOCA, *La pubblica amministrazione* cit.

ben lontana dall'attuale ripartizione delle competenze legislative ed amministrative, che traggono fonte legittimante nel rinnovato titolo V della Costituzione.

In siffatto quadro ordinamentale, il valore della sana gestione finanziaria veniva tradizionalmente desunto, in via interpretativa, dagli artt. 97 ed 81 della Costituzione, in combinato disposto con l'art. 119 Cost. che, nel testo approvato in seno alla riforma del 2001, ha realizzato la spinta verso il decentramento e la valorizzazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali¹⁴.

In effetti, la Corte costituzionale, sin dalla sentenza n. 1/1966, ha offerto una interpretazione estensiva, affermando che la norma costituzionale stabilisce limiti "sostanziali", che il legislatore è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata dal tendenziale equilibrio tra entrate e spese. In tale sede, la Corte ha, altresì, riconosciuto la valenza primaria, nell'ambito dei principi espressi nella Costituzione, dell'equilibrio finanziario, da perseguire anche mediante il coordinamento della finanza pubblica.

La successiva sentenza n. 384 del 1991, che ha attribuito alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare, in sede di controllo, il sindacato di costituzionalità sulle leggi di spesa con riguardo ai profili di copertura finanziaria posti dall'art. 81, ha riaffermato il concetto dei limiti sostanziali del legislatore sulla corretta gestione del bilancio, ai fini del tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spese.

In buona sostanza, lo scenario storico politico si è gradualmente evoluto nel tempo ed ha condotto, dapprima, alla consacrazione, a livello costituzionale, del principio del decentramento ed alla valorizzazione delle autonomie territoriali, in una logica di maggiore prossimità alle esigenze delle collettività e poi, più di recente, sotto la spinta della crisi economica, alla latente riaffermazione, a costituzione invariata, di una logica di controllo più accentrato della spesa pubblica, pur nel rispetto del principio autonomistico, volto a contenere, in nome dell'unitarietà della Repubblica e della responsabilità dello Stato dinanzi all'Unione europea, il fenomeno del dispendio delle limitate risorse pubbliche.

1.2. Le pubbliche amministrazioni alla luce dei valori dell'autonomia territoriale e della coesione europea

L'esaltazione politico amministrativa delle autonomie conseguente all'affermazione del decentramento è stata consacrata a livello costituzionale nella riforma del titolo V, che ha sancito il passaggio ad un sistema "policentrico", articolato in più centri di elaborazione di indirizzi politico-amministrativi, di guisa che lo Stato rappresenta una delle componenti della Repubblica, insieme agli enti territoriali autonomi, ai sensi del riformato art. 114 Cost..

In tale rinnovato assetto istituzionale, il processo di integrazione europea costituisce ulteriore elemento di sviluppo dell'impianto complessivo, dal quale non è possibile prescindere ai fini dell'analisi della amministrazione pubblica¹⁵.

Il tessuto ordinamentale prevede, a monte, il processo di integrazione europea ed, a valle, la riforma del titolo V, che ha attuato il decentramento fiscale ed amministrativo. L'assetto politico istituzionale si presenta dunque a tre piani: comunitario, nazionale e regionale, articolato, a sua volta, in ambito territoriale. Siffatto sistema pluristituzionale,

14 Per un approfondimento in ordine all'istituto della perequazione finanziaria si veda R.ROLLI, *Manovra finanziaria 2006: il federalismo fiscale e l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Giust.amm.*, 2006, 90.

15 F.G.SCOCA, *La pubblica amministrazione cit.*, p. 13.

fondato su livelli tra loro interconnessi, richiede un'azione sinergica, volta a preservare il rispetto dei parametri europei¹⁶, soprattutto nel contesto dell'attuale congiuntura economica dominata da una crisi generalizzata.

Nell'ambito dell'assetto plurilivello si coniugano due elementi posti in evidenza dalla dottrina¹⁷, l'uno di tipo "competitivo" cd. asimmetrico, che enfatizza il momento dell'autonomia, della differenziazione e della sussidiarietà e che è fondato su una logica di virtuosità, verso la quale gli enti territoriali sono proiettati in un'ottica federalista e l'altro cd. "cooperativo", basato sul valore dell'integrazione e dell'uguaglianza e volto al perseguimento di obiettivi condivisi in una concezione più propriamente collaborativa. Invero, com'è stato evidenziato¹⁸ per poter competere in Europa è necessario "fare sistema". "Nell'Unione europea si gioca una sorta di competizione tra ordinamenti statali". L'Unione prevede processi decisionali che si fondano in gran parte sugli Stati membri, che interagiscono su un terreno concorrenziale, ai quali sono richieste prestazioni che postulano una sintesi al loro interno, affinché possano esprimere una posizione unitaria¹⁹.

In sostanza, autonomia e coesione rappresentano i due poli della tensione dinamica che caratterizza il sistema, nella sua composita consistenza, rappresentata da enti autonomi accomunati, nell'ambito della finanza pubblica, dalla logica del coordinamento.

Nel contesto della costruzione economica europea, i cui fondamenti possono rintracciarsi anche nell'obbligo di mantenere finanze pubbliche sane, assume rilievo paradigmatico la cooperazione richiesta agli Stati membri dall'Unione, come si evince all'art. 317 del TFUE, in virtù del quale "gli Stati membri cooperano con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria"²⁰.

1.3. Modelli privatistici nell'organizzazione pubblica

Negli ultimi decenni si è assistito ad un processo di privatizzazione che ha condotto alla trasformazione di molti enti pubblici, aziende autonome statali e aziende municipalizzate in società private, aventi per lo più forma giuridica di società per azioni, che restano, cionondimeno, soggette a discipline pubblicistiche e, dunque, al controllo della Corte dei conti.

¹⁶ L.GIAMPAOLINO, *La pubblica amministrazione tra la nuova governance economica europea e il federalismo fiscale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 5-6/2011, p.460.

¹⁷ L. LAMBERTI, *L'Autonomia finanziaria degli enti territoriali, competizione e cooperazione*, in *I tribunali amministrativi regionali, rassegna di giurisprudenza e dottrina*, II, 2002, p. 479.

¹⁸ N. LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano al trattato di Lisbona*. Osservazioni sui disegni di legge di riforma della legge n. 11 del 2005, *Astrid on line.it*, p.1.

¹⁹ N.LUPO, *L'adeguamento del sistema istituzionale italiano cit.*, 1.

²⁰ L.GIAMPAOLINO, *La pubblica amministrazione tra la nuova governance economica europea cit.*, p. 458

Pietra miliare dell'evoluzione è rappresentata dalla sentenza della Corte costituzionale del 1993 n. 466²¹, riguardante il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dalla Corte dei conti, che ha rivendicato la propria competenza ad esercitare, ai sensi della legge n. 259 del 21 marzo 1958, il controllo sulla gestione finanziaria di alcuni enti pubblici, nonostante la relativa trasformazione in società per azioni, in ragione della partecipazione azionaria totalitaria o prevalente dello Stato. Attraverso le affermazioni di principio di carattere generale contenute nella sentenza la Corte costituzionale giunge ad affermare la spettanza alla Corte dei conti, nei confronti delle società per azioni, del potere di controllo di cui all'art. 12 della legge citata, da esercitare fino a quando permanga, rispetto al capitale delle stesse società, la partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato.

In definitiva, la sopra richiamata affermazione di principio si pone in linea con l'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, da riferire non solo alle autonomie territoriali, ma anche alla molteplicità dei modelli che compongono il panorama delle pubbliche amministrazioni, quand'anche formalmente riconducibili a schemi privatistici.

1.4. Le principali tappe del percorso normativo riguardante i profili gestionali dell'azione amministrativa nel sistema a più livelli.

1.4.1. I parametri costituzionali

Ai fini della presente riflessione, si ritiene proficuo richiamare, in primo luogo, il primo comma dell'art. 117 della Costituzione, a termini del quale il legislatore statale e regionale, negli ambiti di rispettiva competenza specificati nei successivi tre commi, esercita la potestà legislativa *“nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali”*. L'art. 118, che attiene all'esercizio delle funzioni amministrative attribuite sulla base dei principi di sussidiarietà,

²¹ Pubblicata nella banca dati della giurisprudenza costituzionale, www.cortecostituzionale.it. In tale occasione, la Corte ha svolto i seguenti importanti passaggi argomentativi *“le ragioni che stanno alla base del controllo spettante alla Corte dei conti sugli enti pubblici economici sottoposti a trasformazione non possono, pertanto, considerarsi superate in conseguenza del solo mutamento della veste giuridica degli stessi enti, ove a tale mutamento formale non faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio (ora trasformato in capitale azionario) tale da sottrarre la gestione finanziaria degli enti trasformati alla disponibilità dello Stato”*... *“il controllo in questione verrà, invece, a perdere la propria ragione d'essere, legata alla sua specifica funzionale, nel momento in cui il processo di privatizzazione, attraverso l'effettiva dismissione delle quote azionarie in mano pubblica avrà assunto connotati sostanziali, tali da determinare l'uscita della società private dalla sfera della finanza pubblica”*... *“se è vero che l'art. 12 della legge n. 259 riferisce il controllo in questione agli enti pubblici è anche vero che la disposizione espressa con tale articolo non può non richiedere un'interpretazione adeguata al dettato costituzionale, anche in relazione alla funzione propria di questo tipo di controllo ed alla evoluzione subita rispetto al tempo dell'enunciazione della norma, dalla stessa nozione di ente pubblico”*. *“non possono sussistere dubbi in ordine al fatto che il controllo regolato dall'art. 12 della l. 259 risulti incluso nell'ambito della sfera disciplinata dall'art. 100, secondo comma Cost., dal momento che tale dato emerge chiaramente dallo stesso art. 12, (dove si richiama l'art. 100 Cost.) ed è stato già evidenziato da questa Corte nella sentenza n. 35 del 1962”*... *“d'altro canto sul piano della individuazione dei soggetti sottoposti al controllo, si può anche ricordare come la stessa dicotomia tra ente pubblico e società di diritto privato si sia andata, di recente, tanto in sede normativa che giurisprudenziale sempre più stemperando: e questo in relazione ... all'impiego crescente dello strumento della società per azioni per il perseguimento di finalità di interesse pubblico”*... *“non è dato, d'altro canto, rilevare un'oggettiva incompatibilità tra la nuova disciplina relativa alle privatizzazioni ed il controllo di cui all'art. 12 della legge n. 259, controllo da trasferire, nei limiti sopra enunciati, sui nuovi soggetti societari”*... *“a questo si aggiunga che anche la veste formale assunta dalle società che sono venute a sostituire gli enti pubblici economici sottoposti a trasformazione non può dirsi caratterizzata da una naturale incompatibilità con i caratteri propri del controllo affidato alla Corte dei conti dalla Costituzione e regolato dalla l. 259”*... *“da questo complesso di norme emerge non solo il quadro delle finalità, dei vincoli e delle condizioni di natura pubblicistica entro cui il processo di privatizzazione si sta oggi sviluppando, ma anche la natura differenziata e speciale delle società sorte dalla trasformazione dei precedenti enti pubblici economici”*.

differenziazione e adeguatezza, presuppone che l'organizzazione di governo inferiore abbia una vasta sfera di azione, restando l'attività dell'ente superiore circoscritta al *subsidio*, ove necessario²². Ulteriori norme cardine del sistema si rinvencono negli articoli 5, 114, 119 e 120 e negli artt. 81, 97 e 100, che attiene alla funzione di controllo.

Nell'ambito dell'architettura istituzionale fondata su più livelli tra loro equiordinati, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 5 e 114, particolare rilevanza assume il principio di leale collaborazione, che informa i rapporti tra le componenti della Repubblica. Si tratta, com'è stato autorevolmente sostenuto²³, di un dovere di lealtà nelle reciproche relazioni tra enti di governo, imprescindibile ai fini del buon andamento complessivo del sistema amministrativo²⁴. Al riguardo, cade acconcio il richiamo dell'art. 120 Cost, 2 comma, quale norma a garanzia dell'unitarietà ed al contempo di equilibrio del sistema multilivello. In sostanza, a termini di tale articolo, il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni nel caso di inosservanza di trattati internazionali o della normativa comunitaria o quando lo richiedano la tutela dell'unità giuridica o economica del Paese. Purtuttavia, la legge determina le procedure affinché l'esercizio dei poteri sostitutivi si realizzi nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Secondo le sentenze della Corte costituzionale n. 58 del 2007 e n. 239 del 2009, questo dovere di lealtà *“al quale devono essere improntati i rapporti tra Stato e regioni, trova la sua naturale sfera di incidenza proprio là dove l'assetto delle competenze dei due enti comporti un reciproco condizionamento delle funzioni, nel senso che il potere spettante all'un soggetto non possa essere esercitato quando l'altro non adempia ai propri compiti”*, in un sistema organizzativo fondato sul principio autonomistico e pluralistico.

L'esigenza di coordinamento della finanza pubblica si presenta correlata all'assetto delineato dall'art. 119 della Costituzione, in virtù del quale gli enti territoriali hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo. Infatti, il comma 2 dispone che tali enti *“hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”*. L'elemento solidaristico si rinviene nella previsione del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante, nelle risorse aggiuntive e negli interventi speciali volti a promuovere sviluppo economico, coesione e solidarietà sociale ed a rimuovere squilibri economici e sociali. Con specifico riguardo agli articoli 81 e 97 Cost. si rinvia al paragrafo dedicato alla riforma costituzionale operata dalla legge 20 aprile 2012, n. 1. Di recente, una lettura del buon andamento in termini di sana amministrazione è stata offerta dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 70 del 2012 che, nell'affermare l'intimo collegamento tra la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 81, 4° co., Cost. ed il coordinamento della finanza pubblica, ha evidenziato che gli elementi informativi di carattere economico-finanziario risultano indefettibili ai fini della definizione dell'indebitamento pubblico in ambito

²² V. CERULLI IRELLI, *Sussidiarietà* (dir. amm), in *Enc. giur.* 2004, p. 1.

²³ V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti del diritto amministrativo*, Giappichelli, 2011, p. 61.

²⁴ Per un approfondimento specifico in tema di procedimento amministrativo nel quadro delle competenze dello Stato e della Regione si veda P. LAZZARA, *La disciplina del procedimento amministrativo nel riparto delle competenze Stato-Regione*, in *Foro it., Rep.*, 2007, voce Atto amministrativo, n. 46.

nazionale e sono volti a verificare che il bilancio e la relativa gestione siano conformi alle regole di sana amministrazione²⁵.

In effetti, a tale esigenza presiede il controllo unitario della Corte dei conti. Ne costituisce autorevole testimonianza il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che rappresenta, nel sistema multilivello, un fondamentale documento di informazione economico finanziaria, che fornisce al Parlamento, al Governo ed agli organi della rappresentanza regionale e locale elementi di conoscenza in ordine alle diverse fasi di attuazione della manovra di bilancio, agli andamenti finanziari dei vari ambiti territoriali di governo ed all'adeguatezza degli interventi correttivi volti a ripristinare le regolarità violate²⁶.

1.4.2 Alcuni interventi normativi di rango primario

Per ragioni di economia del presente lavoro, si ritiene utile far riferimento, senza pretesa di esaustività, ad alcune riforme che hanno contribuito a delineare l'attuale dinamica gestionale dell'azione amministrativa, sempre più conformata alle esigenze di coordinamento dettate dalla *governance* economica europea²⁷.

²⁵ Sent. C. cost. n. 70 del 2012. Vedi Corte costituzionale, servizio studi cit., Vol. II, p. 362. La Consulta afferma: *“la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 81, quarto comma, Cost. (parametro invocato) risulta inscindibilmente connessa al coordinamento della finanza pubblica perché, da un lato, i richiesti elementi, di carattere non solo finanziario ma anche economico (valore del contratto nel suo complesso), costituiscono indefettibili informazioni al fine della definizione dell’indebitamento pubblico in ambito nazionale; dall’altro – e ciò inerisce alla censura formulata – sono finalizzati a verificare che l’impostazione e la gestione del bilancio siano conformi alle regole di sana amministrazione”*.

²⁶ Con la delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013 la Corte ha precisato che: *“La finalità principale del Rapporto si sostanzia nella messa a disposizione del Parlamento di un’ampia verifica sull’adeguatezza e sulla rispondenza, rispetto agli obiettivi fissati, degli strumenti individuati a presidio del coordinamento della finanza pubblica, sia a livello delle amministrazioni centrali che a livello delle amministrazioni locali; e ciò in relazione alle necessità poste dall’adesione all’Unione Europea e dai più generali obiettivi di contenimento e riqualificazione della spesa pubblica”*.

²⁷ Fondamentale norma di riferimento è rappresentata dal patto di stabilità interno, introdotto dall'art. 28 della legge del 23 dicembre 1998, n. 448 (legge finanziaria '99), per definire la partecipazione dei diversi enti territoriali agli obiettivi di governo dei conti pubblici. In sostanza, il “patto di stabilità interno” coinvolge Regioni ed enti locali nella “realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica” che il Paese ha adottato con l'adesione al patto di stabilità e crescita, elaborato in seno all'Unione Europea. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella sentenza, n. 36 del 2004, l'impegno degli enti consiste nel ridurre il finanziamento in disavanzo delle proprie spese e il rapporto tra il proprio ammontare di debito e il prodotto interno lordo. Il patto è stato diversamente modulato negli anni in forza di disposizioni legislative che, sin dalla legge n. 289 del 2002 (finanziaria 2003), rappresentano principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione. Significative declinazioni del patto interno si rinvencono nel d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, nell'art. 14 del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 30 luglio 2010, n. 122 e nell'art. 20 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011, n. 111. Si tratta di norme di principio che contribuiscono a delineare progressivamente i contenuti del coordinamento della finanza pubblica. Lo sviluppo della normativa pone in evidenza che il patto di stabilità interno rappresenta una disciplina di coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali. Del resto, le più recenti riforme sono incentrate sul coordinamento della finanza pubblica, quale strumento di garanzia del sistema policentrico. In effetti, si tratta di principi che travalicano la dimensione statale per assumere rilievo di riferimento per il complesso delle amministrazioni pubbliche, innestandosi sul terreno della razionalizzazione degli apparati pubblici, orientati ad obiettivi di contenimento della spesa. Inoltre, tra le altre iniziative legislative, che hanno inciso fortemente sull'organizzazione ed il funzionamento della pubblica amministrazione, si richiamano la legge n. 15 del 2009, volta ad ottimizzare la produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza delle p.a. ed i d.lgs. di attuazione n. 150 del 27 ottobre 2009 e n. 198 del 20 dicembre 2009. In tale quadro, assumono rilevanza, altresì, le disposizioni che regolano il ciclo della performance, che costituiscono diretta emanazione dell'art. 97 Cost., quali canoni generali dell'ordinamento, dai quali Regioni ed enti locali non possono discostarsi.

Si richiamano, anzitutto, le riforme di sistema operate dalla legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale in attuazione dell'art. 119 della Costituzione e la legge 31 dicembre 2009, n. 196 "legge di contabilità e finanza pubblica", recante principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili. Al riguardo, va rilevato che entrambi i corrispondenti decreti legislativi del 23 giugno 2011, n. 118 e del 31 maggio 2011, n. 91, rispondono ad esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica, e sono funzionali al raccordo della disciplina contabile interna con quella adottata in ambito europeo ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi.

Le regole di convergenza e di stabilità di cui al patto di stabilità interno sono state rafforzate anche dalla legge n. 196 del 2009 "legge di contabilità e finanza pubblica", recante principi di coordinamento, obiettivi di finanza pubblica e armonizzazione dei sistemi contabili²⁸. Ad oggi tale legge fondamentale ha subito, nell'arco di un solo triennio, una serie di modifiche ad opera di una molteplicità di provvedimenti, a partire dalla legge del 1° ottobre 2010. In attuazione della delega di cui all'art. 2, co. 1, della legge n. 196 in esame è stato emanato il decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, che disciplina l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle pubbliche amministrazioni diverse dagli enti territoriali.

In relazione all'esigenza di garantire la corretta programmazione e gestione delle risorse pubbliche, è in atto, il processo di armonizzazione degli ordinamenti contabili pubblici, nazionali e locali, volto a rendere i bilanci delle amministrazioni pubbliche omogenei, confrontabili ed aggregabili, onde consentire il più agevole controllo dei conti pubblici nazionali²⁹, nel rispetto dell'art. 126 del TFUE e delle norme che disciplinano il federalismo fiscale³⁰.

Tra i più recenti decreti legge si richiama il d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 22 dicembre 2011, cd. *salva Italia*, recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici e che, tra le altre misure, ha previsto riduzioni di spesa e di costi degli apparati, operando la soppressione di enti ed organismi, tra i quali l'Inpdap e prevedendo il concorso alla manovra degli enti territoriali. Il decreto affronta, altresì, il tema della concorrenza, disponendo liberalizzazioni delle attività economiche, con eliminazione dei controlli *ex ante*. Inoltre, è prevista la riduzione degli adempimenti amministrativi per le imprese e l'introduzione di ulteriori disposizioni in materia di appalti pubblici³¹.

Il d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, cd. *cresci Italia*, reca norme urgenti per la concorrenza, lo sviluppo delle infrastrutture e la competitività. Il decreto è volto all'eliminazione dei vincoli burocratici, nulla osta, autorizzazioni e licenze, che ostacolano l'avvio dell'attività di impresa.

²⁸ A termini dell'art. 1, "le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica". L'art. 9 riguarda i rapporti con l'Unione europea in tema di finanza.

²⁹ La delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013 ha posto in evidenza che: "Per valorizzare la funzione di controllo finanziario, la Sezione delle Autonomie è chiamata a consolidare le attività di raccordo con le Sezioni regionali al fine di mettere in luce non solo i diversi processi organizzativi e programmatori, ma anche gli aspetti più significativi che caratterizzano la struttura dei documenti contabili regionali e le differenti rappresentazioni dei risultati di bilancio, che dovrebbero essere ormai in via di superamento grazie al processo "di armonizzazione dei conti pubblici".

³⁰ Per ulteriori approfondimento si rinvia al sistema ARCONET, armonizzazione contabile enti territoriali in www.rgs.mef.gov.it.

³¹ Per un approfondimento in materia di appalti v. S. DI CUNZOLO, *Casi scelti in materia di appalti pubblici e di giustizia*, La Sapienza editrice, Roma, 2012.

Il d.l. 9 febbraio 2012 n. 5, convertito con la legge n. 35 del 4 aprile 2012, cd. *semplifica Italia*, reca disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo³². Come emerge dalla stessa rubrica, l'attenzione della riforma si appunta sul tema della semplificazione amministrativa, nella prospettiva del suo rafforzamento³³. Il decreto apporta modifiche alla legge 7 agosto n. 241 del 1990 in ordine alla conclusione del procedimento, alla semplificazione delle procedure mediante SCIA, alla riduzione degli oneri amministrativi. Il testo contiene norme di semplificazione per i cittadini e per le imprese³⁴. Inoltre, in materia di appalti pubblici l'art. 20 modifica il decreto legislativo 12 aprile, n. 163 del 2006³⁵. In definitiva, come è stato autorevolmente evidenziato dalle Sezioni riunite in sede di controllo nell'ambito del Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica la semplificazione risponde all'esigenza di "liberare risorse limitate". Tale impostazione, se pure non consentirà di realizzare risparmi immediati potrà pur tuttavia consentire la definizione di assetti più adeguati al recupero di qualità ed economicità dei servizi resi³⁶.

In tale quadro, si richiamano ulteriori interventi normativi emanati nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

Il Decreto legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012 n. 94 introduce le figure del Comitato interministeriale per la revisione della spesa pubblica e del Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisiti di beni e servizi, che si pongono su una linea di continuità con le misure volte a realizzare, in una visione sistematica, attività di analisi e valutazione della spesa ed a migliorare il processo di allocazione delle risorse ed il grado di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa³⁷.

In particolare, la previsione di nuovi organi, che integrano l'assetto organizzativo dell'Amministrazione centrale dello Stato e che sono deputati al controllo della spesa, così come l'estensione delle procedure dalle Amministrazioni centrali a quelle periferiche, agli organismi di diritto pubblico ed a società a totale partecipazione pubblica, costituisce il segno di una accelerazione del legislatore riformatore, teso a garantire un migliore adeguamento degli apparati alle esigenze di razionalizzazione della spesa pubblica³⁸.

Come si evince dalla lettura dell'art. 2, primo co., relativo agli acquisti di beni e servizi, gli obiettivi dell'intervento legislativo mirano, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, a realizzare la riduzione della spesa corrente della p.a. ed, altresì, la tutela della concorrenza, da assicurare attraverso trasparenza ed economicità delle procedure amministrative.

Com'è evidente, la norma reca *in nuce* l'essenza del diritto europeo, mosso in larga parte dalle ragioni del mercato unico, improntato alle regole della *par condicio* ed oggi

³² Per una disamina approfondita dell'argomento si veda: R.GIOVAGNOLI E S.DI CUNZOLO, *Tutte le novità del dl 9 febbraio 2012*, Giuffrè, 2012.

³³ Per un'analisi specifica in materia di semplificazione amministrativa si veda *amplius*, P. LAZZARA, *La semplificazione dell'azione amministrativa ed il procedimento tra diritto interno e diritto comunitario*, in *Foro it.*, 2008, voce Atto Amministrativo, n. 41.

³⁴V. sul punto, A. CARBONE e P.POLASE, *Semplificazione per le imprese*, in *Tutte le novità del d. 9 febbraio 2012*, Giuffrè, p. 16.

³⁵ S. DI CUNZOLO, *Interventi in materia di appalti pubblici*, in *Tutte le novità del d.l. cit.*, p. 50.

³⁶ Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica, Sezioni riunite in sede di controllo, maggio 2013, p. 221.

³⁷ G.RIVOSECCHI, *Le nuove misure di controllo della spesa pubblica. Gli organi e le procedure di controllo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, p. 917.

³⁸ G. RIVOSECCHI, *Le nuove misure di controllo cit.*, p. 918.

particolarmente sensibile all'esigenza di razionalizzazione della spesa pubblica, nel quadro della crisi economico finanziaria e sotto la supervisione della *governance* economica europea.

Il decreto legge n. 95 del 6 luglio 2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135 mira a realizzare la riduzione della spesa pubblica, operando la razionalizzazione amministrativa e del patrimonio, la messa in liquidazione e la privatizzazione di società pubbliche, il divieto di istituzione e correlata soppressione di enti, agenzie e organismi, nell'ottica del coordinamento, del contenimento della spesa e del migliore svolgimento delle funzioni amministrative.

In tale quadro, Regioni, province e comuni, ai sensi art. 9, sono chiamate a sopprimere o accorpare enti, agenzie ed organismi, di qualsiasi natura giuridica, che esercitano, anche in via strumentale, funzioni fondamentali di cui all'art. 117, co. 2 lett. p) della Cost. o funzioni amministrative facenti capo a Comuni, Province e città metropolitane, ai sensi art. 118 Cost. La norma stabilisce che, laddove siano decorsi nove mesi dalla data di entrata in vigore del decreto, senza che le Regioni, le Province ed i comuni abbiano dato attuazione a tale obbligo, gli enti, le agenzie e gli organismi sono soppressi *ex lege* ed i relativi atti adottati sono nulli, ergo *tamquam non esset*. Tali prescrizioni presentano carattere dirimpente, sia in ambito organizzativo che procedimentale, con evidenti ricadute sul piano del funzionamento.

In effetti, il titolo IV del decreto reca interventi di razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali allo scopo, proclamato nell'*incipit* dell'art. 16, di realizzare la "*tutela dell'unità economica della Repubblica*". Viene ribadito che "*gli enti territoriali concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto delle disposizioni di cui al presente articolo, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi degli art. 117, terzo comma e 119 secondo comma cost*". Vengono, altresì, rideterminati dalla norma gli obiettivi del patto di stabilità interno delle Regioni a statuto ordinario nelle misure specificate. L'art. 17 riguarda, invece, il riordino delle province e le loro funzioni, mentre l'art. 18 prevede l'istituzione delle città metropolitane e la soppressione delle province del relativo territorio. L'art. 19 assume una valenza centrale sul versante funzionale dell'amministrazione territoriale, in quanto riguarda le funzioni fondamentali dei comuni, nonché le modalità di esercizio associato, la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle relative competenze.

Infatti, la norma, nel sostituire il comma 27 dell'art. 14 del d.l. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito, con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010 n. 122 identifica, le "*funzioni fondamentali dei comuni ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera p. della Cost.*" "*Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'art. 118, commi terzo e quarto, della Costituzione e le funzioni esercitate ai sensi dell'art. 118 cost*". Lo scopo proclamato a più riprese dal decreto, nei diversi ambiti di intervento, è rappresentato dall'esigenza di "*assicurare il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, l'ottimale coordinamento della finanza pubblica, il contenimento delle spese degli enti territoriali e il migliore svolgimento delle funzioni amministrative e dei servizi pubblici*", anche alla luce dei parametri europei.

In definitiva gli interventi operati con i decreti legge nn. 95 e 179 del 2012, che reca ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, pur intervenendo su molteplici ambiti, tendono a definire piani di cessione e dismissioni societarie, rafforzare sistemi di

controllo da parte degli enti locali, regolando le modalità di affidamento dei servizi pubblici locali di rilevanza economica alla luce del modello comunitario³⁹.

In tale contesto normativo di riforma non va, da ultimo, sottaciuta l'emanazione del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, che reca disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali.

2. - Coordinamento della finanza pubblica alla luce della *governance* europea

2.1. Brevi note sull'evoluzione dell' integrazione economica europea

Nella versione originaria del Trattato, la finanza degli Stati e delle loro articolazioni interne costituiva un affare interno indifferente alla disciplina comunitaria, in quanto non contemplata tra le materie di interesse europeo.

Com'è noto, oggi il panorama ordinamentale è profondamente mutato, anche negli intendimenti e nelle prospettive di crescita comune in seno all'Unione.

Le origini di tale cambiamento possono rinvenirsi nel nuovo Trattato sull'Unione stipulato a Maastricht, entrato in vigore con la legge di ratifica del 3 novembre 1992, n. 454⁴⁰ e nelle modifiche apportate con il Trattato di Amsterdam, ratificato con legge del 16 giugno 1998 n., 209. In effetti, i vincoli comunitari ed internazionali hanno trovato più compiuta espressione nel patto di stabilità e crescita, sottoscritto il 17 giugno 1997, con il quale gli Stati membri si sono impegnati a rispettare, sotto la propria responsabilità, obiettivi di bilancio coerenti con i programmi di convergenza e di stabilità.

Tali interventi di riforma hanno introdotto principi inediti in tema di finanza pubblica degli Stati membri e dei relativi assetti territoriali, nell'ottica del coordinamento delle singole politiche economiche, anche mediante la definizione di obiettivi comuni, nell'ambito di un'economia di mercato aperta ed in libera concorrenza⁴¹. In questo mutato scenario, gli Stati sono tenuti a coordinare le politiche economiche nell'ambito del Consiglio, attenendosi a regole di stretto coordinamento, come prescritto dall'art. 121, par. 1 e 3 del TFUE⁴².

In effetti, spiccato rilievo assumono, nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea i principi recati dagli artt. 120 e 121, laddove, il primo, dispone che *“gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi dell'Unione”* ed il secondo stabilisce che *“gli Stati reputano le loro politiche economiche questione di interesse comune”*. In tale quadro, l'espressione *“vincoli europei”* assume oggi valore costituzionale, ai sensi dell'art. 117, comma 1, Cost. ed evoca il valore della

³⁹ Rapporto 2013 sul Coordinamento della finanza pubblica, Sezioni Riunite in sede di controllo, maggio 2013, p. 240.

⁴⁰ A norma dell'art. 102, comma 1, *“gli Stati membri attuano la loro politica economica allo scopo di contribuire alla realizzazione degli obiettivi della Comunità definiti all'art. 2...”* In particolare, nelle disposizioni transitorie contenute nel capo 4, si fa riferimento all'adozione, entro il 1 gennaio 1994, di *programmi pluriennali destinati ad assicurare la durevole convergenza necessaria alla realizzazione dell'Unione economia e monetaria, in particolare per quanto riguarda la stabilità dei prezzi e la solidità delle finanze pubbliche*. E' altresì disposto che nella seconda fase, che ha inizio alla data sopra indicata, *“gli Stati membri cercano di evitare disavanzi pubblici eccessivi”*.

⁴¹ V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, 52° convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006 in De Jure, Giuffrè, Lav. nelle p.a., 2006, 05.

⁴² L.GIAMPAOLINO, *La pubblica amministrazione tra la nuova governance economica europea cit.*, p. 458

prevalenza del diritto europeo sul diritto interno incompatibile, nelle materie di competenza delle istituzioni dell'Unione.

Nel contesto di questa nuova logica, che si è andata via via affermando di pari passo con l'integrazione europea, l'impianto finanziario degli Stati membri non costituisce più un affare interno, ma si appalesa legato all'interesse comune ed in quanto tale suscettibile di divenire oggetto di disciplina europea.

Tale approdo ha determinato un capovolgimento del governo della finanza pubblica degli Stati membri e delle relative articolazioni, in quanto, pur conservando discrezionalità nelle decisioni in ordine all'allocazione delle risorse, i Paesi hanno perso la disponibilità in ordine alla determinazione dei saldi complessivi, che devono attenersi ai parametri europei e sono sottoposti, in caso di violazioni, ad articolate procedure di controllo che possono dar luogo a risvolti sanzionatori⁴³.

In realtà, il dilagare della crisi economico-finanziaria, che si è avviata sin dal lontano 2007, ha fatto emergere la necessità di rafforzare l'integrazione economica europea, nella direzione di un più efficace coordinamento delle politiche di bilancio. Infatti, la crisi ha posto in luce la fragilità della moneta unica, sicché, sin dal 2010 ha trovato terreno fertile il processo di riforma della *governance* europea, che ha condotto all'approvazione di meccanismi di coordinamento e controllo, tra i quali il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità. Si tratta di un fondo di assistenza permanente creato allo scopo di sostenere gli Stati membri dell'eurozona nei casi in cui si renda necessario preservare la stabilità finanziaria della zona euro nel suo complesso e quella dei suoi Stati membri.

Il problema dell'economia europea, collegato in parte all'indebitamento del settore pubblico, ha determinato l'esigenza di introdurre regole più rigorose tese ad agevolare il superamento della crisi dei debiti sovrani⁴⁴.

D'altronde, il propagarsi della crisi finanziaria a livello globale ha inciso in modo significativo sulle politiche pubbliche degli Stati ed ha generato l'esigenza di prevedere, sotto la vigilanza dell'Unione, stringenti vincoli preordinati al coordinamento *ex ante* delle politiche economiche nazionali, divenuto tema centrale della *governance* economica, nella prospettiva di conciliare al meglio finanze pubbliche sane con gli obiettivi di crescita e occupazione indicati dalla strategia Europa 2020.

Invero, i vincoli del mercato non mancano di influenzare anche le decisioni assunte a livello europeo. Infatti, la necessità di assicurare i mercati sulla idoneità degli Stati a poter fronteggiare i debiti sovrani ha dato impulso alla necessità di individuare, in condizioni di emergenza, soluzioni condivise, che hanno condotto all'introduzione del semestre europeo, all'adozione del patto *Euro plus*, del *six pack* e del Trattato cd. *Fiscal compact*⁴⁵.

⁴³ V. CERULLI IRELLI, *i vincoli europei* cit.

⁴⁴ A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal compact all'Unione fiscale*, in G. BONVICINI e F. BRUGNOLI (a cura di) *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Nuova cultura, 2012, p. 45.

⁴⁵ I. CIOLLI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione, tra le ragioni del diritto costituzionale e i vincoli comunitari*, in *Approfondimenti: Crisi economico-finanziaria e risposta del diritto*, in *Diritto dell'economia*, 2012, n. 1 in *Corte Costituzionale, servizio studi, l'obbligo di pareggio di bilancio* cit., Vol. I, p. 162.

2.2. Cenni sui profili contenutistici delle più recenti iniziative volte a rinnovare la *governance* europea

Uno dei cardini della nuova *governance* europea è rappresentato dal semestre europeo. Com'è stato rilevato, si tratta di un sistema preordinato al coordinamento delle procedure di bilancio ed alla sorveglianza multilaterale in materia di politica economica e del lavoro, nell'ambito della strategia intesa alla crescita ed all'occupazione⁴⁶. Gli Stati membri sono obbligati a tenere conto degli indirizzi europei, in occasione della predisposizione dei Programmi di stabilità e convergenza, definiti nell'ambito del Patto di stabilità e crescita e devono elaborare anche Programmi di riforma nazionali, nell'ambito della strategia della Commissione "Europa 2020", per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, in base alla quale gli sforzi per il risanamento del bilancio devono prevedere, altresì, riforme strutturali a sostegno dello sviluppo.

Sul piano nazionale, l'introduzione del Semestre ha determinato una rimodulazione delle procedure di programmazione. Il ciclo e gli strumenti della programmazione finanziaria e di bilancio sono definiti dall' art. 7 della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, come sostituito dall'art. 2 della legge 7 aprile 2011, n. 39, rubricato coordinamento della programmazione finanziaria con il semestre europeo.

Inoltre, nel quadro congiunturale che ha fatto seguito alla crisi finanziaria del 2008, sfociata nella crisi dei debiti sovrani, il patto Euro Plus, approvato in seno al Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 dai Capi di Stato e di Governo dei Paesi dell'area euro, è maturato dall'impegno degli Stati membri ad adottare regole coerenti con quelle sovranazionali per stimolare la competitività, l'occupazione e rafforzare la stabilità finanziaria. Il patto impone agli Stati firmatari di recepire, nei rispettivi ordinamenti nazionali, le regole del patto di stabilità e crescita, impiegando strumenti giuridici di natura vincolante⁴⁷. Gli impegni assunti, anche in ordine alla sostenibilità delle finanze pubbliche, vengono inseriti nei rispettivi programmi nazionali di riforma e nei programmi di stabilità o di convergenza, presentati con cadenza annuale.

L'accordo, che è stato concepito come un rafforzamento del patto di stabilità e crescita del 1997, mira a potenziare il coordinamento delle politiche economiche e si accompagna alla strategia Europa 2020, introducendo ulteriori riforme tese a migliorare la competitività ed il livello di convergenza dei Paesi. Il contenuto del patto è di tipo programmatico, non derivandone impegni vincolanti sul piano strettamente giuridico. In ragione di ciò la sua entrata in vigore non è stata subordinata alle ratifiche nazionali⁴⁸.

Altro significativo intervento volto a riformare la *governance* europea è rappresentato dal *Six pack*, entrato in vigore nel dicembre del 2011 allo scopo di rafforzare il coordinamento economico e di bilancio dell'UE e, in particolare, della eurozona. Si tratta di sei atti legislativi concernenti la materia economico finanziaria, che determinano, tra l'altro, una disciplina più rigorosa in materia di politiche di bilancio. L'obiettivo è rappresentato dal rafforzamento del patto di stabilità e crescita mediante meccanismi tesi alla sorveglianza ed alla prevenzione della lievitazione dei debiti sovrani e del deficit negli Stati membri. Nel quadro della sorveglianza macroeconomica, la

⁴⁶ G. BOGGERO, *Il Governo per confronto: l'Italia nel primo "semestre europeo di coordinamento delle politiche economiche"*, in Amministrazione in cammino.it.

⁴⁷ F. CORONIDI, *La costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio prima e dopo il patto europlus*, in federalismi.it, n. 5/2012 in Corte costituzionale, servizio studi cit., Vol. I, p. 168.

⁴⁸ G. BONVICINI e F. BRUGNOLI, (a cura di) *Il Fiscal Compact*, Quaderni IAI, Nuova cultura, 2012, p. 17.

funzione preventiva del controllo europeo si realizza mediante la valutazione periodica, ad opera della Commissione, dei rischi che possono derivare, nell'ambito di ciascuno Stato membro, dagli squilibri macroeconomici, sulla base di indicatori, in relazione ai quali sono individuate soglie di allerta.

Tra le più recenti tappe del processo evolutivo in esame si colloca il Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (TSCG), firmato a Bruxelles il 2 marzo 2012, che attiene al controllo dei bilanci e all'andamento macroeconomico degli Stati membri, senza pur tuttavia, come è stato osservato⁴⁹, assicurare sviluppo e controllo democratico delle scelte compiute a livello europeo.

Si tratta di un accordo di diritto internazionale sottoscritto da 25 Stati membri, strutturato in sei titoli, dei quali il terzo è dedicato al *Fiscal compact*, patto di bilancio, stipulato tra le parti per l'introduzione di una disciplina di bilancio comune, improntata ad un maggior rigore e al rafforzamento del ruolo delle Istituzioni⁵⁰.

Il Trattato costituisce ulteriore tentativo dell'ordinamento europeo di sottoporre, in modo efficace a vigilanza preventiva la finanza degli Stati, potenziando il governo del sistema finanziario europeo e rafforzandone la disciplina di bilancio. In effetti, in ragione della crisi che ha investito i Paesi dell'Unione, le procedure per sottoporre a sorveglianza multilaterale i disavanzi ed i debiti degli Stati hanno subito un'accelerazione.

Il *Fiscal Compact*, infatti, mira a rafforzare la disciplina di bilancio prevista dalla regole del *six pack*, imponendo agli Stati membri sostanzialmente due regole. La prima, riguarda il pareggio di bilancio, la seconda, meccanismi automatici di correzione in caso di deviazioni consistenti rispetto agli obiettivi di medio termine⁵¹. In definitiva, anche l'insieme degli obiettivi e degli strumenti contenuti nel *Fiscal Compact* costituiscono ulteriore rappresentazione dello sforzo compiuto dal legislatore europeo per coordinare *ex ante* le politiche economiche degli Stati, segnando una ulteriore tappa del processo evolutivo della *governance* economica europea.

In definitiva, il trattato MES e il nuovo Trattato sulla stabilità, cd. patto di bilancio, costituiscono le basi fondamentali della zona euro. Il primo rappresenta un elemento di sostegno in situazioni di emergenza, mentre l'altro costituisce la disciplina volta ad assicurare, in ciascun Paese, la gestione sostenibile della finanza pubblica, in modo da evitare tensioni suscettibili di compromettere la stabilità finanziaria complessiva.

Nel marzo 2013 sono state approvate dal Parlamento europeo due proposte che costituiscono il cd. *two pack*, approvate il 13 maggio 2013 dal Consiglio europeo.

Si tratta di due regolamenti che rappresentano ulteriore evoluzione del percorso avviato con il *six pack* e con il *Fiscal compact*. In buona sostanza, si prevede il rafforzamento della vigilanza e del monitoraggio sui conti pubblici mediante l'adozione di misure volte ad incrementare il coordinamento economico nell'Eurozona. In tale ottica, la Commissione europea assume un ruolo più incisivo nella misura in cui può invitare uno Stato a modificare il progetto di bilancio, ove ritenuto non coerente con gli impegni assunti in sede europea. Inoltre, in tale contesto, si prefigura una più stringente

49 A. MAJOCCHI, *Dal Fiscal compact all'Unione fiscale* cit., p. 51.

50 F. NUGNES, *Il Fiscal Compact, prime riflessioni su un accordo ricognitivo*, in Corte Costituzionale, Servizio studi cit., Vol. I, p. 275.

51 R. PEREZ, *La nuova governance economica europea: il meccanismo di stabilità e il Fiscal compact*, *Giornale Dir. Amm.*, 2012, 5, 461.

sorveglianza per i Paesi con gravi problemi di bilancio o beneficiari di aiuti da parte dell'Unione.

2.3. La legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012

Sull'onda del processo riformatore di stampo europeo è stata approvata in Italia la legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha consacrato nella Carta fondamentale il principio del pareggio del bilancio, recependo le indicazioni del *Fiscal compact*.

L'Italia è stata tra i primi Paesi europei a recepire nel testo costituzionale il canone dell'equilibrio dei bilanci configurando così, in materia di finanza pubblica, un impianto normativo fondato su criteri di contabilità economica, che supera il modello consolidato della contabilità pubblica concepita in termini finanziari⁵².

In effetti, la legge costituzionale ha perseguito l'intento, concordato in sede europea anche nell'ambito del patto *Euro plus*, di elevare al rango di norme costituzionali regole fiscali destinate all'intero settore delle p.a., allo Stato ed ai livelli di governo regionale e locale, al fine di consolidare la stabilità delle finanze pubbliche, fornendo i cardini normativi per contrastare il debito sovrano.

In sostanza, la riforma ha interessato gli artt. 97, 81, 117 e 119 della legge fondamentale dello Stato⁵³.

Nella nuova prospettiva, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni costituiscono, per *voluntas legis* ed in linea con l'ordinamento europeo, condizioni ineludibili per la sana gestione e rappresentano principi espressi nell'art. 81, co. 6, che rimette la determinazione dei criteri ad una legge cd. "rinforzata", approvata a maggioranza assoluta dai componenti di ciascuna Camera e nel nuovo art. 97 della Cost, norma fondamentale di riferimento dell'azione amministrativa che, in ossequio al principio di legalità, è volta alla realizzazione dell'endiadi imparzialità - buon andamento.

In particolare, osservando il novellato art. 81 Cost., che riguarda il bilancio dello Stato, risulta evidente come la norma ponga in rilievo l'esigenza di assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese del documento contabile. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e previa autorizzazione delle Camere. D'altronde, il dichiarato intento del legislatore costituzionale è quello di riportare la finanza pubblica in condizioni di sostenibilità.

La modifica dell'art. 81 ha rappresentato il superamento del principio della natura formale della legge di bilancio, che ispirava il legislatore costituente del 1948. La soppressione del terzo comma dell'art. 81 determina un rilevante cambiamento di prospettiva, che conduce all'equiparazione tra stanziamento di bilancio e norma sostanziale, di talché il bilancio diviene strumento di allocazione delle risorse non più in posizione "passiva" rispetto all'assetto normativo a legislazione vigente. Il nuovo terzo comma dell'art. 81, concernente l'obbligo di copertura finanziaria, introduce la novità di assoggettare a tale obbligo tutte le leggi e dunque anche quella di bilancio⁵⁴. D'altronde, la legge rinforzata, di cui si tratterà nel paragrafo seguente, si presenta coerente con la

⁵² M. PIERONI, (a cura di) *L'introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*, in Corte costituzionale, servizio studi cit., Vol. II, p. 356.

⁵³ R. VALICENTI, *Equilibrio di bilancio e coordinamento della finanza pubblica* cit., p. 1399.

⁵⁴ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione sulla proposta di legge A.C. 5603 cit. in www.corteconti.it.

ratio sottesa alla innovativa *voluntas* costituzionale di attribuire al bilancio la valenza di legge sostanziale.

Inoltre, la modifica dell'art. 117, comma 2 *lett. e)* della Costituzione trasferisce alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, che, *ante* riforma, rientrava nella sfera della potestà legislativa concorrente. Tale mutato assetto della competenza legislativa costituisce un ulteriore profilo cruciale, rivelatore di una logica di sintesi e di *reductio ad unitatem* del sistema della contabilità pubblica.

A completamento del disegno ed a chiusura del cerchio, quale norma volta a coniugare il principio autonomistico con l'osservanza degli obblighi di derivazione europea, il novellato art. 119, co. primo Cost., prescrive, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali si espliciti nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, onde assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari sanciti dall'ordinamento dell'UE. Così, tale disposizione, che ha costituito una delle novità della riforma del titolo V e che ha disciplinato il patto di stabilità interno, è stato modificato per ribadire, in tale contesto normativo, il raggiungimento dell'equilibrio di bilancio per tutti gli enti territoriali,⁵⁵ avendo a riferimento entrate e spese, prevedendo verifiche preventive e consuntive ed, altresì, interventi correttivi, ancorando a livello costituzionale il concorso di tali enti all'adempimento dei vincoli economici e finanziari europei.

In definitiva, com'è stato autorevolmente rilevato, i vincoli sopranazionali investono la finanza pubblica nel suo complesso e dunque tutti gli enti di governo e non solo lo Stato, che del relativo rispetto ne risponde in sede europea⁵⁶.

Profili di criticità sono stati collegati⁵⁷ alle regole del pareggio di bilancio e del divieto di ricorso al debito, per i riflessi che possono derivare sull'applicazione di alcuni principi che tutelano direttamente diritti fondamentali della persona come la salute, la dignità e l'istruzione. Si tratta di valori protetti direttamente dalla Costituzione come diritti sociali, che costituiscono espressione di una conquista dello Stato sociale e di un principio di uguaglianza sostanziale. Infatti, il livello di tutela dello Stato sociale risulterà ancorato alla consistenza degli strumenti attribuiti dalla legge rinforzata, ai sensi dell'art. 5 *lett. g)* della legge costituzionale, per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti diritti civili e sociali, che risulterebbero conseguentemente condizionati da una legge e non più della Costituzione⁵⁸.

In definitiva, l'obiettivo indicato dalla legge costituzionale è rappresentato dall'equilibrio tra entrate e spese. Il ricorso all'indebitamento è ammesso previa autorizzazione delle Camere, adottata a maggioranza assoluta ed al verificarsi di eventi eccezionali. L'individuazione di questi e la determinazione dei criteri volti ad assicurare equilibrio e sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni è rimessa alla legge, approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. La legge rinforzata disciplina, tra le altre cose, le modalità mediante le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico ed al verificarsi di eventi eccezionali, anche in deroga all'art. 119 Cost., concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali

⁵⁵ I. CIOLLI, *Il pareggio di bilancio in Costituzione cit.*, vol. I, p. 165.

⁵⁶ V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei cit.*, 807.

⁵⁷ R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 10/2012, p. 932.

⁵⁸ R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio cit.*, p. 932 s.

inerenti diritti civili e sociali, la facoltà degli enti locali di ricorrere all'indebitamento ai sensi dell' art. 119 e le modalità attraverso le quali questi concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche.

2.4. La legge rinforzata del 24 dicembre 2012, n. 243

In vista dell'equilibrio tra entrate e spese, la legge costituzionale n. 1 del 2012, all'art. 1, co. 6, rinvia alla legge rinforzata la determinazione del contenuto della legge di bilancio, delle norme fondamentali e dei criteri volti ad assicurare la sostenibilità del debito delle pubbliche amministrazioni⁵⁹.

Com'è stato autorevolmente posto in luce dall'Istituzione contabile in sede di audizione⁶⁰, la legge rinforzata è attuativa del 6 comma dell'art. 81 Cost. e dell'art. 5 della stessa legge costituzionale, che ne specificano i contenuti e gli ambiti di intervento normativo. La relativa approvazione, a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera ed il carattere rinforzato della legge fa sì che possa essere modificata solo in modo espresso, da una legge approvata ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione, come previsto all'art. 1 della stessa legge.

In particolare, la legge rinforzata disciplina, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, le verifiche preventive e consuntive sugli andamenti di finanza pubblica, l'accertamento delle cause degli scostamenti ed il relativo limite massimo, al raggiungimento del quale far derivare misure correttive, l'individuazione delle gravi recessioni economiche, le crisi finanziarie e le calamità naturali che, quali eventi eccezionali, consentano il ricorso al debito.

L'impianto normativo della legge 24 dicembre 2012 n. 243 consente di desumerne il filo conduttore, la cui sintesi può rinvenirsi, per i profili che rilevano in questa sede, nell'ambito dell'art. 20, che attiene alle funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Segnatamente, il comma primo dispone che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci delle regioni e degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione.

Si tratta di una importante norma di principio, che si presenta strettamente connessa al tema di cui alla presente riflessione. Infatti, viene espressamente fatto richiamo all'obiettivo del controllo svolto dalla Corte, che risiede nel coordinamento della finanza pubblica, ai fini della realizzazione dell'equilibrio dei bilanci di cui al nuovo art. 97 Cost., avendo a riferimento non solo i documenti contabili delle regioni e degli enti locali, ma altresì delle amministrazioni non territoriali.

La competenza della Corte è dunque estesa a tutti gli enti pubblici con una norma generale, che mira a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio dei bilanci dell'intero settore dell'amministrazione. La Corte quale orano di controllo della

⁵⁹ Con la delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013, la Corte ha posto in luce che *“la proposta di legge rinforzata si fa carico di estendere la competenza del controllo della Corte a tutti gli enti pubblici con una norma generale intesa a garantire il coordinamento della finanza pubblica e l'equilibrio dei bilanci”*.

⁶⁰ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione sulla proposta di legge A.C. 5603. Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione. Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei deputati. 4 dicembre 2012.

finanza complessiva, a livello tanto accentrato che decentrato, per la sua capillare presenza sul territorio, è Organismo istituzionalmente incaricato di garantire la tenuta complessiva del sistema finanziario⁶¹. Del resto, la competenza per materia della Corte è sostanzialmente riconducibile alla contabilità pubblica ed è individuata sulla base della coesistenza di due elementi, l'uno di carattere soggettivo, attinente alla natura sostanzialmente pubblica dell'ente controllato, l'altro oggettivo, che afferisce alla qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione⁶², indipendentemente dalla natura di ente territoriale o non territoriale e dall'autonomia riconducibile ai rispettivi ordinamenti.

In effetti, i vincoli economici e finanziari dettati dall'Europa imprimono al legislatore nazionale una spinta riformista, tesa a far convergere la pubblica amministrazione verso la realizzazione di obiettivi comuni all'interno ed all'esterno dell'ordinamento, da rendicontare non solo ai vertici politici, rappresentativi degli interessi delle collettività territoriali, ma anche alle autorità sovranazionali, nell'interesse finale dei *cives*, accomunato nella più ampia proiezione della cittadinanza europea.

Rebus sic stantibus, volgendo lo sguardo all'architettura della legge in esame, si ritiene proficuo muovere dall'art. 2, che, nell'offrire una definizione di "amministrazioni pubbliche", fa riferimento agli enti articolati nei "sotto settori" delle amministrazioni centrali e locali. Il termine, particolarmente ricorrente nel testo della legge, rivela una visione prospettica della finanza pubblica, improntata ad esigenze di coordinamento.

Inoltre, il capo secondo è dedicato all'equilibrio dei bilanci⁶³ ed alla sostenibilità del debito delle amministrazioni pubbliche⁶⁴ che, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 3 e 4, concorrono ad assicurare l'equilibrio dei bilanci, quale obiettivo di medio termine e ad assicurare la sostenibilità del debito pubblico, ai sensi dell'art. 97, 1 co. della Cost.

Il capo terzo, disciplina il meccanismo di correzione. In sostanza, l'art. 7 attiene al monitoraggio degli scostamenti rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, assicurato dal Ministro dell'economia e delle finanze. In concreto, il Governo, qualora preveda che nel corso di esercizio finanziario si determinano scostamenti rispetto agli obiettivi programmatici, riferisce alle Camere. Inoltre, nei documenti di programmazione finanziaria e di bilancio, alla luce degli elementi informativi di consuntivo, verifica se, rispetto all'obiettivo programmatico, si registri uno scostamento negativo pari o superiore a quello considerato rilevante dall'ordinamento dell'Unione europea, ad esclusione degli scostamenti autorizzati ai sensi dell'articolo 6. L'esecutivo ne evidenzia quindi entità e cause, indicando misure idonee a garantire il conseguimento dell'obiettivo programmatico strutturale, almeno a decorrere dall'esercizio finanziario successivo. I documenti di programmazione finanziaria e di bilancio indicano la consistenza e l'arco temporale delle correzioni a carico dei singoli sotto settori, avendo, altresì, riguardo al

⁶¹ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione sulla proposta di legge A.C. 5603. Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione. Commissione V Bilancio, Tesoro e programmazione della Camera dei deputati. 4 dicembre 2012. In www.corteconti.it

⁶² L. GIAMPAOLINO, *Una nuova pronuncia delle sezioni unite della Cassazione sulla giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica*, in *Giustizia civile*, 1974, fasc 7-8, p. 1035

⁶³ Part. 4 prescrive che "i documenti di programmazione finanziaria e di bilancio stabiliscono obiettivi relativi al rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo coerenti con quanto disposto dall'ordinamento dell'Unione europea".

⁶⁴ Al riguardo, si precisa che, ai sensi dell'art. 2 "ai fini della presente legge, si intendono: per «amministrazioni pubbliche» gli enti individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, dalla normativa in materia di contabilità e finanza pubblica, articolati nei sotto settori delle amministrazioni centrali, delle amministrazioni locali e degli enti nazionali di previdenza e assistenza sociale".

rispettivo concorso allo scostamento ed alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

In sostanza, la norma costituisce espressione del principio del concorso all'equilibrio dei bilanci ed alla sostenibilità del debito pubblico ai sensi degli artt. 3 e 4 della legge, nell'ambito di una visione unitaria della finanza pubblica che assume a riferimento il valore costituzionale di cui al primo comma dell'art. 97 Cost..

Il Capo quarto riguarda l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed il loro concorso alla sostenibilità del debito pubblico. In tale ambito oltre a prevedere la condizione di equilibrio, si prescrive l'individuazione, con legge ordinaria, di sanzioni da applicare agli enti locali in relazione al mancato relativo raggiungimento e, con legge dello Stato, tenendo conto di parametri di virtuosità, la possibilità di contemplare ulteriori obblighi in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche.

L'art. 10 stabilisce i possibili casi di indebitamento di regioni ed enti locali e dispone che il relativo ricorso è consentito esclusivamente per finanziare spese di investimento, con modalità e limiti previsti dalla legge dello Stato. Inoltre, l'art. 12 dispone il concorso di regioni ed enti locali alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, secondo modalità definite con legge dello Stato.

Mentre il Capo appena richiamato è dedicato all'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali ed al relativo concorso alla sostenibilità del debito pubblico, il capo quinto si riferisce all'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni non territoriali. In tale ambito, l'art. 13 indica la condizione di equilibrio dei bilanci delle amministrazioni che adottano la contabilità finanziaria e di quelle che adottano esclusivamente la contabilità economico-patrimoniale. La norma precisa che con legge dello Stato possono essere stabiliti ulteriori criteri al fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci delle amministrazioni, nonché i criteri per il recupero di eventuali disavanzi e le sanzioni conseguenti al mancato rispetto dell'equilibrio.

In tale cornice normativa si inquadra il controllo successivo assicurato dalla Corte dei conti sulla gestione dei bilanci delle regioni, degli enti locali e delle amministrazioni pubbliche non territoriali, che contribuiscono, nel loro insieme, a delineare l'ambito di intervento dell'Istituzione contabile ai fini del coordinamento della finanza pubblica nella sua articolata unitarietà.

3. - Il controllo della Corte dei conti nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica

3.1. Tratti evolutivi della funzione di controllo. La riforma degli anni novanta

La funzione di controllo si presenta, rispetto all'azione amministrativa, in una relazione di accessività⁶⁵, in quanto le modalità dell'*agere* amministrativo e le relative finalità costituiscono la risposta alle istanze dell'ordinamento, in una prospettiva di legalità ed efficienza. Nella nota sentenza n. 29 del 1995 il giudice delle leggi ha posto in

⁶⁵ C. CHIAPPINELLI, *I controlli tra riforme istituzionali ed integrazione sovranazionale*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, (a cura di) G. Corso e V. Lopilato, Giuffrè, 2006, p. 471.

evidenza la stretta correlazione che lega i cambiamenti ordinamentali alla disciplina dei controlli⁶⁶.

Il declino del tradizionale vaglio di legittimità ha radici lontane, che possono rinvenirsi già nelle riforme amministrative avviate dopo il rapporto Giannini del 1979, che aveva rappresentato la necessità di superare l'impianto dei controlli concentrati sulla legalità formale, per addivenire ad una concezione più sostanziale, arricchita dalla valenza assunta dai criteri di efficacia, efficienza ed economicità della gestione⁶⁷.

Prima della legge del 14 gennaio 1994, n. 20, l'attenzione del giudice contabile era incentrata sul vaglio preventivo di legittimità, in una logica "attizia" dell'azione amministrativa, correlata alla verifica della corrispondenza dell'atto amministrativo, singolarmente inteso, alla legge⁶⁸. La riforma ha condotto ad una razionalizzazione e specificazione dei controlli preventivi di legittimità dello Stato e ad un progressivo superamento di quelli sugli atti delle Regioni e degli enti locali, consacrato nella legge costituzionale del 2001, che ha abrogato le norme di riferimento.

La legge 20 ha introdotto una forma di controllo mirata al rendimento ed all'efficacia dell'azione amministrativa, al fine di assicurare sana gestione e buon andamento, attraverso meccanismi di autocorrezione⁶⁹. In sostanza, le linee di fondo degli sviluppi di quegli anni sono rappresentate dalla riduzione dei controlli di legittimità a vantaggio delle verifiche gestionali, tese a garantire l'efficienza dell'azione amministrativa, nel rispetto degli equilibri finanziari, a garanzia dell'impianto complessivo⁷⁰, nella prospettiva di una amministrazione tesa al risultato.

In tale contesto, si colloca la riconduzione del canone di efficienza da criterio aziendalistico a parametro normativo inserito nella nuova formulazione della legge 241 del '90. Tale rinnovata prospettiva non poteva non riverberare i suoi effetti sul versante del controllo, segnando il passaggio da una concezione improntata alla verifica della legittimità dell'atto a valutazioni di risultato, in ordine agli obiettivi raggiunti.

Del resto, gli anni novanta sono stati contrassegnati da una diffusa e crescente domanda di controlli efficienti⁷¹, volti ad accrescere la trasparenza dell'amministrazione, ad assicurare la corretta gestione delle pubbliche risorse, ad elevare la qualità dei servizi resi dall'amministrazione ai cittadini⁷².

In sostanza, le leggi 19 e 20 del 1994 hanno assunto una valenza dirompente che ha anticipato, sul versante del controllo, la valorizzazione del decentramento e

⁶⁶ C. CHIAPPINELLI, *I controlli tra riforme istituzionali ed integrazione sovranazionale* cit., p. 471.

⁶⁷ G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*, in Quaderni regionali, 2007, 1-2, Maggioli ed, p. 131 s.

⁶⁸ Per un'analisi critica dei controlli ante riforma si rinvia a S. CASSESE, *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993 e S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistemi dei controlli e riforma costituzionale*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2, 1993, pag. 217; D'AURIA G., *Controllo successivo su gestioni amministrative e controllo di legittimità su atti: alla ricerca di una onorevole convivenza*, in *Foro italiano*, 1993, III.

⁶⁹ U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, 15 ss..

⁷⁰ C. CHIAPPINELLI, *I controlli tra riforme istituzionali* cit. p. 472.

⁷¹ G. D'AURIA, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure*, in S. CASSESE (a cura di) *I controlli nella pubblica amministrazione*, p. 201 e ss.

⁷² Risalgono a quegli anni le più rilevanti riforme strutturali che interessano le modalità di azione (l. 241/1990), gli assetti organizzativi e funzionali (l. 300/1990, dlgs 29/1993, legge 59 e 127/1997, dlgs 112/1998 l. 50/1999, dlgs 267/2000) i controlli interni sulla gestione (dlgs 287/1999), e la contabilità pubblica (dlgs 279/1997, l. 208/1999, l. 76/2000).

dell'autonomia finanziaria consacrata nella riforma costituzionale del 2001. Infatti, con riguardo alle prerogative ed alle attribuzioni dell'Istituzione contabile, la prima ha realizzato la piena regionalizzazione della Corte, istituendo in ogni Regione e Provincia autonoma, Sezioni regionali per l'esercizio della funzione di controllo e di quella giurisdizionale. L'altra, ha ridefinito gli ambiti di intervento del controllo preventivo sugli atti dello Stato, affiancandovi il controllo successivo sulla gestione di tutte le amministrazioni pubbliche, in un ottica di coordinamento.

D'altronde, la funzione della Corte si esplica anche nei confronti delle collettività, in una visione finalistica dell'azione amministrativa, volta alla realizzazione di interessi pubblici. In tale ottica, si inquadrano le relazioni pubblicate dalla Corte allo scopo di rendere edotto il cittadino dell'impiego delle risorse pubbliche da parte degli organi preposti all'esercizio delle relative funzioni⁷³. Del resto, il rilievo democratico della funzione di controllo della Corte risiede nella funzione di dotare il popolo sovrano, degli elementi informativi necessari in ordine alla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, attinte dalla collettività per il soddisfacimento della domanda di servizi destinati agli stessi cittadini⁷⁴.

Infatti, se la legge n. 20 da un canto ha determinato una più responsabile gestione delle risorse da parte degli amministratori pubblici, dall'altro ha condotta a verifiche ed analisi incentrate anche sui risultati, e sulla relativa congruenza rispetto ai programmi stabiliti, ai costi, alla qualità dei servizi ed alla soddisfazione degli utenti⁷⁵.

3.2.1 La riforma del titolo V della Costituzione

In una linea di continuità con le riforme degli anni novanta, orientate a creare una amministrazione organizzata per "obiettivi" e protesa al "risultato" si presenta la modifica del titolo V della Costituzione. Fino alla riforma del 2001, il controllo della Corte dei conti era svolto nel contesto di un assetto sostanzialmente improntato ad una concezione "centralizzata" dello Stato.

Il mutato tessuto ordinamentale, realizzato dal legislatore costituzionale, che offre un rinnovato sistema di bilanciamento di poteri tra i diversi livelli di governo, ha contribuito ad incidere profondamente sul sistema dei controlli della Corte nei confronti delle autonomie territoriali e delle amministrazioni pubbliche, in una rinnovata dimensione, che supera i confini del modello incentrato sul controllo preventivo di legittimità⁷⁶. La legge costituzionale n. 3 ha soppresso gli articoli 125 e 130 Cost., reputati non più in linea con il rinnovato impianto costituzionale delle autonomie locali e con le esigenze di speditezza dell'azione amministrativa, in quanto disciplinavano specifici controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni e degli enti locali, ad opera, rispettivamente, del Commissario del Governo e dei Comitati regionali di controllo, quali soggetti esterni al controllato, ma funzionalmente dipendenti dal livello di governo superiore.

⁷³ P. DELLA VENTURA, *Il nuovo controllo collaborativo della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali*, in Nuova Rassegna, Firenze, 2004 p. 193 e ss.

⁷⁴ L. GIAMPAOLINO, Convegno in memoria di Francesco Staderini. "Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo" intervento del Presidente della Corte dei conti. Provincia di Firenze, ottobre 2011, in www.corteconti.it.

⁷⁵ G. CARBONE, *Corte dei conti* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, Aggiornamento IV, Milano, 2000, p. 479.

⁷⁶ C. CHIAPPINELLI, *I controlli tra riforme istituzionali* cit., p. 468 s.

In sostanza, la riforma ha ridisegnato i rapporti tra Stato e Regioni determinando il venir meno della centralità del modello di controllo di tipo gerarchico e preventivo⁷⁷.

D'altra parte, a fronte della valorizzazione del principio autonomistico, la riforma costituzionale ha contemplato strategici meccanismi di contrappeso, volti ad assicurare il soddisfacimento di esigenze unitarie e di riequilibrio dell'assetto costituzionale.

Tra questi va annoverata la potestà legislativa esclusiva in materia contabile e di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che presuppongono la necessità di approntare un sistema di verifica sulla gestione finanziaria di tutti i centri di spesa e di riscontro sull'affidabilità dei controlli interni a ciascuna autonomia.

I sistemi multilivello e policentrici, calati in una più ampia visione complessiva, impongono misure di coordinamento, in mancanza delle quali non sarebbe possibile, a fronte di enti territoriali dotati di competenze finanziarie, rispettare i vincoli imposti dal diritto dell'Unione europea.

D'altro canto, al valore della unità economica della Repubblica, nelle sue diverse articolazioni territoriali, fa riscontro il principio della responsabilità del Governo in sede europea per l'andamento dei conti pubblici. Infatti, la posizione istituzionale dello Stato in seno all'Unione conferisce, nell'ordinamento pluralistico, una posizione di preminenza sul governo generale della finanza pubblica. Ciò in quanto lo Stato è tenuto a garantire il rispetto dei parametri stabiliti in sede europea anche sull'andamento della loro finanza, di guisa che il dato finanziario complessivo del Paese risulti rispondente ai parametri europei⁷⁸.

In relazione a ciò, l'assetto definito dal titolo V postula la necessità di un efficace coordinamento delle finanze pubbliche tra i diversi ambiti territoriali di governo. D'altronde, all'impianto policentrico della Repubblica, che valorizza l'autonomia finanziaria, fa da contraltare l'affermazione di istanze unitarie di guisa che il coordinamento viene elevato a canone della costituzione finanziaria delineata dal titolo V⁷⁹.

Dalle linee di sviluppo testé tracciate viene in rilievo l'esigenza strategica di rafforzare il rapporto collaborativo tra l'Istituzione contabile deputata al controllo ed il sistema delle autonomie locali ed amministrazioni dello Stato, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica, che postula il rispetto dei vincoli fissati dall'Europa alla gestione dei conti pubblici, pur nel rispetto del principio autonomistico.

Del resto, com'è stato autorevolmente sostenuto⁸⁰ «*La sfida che il legislatore ha lanciato alla Corte è di cruciale importanza per la tenuta dell'attuale assetto ordinamentale delineato dalla riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, in considerazione del contemperamento di due esigenze apparentemente contrapposte: il rispetto delle autonomie territoriali e il Governo della finanza pubblica allargata in relazione ai sempre più stringenti parametri comunitari*».

⁷⁷ P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, p. 277 ss.

⁷⁸ V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei* cit.

⁷⁹ G. RIVOSACCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica* cit., p. 3.

⁸⁰ Seminario «Risanamento dei conti pubblici e nuovi vincoli di bilancio. Il ruolo della Corte dei conti (audizioni, controlli, responsabilità)». Saluto di apertura del Presidente della Corte dei conti. Fondazione Bruno Visentini Luiss Guido Carli, Sala delle Colonne, 22 maggio 2013.

3.2.2. La legge 5 giugno del 2003, n. 131 di attuazione del rinnovato titolo V della Costituzione

L'articolo 7, co. 7, della legge a riferimento attribuisce alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare gli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

In tale quadro, le Sezioni regionali di controllo della Corte verificano, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, la sana gestione finanziaria degli enti ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo in ordine agli esiti dell'indagine alle Assemblee rappresentative delle istituzioni controllate, che costituiscono la Repubblica, ai sensi del novellato art. 114 Cost., onde consentire il controllo politico sull'operato dell'amministrazione.

In definitiva, attraverso l'azione di controllo della Corte, il monitoraggio della finanza pubblica, il rispetto dei vincoli costituzionali e degli *standards* europei rappresentano obiettivi comuni, che riconducono ad unità il sistema, in un'ottica di sana gestione condotta dai soggetti istituzionali. Gli enti sono dunque chiamati a condividere gli obiettivi di contenimento del disavanzo, in vista della salvaguardia dell'equilibrio finanziario complessivo⁸¹. In sostanza, la legge cd. La loggia, ponendosi in linea di continuità con la riforma costituzionale ed, altresì, del sistema dei controlli sulla gestione di cui alla legge 20 del 1994, ha contribuito a rinnovare l'attività della Corte dei conti, confermando il ruolo unitario del controllo esterno indipendente e neutrale sugli enti autonomi ed ampliandone l'autonomia organizzativa⁸².

Il controllo affidato alle Sezioni regionali della Corte dei conti dall'art. 7, co. 7, si svolge, *“nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni”*, riferendo sugli esiti delle verifiche *“esclusivamente ai consigli degli enti controllati”*⁸³. In effetti, i riscontri sul controllo di gestione si traducono nel referto all'organismo assembleare dell'ente⁸⁴.

Con la legge in esame si è inteso estendere il controllo sulla gestione a tutte le amministrazioni pubbliche comprese Regioni ed enti locali. Ciò rappresenta il frutto di una scelta del legislatore mirata a superare la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica, riflessa dall'art. 100 Cost., riconoscendo alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

3.2.3. Il controllo introdotto dalla legge finanziaria 2006

Il controllo disciplinato dai commi 166 e 167 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 si qualifica come necessario, generalizzato e non programmabile, eseguito su comuni e

⁸¹ P. DELLA VENTURA, *Il nuovo controllo collaborativo della Corte dei conti* cit., p. 206.

⁸² F. BATTINI, *Dove va la corte dei Conti?*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 8/2003, p. 785.

⁸³ Corte cost. sent. n. 267/2006 in www.cortecostituzionale.it.

⁸⁴ Per una disamina dell'attività delle Sezioni regionali della Corte dei conti, S. GRECO, *Attività di controllo e funzioni consultive della Corte dei conti nel sistema delle autonomie locali*, in *Nuova Rassegna*, I, 2005, 41 ss.

province, a differenza del controllo sulla gestione, che riguarda i contenuti individuati nel programma annuale della Sezione⁸⁵.

Seppure non coincidenti, i due tipi di controllo, che rispondono ad un'esigenza di tutela degli interessi erariali connessi all'andamento della finanza pubblica, sono collegati nella misura in cui dal primo possano trarsi elementi conoscitivi utili per una efficace programmazione ed esecuzione dell'altro.

Con riguardo ai contenuti dell'intervento normativo in esame, l'articolo 1, co. 166 prevede, ai fini della tutela dell'unità economica e del coordinamento della finanza pubblica, che gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettano alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Il comma 167 attribuisce alla Corte il compito di definire unitariamente criteri e linee guida, cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione, che deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali imposti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo di indebitamento di cui all'articolo 119, ultimo comma, Cost., e di ogni rilevante irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

E' appena il caso di evidenziare che sottoposto alla valutazione della Corte è la situazione contabile dal punto di vista oggettivo, senza riferimenti ai soggetti che l'hanno prodotta e alla determinazione dei pregiudizi economici conseguenti. Invero, pur non esistendo una relazione funzionale tra controllo e sindacato giurisdizionale, le pronunzie adottate dalle Sezioni regionali di controllo rappresentano canoni di comportamento per gli operatori degli enti locali, investiti di compiti di gestione e di vigilanza.

In definitiva, la novella introdotta nella finanziaria 2006 si pone in un rapporto di continuità evolutiva con la legge n. 131/2003, stabilendo una collaborazione, compatibile con l'autonomia degli enti costituzionalmente tutelata, fra gli organi di controllo interno degli enti locali e le Sezioni regionali di controllo. In sostanza, gli organi di revisione hanno ricevuto il compito di trasmettere alle Sezioni regionali le informazioni necessarie per la verifica dell'equilibrio finanziario del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti, con distinte relazioni da costruire secondo criteri e linee guida definiti unitariamente dalla Sezione. In ordine al rafforzamento del controllo della Sezione ad opera del d.l. n. 174 del 2012, convertito in legge, si rinvia all'apposito paragrafo dedicato a tale intervento di riforma.

85 Per un aggiornamento alla luce del decreto n. 174 del 2012 convertito in legge si veda: Sezioni riunite in sede di controllo, delibera n. 31/2012/contr. - linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo per l'anno 2013, approvato nell'adunanza del 20 dicembre 2012 in www.corteconti.it. In tale occasione la Corte ha osservato che *"Le linee programmatiche forniscono le prime indicazioni necessarie affinché le sezioni regionali di controllo diano pronta attuazione alle nuove funzioni ad esse attribuite dal dl 174/2012"*. Ha aggiunto altresì che *"il citato DL ha arricchito con elementi fortemente innovativi, le attribuzioni della corte ampliando, soprattutto, il ruolo delle sezioni regionali di controllo."* E che *"il DL si colloca infatti in una logica organica e sistematica dei controlli, pienamente coerente con il quadro ordinamentale disegnato dalla riforma del titolo V, parte II, della Costituzione e successivamente con compiutezza definito dalla oramai più che decennale giurisprudenza costituzionale, che esige, appunto, quale necessario corollario, il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica – tra cui spicca il "controllo" assegnato dalla Costituzione in funzione di garanzia alla Corte dei conti quale organo terzo e imparziale, tra i livelli di governo in cui si articola la Repubblica"*.

3.2.4. In margine ad alcune delle più recenti tappe dell'itinerario normativo riguardante il controllo

L'esigenza di coordinamento della finanza pubblica si ricava, altresì, da una lettura in chiave ermeneutica dell'art. 11 comma 2 della legge del 4 marzo del 2009, n. 15. Infatti, la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali o deviazioni da obiettivi o tempi di attuazione stabiliti da norme, la Corte ne individua in contraddittorio con l'amministrazione le cause e provvede a darne comunicazione al Ministro competente, che può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziato sui pertinenti capitoli di spesa. In linea con il principio del coordinamento, il comma 3 precisa che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono fare applicazione delle disposizioni nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali, laddove la facoltà del Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento si realizza nei riguardi delle rispettive Assemblee elettive.

Di particolare interesse sul tema del coordinamento della finanza pubblica realizzato dalla Corte dei conti, si presenta l'art. 17, co. 31, del D.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito con legge 3 agosto 2009 n. 102, che ha prescritto, in tale ottica, che il Presidente della Corte, espressione dell'unitarietà della funzione istituzionale, possa disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in modo difforme dalle Sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Di talché tutte le Sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite, che assolvono alla funzione di coordinamento delle articolazioni di cui si compone la Corte⁸⁶.

Di significativo rilievo si appalesa, altresì, l'articolo 14 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 settembre 2011, n. 148, al comma 1, *lett. e*), che dispone l'istituzione nelle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2012, di collegi dei revisori dei conti, per la vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente. I componenti del collegio, che, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, opera in raccordo con le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, sono individuati mediante estrazione da un elenco, i cui iscritti devono possedere i requisiti previsti dai principi contabili internazionali ed una specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica, gestione economica e finanziaria, anche degli enti territoriali, secondo i criteri individuati dalla Corte dei conti⁸⁷.

Inoltre, il decreto del 6 settembre 2011, n. 149 individua meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42. In sostanza, il riferimento è rappresentato dal rispetto dei parametri imposti dal patto di stabilità interno ed è volto ad incentivare meccanismi virtuosi nella gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali.

⁸⁶ Con delibera delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013, è stato posto in evidenza che "è compito delle Sezioni Riunite provvedere annualmente alla definizione dei programmi e dei criteri di riferimento dei controlli della Corte, con indicazioni che rivestono carattere cogente per tutte le articolazioni di controllo, centrali e regionali, della Corte dei conti". Queste linee programmatiche forniscono, infatti, le prime indicazioni necessarie affinché le Sezioni regionali di controllo diano pronta attuazione alle nuove funzioni ad esse attribuite dal DL 174/2012.

⁸⁷ I criteri sono stati definiti dalla Corte dei conti con Deliberazione 8 febbraio 2012, n. 3/SEZAUT/2012/INPR.

La norma, nell'evidenziare gli obiettivi del coordinamento della finanza pubblica, nel quadro dell'unità economica e giuridica della Repubblica e della trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, dispone che Regioni, Province e Comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine legislatura, trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. In particolare, l'art. 5 prevede che il Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile. Qualora siano evidenziati squilibri finanziari, il Dipartimento ne dà immediata comunicazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio.

In tale linea evolutiva si inserisce la riforma costituzionale n. 1 del 2012, che accentua il rilievo strategico delle funzioni della Corte, al servizio non dello Stato-governo, ma dello Stato comunità, nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi del combinato disposto di cui agli artt. 81 e 119 Cost..

In questa direzione, le funzioni della Corte dei conti sono assimilabili a quelle della Corte dei conti europea⁸⁸. Infatti, l'art. 287 del TFUE, prevede che il controllo negli Stati membri⁸⁹, si svolge “*in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo*”⁹⁰ e “*in uno spirito di reciproca fiducia pur mantenendo la loro indipendenza*”⁹¹.

Ulteriore parametro costituzionale di riferimento è rappresentato dall'art. 97 cost. in virtù del quale ogni settore della pubblica amministrazione, ai diversi livelli di governo, deve conformarsi al modello costituzionale di apparato pubblico operante sulla base di principi di legalità, imparzialità ed efficienza,⁹² che trovano oggi ulteriore specificazione nel principio dell'equilibrio di bilancio e del contenimento del debito pubblico.

In definitiva, nell'attuale impianto ordinamentale, rappresentato dal *continuum* Unione europea, Stato ed Autonomie territoriali, la Corte dei conti si pone quale Istituzione di riferimento comune a garanzia del corretto uso delle risorse pubbliche⁹³,

⁸⁸ Per un approfondimento G. CLEMENTE, *Commento agli artt. 246-248 TCE*, Milano, 2004.

⁸⁹ Per un approfondimento sull'Istituzione si veda: G. CLEMENTE, Intervento al Convegno di studi sul tema “*La Corte dei Conti (europea) dieci anni dopo*” tenutosi nell'Aula magna dell'Università di Teramo il 29 aprile 2004; in *Il Consiglio di Stato*, X, 2004; V. GUIZZI, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Napoli, 2003, pag. 220 ss.

⁹⁰ Nella delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013, la Corte ha osservato: “*Per la Sezione Affari comunitari e internazionali assume rilievo determinante la norma regolamentare sulle funzioni di controllo (art. 10, comma 3-ter) che prevede l'espletamento di specifiche indagini sulla gestione dei fondi comunitari anche “in collaborazione con le altre sezioni”. Va data pertanto priorità alla collaborazione con le Sezioni regionali che operano sul territorio dove vengono impiegate le risorse provenienti dall'Unione europea, che si aggiungono alla quota parte nazionale. Autonoma menzione va riservata all'attività di controllo svolta in collaborazione con la Corte dei conti europea e con le altre Istituzioni superiori di controllo in attuazione di “trattati, accordi e intese”. Oltre alla collaborazione prevista per tutte le istituzioni nazionali di controllo esterno dall'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'U.E., la Corte italiana svilupperà ulteriormente il rapporto di cooperazione specifica con la Corte Europea avviato con la firma dell'accordo in data 27 giugno 2008. In particolare, in attuazione di tale accordo, proseguirà l'attività di controllo coordinata in materia di fondi strutturali”.*

⁹¹ Per un esame approfondito dell'argomento si veda D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, Editoriale scientifica, Napoli, 2012.

⁹² Su punto si rinvia a F. BATTINI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti*, in *Il Foro Italiano*, Roma, 2004 e G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, Intervento al 52° Convegno di studi amministrativi sul tema “*I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*”, Varenna 21-23 settembre 2006.

⁹³ L.GIAMPAOLINO, *Presentazione del rapporto 2012* cit., in www.corteconti.it.

nel contesto delle attuali misure di rafforzamento dei sistemi di razionalizzazione e controllo della spesa pubblica, attuati con il decreto legge 7 maggio del 2012 n. 52, cd. *spending review*⁹⁴. Si tratta di un programma di revisione integrale della spesa pubblica, secondo criteri di programmazione della spesa e dell'organizzazione dell'amministrazione, che rappresenta una soluzione innovativa rispetto al sistema dei cd. tagli lineari⁹⁵.

Dall'indagine comparativa svolta dalla Corte dei conti nell'ambito del rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica è emerso che *“il panorama internazionale registra l'avvio concreto di molteplici esperienze di spending review”*, accomunate dall'esigenza di razionalizzare i processi di bilancio, assicurando qualità della spesa ed efficienza nell'allocazione finanziaria⁹⁶. Com'è stato autorevolmente posto in rilievo⁹⁷, il Rapporto analizza la struttura della spesa pubblica italiana con le correlate anomalie di sistema, che hanno determinato un incremento dei costi non giustificato da un corrispondente aumento della qualità dei servizi. La Corte ha posto in rilievo che, in una prospettiva di medio e lungo periodo, occorre *“modernizzare il processo di programmazione dei flussi di finanza pubblica”* adottando un modello che, insieme al miglioramento della gestione ed al controllo dei processi di bilancio, assicuri una verifica costante del grado di efficienza, efficacia e qualità dei programmi di spesa⁹⁸.

3.2.5 Il d.l. del 10 ottobre del 2012, n. 174 convertito nella legge n. 213 del 2012

Nel quadro della rilevata incidenza dei nuovi scenari economici sull'assetto ordinamentale⁹⁹, la Corte dei conti è chiamata ad affrontare l'impatto della crisi sull'assetto istituzionale, conformando il controllo alle nuove coordinate normative introdotte dal legislatore con la conversione in legge del decreto in esame.

⁹⁴ La delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr. recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013 evidenzia che:

“Importante è, d'altronde, il ruolo che la Sezione delle Autonomie è chiamata a svolgere in ordine alla verifica dei primi risultati conseguiti dalla “spending review”.

Ciò sia sul versante della verifica delle metodologie adottate, sia mediante la predisposizione di specifico referto allo scopo di valutare la complessiva azione di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Anche in questo caso forte deve essere l'interazione con le Sezioni regionali di controllo, chiamate ad accertare sul campo le criticità gestionali e a vigilare sull'attuazione delle misure correttive. L'esito delle indagini svolte dalle Sezioni regionali sulla base delle metodologie comuni costituirà, infatti, il cardine sul quale la Sezione delle Autonomie dovrà rendere al Parlamento, in termini comparativi, il predetto referto in merito al complesso delle operazioni di riduzione e razionalizzazione della spesa”.

⁹⁵ L.GIAMPAOLINO, *Presentazione del rapporto 2012* cit., in www.corteconti.it.

⁹⁶ Rapporto 2013 sul Coordinamento della finanza pubblica, Sezioni Riunite in sede di controllo, maggio 2013, p. 65.

⁹⁷ Rapporto 2013 cit., p. 66

⁹⁸ Rapporto 2013 cit., p. 73

⁹⁹ 58° convegno di studi amministrativi. Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità, I sessione: Crisi e interdipendenze, intervento introduttivo del Presidente della Corte dei conti, Luigi Giampaolino, Varenna 20-21-22 settembre 2012.

In effetti, la Corte dei conti rappresenta l'Istituzione posta a presidio dell'equilibrio economico del sistema pluristituzionale e di garanzia dell'attuazione della *governance* europea, nella prospettiva del risanamento della finanza pubblica¹⁰⁰.

In sostanza, il d.l. del 10 ottobre 2012 n. 174 introduce importanti novità in materia di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali e si inquadra in una logica di potenziamento degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, che costituisce la risultanza delle azioni dei diversi livelli di governo¹⁰¹. Infatti, l'intervento riformatore rafforza i controlli sulle Regioni ed apporta consistenti modifiche in materia di controllo della finanza degli enti locali.

Le norme recate dall'articolo 1 sono tese ad adeguare, ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost., il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, svolto ai sensi dell'art. 3, co. 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e dell'articolo 7, co. 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, e successive modificazioni. L'*incipit* della norma fa riferimento alla necessità di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica tra i livelli di governo statale e regionale e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'Unione europea.

In definitiva, la *ratio* delle riforme trae fonte legittimante nel convincimento della Corte costituzionale, espresso nella giurisprudenza richiamata nell'apposito capitolo, che la funzione imparziale di controllo della Corte, prevista dalla legge n. 20 del 1994, nei confronti delle amministrazioni regionali, non costituisce espressione di un potere statale contrapposto alle autonomie delle Regioni, ma di una funzione posta al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate nell'art. 97 Cost.. In definitiva, il controllo della Corte dei conti non collide con il controllo politico che gli organi regionali rappresentativi esercitano sui documenti contabili degli esecutivi regionali, in quanto espressione di attribuzioni che si collocano su piani diversi, non inconciliabili.

In sostanza, il sistema di controllo disciplinato per gli enti locali all'art. 1, commi 166 ss., della legge n. 266 del 2005, è stato esteso al controllo previsto dall'art. 1, commi 6 e 8, del decreto in esame, sull'attendibilità dei bilanci di previsione proposti dalle Giunte regionali e sulle verifiche di legittimità e di regolarità dei bilanci delle Regioni e delle autonomie. In tale quadro normativo, il controllo delle Sezioni regionali mira a preservare gli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento mediante adozione degli interventi correttivi reputati necessari.

¹⁰⁰ Delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr, recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013.

“Per quel che attiene alle Sezioni regionali di controllo, le coordinate da seguire sono, sostanzialmente, le seguenti:

a) in tema di finanza regionale le analisi ed indagini verranno prioritariamente orientate al quadro normativo costituito dalle leggi n. 20 del 1994 e n. 131 del 2003, ora decisamente allargato dal DL 174/2012.

Le principali novità introdotte da quest'ultimo provvedimento riguardano, in particolare, il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; le relazioni semestrali sulla copertura delle leggi di spesa regionale; la verifica dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio Sanitario Nazionale, sulla base della metodologia individuata dalla legge n. 266 del 2005; il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari; i controlli a livello regionale per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

b) sul versante degli enti locali all'attività già svolta dovranno affiancarsi il controllo semestrale sulla legittimità e regolarità delle gestioni e sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali; le verifiche sulle situazioni di pre-dissesto finanziario degli enti locali?”.

¹⁰¹ Nella delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr, recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013, la Corte ha rilevato che:

“I potenziati controlli della Corte dei conti sono sostanzialmente finalizzati al rispetto del processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla “costituzionalizzazione” del principio del pareggio di bilancio”.

Al riguardo, significativa importanza assume l'attività istruttoria svolta dagli organi di revisione contabile presso le Regioni, anche a statuto speciale e le Province autonome, che si realizza sulla base di linee guida definite dalla Corte in ambito regionale. In effetti, tali indicazioni costituiscono il momento centrale del coordinamento assicurato dalla Sezione delle Autonomie¹⁰². A garanzia dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, i revisori elaborano articolate relazioni sul bilancio preventivo e consuntivo degli enti interessati, osservando le linee guida emanate dalla Corte.

In sostanza, l'intervento riformatore ha disciplinato un controllo finanziario sugli enti locali più incisivo rispetto al sistema previgente, essendo previsto l'obbligo delle Amministrazioni di conformarsi alle pronunce della Corte, con la possibile conseguenza del blocco dei programmi di spesa. In tale prospettiva, il decreto legge prevede nuovi strumenti di controllo con l'obiettivo di promuovere l'autocorrezione dell'ente controllato. In particolare, il controllo esterno di regolarità sulla gestione finanziaria delle Regioni prevede l'obbligo dell'organo di riferire sul proprio operato c.d. "accountability".

Nel merito del disposto normativo di cui all'art. 1, va rilevato che ogni semestre le Sezioni regionali di controllo della Corte inviano ai Consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie relative alle leggi regionali dei sei mesi precedenti.

Inoltre, tali Sezioni esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni, con le modalità di cui all'art. 1, co. 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali imposti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo di indebitamento di cui all'articolo 119, sesto comma Cost. e della relativa sostenibilità, nonché dell'assenza di irregolarità, tali da pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. I presidenti delle Regioni trasmettono i bilanci preventivi annuali, pluriennali ed i rendiconti alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, unitamente ad apposita relazione.

Il Rendiconto generale della Regione è parificato dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ai sensi degli artt. 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte formula le sue osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione e propone le misure correttive e gli interventi di riforma che ritiene necessari allo scopo di garantire l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa¹⁰³.

La decisione e la relazione sono trasmesse al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale. Inoltre, il Presidente della Regione trasmette ogni anno alla Sezione regionale di controllo della Corte ed al Presidente del Consiglio regionale una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida elaborate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. La norma costituisce conferma dell'esigenza che i

¹⁰² Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione sull'A.C. n. 5520 cit.

¹⁰³ Per un approfondimento si rinvia alla delibera n. 92/2012/FRG depositata il 21 dicembre 2012 della Sezione regionale di controllo per il Lazio riguardante "Il controllo sul Rendiconto generale della Regione Lazio - esercizio finanziario 2010, con proiezioni all'esercizio 2011" in www.corteconti.it.

controlli interni ed esterni si pongano in sinergico collegamento, che non implica sovrapposizione di compiti, ma relativa integrazione funzionale¹⁰⁴.

L'accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme tese ad assicurare la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi indicati dal patto di stabilità interno determina, per le amministrazioni di riferimento, l'obbligo di adottare, nel termine di sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo, che li verificano entro trenta giorni dal ricevimento. Nel caso in cui la Regione non provveda all'invio dei provvedimenti o la verifica operata dalle Sezioni dia esito negativo, la norma prevede il divieto di attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. La legge prescrive, altresì, che le relazioni redatte dalle Sezioni regionali di controllo della Corte siano trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed al Ministero dell'economia e delle finanze.

Inoltre, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, il Presidente della Regione inoltra il Rendiconto di ciascun Gruppo consiliare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, affinché si pronunci, entro trenta giorni dal ricevimento, sulla relativa regolarità. La delibera viene trasmessa al Presidente della Regione e del Consiglio regionale in vista della pubblicazione.

In caso di mancata pronuncia nei successivi trenta giorni, il rendiconto di esercizio si intende approvato. Qualora la Sezione regionale della Corte riscontri che il Rendiconto di esercizio del Gruppo non sia conforme alle prescrizioni stabilite dall'articolo in esame, invia, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al Presidente della Regione, una comunicazione affinché si provveda alla regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al Presidente del Consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del Gruppo consiliare interessato. Nel caso in cui il Gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale. Dalla decadenza discende l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale non rendicontate. Inoltre, la decadenza e l'obbligo di restituzione conseguono alla mancata trasmissione del Rendiconto entro il termine prescritto ovvero alla delibera di non regolarità della Sezione regionale di controllo della Corte.

L'art. 6 del decreto in esame, che riguarda l'analisi della spesa pubblica effettuata dagli enti locali, dispone che il Commissario per la revisione della spesa di cui all'art. 2 del d.l. 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, si avvalga dei Servizi ispettivi di Finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato, ai quali sono affidate analisi a campione in ordine alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e sulla sostenibilità dei bilanci.

Le analisi sono svolte ai sensi dell'art. 14, co. 1, *lett. d)*, della l. 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria generale dello Stato con il Commissario, deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei

¹⁰⁴ A. CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della corte dei conti* cit., p. 257.

conti. Gli esiti dell'attività ispettiva sono comunicati al Commissario, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla Sezione delle autonomie. Quest'ultima definisce, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, linee guida per lo svolgimento dei controlli sull'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali.

Le Sezioni regionali effettuano i controlli tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle misure correttive preordinate a rimuoverle e vigilano sulla relativa attuazione.

La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati. Alla Corte spetta la valutazione della sostenibilità dei piani pluriennali di risanamento finanziario degli enti che accedono alla procedura del predissesto, la verifica dei rendiconti dei Gruppi consiliari dell'Assemblea regionale, il referto all'Assemblea regionale in ordine alla copertura delle leggi di spesa e la parificazione, nelle forme del giudizio contenzioso, del bilancio della Regione, come avviene per il Rendiconto dello Stato.

Per concludere l'itinerario normativo si richiama, da ultimo, la legge 24 dicembre 2012, n. 228, che reca disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato. Si tratta della legge di stabilità per l'anno 2013, che, nei commi dal 461 al 466, prevede misure preordinate al rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno¹⁰⁵.

3.3. Giurisprudenza costituzionale¹⁰⁶

La previsione di controlli esterni sugli enti autonomi trova oggi ancoraggio costituzionale nell'art. 100 della Costituzione, in virtù del quale la Corte rappresenta l'organo indipendente di controllo della finanza pubblica nella sua interezza ed unitarietà, che svolge l'attività sul territorio di riferimento delle istituzioni locali e delle relative comunità¹⁰⁷. A norma di tale articolo, infatti, la Corte dei conti oltre ad esercitare il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, oggi indicati nella legge n. 20 del 1994 e quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

In considerazione dell'importanza dei molteplici principi consacrati dalla Corte costituzionale nel corso delle riforme che hanno interessato la materia della finanza pubblica ed il ruolo della Corte dei conti, si ritiene fruttuoso, passare in rassegna alcune delle pronunce più significative, osservando un criterio espositivo di ordine temporale.

Le sentenze n. 422 e n. 961 del 1988, n. 29 del 1995 e n. 179 del 2007, recano considerazioni ancora valide nel contesto del mutato assetto costituzionale.

¹⁰⁵ Inoltre, la legge 24 dicembre 2012 n. 228 ha disposto, con l'art. 1, comma 207, la modifica dell'art. 7, comma 2, lettere a) e d); con l'art. 1, comma 447, la modifica dell'art. 7, comma 2, lettera a); con l'art. 1, comma 472, lettere a) e b) la modifica dell'art. 7, comma 1, lettera a) del decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149.

¹⁰⁶ La giurisprudenza richiamata è stata tratta dal sito www.cortecostituzionale.it.

¹⁰⁷ Corte dei conti. Sezioni riunite in sede di controllo. Audizione sull'A.C. n. 5520 "Conversione in legge del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012". Camera dei Deputati – Commissioni riunite I, Affari costituzionali e V, bilancio tesoro e programmazione economica. 16 ottobre 2012.

In particolare, nella sentenza n. 422/88, la Corte afferma che la funzione referente della Corte dei conti si pone nell'ottica finalistica del coordinamento della finanza pubblica, per la cui realizzazione fornisce un indispensabile apporto conoscitivo al Parlamento. In tale occasione, il giudice delle leggi precisa che la funzione di controllo della Corte *“non solo non contraddice al rispetto delle autonomie, ma risponde ad un precipuo interesse della collettività nazionale, essendo destinata a fornire al Parlamento strumenti conoscitivi che consentano di effettuare scelte organiche e coerenti in materia di finanza locale, componente del più vasto sistema di finanza pubblica”*.

Con la sentenza n. 961/88 la Corte costituzionale ha posto in luce la funzione referente della Corte nel quadro del rapporto di ausiliarità con il Parlamento, ex art. 100, 2 comma e con riferimento alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica ha richiamato l'art. 119 cost. *“norma che richiede che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente quale la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni anche della gestione finanziaria delle province e dei comuni”*.

La nota sentenza n. 29 del 1995 affronta la tematica del fondamento costituzionale dei controlli di gestione, che ravvisa nei principi del buon andamento, di cui all'art. 97, della responsabilità dei funzionari, ex art. 28, dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 81 e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni, ex art. 119 Cost.¹⁰⁸.

La Corte evidenzia che il controllo sulla gestione è diverso da quello cui si riferisce l'art. 100, ma che la mancata espressa previsione a livello costituzionale non costituisce elemento preclusivo per il legislatore ordinario. Infatti, il suo titolo non risiede nell'art. 100, ma nella razionale discrezionalità del legislatore, tesa a perseguire interessi costituzionalmente previsti. Il controllo sulla gestione non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, in quanto il suo esito è la relazione inviata agli organi che assumono le decisioni politiche ed alle amministrazioni interessate. Con riguardo a queste ultime la Consulta pone in luce che la finalità del controllo sulla gestione risiede nell'esigenza di stimolare processi di autocorrezione dell'amministrazione controllata.

La sentenza n. 29 ha avuto il pregio di chiarire che la Corte dei conti, si pone a tutela di interessi obiettivi della pubblica amministrazione statale, regionale e locale, riconducibili allo Stato comunità, e ad esigenze costituzionalmente garantite, volte ad assicurare che ogni apparato risponda al modello dell'art. 97 cost., e quindi alle esigenze di imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa e della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

L'autonomia garantita ai governi locali non si pone in termini di incompatibilità, atteso che al tradizionale controllo sugli atti ben può affiancarsi quello sull'attività. L'attribuzione del controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali è intesa non in termini di contrapposizione di un potere statale alle autonomie regionali, ma in un senso essenzialmente collaborativo, posto in funzione di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate¹⁰⁹. D'altra parte, il controllo della spesa pubblica, nelle sue diverse declinazioni e modalità di svolgimento, costituisce principio costituzionale degli stati moderni¹¹⁰.

¹⁰⁸ C. CHIAPPINELLI, *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Rivista della Corte dei conti*, 4/2007, p. 247 s.

¹⁰⁹ G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale cit.*, 2007, p. 133.

¹¹⁰ G. DELLA CANANEA, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, in *Le Regioni*, 2009, p. 857.

Nella sentenza n. 470/1997, la Corte costituzionale ribadisce che il controllo della Corte dei conti deriva dalla “scelta del legislatore ordinario, cui non può reputarsi preclusa l'introduzione di forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle puntualmente previste negli artt. 100, comma 2, 125, comma 1 e 130 Cost., purché per esse sia rintracciabile un adeguato riferimento normativo ovvero un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati”.

In tale sede il giudice delle leggi ha sottolineato la natura della Corte dei conti di “organo posto al servizio dello Stato-comunità e garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico” e l'intenzione del legislatore, alla base della legge 20/1994, di “adeguare le forme di controllo sulle amministrazioni pubbliche alle esigenze derivanti dalla moltiplicazione dei centri di spesa; moltiplicazione connessa, tra l'altro, allo sviluppo del decentramento ed all'istituzione delle Regioni”. Ne consegue che “spetta allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, (...) procedere (...) all'esame del rendiconto della Regione”, come esplicitato nella sentenza n. 181 del 1999.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 376 del 2003, ha affermato il carattere finalistico dell'azione di coordinamento, che, tra le altre affermazioni di principio ha trovato traduzione normativa nell'art. 7 della già citata L. 131/2003, che ha conferito alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

La Consulta, nella sentenza n. 37 del 2004, afferma che l'attuazione dell'art. 119 postula l'intervento del legislatore statale volto a coordinare la finanza pubblica fissando i principi ai quali legislatori regionali dovranno attenersi¹¹¹.

Nella sentenza n. 417 del 2005 il Giudice delle leggi rileva che la finalità del coordinamento finanziario giustifica il collegamento tra controllo cd. autonomo ed eteronomo, attuato mediante la previsione dell'obbligo di comunicare alla Corte dei conti l'esito del controllo interno, con ciò realizzando la finalità collaborativa prevista all'art. 7, comma 7, della legge La Loggia¹¹². Naturalmente tale aspetto coinvolge, altresì, le autonomie speciali e dunque le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo revocarsi in dubbio che la loro finanza sia parte integrante della finanza pubblica complessiva.

Con la sentenza n. 367 del 2006 si è esplicitamente ammessa la possibilità per le Regioni a statuto speciale di costituire propri organismo di controllo, senza che ciò possa mettere in discussione la finalità del controllo sulla gestione della Corte dei conti.

Nella sentenza n. 179 del 2007 la Corte afferma che il controllo previsto dalla legge finanziaria per il 2006 “sviluppa il quadro delle misure necessarie per garantire la stabilità dei bilanci ed il rispetto del patto di stabilità interno, prescritti dall'art. 7, comma 7 della l. n. 131 del 2003” e “affonda le sue radici nel controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali e più in generale nelle attività di controllo finanziario sui bilanci pubblici affidate alla Corte dei conti”¹¹³.

In tale pronuncia la Corte ha, altresì, posto in rilievo la conformità alla Costituzione delle norme che affidano al controllo della Corte dei conti il coordinamento della finanza pubblica, allo scopo di assicurare tutela all'unità economica della Repubblica¹¹⁴. Infatti, dal controllo scaturisce la segnalazione all'ente controllato

¹¹¹ C. CHIAPPINELLI, *Raccordi tra controlli* cit., p. 251.

¹¹² C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei conti, in giurisprudenza costituzionale*, 2006, Giuffrè, p.2814.

¹¹³ C. CHIAPPINELLI, *Raccordi tra controlli interni ed esterni* cit., p. 247.

¹¹⁴ L. GIAMPAOLINO, *Convegno in memoria di Francesco Staderini* cit., in www.corteconti.it.

delle disfunzioni riscontrate, rimettendo all'autonomia dell'ente l'adozione delle misure necessarie, in ossequio alla distinzione tra controllo eteronomo della Corte ed esercizio autonomo dell'attività amministrativa. Il giudice delle leggi ha affermato che la vigilanza sull'adozione delle misure conseguenti non implica invasione delle competenze amministrative, in quanto la funzione di controllo non può prescindere dall'attività di vigilanza, preordinata a rappresentare agli organi elettivi la situazione finanziaria, in vista delle successive decisioni da assumere nell'interesse dell'ente amministrato e, più in generale, della Comunità di riferimento. Sicché sulla base di tale assunto, il controllo non vulnera l'autonomia degli enti che costituiscono la Repubblica, ma, al contrario, mira a rafforzarla. Profili di rilevanza sistematica generale sono stati tratti, da parte di autorevole esponente della magistratura contabile¹¹⁵, dalla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 7 giugno 2007 ed, altresì, dalla precedente sentenza n. 267 del 6 luglio 2006, nell'ambito di una lettura interpretativa tendenzialmente unitaria.

Nell'ambito della prima pronuncia viene affermato che il controllo della Corte, introdotto con la legge n. 266 del 2005, risponde ad esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, nella misura in cui risulta finalizzato a garantire la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il rispetto, da parte di questi, del patto di stabilità interno. Ciò posto, la trasmissione alle competenti Sezioni regionali di controllo ad opera degli organi degli enti locali di revisione economico finanziaria, della relazione sul bilancio di previsione e sul rendiconto, alla luce dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte, consente alle Sezioni di emanare specifiche pronunce e di vigilare sull'adozione, da parte dell'ente, delle conseguenti misure correttive.

Il comune denominatore di entrambe le sentenze, com'è stato autorevolmente¹¹⁶ posto in luce, è rappresentato dall'inquadramento del controllo esterno sulla gestione nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, che investe Regioni e Province autonome, anche ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata. Inoltre nelle due sentenze in esame la Corte, nel dichiarare la legittimità costituzionale della norma, ha affermato che la redazione delle linee guida, da parte delle Sezioni delle Autonomie, corrisponde all'esigenza di garantire effettività e omogeneità del controllo della Corte dei conti su tutto il territorio nazionale, nel rispetto del principio di separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa¹¹⁷.

Passando all'esame della sentenza n. 267 è stato posto in evidenza che il controllo costituisce uno strumento che attiene alla gestione delle risorse collettive e che fa capo alla Corte dei conti quale organo terzo, che vigila sul rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva. Come evidenziato dall'autore¹¹⁸ l'inedita forma di controllo costituisce uno sviluppo del quadro delle misure preesistenti, volte a garantire la stabilità dei bilanci e del patto di stabilità interno e rappresenta integrazione del disposto di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 94, in virtù del quale la Corte dei conti esercita il controllo finanziario sui bilanci pubblici. Il controllo finanziario appartiene al *genus* dei controlli di legittimità-regolarità di natura amministrativo-

¹¹⁵ C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giust.civ.*, Giuffrè, 2008, p. 1617.

¹¹⁶ C. CHIAPPINELLI, *la Corte costituzionale fa il punto* cit. p. 1618.

¹¹⁷ Sul punto, v. F. BALSAMO, *I controlli esterni e il coordinamento della finanza pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in Atti della Tavola rotonda "I controlli esterni e il coordinamento della Finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale, Corte dei Conti, Roma, 12 ottobre 2007.

¹¹⁸ C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto* cit. p. 1618 s.

contabile e ha ad oggetto la conformità del dato finanziario ai canoni di legge, regolamentari ed ai principi contabili ricavabili dalla normativa¹¹⁹.

Il giudice delle leggi ha evidenziato che il bilancio preventivo ed il rendiconto consuntivo dell'ente definiscono i "confini contabili nell'ambito dei quali può svolgersi l'azione amministrativa"¹²⁰. La Consulta pone in evidenza che in aggiunta al controllo sulla gestione, si pone l'esigenza di porre attenzione all'allocazione delle risorse e, dunque, alla struttura e gestione del bilancio. In tale ottica, il controllo sulla gestione in senso stretto ed il controllo finanziario si pongono in una prospettiva di complementarietà, in quanto mentre il primo si attua mediante programmi definiti dalla Corte, anche sulla base delle priorità determinate dalle Commissioni parlamentari, il controllo finanziario si effettua su documenti a cadenza annuale. Quest'ultimo si presenta preordinato a soddisfare l'esigenza di equilibrio dei bilanci e concorre alla definizione di una visione unitaria della finanza pubblica, in vista della tutela dell'equilibrio finanziario e del rispetto del patto di stabilità interno. Al riguardo, la Corte costituzionale, nella citata sentenza n. 179, ha posto in rilievo che la norma costituzionale impone una lettura evolutiva non più riferita al solo bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici, "che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata", sì da superare la dimensione statale della finanza pubblica.

D'altronde, nella sentenza 267 la Corte affermava che l'estensione del controllo realizzata con la legge n. 131 costituiva il portato di una scelta legislativa volta a superare la dimensione statale della finanza pubblica espressa nell'art. 100 cost¹²¹. In questa pronuncia la Corte costituzionale ripercorre i passaggi più significativi dell'evoluzione della materia a partire dall'art. 3 della l. n. 20 del '94, che ha introdotto in forma generalizzata il controllo sulla gestione con riferimento a tutte le pubbliche amministrazioni, anche territoriali".

La Consulta nella sentenza in esame ha posto in luce che la possibilità data dall'art. 7 della l. 131 del 2003 alle Regioni a statuto speciale di adottare particolari discipline nel rispetto delle finalità indicate dalla norma non collide con la finalità del controllo sulla gestione delle risorse collettive affidato alla Corte dei conti quale organo terzo a servizio dello Stato comunità teso a garantire l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva¹²².

La garanzia del rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, che tali disposizioni perseguono, ha fatto ritenere alla Corte costituzionale, nella sentenza n. 267 del 2006, la legittimità del controllo anche nei confronti delle regioni e le province ad autonomia differenziata, "non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della finanza pubblica allargata", come risulta dalla sentenza n. 425 del 2004.

Del resto, la Corte costituzionale con la sentenza n. 198 del 2012 ha confermato che il controllo imparziale dell'Istituzione contabile deve ritenersi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che compongono la finanza pubblica. Inoltre, la giurisprudenza della Corte nel ribadire la legittimità del controllo sulla gestione della corte dei conti ne ha affermato la necessità¹²³. Con riguardo alla collocazione della Corte nel quadro

¹¹⁹ A. CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti* cit., p. 265

¹²⁰ C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto* cit. p. 1619

¹²¹ C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto* cit., p. 1621

¹²² C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli* cit., p. 2812

¹²³ G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale* cit. e T. LAZZARO, *Intervento introduttivo alla Tavola rotonda "I controlli esterni e il coordinamento della Finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale"*, Corte dei Conti, Roma, 12 ottobre 2007.

istituzionale, il circuito Corte dei conti/Governo/Parlamento richiama il delicato equilibrio e la cavouriana equidistanza dall' Esecutivo e dal Parlamento¹²⁴.

Da ultimo, il Giudice delle leggi, con sentenza 26 marzo 2013 n. 60 ha affermato che: *“alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico”*.

3.4. Le relazioni della Sezione delle autonomie

Particolare rilievo assumono le delibere di orientamento¹²⁵ adottate dalla Sezione¹²⁶ alle quali si conformano le Sezioni regionali di controllo, in caso di interpretazioni non univoche riguardanti norme di riferimento per l'attività di controllo, consultiva o per la risoluzione di questioni di particolare rilievo.

¹²⁴ C. CHIAPPINELLI, *La Corte costituzionale fa il punto* cit., p. 1622

¹²⁵ La delibera di orientamento n.1/SEZAUT/2013/QMIG adottata dalla Sezione delle Autonomie ai sensi dell'art. 6 comma 4 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 nell'adunanza del 3 gennaio 2013, affronta una problematica interpretativa connessa all'attuazione di norme innovative dell'ordinamento contabile degli enti locali. A termini della delibera, ai criteri di orientamento stabiliti si conformano tutte le Sezioni regionali di controllo.

¹²⁶ Nella delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr, recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013 la Corte ha precisato che *“Per quanto riguarda la Sezione delle Autonomie, in sede di definizione degli indirizzi generali del controllo, prioritaria risulta l'attuazione delle misure dirette al rafforzamento dei controlli esterni sulle autonomie territoriali (DL 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213).*

Tra le molteplici misure dirette a potenziare il controllo di regolarità sulla gestione (c.d. “auditing finanziario contabile”) spiccano il giudizio di parificazione sui rendiconti generali delle Regioni a statuto ordinario e le verifiche semestrali sulle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri conseguenti all'approvazione delle leggi regionali di spesa. Si tratta di innovazioni di grande significato e rilevanza che richiedono una efficace funzione di impulso e di coordinamento da parte della Sezione delle Autonomie e che dovranno trovare graduale applicazione già a partire dal 2013.

La Sezione delle Autonomie, di intesa con le Sezioni Riunite, sarà chiamata ad esprimere specifici orientamenti per adattare al contesto regionale, per quanto possibile, il modello disegnato per la parifica del rendiconto generale dello Stato”.

Al riguardo, è appena il caso di evidenziare che a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 213 del 2012 le attribuzioni delle Sezioni riunite acquistano un diverso rilievo in ordine alla c.d. nomofilachia nell'ambito del controllo e dell'attività consultiva delle Sezioni regionali¹²⁷. La legge citata, infatti, assegna alla Sezione delle Autonomie il compito di dirimere interpretazioni discordanti, nonché la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, prevedendo, altresì, l'obbligo di conformazione a carico delle Sezioni regionali di controllo. In tale quadro, *“La competenza delle Sezioni riunite viene quindi concentrata sui casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero all'applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo”*¹²⁸. In effetti, il decreto legge n. 174 del 2012 richiama l'articolo 17, co. 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, che rimette al Presidente della Corte l'individuazione dei casi di eccezionale importanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica da sottoporre alle Sezioni riunite.

Infatti, in virtù dell'esigenza di coordinamento della finanza pubblica, è stato affidato alla Sezione delle autonomie¹²⁹, il compito di armonizzare l'attività di tutte le Sezioni regionali e di riferire al Parlamento sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. La Sezione autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo è, in tale contesto, chiamata ad esaminare ogni tema e questione che rivesta interesse generale¹³⁰ o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più sezioni regionali, anche allo scopo di rendere agevole la definizione di criteri di monitoraggio e controllo omogenei per livello di governo.

In tale quadro, di significativo interesse si appalesano le linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie con delibera n. 6 del 2013 per le relazioni dei revisori dei conti delle regioni sui bilanci di previsione per il 2013 e sui rendiconti delle regioni per il 2012, secondo le procedure di cui all'art. 1, comma 166 e seguenti, l. 23 dicembre 2005, n. 266, richiamato dall'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, approvate con delibera depositata il 5 marzo 2013.

Particolare rilievo assume, altresì, la delibera n. 11 del 2013 della Sezione delle Autonomie che riguarda questioni interpretativo-applicative, concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243bis-243quinq. del TUEL, come introdotti dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, approvate con delibera depositata il 26 marzo 2013.

Tra le più recenti pronunce della Sezione si richiama, altresì, la delibera n. 14 del 2013, che affronta questioni inerenti aspetti istruttori relativi ad un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del TUEL, come introdotto del decreto legge 10

¹²⁷ Delibera adottata dalle Sezioni riunite in sede di controllo n. 31/2012/contr., recante le linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti per l'anno 2013

¹²⁸ Delibera ult. cit.

¹²⁹ E. RACCA, *Sezione autonomie più forte. La svolta nel segno dell'efficienza*, in Guida agli enti locali – Il Sole 24 Ore”, 2003, n. 31, pag. 47 e ss.; A.CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge 131/2003*, in Atti del 52° Convegno di Studi amministrativi “I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale”, Varenna, 21-23 settembre 2006, Giuffrè, 2007, p. 257.

¹³⁰ In attuazione di quanto previsto dall'articolo 9, comma 1 del Regolamento di organizzazione delle funzioni della Corte dei Conti la Sezione Autonomie ha adottato le seguenti deliberazioni: la n.6/AUT/2006, la n. 7/AUT/2006 e la n. 11/AUT/2006 e, da ultimo la n.9/AUT/2008.

