

IL CONTROLLO SULLA "SANA GESTIONE FINANZIARIA" (A PREVENTIVO) DI UNA REGIONE SEGUE LE STESSE REGOLE DEL CONTROLLO ESERCITATO SUL BILANCIO DI PREVISIONE DI UN ENTE LOCALE? ALCUNE CONSIDERAZIONI.

*di Rosario Scalia
Consigliere della Corte dei
conti*

Nella primavera del 2013, a poca distanza di tempo dall'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, sono stati presentati tre ricorsi, il n. 17 e il n. 18 (in GURI – Serie Speciale n. 10 del 6 marzo 2013) e il n. 20 (in GURI - Serie speciale n. 11 del 13 marzo 2013), per conflitto di attribuzione nei riguardi dello Stato da parte di due Regioni a statuto speciale e di una Provincia autonoma, quella di Trento.

I ricorsi dinanzi alla Corte Costituzionale

*Ricorso n. 17 per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2013 (della **Regione Friuli-Venezia Giulia**)*

*Ricorso n. 18 per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 12 febbraio 2013 (della **Provincia autonoma di Trento**)*

Ricorso n. 20 per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria il 15 febbraio 2013 (della Regione autonoma della Sardegna)

Sono questi i passaggi dei richiamati ricorsi (per ciò che qui interessa, del ricorso n. 20 avanzato dalla Regione Sardegna) su cui si ritiene di dover soffermare l'attenzione, in attesa che la Corte Costituzionale si esprima:

OMISSIS

«1.1. - Quanto ai controlli sulla politica di bilancio e sulla gestione finanziaria generale delle Regioni. Il primo comma 1 indica la (pretesa) finalità dell'intero articolo, che sarebbe quella di "adeguare [...] il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni".

Il secondo comma prevede che "ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri".

Il terzo comma prevede che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale, con le modalità e secondo le procedure di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, [ossia recependo le relazioni provenienti dai revisori dei conti degli enti vigilati e analizzandole anche attraverso esperti esterni alla Corte medesima] per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-

finanziari degli enti". A questo proposito, il secondo periodo dello stesso comma prescrive che "i bilanci preventivi annuali e pluriennali e i rendiconti delle regioni con i relativi allegati sono trasmessi alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai presidenti delle regioni con propria relazione".

Il quarto comma prevede che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano altresì che i rendiconti delle regioni tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione, nonché dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale".

Il quinto comma assoggetta il rendiconto generale della Regione al giudizio di parifica della Corte dei conti, precisando che "alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa".

Il sesto comma obbliga il Presidente della Regione a trasmettere "ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti".

I primi sei commi dell'articolo in esame, sopra brevemente descritti, disciplinano adempimenti preliminari, che sono preordinati al sistema di controlli e sanzioni previsti dai commi successivi (sicché anche per essi valgono le censure che subito si diranno a proposito di questi). Già con tali procedure, peraltro, lo Stato condiziona lo svolgimento dell'organizzazione interna della Regione, che è costretta non solo a trasmettere i propri dati di bilancio al Giudice contabile, ma anche a dare conto del "sistema dei controlli interni" che adotta (*cf.* il comma 6 ora riportato testualmente). Già questo dato è indicativo: non sono solo i conti della Regione ad essere sotto osservazione, ma è

l'intera attività amministrativa ad essere condizionata dallo Stato.

In particolare, il comma 7 prevede che, nel caso in cui i controlli sopra indicati riscontrino "squilibri economico-finanziari", "mancata copertura di spese" o "violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", le Amministrazioni interessate hanno "l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". Su tali provvedimenti è previsto un ulteriore controllo da parte della Corte dei conti. Infine è previsto che, nel caso in cui "la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Il comma 8, poi, prevede che "le relazioni redatte dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dei commi precedenti sono trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza".

Tutte le disposizioni ora richiamate impingono in profondità nell'autonomia regionale, toccando numerosi profili del suo esercizio, reintroducendo il sistema dei controlli preventivi di legittimità e attribuendo particolari competenze sia alla Corte dei conti che all'Amministrazione statale, che in parte illegittimamente comprimono e in parte usurpano le attribuzioni costituzionali e statutarie della Regione.

1.1.1. - Le disposizioni in esame violano anzitutto gli artt. 7 e 8 dello Statuto, in una con gli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.

Elemento cardine dell'autonomia finanziaria della Regione, riconosciuta dall'art. 7 dello Statuto e dall'art. 119 Cost. e nutrita dai canali di finanziamento di cui all'art. 8 St., è l'autonoma redazione e approvazione (con legge regionale) del bilancio re-

gionale. L'istituzione di un nuovo controllo preventivo e successivo di legittimità sul bilancio si risolve in una violazione dell'autonomia finanziaria regionale. In tanto l'autonomia di bilancio ha un senso, infatti, in quanto le scelte di bilancio, ancorché possano essere delimitate nei loro contenuti da un quadro di disciplina generale, siano effettivamente autonome, ciò che invece è da escludersi in particolare a fronte di controlli che - come quelli qui contestati - si configurano anche come preventivi e comportano gravi conseguenze di contenuto sostanzialmente sanzionatorio.

Violato, poi, è l'art. 117, comma 3, Cost., perché la lesione dell'autonomia finanziaria della Regione si traduce anche nella compressione della competenza regionale concorrente nella materia "coordinamento della finanza pubblica". Detta competenza, infatti, nel caso della Regione Sardegna, non è altro che la logica conseguenza della garanzia fissata dalle ricordate norme statutarie, che conferiscono alla Regione l'autonoma gestione delle sue risorse economiche, cosa che è qui impedita dai controlli prescritti dallo Stato.

Violati sono anche gli artt. 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117, commi 3 e 4, e 118 Cost. (in riferimento all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001, che assicura alle autonomie speciali almeno le medesime prerogative di quelle ordinarie), per il fatto che l'impedimento alla "attuazione dei programmi di spesa" regionali, prevista come sanzione nel caso di mancata ottemperanza alle previsioni qui impugnate, si traduce nell'impossibilità di svolgere le funzioni pubbliche attribuite alla Regione dallo Statuto e dalla Costituzione ai sensi delle disposizioni ora invocate. Gli artt. 3, 4 e 5 dello Statuto, infatti, enumerano le competenze legislative della Regione, rispettivamente in via esclusiva, concorrente e integrativa della disciplina statale. Gli artt. 117, commi 3 e 4, conferiscono anche alla Regione Sardegna (in ragione della clausola di cui all'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2001) ulteriori competenze legislative in via concorrente o residuale. A tutte queste competenze corrispondono, in ragione del c.d. "principio del parallelismo" tra funzioni legislative e amministrative, le funzioni pubbliche svolte dalla Regione, che sono illegit-

timamente compresse dalle misure sanzionatone previste dalla disposizione qui censurata.

Violati sono anche gli artt. 33 dello Statuto e 127 Cost. Il primo prevede, quale unica forma di controllo "preventivo" delle leggi regionali, la comunicazione al Governo della legge approvata prima della sua promulgazione. Essendo i bilanci regionali approvati con legge, il nuovo tipo di controllo richiesto dallo Stato, esorbitando dal modello di cui all'art. 33 dello Statuto, per ciò solo lo viola. Ma lo stesso controllo preventivo previsto dall'art. 33 St. è ormai superato dall'art. 127 Cost., che ha eliminato il controllo preventivo sulle leggi delle Regioni ad autonomia ordinaria (e, in forza dell'art. 10 della l. cost. n. 3 del 2011, sulle Regioni speciali). Anche e soprattutto tale parametro, pertanto, è violato. L'addizione di un controllo ulteriore determina, invero, l'alterazione del regime della legge regionale, regime che è definito da norme di rango costituzionale e non può essere modificato da una fonte legislativa ordinaria.

OMISSIS

1.1.3. - in ogni caso, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, la previsione di una forma di controllo ulteriore della Corte dei conti non può che configurare tale controllo in modo collaborativo. Nella sent. n. 29 del 1995, codesta Ecc.ma Corte costituzionale ha affermato che le forme di controllo della Corte dei conti sul bilancio regionale debbono risolversi in "un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate". Tanto è vero che l'art. 7 della l. n. 131 del 2003 (che è anche richiamata dall'art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 174 del 2012 qui impugnato) prevede che "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, 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 e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma" (ossia nel caso delle relazioni generali al Parlamento).

Nel caso di specie, invece, il controllo della Corte dei conti non è concepito in questa forma collaborativa, ma è preordinato al verificarsi di conseguenze sanzionatorie e repressive, tra le quali la trasmissione degli atti alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'Economia e delle Finanze "per le determinazioni di competenza" e - soprattutto - il blocco indifferenziato de "l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria" (si rifletta sugli effetti che avrebbe tale previsione per la Regione Sardegna, che finanzia senza apporti dello Stato e solo con le entrate da compartecipazioni servizi pubblici essenziali come i trasporti e la sanità).

Tutto questo è tanto vero che, ancora in tema di controlli sugli enti autonomi, codesta Ecc.ma Corte costituzionale, nello scrutinare alcune previsioni di legge che imponevano agli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria il dovere di trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dei detti enti e che affidavano alle medesime Sezioni regionali la potestà di pronunciarsi sui bilanci, ha ritenuto non fondate le censure proposte dalla Regione (autonoma) allora ricorrente proprio perché si poteva "sottolineare la natura collaborativa del controllo disciplinato dalle norme impugnate, che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie" (sent. n. 179 del 2007). Nel caso di specie, invece, si va ben oltre la "segnalazione" di eventuali disfunzioni.

Se la previsione del blocco dell'attuazione dei programmi di spesa regionale fa temere per la tutela dei diritti costituzionali dei cittadini, che non possono essere garantiti se non attraverso alcuni servizi pubblici (la salute, innanzitutto), particolarmente odiosa e lesiva dell'autonomia finanziaria della Regione è la previsione di una diretta intrusione dell'apparato amministrativo ministeriale nella gestione del bilancio regionale. Non per niente, infatti, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto non lesivo dell'autonomia regionale l'intervento (se in forma di collaborazione con l'ente controllato, si ripete) da parte della Corte dei conti, che è "organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio

dello «Stato-comunità» (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997)" (così, proprio in tema di controlli sugli enti locali, la sent. n. 267 del 2006).

Essendo, dunque, il controllo imposto dal legislatore statale non di natura collaborativa e non essendo esercitato (solo) da soggetti terzi, bensì dall'apparato burocratico-ministeriale dello Stato, le disposizioni impugnate violano, una volta di più, gli artt. 7 e 8 dello Statuto e 119 Cost., che assicurano alla Regione un'autonomia finanziaria qualificata; 117 Cost., che conferisce alla Regione competenza legislativa concorrente in materia di "coordinamento della finanza pubblica" (atteso che qui la fonte statale va ben al di là della fissazione dei principi fondamentali di tale coordinamento, per abbandonarsi all'introduzione di vere e proprie norme di dettaglio); 116 Cost., 54, 56 dello Statuto e 10 del d.P.R. n. 21 del 1978, che tutelano la maggiore autonomia economico-finanziaria della Regione Sardegna (almeno) attraverso la previsione dello speciale procedimento di attuazione statutaria; 3, 4, 5 e 6 dello Statuto e 117 Cost., che affidano alla Regione funzioni pubbliche che sarebbero compromesse dal blocco dei programmi di spesa previsto dalle norme impugnate. ».

Si tratta di critiche che risultano anche leggibili nel ricorso n. 17 (1) inerente al complessivo controllo sulla gestione.

Ricorso n. 17.2013

Ricorso per questione di legittimità costituzionale depositato in cancelleria l'8 febbraio 2013 della Regione Friuli-Venezia Giulia.

OMISSIS

B) Illegittimità dei commi da 2 a 12 (eccetto l'8) e 16 dell'art. 1.

L'art. 1, co. 1, decreto-legge n. 174/2012 rende esplicito che le norme dello stesso art. 1 «sono volte ad

In ragione delle criticità riscontrate dalle Regioni nel testo del provvedimento legislativo all'esame, il "Giudice delle leggi" risulta così chiamato a fornire una valutazione di conformità delle disposizioni richiamate ai principi posti nella Carta costituzionale che dal 2014 vede operanti le innovazioni introdotte con la legge costituzionale n. 1/2012.

adeguare, ai sensi degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131». Poiché l'art. 3, co. 5, riguarda in realtà il controllo sulla gestione amministrativa, l'art. 1 decreto-legge n. 174/2012 viene ad integrare l'art. 7, co. 7, legge n. 131/2003, la cui inapplicabilità alle Regioni speciali è stata sempre pacifica.

Infatti, come visto. l'art. 1, co. 16, decreto-legge n. 174/2012 dispone che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto», e l'art. 11-bis decreto-legge n. 174/2012 stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione».

Queste clausole evitano la diretta applicazione dell'art. 1 decreto-legge n. 174/2012 (benché, per la loro formulazione, si prestino ad alcune censure: v. *infra*), ma presuppongono comunque il necessario «adeguamento alle disposizioni» dell'art. 1, vincolando in modo illegittimo o la potestà legislativa regionale (là dove l'adeguamento possa avvenire con legge regionale) o il contenuto delle norme di attuazione: perciò si contestano qui anche le singole disposizioni, per il loro contenuto.

Naturalmente, le disposizioni dell'art. 1 sarebbero *a fortiori* illegittime qualora, in denegata ipotesi, si ritenesse che le clausole di salvaguardia sopra riportate fossero inidonee ad evitare la diretta applicazione dell'art. 1 alla Regione Friuli-Venezia Giulia.

Il comma 2 prevede che «ogni sei mesi le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono ai consigli regionali una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri». Tale norma è difforme dall'art. 33 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975, al quale - come visto - spetta la disciplina dei controlli della Corte dei conti sulla Regione Friuli-Venezia Giulia. In particolare, mentre l'art. 33, comma 4, stabilisce che «la sezione, a richiesta del consiglio regionale, procede alla valutazione degli effetti finanziari delle norme legislative che comportino spese riferendone con una o più relazioni al consiglio stesso» (e che, «a richiesta dell'amministrazione controllata, può rendere motivati avvisi sulle materie di contabilità pubblica»), l'art. 1, co. 2, impone alla Corte dei conti di trasmettere una relazione ogni sei mesi e a prescindere dalla richiesta regionale; inoltre, l'oggetto del controllo è diverso.

Il comma 2, dunque, dettando una disciplina diversa dall'art. 33 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 in materia riservata alle norme di attuazione, viola - oltre a questa norma la specialità della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 116 Cost.), l'autonomia finanziaria regionale (Titolo IV) e l'art. 65 dello Statuto, nella misura in cui l'adeguamento ad esso sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 o, addirittura, nella misura in cui esso sia ritenuto direttamente applicabile.

I commi 3, 4 e 7 - come visto nel Fatto - disciplinano il controllo sulla gestione finanziaria della Regione. Il controllo ha ad oggetto i bilanci preventivi ed i rendiconti consuntivi delle Regioni e degli enti che compongono il servizio sanitario nazionale ed è rivolto al fine di verificare il «rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno»,

l'«osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione», la «sostenibilità dell'indebitamento» e l'«assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare... gli equilibri economico-finanziari degli enti» (co. 3).

E' assai difficile pensare che si possano sottrarre al controllo della Corte dei conti alcuni aspetti della gestione delle risorse pubbliche; trattandosi di profili già richiesti di essere indagati da tale Istituzione a norma della legislazione vigente (il richiamo espresso è all'art. 3, c. 5, della legge n. 20/94; il richiamo altrettanto espresso è, ancora, all'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003).

Se, nell'ambito della verifica di cui ai commi 3 e 4, la Corte accerta «squilibri economico-finanziari», la «mancata copertura di spese», la «violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria» o il «mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno», le amministrazioni interessate hanno l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio» (enfasi aggiunta). Tali provvedimenti «sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento»; qualora «la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» (enfasi aggiunta).

I commi 3, 4 e 7, dunque, dettando una disciplina diversa dall'art. 33 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 in materia riservata alle nonne di attuazione, violano - oltre a questa norma - la specialità della Regione Friu-

li-Venezia Giulia (art. 116 Cost.), l'autonomia finanziaria regionale (Titolo *N*) e l'art. 65 dello Statuto, nella misura in cui l'adeguamento ad essi sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 o, addirittura, nella misura in cui essi siano ritenuti direttamente applicabili.

È da sottolineare, in particolare, che il controllo regolato dalle norme impugnate non ha affatto carattere collaborativo ma coercitivo, in quanto si può tradurre in obblighi di regolizzazione ed in sanzioni specifiche.

L'art. 1 dovrebbe regolare «il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle regioni di cui all'art. 3, comma 5. della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131» (così il comma 1), ma tali controlli hanno natura collaborativa, come è stato confermato anche da codesta Corte (dalla sent. n. 267/2006 risulta che il controllo di cui all'art. 7, co. 7, mantiene natura collaborativa). Il comma 3 dell'art. 1 decreto-legge n. 174/2012 richiama l'art. 1, commi 166 ss. legge n. 266/2005 e la sent. n. 179/2007 ha sottolineato il carattere collaborativo del «nuovo» controllo. Invece, il comma 7 si discosta nettamente dall'impostazione finora seguita dalle leggi statali, introducendo effetti coercitivi e sanzionatori dell'attività di controllo.

Attraverso la nuova disciplina, dunque, si istituisce non un controllo collaborativo, ma un vero e proprio potere di supremazia dello Stato sulle Regioni, che non è ammesso né dallo Statuto e dalle sue nonne di attuazione, né dallo stesso Titolo V della Parte seconda della Costituzione, che ha soppresso i controlli ad effetto giuridico preclusivo prima esistenti.

Inoltre, il bilancio regionale viene approvato con legge, per cui le norme impugnate finiscono per prevedere un anomalo controllo della Corte dei conti su una legge regionale (controllo che in alcuni casi è di costituzionalità perché ha come parametri il principio di copertura finanziaria di cui all'art. 81, l'art. 119, co. 6, i vincoli del patto di stabilità). Ciò si sovrappone alle competenze della Corte costituzionale (arti. 127 e 134 Cost.) e al controllo svolto dalla stessa Corte dei

conti in sede di giudizio di parificazione (artt. 33 e 36 decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975). La violazione delle competenze della Corte costituzionale si riflette in una lesione delle prerogative regionali, che vedono la propria legge di bilancio sottoposta ad un controllo ulteriore, ad opera di un organo non giurisdizionale (la sezione di controllo) e comunque diverso dalla Corte costituzionale.

Il comma 4 è specificamente illegittimo perché con esso lo Stato punta a aggirare la struttura del rendiconto della Regione. La materia «ordinamento degli uffici» (art. 4, n. 1, St. o art. 117, co. 4, se ritenuto più favorevole) comprende la contabilità regionale (v. sentenza n. 107 del 1970 della Corte costituzionale), e la

L. n. 131/2003	D.L. n. 174/2012 (art. 1, c. 7)
Aspetti gestionali da valutare	Violazioni da sanzionare
<ol style="list-style-type: none"> 1. Rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno 2. Osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento ex art. 119, 6° c., Cost. 3. Sostenibilità dell'indebitamento 4. Assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Squilibri economico-finanziari 2. Mancata copertura di spese 3. Non rispetto di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o gli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno.

Regione ha esercitato tale competenza con la legge regionale n. 21/2007, *Norme in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale*. La legge cost. n. 1/2012 ha attribuito alla legge statale attuativa del nuovo art. 81 il compito di regolare «il contenuto della legge di bilancio dello

Stato» (non il bilancio delle Regioni). Tale legge è la legge n. 243/2012 ed essa salvaguarda le prerogative delle Regioni speciali (v. art. 9, co. 6, e art. 20). In materia di bilanci regionali v. anche la sent. n. 178/2012, che ha annullato in parte il decreto legislativo n. 118/2011.

Anche la sanzione prevista dal comma 7 è gravemente lesiva per l'autonomia legislativa e finanziaria regionale, perché si traduce nella paralisi dei programmi di spesa approvati con legge regionale: il comma 7, dunque, incide sul regime di efficacia delle leggi regionali di settore, che è fissato da norme costituzionali e non è disponibile da parte del legislatore ordinario.

Infine, il comma 7 non prevede strumenti di tutela giurisdizionale a favore della Regione contro gli accertamenti delle irregolarità e contro l'esito negativo della verifica dei provvedimenti di regolarizzazione. Qualora il comma 7 fosse da intendere nel senso della assenza di una tutela giurisdizionale, esso sarebbe illegittimo per violazione degli artt. 24 e 113 Cost., con ridondanza della violazione sull'autonomia legislativa e finanziaria della Regione, dato che la norma in questione regola un controllo sul bilancio regionale, e che proprio la Regione sarebbe priva di ogni strumento di tutela in materia riservata alle norme di attuazione, viola - oltre a questa norma - la specialità della Regione Friuli-Venezia Giulia (art. 116 Cost.), l'autonomia finanziaria regionale (Titolo IV) e l'art. 65 dello Statuto, nella misura in cui l'adeguamento ad esso sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 o, addirittura, nella misura in cui esso sia ritenuto direttamente applicabile.

Il comma 6 stabilisce che «il presidente della regione trasmette ogni dodici mesi alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti; entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto».

L'art. 33, co. 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975 dispone che «la sezione, nell'esercizio del controllo sulla gestione, valuta le deduzioni delle amministrazioni controllate, evidenziandole nei referti di cui sopra, ed esamina i risultati dei controlli interni eventualmente effettuati».

Stando alla lettera dell'art. 1, co. 6, le «linee guida» dovrebbero riguardare non la relazione annuale ma il sistema dei controlli interni. È possibile che si tratti di un lapsus calami (al posto di «adottato» dovrebbe

Profili che risultano rafforzati, a far data dal 2014, dall'impegno posto in capo (anche) alle Regioni dall'art. 119, 1° c., Cost., nel senso in cui risulta modificato dagli articoli 4 e 6 della legge costituzionale n. 1/2012.

In punto di diritto, è introdotta la sanzione rintracciabile nell'ultima frase dell'art. 1, c. 7 (consistente nel "blocco" della esecuzione di programmi per i quali si siano accertate inesistenti/inadeguate coperture di spesa) a determinare l'insorgenza di dubbi sulla reale efficacia di tale misura sanzionatoria di comportamenti aventi natura omissiva.

La domanda che occorre porsi è se, nei fatti, l'Istituzione superiore di controllo è in grado di sviluppare un ragionamento capace di giustificare una decisione (perché di ciò si tratta) che finisce per determinare la non erogazione di risorse finanziarie a copertura della resa di servizi che sono ancora da prestare (dato che si è nella fase "previsionale" cioè elaborativa del bilancio).

Chi ha scritto la norma ha dato, poi, per scontata l'elaborazione della struttura del bilancio di previsione, a cura di tutte le Regioni, "per missioni e programmi"; ha ritenuto, cioè,

realizzata una disposizione legislativa contenuta negli articoli 9 e 12 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118; la stessa struttura che contraddistingue il bilancio dello Stato.

leggersi «adottata») e che in via interpretativa la disposizione possa essere corretta, nel senso di riferire le linee guida non al sistema dei controlli interni ma alla relazione.

In caso contrario, il comma 6 sarebbe palesemente illegittimo (nella misura in cui l'adeguamento ad esso sia ritenuto obbligatorio ai sensi del comma 16 o, addirittura, nella misura in cui esso sia ritenuto direttamente applicabile) per violazione dell'art. 4, n. 1, Statuto (o dell'art. 117, co. 4, se ritenuto più favorevole), in quanto la disciplina dei controlli interni rientra nell'organizzazione regionale e la Regione può essere vincolata solo dai limiti costituzionali e non certo da anomale «linee guida» della Corte dei conti.

A parte ciò, il comma 6 risulta illegittimo (sempre nei casi di ritenuta obbligatorietà o applicabilità) in quanto introduce un controllo della Corte dei conti «sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni», in violazione dell'autonomia organizzativa regionale e dell'art. 33, co. 1, decreto del Presidente della Repubblica n. 902/1975, dal quale risulta che la Corte «esamina i risultati dei controlli interni eventualmente effettuati» nell'ambito del controllo di gestione, in conformità a quanto affermato da codesta Corte costituzionale nella sent. n. 29/1995, punto 11.5 («la verifica del funzionamento dei preesistenti controlli interni non costituisce l'oggetto di un autonomo potere di vigilanza attribuito alla Corte dei conti nei confronti di determinati uffici regionali (potere che, se fosse così costruito, sarebbe indubbiamente lesivo dell'autonomia costituzionale delle regioni), ma rappresenta, piuttosto, un elemento di valutazione inerente al complessivo controllo sulla gestione»). *OMISSIS*

Decreto legislativo che il Parlamento ha potuto approvare in quanto è stato modificato l'art. 117, c. 2, lett. e), riservando

allo Stato una competenza legislativa (quella in materia di “armonizzazione dei bilanci pubblici”) che è risultata dal 2001 al 2012 condivisa con il sistema delle Regioni (al 3° comma sempre dell’art. 117 Cost.).

Tuttavia, non è certamente questo l’ostacolo che si può frapporre all’esercizio di un potere che vede la Corte dei conti come istituzione legittimata a intimare all’Ente di non dare esecuzione a questo o a quel programma.

L’ostacolo è da ricercare plausibilmente “a monte”: sta nel riconoscere la effettiva capacità della Corte dei conti di individuare i costi reali dei diversi programmi (analisi funzionale della spesa), programmi che costituiscono il modo con cui si realizzano (*rectius*: si dovrebbero realizzare) le diverse politiche pubbliche di competenza del livello di governo regionale, tenendo nel debito conto un fatto, che la loro gestione sia affidata, a legislazione statale/regionale vigente, anche ad altro livello di governo (Provincia/Comuni; altri enti/organismi).

E allora?

Si potrebbe dire questo: occorre valutare se e fino a che punto l’inesecuzione di un programma a carico del bilancio regionale produca effetti negativi sui bilanci di altri livelli di governo ... ⁽²⁾

² Con finalità diversa (sollecitatoria) si pongono le disposizioni contenute nell’art. 11, c. 2 e 3, della legge n. 15/2009 (c.d. “legge Brunetta”), che ha dato vita al d.lgs. n. 150/2009.

Tale articolo, infatti, dispone: «Art. 11 Corte dei conti.

OMISSIS

2. 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 ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause e

La Corte dei conti ha dato, in tale campo, un'ampia dimostrazione di sostanziali capacità di analisi, suggerendo, in diversi casi (indagini), al livello decisionale politico (sia statale che regionale) alternative ai modelli organizzativi sino a quel momento prescelti (più costosi per il bilancio) per il perseguimento delle finalità di legge (sia essa di fonte statale che di fonte regionale).

In questa situazione – caratterizzata da una carenza strutturale, oltre che funzionale, del sistema dei controlli (l'insufficiente dialogo tra quelli interni e quello indipendente esterno della Corte dei conti; la mancata applicazione di indicatori sia di natura strutturale che di natura socio-economica, là dove necessari) – qualcosa si sta muovendo; anzi, è da tempo che si richiede alla magistratura contabile (quella del controllo) di rivolgere la sua attenzione ai costi (del personale; delle funzioni; delle organizzazioni; dei lavori pubblici; dei beni e dei servizi acquistati all'esterno).

provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione, anche con strumenti telematici idonei allo scopo, al Ministro competente. Questi, con decreto da comunicare al Parlamento e alla presidenza della Corte, sulla base delle proprie valutazioni, anche di ordine economico-finanziario, può disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziato sui pertinenti capitoli di spesa. Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

3. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di cui all'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, previo concerto con il Presidente della Corte, possono fare applicazione delle disposizioni di cui al comma 2 del presente articolo nei confronti delle gestioni pubbliche regionali o degli enti locali. In tal caso la facoltà, attribuita al Ministro competente si intende attribuita ai rispettivi organi di governo e l'obbligo di riferire al Parlamento è da adempiere nei confronti delle rispettive Assemblee elettive.»

Una lettura integrata – e, perché no? – ragionata della normativa in materia di “revisione della spesa” (che avrebbe dovuto trovare da tempo una soluzione nella istituzione dell’Autorità di vigilanza sui lavori pubblici, già fin dal 1999) con quella che la dottrina ha indicato sinteticamente, fin dal 2007 (anno di inizio della crisi finanziaria mondiale), nella c.d. “legislazione dell’emergenza” in quanto rivolta a porre vincoli e limitazioni sempre più stringenti alla gestione sia delle entrate sia delle spese quali esposte, in termini numerici, in quei tradizionali documenti che convenzionalmente sono chiamati “di bilancio” (previsione; rendiconto), potrebbe indurre a una interpretazione più aderente alla realtà della normativa all’esame:

- a) la “indicazione” di non poter/dover assicurare esecuzione a questo o quel programma potrebbe essere temperata dal suggerimento – indirizzato naturalmente alla “governance” dell’Ente – di verificare se in corso di esercizio finanziario la situazione delle entrate – ove dovesse risultare modificata *“in melius”* – ne consenta la riattivazione “in toto” o, anche, un riavvio parziale;
- b) la manifestata prescrizione (raccomandazione / ordine?) di non potere ragionevolmente assicurare esecuzione a un programma (o anche a una sola parte di esso) potrebbe essere superata dalla indicazione di effettuare scelte diverse (in termini organizzativi = minori costi) capaci di ritenere adeguate/sufficienti le risorse disponibili e tali da conseguire egualmente la finalità di legge.

In sostanza, il problema non è quello di sottoporre la decisione della Sezione regionale di controllo a una revisione (consentendo a un altro grado di valutazione/giudizio di esprimere un nuovo punto di vista), ma di costruire un sistema dialogante: la funzione del "controllo" non cristallizza le vicende del bilancio; ha il compito di promuovere l'aderenza di esso ai principi della "sana gestione finanziaria".

Principi che non sono quelli rintracciabili nei documenti delle società internazionali di revisione; ma essi sono contenuti "*ab immemorabile*" nella legislazione contabile nazionale.

E, tra questi, quello secondo cui il bilancio pubblico debba ispirarsi al "principio della veridicità" non è un richiamo senza costrutto. Richiama alla mente un dato: l'inesistenza nel nostro Paese di una coscienza diffusa, che il falso in bilancio costituisce una violazione profonda del sistema dei diritti del cittadino.

Questo è uno spazio di ricerca intorno e su cui si è scritto poco nel nostro Paese. Molto probabilmente perché a un livello di effettiva veridicità dei bilanci pubblici si sta pervenendo progressivamente, e solo dopo l'applicazione della legge n. 266/2004 (finanziaria per il 2005) nel contesto del sistema degli Enti locali.

Un modo di redigere, quindi, i bilanci pubblici che non può più essere tollerato dai cittadini-elettori, i quali hanno il pieno diritto di conoscere come sono spese le risorse prelevate coattivamente dalle loro tasche. Anche questo va fatto rientrare nel

progetto "trasparenza" voluto dal Governo Monti, in linea, peraltro, con il dettato della legge costituzionale n. 1/2012 (l'art. 5 di essa usa termini innovativi rispetto al passato, come "qualità" ed "efficacia" della spesa delle pubbliche amministrazioni).

1. La natura del bilancio di previsione, (anche) a livello regionale

Il richiamo contestuale agli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione, contenuto nell'articolo 1, c. 1, del d.l. n. 174/2012, non può essere senza conseguenze sulla "visione" che il Legislatore nazionale ha avuto (ed ha) di quel documento contabile che esso individua con il termine, appunto, di "bilancio di previsione", sia che esso sia dello Stato che delle Regioni.

In sostanza, il Legislatore nazionale, potendolo fare a norma dell'art. 117, c. 2, lett. e (introducendo qui l'"armonizzazione dei bilanci pubblici"), ha inteso assegnare a tale documento una "natura" tutta sua, anzi una natura specifica, diversa da quella che la dottrina giuscontabilistica ha continuato ad assegnarle fin dal 1978.

Tanto da potersi ritenere giustificata la conseguenza – intesa come una "sanzione" posta alle due situazioni ivi descritte (mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi – verifica negativa espressa dalla Sezione) – che se ne trae: quella di dover/poter (potestà rientrante, quindi, nelle attribuzioni della Corte dei conti) individuare uno o più programmi di spesa che siano suscettibili (per mancanza di adeguata copertura finanziaria) di blocco, cioè di essere privati della relativa attuazione (art. 1, c. 7, ultima frase, legge cit.).

Delle considerazioni più puntuali vanno necessariamente svolte; si è impegnati a fornire una risposta sulla natura che ha

un bilancio regionale, dato che esso riceve una copertura formale con la legge.

E una prima affermazione va fatta: «Il feticcio dell'insindacabilità del bilancio, in quanto atto normativo, non regge più ad un attento confronto con l'evoluzione che la decisione di bilancio ha ormai subito».

Un'affermazione, questa, cui era pervenuto già nel lontano 1986, uno studioso come Barettoni Arleri trattando allora della questione che qui ci occupa ³ avuto riguardo al bilancio dello Stato. Ciò era avvenuto a distanza di poco più di otto anni dalla entrata in vigore della legge n. 468/78, con la quale si ritenne affiancabile alla legge approvativa del bilancio statale (legge formale) la c.d. "legge finanziaria" (legge sostanziale).

A conferma di questa interpretazione di fonte dottrinale si è posta la valutazione – oggi più condividibile che in passato – secondo cui, se è vero che il bilancio – essendo destinato a produrre effetti giuridici sia intersoggettivi che interorganici – non possa che avere forma (e veste) di legge ancorché esprimendosi in simboli contabili (ovvero numerici), è da ritenere assai aderente alla realtà il fatto che esso si concreta, in sostanza, in una legge organizzativa. In definitiva, è da condividere la tesi secondo cui tale documento dà luogo ad una ipotesi tipica di attività organizzativa.

Sulla scia della più affermata dottrina (Nigro, Bartole) si deve convenire come la legge di bilancio – soprattutto quella

³ Cfr., sul tema, Alberto Barettoni Arleri, *Mito e realtà nei principi della contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 1980, pag. 112.

regionale, alla luce dell'attuale ripartizione di competenze amministrative fissata dalla Costituzione del 2001, che ha previsto il dimagrimento sostanziale del c.d. "torso" statale (a favore delle Regioni), come notava M.S. Giannini – possa pienamente qualificarsi come "legge di organizzazione".

In tal senso, si muovono le osservazioni che le Regioni formulano nei riguardi dei provvedimenti di fonte parlamentare con i quali – con la c.d. "legislazione dell'emergenza" – si sono fissati vincoli e limiti più o meno stringenti alla capacità di spesa degli Enti Locali, in quanto livelli di governo "più vicini al cittadino" e perciò utilizzati dall'Ente Regione per perseguire "indirettamente" obiettivi fissati dalla legislazione prodotta da tale ultimo livello di governo.

Pertanto, accettando tale tesi, il documento di bilancio – riguardato, pur sempre, come insieme di dati numerici destinati a coprire i costi delle diverse funzioni amministrative – non può più sfuggire al sindacato sull'ottemperanza alla garanzia costituzionale del buon andamento e dell'imparzialità amministrativa (art. 97 Cost.).

«Ciò, in termini di competenza, può significare equità di ripartizione della spesa e dei suoi benefici sia fra istituzioni e programmi, sia fra individui» (aut. cit.).

Ma a tali conclusioni non può che pervenirsi quando si affronta la questione sotto il profilo della cassa, in quanto la mancanza di risorse effettivamente utilizzabili si rivela, agli occhi dei destinatari (soggetti/organi), come una "truffa", ovvero come

una "aberrazione" costruita dal decisore politico a danno del sistema delle imprese (creditrici) o, a seconda dei casi, a danno del sistema delle famiglie (da aiutare).

Si tratterebbe di una "costruzione" non in linea con i precetti sostanziali leggibili nell'ordinamento vigente: tra questi, l'obbligo di liquidare le spettanze dovute alle imprese nel termine di 60 giorni; l'obbligo di corrispondere determinati servizi ai cittadini entro un lasso di tempo predeterminato, soprattutto nel contesto dei programmi a tutela della salute umana.

In definitiva, in presenza di un vincolo obbligatorio all'adempimento di un diritto di credito che nasce da una obbligazione passiva della Regione, sulla cui conformità genetica alla legislazione sostanziale di spesa non vi sia dubbio o contrasto, la mancata previsione del relativo stanziamento di cassa comporta l'insorgenza di un contrasto tra legge di bilancio e l'art. 97 Cost..

E' significativo, a questo punto, il richiamo che si può fare alle notazioni fatte da uno studioso come il costituzionalista Aldo Sandulli: «... rientra tra le norme di buon reggimento politico quella di non lasciare insoddisfatte le obbligazioni legittimamente assunte dallo Stato soprattutto al fine di non fare venir meno il credito di esso».

Chi si preoccupa, oggi, di dire che il discredito di un ente pubblico, come la Regione, deve ricadere sulla testa dei suoi governanti? Il Legislatore nazionale lo aveva previsto, ma la

Corte Costituzionale lo ha “cassato”, rilevando un eccesso di delega (4).

Eppure, il principio del pareggio del bilancio (valevole a far data dall'esercizio finanziario 2014), fondato sul corretto rapporto tra costi e ricavi (alias, tra spese ed entrate), senza che per conseguirlo si possa più fare ricorso all'indebitamento (che, nel caso della Regione Lazio, è stato solo annunciato – anno dopo anno, da almeno 10 anni, con la legge di approvazione del bilancio di previsione – ma, nella sostanza, rimasto inattuato), ha il merito di ricondurre la classe politica a più miti consigli, a un atteggiamento di sostanziale aderenza alla reale situazione economico-finanziaria dell'Ente governato, che peraltro subisce l'influenza dell'economia reale del territorio (ciclo positivo / ciclo negativo).

Quindi, «... è buona regola che il Consiglio regionale (n.d.r.) ponga a disposizione del Governo regionale gli stanziamenti necessari e che questo possa assolvere le obbligazioni legittimamente sorte a carico della Regione».

Stanziamenti, quindi, la cui entità non può essere mai di livello inferiore alla giusta soddisfazione degli interessi in gioco; interessi che risultano mediati dal c.d. “patto sociale” che si instaura tra ciascun livello di governo e il cittadino-elettore a mezzo del voto.

⁴ Il punto, allora, è di capire se esso non possa (ri)diventare legge dello Stato, sulla base di una proposta anche proveniente da parlamentari. Il richiamo è alla sentenza n. 219/2013 della Corte costituzionale.

Rispetto al tempo della Costituzione del 1948, molta acqua è passata sotto i ponti: la legge costituzionale n. 1 del 2012 ne è un esempio.

Lo stesso richiamo che l'art. 1, c. 1, della legge n. 213/2012, fa ai vincoli posti dal "*fiscal compact*" di fonte comunitaria non può essere sottovalutato.

Anzi, esso stesso, proprio perché ormai costituzionalizzato, può indurre ad una riflessione ancora più avanzata: esso costituisce una guida alla volontà politica; guida che, nel nostro Paese, non c'è mai stata.

Non si può più scrivere, oggi, che «il momento formativo del bilancio rappresenta espressione di una discrezionale e libera scelta politica nella quale non appare certo possibile concepire interferenze o sovrapposizioni di determinazioni da parte di altri organi amministrativi o giudiziari diversi da quelli previsti dal disegno di organizzazione costituzionale tratteggiato dall'art. 81 della Costituzione» (aut. cit.).

Cosa osta, alla luce della Costituzione riformata nel 2012, a che la Corte dei conti, nelle sue articolazioni regionali, venga richiesta dal Governo regionale di formulare un parere sul progetto di decisione del bilancio?

Uno strumento di valutazione, questo, che sarebbe assai utile in quanto potrebbe verificare procedimenti di stima previsionali, gli stanziamenti preposti, gli oneri latenti ... Non sembra, infatti, sufficiente che alla Corte dei conti (Sezioni regiona-

li) sia stato attribuito, con il d.l. n. 174/2012 all'esame, il compito di valutare l'affidabilità della copertura delle leggi di spesa.

Se questa appare, tra le diverse ipotesi, quella più plausibile sotto il profilo di un'accettabile condivisione, non dovrebbe suscitare, in linea di principio, perplessità il modello scelto con l'art. 1, c. 7, della legge n. 213/2012 citata.

L'unico ostacolo è costituito dal modo in cui si dovrebbe assicurare osservanza alle valutazioni negative (osservazioni? – rilievi? – censure?) espresse dalla Corte dei conti.

Il modo (diverso rispetto al passato prossimo) è da individuare nell'aver previsto dei termini (60 giorni) entro cui si deve dare "assicurazione", da parte degli Enti controllati, alle note della Corte dei conti; nel non avere consentito l'impugnazione delle note dinanzi, plausibilmente, a una magistratura in possesso delle stesse caratteristiche professionali (riesame della decisione); nell'aver reso applicabile la sanzione solo a un caso (accertamento di spesa non coperta da un adeguato finanziamento).

Sono queste alcune delle correzioni da apportare al sistema normativo vigente.

Senza dimenticare un dato: l'esperienza maturata nell'area del "controllo sulla gestione" (intesa come controllo sia sull'efficienza sia sulla economicità delle gestioni), a norma dell'art. 3, c. 8, l. n. 20/94, ritorna assai utile all'attività che la stessa Corte dei conti è tenuta a svolgere ex art. 1, c. 7, del più volte richiamato d.l. n. 174/2012.

Peccato che nei programmi annuali di controllo, approvati a ridosso del 2013, le Sezioni regionali si siano “dimenticate” (non certo volutamente) di svolgere (*rectius*, di accrescere) questa funzione, i cui risultati potrebbero essere di grande ausilio tecnico nella verifica *ex post*, cui esse sono tenute, dei programmi assegnati dal decisore politico (in questo caso, Presidente della Giunta regionale) alle diverse dirigenze all’inizio di ogni anno ex art. 14, c. 1, d.lgs. n. 165/2001 e ss.mm.ii..

Infatti, il “controllo di gestione” (d.lgs. n. 286/99), unitamente alle “valutazioni della dirigenza”, svolto su un programma/un piano comporta tre innovatività rispetto al tradizionale controllo di legittimità, la cui valenza, ai fini della verifica della funzionalità del Piano triennale anti-corrruzione approvato da ciascun ente pubblico, rimane intatta: “l’utilizzazione del dato finanziario non come oggetto del controllo ma come elemento valutativo dell’economicità della gestione; la valutazione della rispondenza al fine della spesa necessaria all’attività globalmente considerata nella sua finalizzazione all’intervento e non nelle articolazioni neutre dei singoli procedimenti o delle sue fasi di erogazione; la circoscrizione del sindacato all’area della discrezionalità tecnica delle spese, risolvendosi ogni altra espressione di esso nella valutazione della rispondenza al fine”.

In questo modo si è cercato di dimostrare la “circolarità” dell’attività di controllo, *rectius*, la sua necessaria integrazione: non ci può essere controllo sulla “sana gestione finanziaria” senza un altrettanto pervasivo “controllo sulla gestione”, dato

che i risultati di quest'ultimo costituiscono la base per effettuare quello avente natura puramente finanziaria.

Una considerazione questa che non può rimanere isolatamente svolta; essa va collegata ad un'altra: come si deve immaginare che un controllo (sia di natura finanziaria sia di natura sostanziale) sortisca effetti positivi per il sistema?

2. Come si può esercitare il controllo della Corte dei conti? L'integrabilità dei diversi modi del "fare controllo indipendente".

Il controllo della Corte dei conti non può essere reso *"inutiliter"*.

E' questa la prima considerazione che va fatta. La storia di questa Istituzione superiore di controllo è risultata contrassegnata da analisi (sui conti, sulle gestioni) che hanno posto in evidenza negatività, anomalie, violazioni di legge.

Spesso la magistratura del controllo indipendente si è dovuta accontentare, però, di ricevere risposte vaghe, elusive, ritardanti la decisione stessa (misura) che sarebbe stata necessario assumere. Sia da parte dei decisori politici, sia da parte delle dirigenze (amministrative, tecniche, professionali).

Certo è che il controllo di natura finanziaria, soprattutto quello svolto in funzione del rispetto delle prescrizioni contenute nell'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003 e, poi, ribadite successivamente anche nel richiamato art. 1, c. 3, del d.l. n. 174/2012, può avere una sostanziale validità per la comunità civile quando essa si propone di verificare la sussistenza di un adeguato soddisfacimento degli utenti (entità) contro un ragionevole livello di costi (sia dell'organizzazione che delle risorse utili al perseguimento dello scopo).

L'interazione tra gli esiti del "controllo sulla gestione", nei suoi diversi aspetti, e gli esiti del controllo di natura finanziaria

(sui documenti di bilancio) non può essere esclusa dai programmi annuali di controllo che ogni Sezione regionale è tenuta ad adottare.

Anzi, dovrebbe essere via via consolidata e affinata nel tempo.

Avendo la consapevolezza di non confondere i due piani in cui il controllo indipendente esterno è chiamato ad operare.

Il piano delle verifiche di natura finanziaria richiede il ricorso ad indicatori di natura finanziaria (rapporti tra grandezze numeriche); opportunamente applicati, essi evidenziano il "rischio" (di crisi) che le *governances* degli enti/delle amministrazioni sono tenute a ridurre/ad eliminare.

Il piano delle verifiche avente ad oggetto il perseguimento o della produttività o dello stato di esecuzione di un piano/di un programma richiede al controllore di fare un *focus* sulle finalità istituzionali dell'ente, così come sul modo di operare dei suoi organi.

Questi ultimi si dimostrano preoccupati, infatti, di intuire gli orientamenti del controllore piuttosto che di perseguirle in maniera ottimale.

Così che, attraverso la stretta collaborazione (tale che il controllo diventa concomitante), lo stesso esce da quello stato di sostanziale sterilità, che è da ascrivere al suo prevalente contenuto formalistico, per conseguire il suo vero fine – costituzionalmente conferito dalla lettura integrata degli artt. 28 e 97 – di offerta degli elementi utili per una legislazione migliore di

quella vigente, o per un apprezzamento di quella più antica ma che si presenta ancora valida.

Naturalmente, sia nell'un caso che nell'altro i parametri da applicare possono essere diversi e, una volta applicati, possano fornire risultati differenziati (il parametro dell'efficienza richiede il ricorso a indici/indicatori che sono diversi da quelli richiesti se si applica il parametro dell'economicità).

Comunque gli indicatori utilizzati (da quelli di struttura a quelli socio-economici) nei diversi settori/campi delle politiche pubbliche non possono essere assunti come strumenti di analisi; a volte, sono stati "proposti" ai destinatari delle risorse economiche da parte di chi ha il compito di verificarne l'utilizzo efficiente. E' ciò che succede in occasione dell'*audit* amministrativo o a seguito di ispezioni esercitate da organi esterni (IGF; Dipartimento della funzione pubblica).

Raramente è la legge a determinarli. Ciò significa che è la prassi, valutata *ex post*, a far emergere, attraverso una lettura integrata e comparativa delle diverse realtà amministrative, quelli più significativi.

D'altra parte, l'enorme dilatazione della legislazione di organizzazione ha finito per privilegiare gli aspetti, per l'appunto, organizzativi a scapito di quelli funzionali. Una sola riflessione vale per capire il modo di pensare "consolidato" delle burocrazie: l'unica inefficienza, cui si chiede di dare rimedio, consiste nella inadeguatezza delle risorse umane.

Le burocrazie non sono mai state allenate a fare scelte alternative a questo modo di trovare soluzione alle difficoltà gestionali.

Se, poi, si aggiunge il fatto che ad ogni modifica legislativa – anche a livello di Regioni – si persegue l’obiettivo di “occupare” i posti di vertice, nell’illusione di tenere “sotto scacco” le burocrazie, il discorso si deve ritenere concluso: c’è la certezza, ormai, della perdita di ogni “memoria storica”, essendosi ridotta a livelli minimi la diffusione delle “buone prassi” di natura gestionale dalla data di entrata in vigore del d.lgs. n. 165 del 2001 ... per non dire dell’anno in cui si è privatizzato il rapporto di lavoro delle dirigenze pubbliche (1996-1997).

«La legge di riforma sanitaria, e non solo essa, rappresenta un esempio emblematico della vicenda per l’inottemperanza totale al secondo adempimento legislativo previsto e che doveva introdurre e disciplinare, attraverso il Piano sanitario, i tratti funzionali e, quindi, i parametri e gli standards delle prestazioni».

Tuttavia, occorre sottolineare che un parametro di azione è cosa ben diversa da un parametro di controllo. Né il secondo si può accontentare di considerare l’altro come il “*verbum*” dal quale non ci si possa/debba discostare.

In questo contesto, quindi, riappare il ruolo che la Corte dei conti ha iniziato ad acquistare, quello di tutore attento delle finanze pubbliche, ma anche di tutore dell’economicità del sistema, ricevendo dalla più recente legislazione in materia di

“revisione della spesa” un impulso più ampio a riprogrammare essa stessa i suoi interventi sulle istituzioni pubbliche (e non solo) presenti sul territorio.

Se, poi, si aggiunge che alla stessa Corte dei conti si è dato uno strumento conoscitivo non sfruttato come si dovrebbe (cioè, la possibilità di richiedere dati e informazioni utili per avere la c.d. “visione globale” delle questioni da affrontare), fondato sull’art. 3, c. 8, della legge n. 20/94, si deve riconoscere che la conoscenza dei costi (di una funzione, di un programma, di un’organizzazione) non può rimanere una analisi utile a se stante.

D’altra parte, solo se le indagini di controllo si fondano su “analisi comparative”, come ha prescritto la legge n. 20/94, si potranno avere elementi oggettivi di valutazione da porre all’attenzione della classe dirigente politica, perché questa assuma le decisioni più rispondenti al principio del buon andamento.