

Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti

di Flavio Guella

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”)

Sommario: 1. La questione: oggetto del conflitto e precedenti; 2. I parametri: l'evoluzione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali; 3. Le attribuzioni della Provincia: autonomia sul patto di stabilità interno (amministrazione attiva) e vigilanza sulla finanza integrata provinciale (amministrazione di controllo); 4. Le attribuzioni della Corte dei conti: l'evoluzione in forme “dinamiche” della disciplina di attuazione della funzione costituzionale di controllo e il carattere “normativo” dei parametri di *compliance* applicati; 5. Il coordinamento finanziario: le ripercussioni delle funzioni sostanziali di amministrazione attiva provinciale (autonome dallo Stato-persona) sulla funzione di controllo del rispetto del patto di stabilità interno territorializzato (necessariamente coerente con l'ordinamento unitario); 6. La natura dei controlli: l'incompatibilità del ruolo costituzionalmente garantito della Corte dei conti (a tutela dell'unitarietà dello Stato-ordinamento) con un potere di riscontro in secondo grado (rispetto a disomogenee attribuzioni provinciali)

1. La questione: oggetto del conflitto e precedenti

Con la sentenza 60/2013 la Corte cost., dichiarando il ricorso della Provincia autonoma di Bolzano infondato nel merito, ha salvaguardato l'integrità del ruolo costituzionale della Corte dei conti, anche a fronte dei corollari di amministrazione di controllo derivanti dalla funzione sostanziale di coordinamento finanziario propria (nel livello territoriale di competenza) dell'autonomia speciale¹.

L'oggetto del conflitto di attribuzioni era costituito dalla deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, sede di Bolzano, del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, di approvazione del “programma dei controlli e delle analisi” per l'anno 2012; atto ordinatorio a rilevanza esterna con il quale la Sezione proceduralizzava lo svolgimento dell'attività di verifica del rendiconto generale della Provincia, nonché gli accertamenti – da svolgere sui bilanci di previsione dell'esercizio precedente – inerenti la sana gestione finanziaria dell'Azienda sanitaria e dei Comuni selezionati².

La questione, a fronte di tale determinazione *pro futuro* delle modalità di esercizio, attiene all'effettiva spettanza delle attribuzioni di controllo programmaticamente rivendicate. Infatti, a parere della ricorrente la Corte dei conti avrebbe “unicamente la funzione di effettuare

¹ Per un primo commento alla sentenza, cfr. anche D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*.

² In materia di programmazione dei controlli, cfr. M. LANCIA, *Sui programmi e i criteri di controllo della Corte dei Conti*, in *Il Foro italiano*, 2000 fasc. 10, pt. 3, 509 ss., in particolare per spunti conclusivi sull'organizzazione delle funzioni di controllo.

una valutazione 'a valle' delle risultanze trasmesse dalla Provincia autonoma di Bolzano"; dovrebbe cioè limitarsi ad apprezzare in modo mediato l'attività di controllo spettante alla Provincia, senza intervenire a verificare direttamente la gestione finanziaria degli enti di cui si compone il sistema territoriale provinciale.

Non programmando un controllo di secondo grado la Corte avrebbe posto in essere una lesione o una menomazione delle competenze inerenti l'autonomia speciale, come allegata dalla Provincia; essa avrebbe cioè o male esercitato un proprio potere di controllo, non svolgendolo nelle forme procedurali corrette (controllo sul controllo interno già svolto dalla Provincia), ovvero usurpato un potere di natura diversa da quello di sua spettanza, ad essa sottratto perché di competenza provinciale. La diversa natura dei controlli svolti dalla Provincia e dalla Corte deporrebbe allora per il procedere a qualificare il conflitto di attribuzioni come da lesione, mentre postularne un'identica natura lo ricondurrebbe allo schema della menomazione della sfera provinciale³.

La questione, nel porsi come possibilità di sottrarre al livello statale competenze di controllo da attribuire alle autonomie differenziate (con rivendicazione della responsabilità sulle stesse su basi costituzionali fondate negli Statuti speciali), si presenta come strutturalmente analoga ad altre vicende già decise.

Da un lato, a favore della Provincia, nelle sentenze 228/1993 e 171/2005 la Corte cost. aveva negato la titolarità (centrale) rispettivamente dei poteri ministeriali di verifica e di ispezione nei confronti di un'unità sanitaria della Provincia di Bolzano e delle competenze di certificazione della Corte dei conti relative alla compatibilità di accordi collettivi di settore con gli strumenti di programmazione della Provincia di Trento⁴.

Tali precedenti sono però stati resi sulla base di una normativa diversa da quella attualmente vigente, che fondava i poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale secondo un modello di controllo che effettivamente replicava in modo stretto quello di livello centrale, così che l'identità di natura e la sovrapposizione degli effetti poteva essere apprezzata in modo chiaro.

D'altro lato, la *ratio* della sentenza 267/2006 evidenzia – a sfavore della ricorrente – come il potere delle Regioni di adottare particolari discipline relative ai controlli sull'esercizio delle competenze speciali⁵ non può interferire con la diversa funzione della Corte dei conti,

3 Per una trattazione più approfondita della distinzione tra conflitto da lesione della competenza (*vindicatio potestatis*) e da menomazione (configurazione oggettiva riguardante non la spettanza della competenza ma il modo di esercizio), cfr. G. ZAGREBELSKY, V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, Il mulino, 2012, 435 s. e 457 ss.

4 Cfr. M. PIERONI, *Le funzioni della Corte dei conti al vaglio della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2005 fasc. 11, 3171 ss.; ID., *Il controllo della Corte dei conti sul costo del lavoro pubblico (a proposito di un conflitto di attribuzione sollevato dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti della Corte dei conti)*, in *Il Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2006 fasc. 1, 102 ss.

5 Cfr. co. 7, art. 7, legge 131/2003.

nella sua qualità di organo terzo a servizio della Repubblica (quale complesso unitario che ricomprende anche le Regioni autonome)⁶.

Inoltre, con la sentenza 179/2007 il controllo preventivo di legittimità previsto dall'art. 60 dello Statuto friulano⁷ veniva considerato per analoghe ragioni finalisticamente disomogeneo rispetto al controllo sulla gestione finanziaria del giudice contabile⁸, che mira a tutelare l'unità economica e il coordinamento finanziario ad un livello superiore, inerente l'equilibrio complessivo dei bilanci pubblici⁹.

Tutti i casi citati sono comunque frutto di un assetto normativo precedente tanto alla riforma del c.d. federalismo fiscale (e relativo impatto sulle autonomie speciali), quanto al rafforzamento del ruolo della Corte dei conti e alla costituzionalizzazione dell'equilibrio di bilancio.

Nel nuovo contesto normativo andavano così riverificati sia gli spazi di separatezza nella vigilanza rispetto al centro (di cui alle prime due sentenze), sia l'affermata necessità di un controllo esterno sulla gestione legittimato dalla funzione di coordinamento della finanza pubblica ed esteso all'intera "finanza pubblica allargata" e, quindi, anche alle Regioni speciali (di cui agli ultimi due precedenti).

2. I parametri: l'evoluzione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali

Il nuovo contesto normativo è rappresentato dai parametri – oggetto di recenti modifiche – invocati dalla Provincia autonoma di Bolzano a copertura delle attribuzioni rivendicate, che

6 A commento, M. DI MARTINO, *La Corte "disegna" il quadro ordinamentale del sistema dei controlli*, in *Quaderni regionali*, 2007 fasc. 3, 833 ss.; L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, in *Le Regioni*, 2007 fasc. 2, 316 ss.; C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: la funzione degli Organismi regionali e della Corte dei Conti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006 fasc. 4, 2812 ss. Su questi profili cfr. anche Corte cost. 64/2005; 470/1997; 29/1995.

7 Oltre che in norma di attuazione, art. 33 DPR 902/1975.

8 In particolare co. 166-169, art. 1, legge 266/2005.

9 A commento cfr. 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 *Giustizia civile*, 2008 fasc. 7-8, pt. 1, 1617 ss.; G. D'AURIA, *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*, in *Il Foro italiano*, 2008 fasc. 1, pt. 1, 90 ss.; R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella "Repubblica delle autonomie" tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, 2007 fasc. 7-8, 2051 ss.

si contrappongono ai parametri individuati dalla Corte cost. a fondamento della attribuzioni della Corte dei conti¹⁰.

Oltre al più risalente art. 4, co. 1, del DLgs 266/1992¹¹, infatti, i due parametri normativi recentemente novellati che rendono specifico questo caso sono costituiti dall'art. 79, co. 3, dello Statuto e dall'art. 6, co. 3 *bis*, del DPR 305/1988 (sulle Sezioni provinciali della Corte dei conti), che hanno modificato il modello di autonomia finanziaria in attuazione del c.d. federalismo fiscale, introducendo – sul piano sostanziale – elementi di separatezza dal sistema nazionale, rispetto ai quali la questione dei controlli si presenta quale corollario.

La prescrizione di partecipazione alla perequazione finanziaria e al risanamento dei conti pubblici da parte delle autonomie speciali, di cui all'art. 27 della legge delega 42/2009, è stata attuata per prima nella Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, apportando modifiche al titolo VI dello Statuto (sulle disposizioni finanziarie), che l'art. 104 della medesima fonte statutaria consente sia novellato con legge del Parlamento rinforzata dal previo accordo tra gli esecutivi locali e centrale¹².

Contenutisticamente, la riforma ha mirato alla riconduzione della disciplina finanziaria al modello originario. Il sistema finanziario regionale nella sua prima formulazione era infatti improntato ad un sistema di finanza c.d. autonoma puro, dove le risorse disponibili venivano parametrare alla capacità di gettito territoriale attraverso l'attribuzione in quota fissa di una porzione dei tributi erariali percetti nel rispettivo territorio; si faceva così dipendere l'ammontare delle entrate esclusivamente dall'andamento dell'economia locale, con conseguenti effetti responsabilizzanti.

A tale prima impostazione, in parallelo con l'istituzione delle Regioni ordinarie, si erano tuttavia andati affiancando elementi di finanza c.d. derivata.

10 La difesa erariale non ha invece potuto portare argomenti, data l'ordinanza dibattimentale 145/2013 che ha dichiarato inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei Ministri. Era infatti mancata la deliberazione da parte dell'organo collegiale (cfr. Corte cost. 61/2011; 51/2007; 54/1990), necessariamente precedente agli atti introduttivi; la delibera intervenuta successivamente alla costituzione da parte dell'Avvocatura dello Stato non è quindi stata ritenuta avere effetto sanante, e si è così ribadita la perentorietà dei termini *ex artt.* 25, co. 3, e 41 della legge 87/1953, e 25, co. 4, delle norme integrative (cfr. Corte cost. 332/2011; 149/2009; 313/2006).

11 La norma di attuazione afferma infatti che nelle materie di competenza provinciale la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo Statuto speciale e le relative norme attuative; la compatibilità del ruolo della Corte dei conti con questa prescrizione era però già stata affermata da Corte cost. 159/2008 e 97/2001, escludendo effetti preclusivi rispetto all'esercizio di una funzione di controllo contabile ontologicamente distinta (cfr. anche Corte cost. 161/2012; 63/2012; 153/2011; 78/2011).

12 Per maggiori approfondimenti, e indicazioni bibliografiche, sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale". Art. 27 l. 42/2009 e modelli di coordinamento della specialità, tra autonomia e principio di unità*, in S. MANGIAMELI, *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, vol. II, Milano, Giuffrè, 2012, 627 ss.

A partire dagli anni '70, pur nel dettato autonomistico dell'art. 119, il modello finanziario regionale veniva in gran parte fondato su trasferimenti erariali, attraverso fondi di alimentazione delle Regioni ordinarie distribuiti sulla base di formule indipendenti dalla capacità di gettito locale ed orientati ai bisogni¹³; modello misto che solo dopo una lunga evoluzione, culminata negli anni '90, approdò a soluzioni costruite ordinariamente su tributi (propri o compartecipati), con un ruolo della finanza derivata limitato ai soli fini perequativi (come confermato dall'impostazione della legge 133/1999 e – dopo il nuovo titolo V – della riforma del c.d. federalismo fiscale).

Le ripercussioni di questa evoluzione sulle autonomie speciali si sono manifestate attraverso integrazioni dei bilanci con voci di entrata da trasferimento erariale che si sono affiancate alla originaria partecipazione tributaria in quota fissa, immettendo tratti di modello finanziario misto negli Statuti speciali e nella normativa di attuazione¹⁴.

Con gli accordi conseguenti all'art. 27 della legge 42/2009, quindi, la partecipazione a perequazione e risanamento è stata perseguita sul piano sostanziale con l'eliminazione di tutte le ulteriori poste di entrata introdotte nel corso degli anni, con riconduzione del modello all'impianto originario. In aggiunta, seguendo una tendenza in corso fin dalle crisi finanziarie dei primi anni '90, il contributo alle finanze statali dissestate è stato operato anche attraverso l'assunzione di nuove competenze con salvezza dell'erario, in luogo di altrimenti inevitabili riduzioni delle voci di entrata, nell'intento di trasformare così la crisi in un'occasione di potenziamento dell'autonomia¹⁵.

Questo impianto partecipativo alla riforma del federalismo fiscale veniva approntato con aspirazioni di chiusura del sistema, al fine di introdurre un elevato grado di separatezza del modello di finanziamento dell'autonomia speciale, corrispettivo all'assunzione di responsabilità sul piano sostanziale, mirando così a conferire stabilità ai livelli quantitativi negoziati di contribuzione a perequazione e risanamento.

In coerenza con questa impostazione veniva allora riformata anche la normativa strumentale alla gestione finanziaria, che ha identificato un sistema integrato provinciale di cui fanno parte enti locali e altri corpi pubblici (Azienda sanitaria, enti strumentali, Università). Sistema integrato che viene posto sotto la responsabilità della Provincia, la

13 Quantificati su rilevazione dello storico delle spese o parametrati su fattori perequativi oggettivi, demografici o geografici; gli elementi *need oriented* considerati nel modello successivo alla riforma del c.d. federalismo fiscale sono invece temperati dai concetti di costo e fabbisogno standard.

14 Si tratta in particolare della partecipazione al riparto di fondi suddivisi fra la generalità delle Regioni (art. 5, legge 386/1989), della c.d. quota variabile e di varie poste di entrata riconducibili a leggi speciali e voci tributarie; per una ricognizione precisa, cfr. I. DALMONEGO, *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province autonome delineato dall'Accordo di Milano*, in G. POSTAL, M. MARCANTONI (cur.), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 61 ss.

15 Si tratta in particolare di competenze relative agli ammortizzatori sociali, all'Università di Trento e a programmi di sostegno per i comuni limitrofi alle Province autonome.

quale provvede autonomamente al patto di stabilità interno territorialmente riferibile, separato dai meccanismi nazionali (essendo tenuta solo al rispetto dei saldi complessivi); autonomia e separatezza di risorse e di responsabilità che determina conseguenze anche sul sistema dei controlli, definite dall'ultimo inciso del co. 3 dell'art. 79 novellato (e relativa modifica alla norma di attuazione in materia di Corte dei conti).

Strumentale a questo quadro normativo, si invocavano quindi altri due parametri che vorrebbero sottolineare ulteriormente la separatezza del modello finanziario provinciale: da un lato, il generale principio di leale collaborazione; dall'altro, l'art. 10 della legge cost. 3/2001. Su tale ultima base, in particolare, si allega come lo Stato non potrebbe invocare la potestà concorrente di coordinamento della finanza pubblica al fine di legittimare il controllo successivo di cui al programma che costituisce oggetto del conflitto¹⁶.

3. Le attribuzioni della Provincia: autonomia sul patto di stabilità interno (amministrazione attiva) e vigilanza sulla finanza integrata provinciale (amministrazione di controllo)

L'interferenza delle attribuzioni provinciali con quelle della Corte dei conti presuppone la valutazione della natura del potere di controllo di entrambi i soggetti, per quelle che sono state le rispettive evoluzioni normative.

Per quanto concerne la sfera delle attribuzioni provinciali rilevanti, essa va divisa in due ambiti, afferenti le funzioni di amministrazione attiva in tema di patto di stabilità interno e le funzioni di amministrazione di controllo sulla conformità delle gestioni allo stesso.

Sul piano della competenza sostanziale l'art. 79, co. 3, prevede che le Province autonome concordino con lo Stato "gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo", di modo che la conformazione delle gestioni finanziarie di enti locali, Azienda sanitaria ed autonomie funzionali è affidata all'autonomia speciale, che fissa i limiti e vincoli di convergenza escludendo così l'attività statale di coordinamento sul sistema finanziario territoriale, assunto nell'aggregato di tutti gli enti pubblici¹⁷.

Si è quindi prevista una "provincializzazione" del patto di stabilità interno, garantita costituzionalmente in Statuto, che si presenta in ciò come comunque maggiore rispetto a

¹⁶ La clausola di maggior favore impedirebbe cioè di applicare i poteri connessi alla potestà concorrente ex art. 117, co. 3, in materia di coordinamento finanziario, data la presenza di una disciplina specifica e più garantista dell'autonomia contenuta nel titolo VI dello Statuto e nelle norme di attuazione. Cfr. Corte cost. 323/2011; 287/2005; 263/2005; 520/2000 che hanno accordato la facoltà di integrare il parametro del giudizio con le disposizioni speciali di autonomia finanziaria.

¹⁷ Su l'evoluzione del modello trentino integrato di autonomia finanziaria, cfr. M. MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant'anni di autonomia. Le istituzioni e la funzione legislativa*, vol. I, Milano, FrancoAngeli, 2011, pp. 369 ss.; per la Provincia di Bolzano cfr. J. MARKO, S. ORTINO, F. PALERMO (cur.), *L'ordinamento speciale della Provincia Autonoma di Bolzano*, Padova, CEDAM, 2001, 498 ss.

quanto in modo parzialmente analogo è disposto, per tutti gli enti regionali, in via facoltativa, dall'art. 20 del DL 98/2011¹⁸.

La questione è se questo profilo di amministrazione attiva presenti un'incidenza sul piano dei controlli, alterandone la competenza. L'ultimo periodo del comma citato disciplina infatti espressamente anche tale aspetto, affermando che "le Province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti" soggetti al patto di stabilità interno provincializzato "ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti."

In attuazione di ciò è stata modificata la norma di attuazione sulla Corte dei conti. Il nuovo co. 3 *bis* dell'art. 6, DPR 305/1988, dispone conseguentemente che le Province autonome esercitano "i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'art. 79, co. 3", ribadendo che "degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti".

4. Le attribuzioni della Corte dei conti: l'evoluzione in forme "dinamiche" della disciplina di attuazione della funzione costituzionale di controllo e il carattere "normativo" dei parametri di *compliance* applicati

Anche i parametri su cui si fonda la generale attività di controllo della Corte dei conti hanno conosciuto una significativa evoluzione. Il quadro dei controlli preventivi e successivi, di legittimità e sulla gestione, che si trova abbozzato all'art. 100, co. 2, Cost., è stato ritenuto dapprima confermativo dell'impronta tradizionale del ruolo di controllo del giudice contabile (dando copertura all'assetto di cui al RD 1214/1934), per poi fondare evoluzioni ulteriori; sia con una ridefinizione della portata dei controlli esistenti, sia con la possibilità per il legislatore di assegnare alla Corte nuove attribuzioni (legittimate da una lettura integrata degli artt. 28, 81, 97 e 119, accanto al riferimento più immediato dell'art. 100)¹⁹.

Tra le varie tipologie, il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria, di cui al programma della Sezione provinciale oggetto di ricorso, è volto a verificare – in forme collaborative e di referto alle assemblee rappresentative – la legittimità e la regolarità delle gestioni, anche in corso di esercizio, nonché il funzionamento dei controlli interni²⁰.

¹⁸ Per una ricognizione dei profili di territorializzazione del patto di stabilità interno (già *ex* legge 133/2008), cfr. M. BARBERO, *La "territorializzazione" del Patto di Stabilità Interno*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 2010 fasc. 3, pt. 1, pp. 356 ss.

¹⁹ Sul tema generale dei poteri di controllo della Corte dei conti si rinvia tra tutti all'esauriente ricostruzione di P. FAVA, *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 2009, fasc. 4, 224 ss. (in particolare § 8. per il fondamento costituzionale del controllo di gestione).

L'ambito di tale tipologia di controllo è stato da subito esteso anche agli enti territoriali. Le funzioni di controllo della Corte hanno infatti conosciuto un'espansione notevole, a tutela degli equilibri unitari della finanza pubblica, coprendo l'intero sistema delle autonomie con un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci e sulle gestioni degli enti territoriali (più generale e qualitativamente diversa dalla funzione tradizionale già da tempo prevista nelle disposizioni speciali rivolte a quattro delle cinque Regioni autonome²¹). Da ultimo, anche la funzione di controllo della Corte dei conti sugli equilibri di bilancio è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'art. 7, co. 7, della legge 131/2003²² e, per gli enti locali e gli enti del SSN, dall'art. 1, co. 166-172, della legge 266/2005.

Il ruolo della Corte dei conti è stato infine particolarmente rafforzato sulla base dello *ius superveniens* di cui all'art. 148 bis del DLgs 267/2000, introdotto dal DL 174/2012, che ha rafforzato con un'efficacia inibitoria i controlli collaborativi attribuiti alle Sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali²³.

Per quanto attiene alla questione analizzata, la tipologia di controllo in oggetto è tesa ad assicurare il "riesame" da parte dell'amministrazione controllata delle situazioni finanziarie non coerenti con le esigenze unitarie, secondo moduli collaborativi finalisticamente diretti allo spontaneo ripristino della regolarità amministrativa e contabile²⁴.

Il controllo è quindi successivo ma diretto ad apprezzare in "prospettiva dinamica" la conformità a legge di atti amministrativi già (e ancora) vigenti; i parametri di valutazione hanno inoltre assunto sempre più natura sostanzialmente normativa, il controllo gestionale basandosi su elementi metagiuridici di matrice aziendalistica ed empirica, ma tipizzati dal

20 Sulla tematica, per altri approfondimenti generali si rinvia tra i numerosi contributi anche a G. CARBONE, *Corte dei conti*, in *Enciclopedia del diritto*, agg. IV, Milano, Giuffrè, 2000, in particolare § 6.

21 Sul ruolo della Corte dei conti nelle Regioni speciali, per l'esame della disciplina in Trentino-Alto Adige/*Südtirol* cfr. E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino – Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1994, 567 s.

22 Cfr. F. BATTINI, *L'attuazione della legge n. 131/2003 e la "regionalizzazione" della Sezione autonomie della Corte dei conti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2003 fasc. 9, 986 ss.

23 Sul DL 174/2012 la Corte, pur non prendendo posizione, sembra porre alcune premesse che ne fondano la legittimità visto il particolare pregio dei beni costituzionali contrapposti all'autonomia rispetto ai controlli: "né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto *ius superveniens*, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.". A commento del DL cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*.

24 Cfr. anche Corte cost. 198/2012.

corpo normativo e dalla prassi codificata²⁵. Il controllo si manifesta così – data la giuridicizzazione dei parametri – in un riscontro esterno di *compliance*, che pone come centrali le previsioni del patto di stabilità interno, determinando una stretta dipendenza tra controllo, da un lato, e funzione di coordinamento finanziario sostanziale, dall'altro, svolta a mezzo delle competenze sul patto.

Il controllo del giudice contabile presenta quindi natura di “sindacato di legalità e di regolarità”²⁶, astrattamente omogeneo al controllo sulla gestione amministrativa rivendicato – in titolarità esclusiva – dalla Provincia di Bolzano. Anche tale controllo si differenzia infatti dal controllo di legittimità per il citato carattere dinamico, finalizzato non all'integrazione dell'efficacia dell'atto controllato, ma al riscontro successivo sempre della legalità, ma *sub specie* di “regolarità” (data la particolare natura contabile-giuridicizzata dei parametri).

Quelle della Corte che vengono in rilievo per interferenza con le attribuzioni provinciali sono allora funzioni strutturalmente non dissimili. Esse però presentano una disomogeneità finalistica e soggettiva, essendo confacenti ad esigenze unitarie e connotate da una natura normativa dei parametri sintomatica della terzietà e neutralità dell'organo controllore; caratteri entrambi che esprimono la connessione della funzione della Corte dei conti allo Stato-ordinamento (o Stato-comunità).

5. Il coordinamento finanziario: le ripercussioni delle funzioni sostanziali di amministrazione attiva provinciale (autonome dallo Stato-persona) sulla funzione di controllo del rispetto del patto di stabilità interno territorializzato (necessariamente coerente con l'ordinamento unitario)

La questione attiene a quanto l'integrazione sul piano sostanziale delle nuove competenze provinciali relative al patto di stabilità interno presupponga la garanzia delle correlate funzioni di controllo (che sul patto fondano la normatività del proprio parametro), fino all'esclusione di sovrapposizioni con le corrispettive attribuzioni della Corte.

25 In coerenza con la progressiva giuridicizzazione dei parametri di controllo, di cui anche la sentenza 60/2013 può costituire riprova, è stato auspicato il superamento della sentenza 37/2011, che aveva escluso la legittimazione a sollevare questione di costituzionalità in tale sede (D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *federalismi.it*).

26 Così già la citata Corte cost. 179/2007.

Il controllo intersoggettivo nella sua portata limitativa dell'autonomia²⁷ potrebbe infatti essere ritenuto lesivo della "separatezza" cui aspira il modello di contribuzione dell'autonomia speciale agli obiettivi di finanza pubblica, secondo la ricordata correlazione di competenze e responsabilità nell'ambito territoriale. L'attribuzione all'amministrazione provinciale di funzioni di controllo e vigilanza esclusive sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie sarebbe quindi funzionale all'effettività dell'autonomia; il ruolo di amministrazione attiva richiederebbe cioè una sua conferma in coerenti poteri esclusivi sul piano dei controlli.

Questa impostazione sottesa al ragionamento di parte ricorrente viene rigettata dalla Corte cost., le sue premesse non potendo essere adeguatamente fondate sul piano teorico in quanto gli spazi di compatibilità tra funzione eteronoma di controllo ed autonomia devono essere ritenuti sottesi al carattere regionale dell'ordinamento.

La Corte ha infatti statuito che la competenza sul piano sostanziale "non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli obiettivi complessivi di finanza pubblica"²⁸. Il carattere negoziato della definizione dei saldi e l'autonomia procedurale sulla definizione del patto di stabilità interno realizza sì il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni speciali²⁹, ma non può fondare un titolo di esclusività riguardo la funzione di controllo il cui scopo è ultroneo alla mera definizione del contributo del singolo territorio, coinvolgendo valori più complessivi.

Da un lato – quindi – si pone il problema del coordinamento sostanziale della finanza pubblica, con il quale l'autonomia aspira a realizzare un certo livello di separatezza del sistema provinciale dallo Stato-persona.

D'altro lato, tale aspirazione autonoma, realizzata in forme di separatezza sul piano sostanziale di amministrazione attiva, si scontra con la perdurante unitarietà del sistema finanziario nazionale, che riemerge a livello di controlli propri dello Stato-ordinamento.

Le stesse norme richiamate a parametro postulano tale unitarietà, e la Corte cost. fonda sull'appartenenza del sistema provinciale alla finanza pubblica allargata l'opponibilità dei principi del coordinamento della finanza pubblica³⁰, che – fissato il sistema delle attribuzioni relativo al patto di stabilità interno – riemerge quale esigenza di coordinamento dei controlli.

27 Sul controllo come "limitazione", distinguendo tra controlli interorganici quali accessori della competenza e controlli intersoggettivi quali limitazione dell'autarchia, cfr. G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, § 3 (ivi anche riferimenti al carattere certativo o di volontà dell'atto di controllo, e quindi ai rapporti tra controllo e supremazia).

28 Cfr. punto 4. del considerato in diritto.

29 Cfr. Corte cost. 118/2012 e 82/2007.

La presupposta funzione di coordinamento finanziario ex artt. 117 e 119, affidata *pro parte* alla Provincia dallo Stato-persona, si riverbera allora in un problema di coordinamento dei poteri di controllo facenti capo alla diversa sfera dello Stato-ordinamento.

Si deve quindi considerare quali valori unitari impediscano di estendere al piano dei controlli attribuzioni esclusive strumentali a garantire l'effettiva autonomia sul patto di stabilità interno. Va cioè individuata la base costituzionale che rende inopponibile all'organo statale di controllo un'interdizione ad avviare i pertinenti procedimenti di verifica sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza conferite all'amministrazione provinciale (e alla comunicazione dei relativi esiti); possibilità che trasformerebbe il controllo della Corte dei conti in un controllo di secondo grado.

La Corte cost. afferma che alla luce della legge 20/1994 "il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado"³¹. Esso si presenta infatti come possibile anche *ex ante* o in corso di esercizio, e – comunque – come controllo esterno in senso forte, svolto dalla Corte in qualità di organo terzo e neutrale, al servizio dello Stato-ordinamento, finalisticamente orientato a garantire il rispetto dei parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea³². Ciò in forza della citata considerazione del combinato disposto degli artt. 100 da un lato, e 81, 97 e 119 dall'altro.

Per la Corte cost. "ne consegue l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale"³³; piani che non sono derivabili consequenzialmente dall'assetto delle competenze sostanziali sul patto di stabilità interno, ma che si modellano sulla considerazione di valori ulteriori sottesi al ruolo costituzionale del giudice contabile.

6. La natura dei controlli: l'incompatibilità del ruolo costituzionalmente garantito della Corte dei conti (a tutela dell'unitarietà dello Stato-ordinamento) con un potere di riscontro in secondo grado (rispetto a disomogenee attribuzioni provinciali)

30 Cfr. Corte cost. 229/2011; 289/2008; 120/2008; 425/2004. Di conseguenza il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province ad autonomia differenziata (Corte cost. 198/2012; 179/2007; 267/2006).

31 Cfr. punto 5.2. del considerato in diritto.

32 Su tutti questi profili, cfr. anche Corte cost. 267/2006; 64/2005; 181/1999; 470/1997; 29/1995.

33 Cfr. ancora punto 5.2. del considerato in diritto.

Fondare sullo Stato-ordinamento i controlli della Corte dei conti distingue gli stessi da quelli di natura amministrativa – interna o esterna – propri dello Stato-persona, quali i controlli ministeriali³⁴. L'afferenza all'unitarietà della Repubblica fa sì che mentre avverso il livello centrale di governo sia invocabile un'estesa autonomia sostanziale, nei confronti della funzione del giudice contabile costituzionalmente fondata in senso ordinamentale non possa essere reclamata un'inammissibile separatezza dalla compagine finanziaria nazionale.

Ne deriva un'assoluta distinzione di natura tra i due ordini di controlli in questione, stante la reciproca disomogeneità dei rispettivi fondamenti normativi; distinzione dalla quale non deriva però un'incompatibilità, bensì una necessaria coesistenza (in quanto la rispettiva *ratio* e collocazione istituzionale legittima diversamente i due poteri).

La Corte cost. riconosce infatti come la funzione della Corte dei conti inerisca alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica allargata (di cui fanno parte anche le autonomie speciali) posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, secondo un ruolo che così trascende in sussidiarietà quello della Provincia. Controllo provinciale che qualitativamente non può surrogare né la terzietà del giudice contabile, né la direzione finalistica alla tutela dinamica dell'unitarietà finanziaria dell'ordinamento³⁵.

Con riguardo alla terzietà, essa non sarebbe certamente garantita dal controllo provinciale in un sistema a particolare competenza sulle autonomie locali come è quello delle Regioni speciali³⁶; il carattere esterno del controllo risulta quindi attenuato, anche per la coincidenza di competenze di verifica e di definizione del parametro di *compliance* (patto di stabilità interno). Proprio per questa assenza di neutralità sarebbero stati disposti i citati obblighi di comunicazione alla competente Sezione della Corte dei conti degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale.

Per quanto concerne invece il carattere dinamico e unitario del controllo, la Corte cost. riconosce che l'evoluzione della disciplina relativa alla Corte dei conti ha posto il controllo della stessa "in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto

34 Cfr. Corte cost. 228/1993.

35 Tale funzione di tutela unitaria viene ancora fondata non solo sulle attribuzioni della Corte strettamente intese (art. 100 Cost.), ma sulla lettura combinata delle stesse con le varie declinazioni del coordinamento della finanza pubblica ex artt. 97, co. 1, 28, 81 e 119, che valorizzano sia la posizione di terzietà ed imparzialità della Corte, sia il carattere dinamico del controllo. Così già in passato Corte cost. 198/2012; 37/2011; 179/2007; 267/2006.

36 Sull'assetto delle competenze regionali (sull'ordinamento) e provinciali (sulle funzioni, anche di vigilanza e tutela) in materia di enti locali, nell'ambito della Regione Trentino-Alto Adige/*Südtirol*, cfr. E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino – Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1994, 88 ss. e – in particolare – 315 s.

complessivo degli equilibri di bilancio³⁷, sottolineandone ancora una volta il carattere di sindacato di legalità e di regolarità³⁸.

A partire da tale dinamicità si può allora riconoscere come anche le recenti riforme abbiano rafforzato il carattere necessario dell'interpretazione pro-unitaria, tanto con l'inserimento in Costituzione dell'equilibrio di bilancio, che estende e generalizza a tutte le amministrazioni pubbliche quelle stesse esigenze connesse all'equilibrio finanziario nello Stato-ordinamento³⁹, quanto con il rafforzamento del ruolo non solo collaborativo della Corte dei conti, prodromico in chiave dinamica all'adozione di misure correttive (anche *ex lege*, di natura cogente, inibitoria o sanzionatoria), come desumibile dai canoni di sostenibilità finanziaria di cui al DL 174/2012.

Data la natura ordinamentale sottesa alla funzione del giudice contabile, la rivendicazione di una titolarità esclusiva di controllo da parte dell'amministrazione provinciale – posta a cura di interessi affatto diversi – viene quindi rigettata.

Con ciò la Consulta non nega le recenti acquisizioni dell'autonomia speciale, ma sentenzia il carattere non esclusivo dei loro corollari di controllo. Già sul piano letterale la Corte cost. non desume dai parametri invocati alcuna riserva in merito alla titolarità delle funzioni di vigilanza, ma del pari neppure sconfessa le descritte attribuzioni provinciali⁴⁰. La leale collaborazione – insita nella logica del controllo di gestione – già a parere delle Sezioni riunite della Corte dei conti nella deliberazione n. 1/2011/CONS⁴¹ individuerebbe come possibili alcune convergenze operative, da sviluppare – nell'autonomia delle singole Sezioni “provinciali” – a partire dalla programmazione e dalle metodologie da seguire, al

37 Cfr. punto 4.2. del considerato in diritto.

38 Cfr. ancora Corte cost. 179 del 2007.

39 Tra i vari commenti relativi alla legge cost. 1/2012, cfr. per spunti sull'impatto sulle autonomie territoriali G. RIVOSECCHI, *Parlamento e sistema delle autonomie all'ombra del Governo nelle trasformazioni della decisione di bilancio*, in *Rivista AIC*, 20 marzo 2012, n. 1/2012; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 2012 fasc. 3, pp. 563 ss.; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012 fasc. 4, pp. 799 ss.; D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*.

40 “Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale”; punto 4.2. del considerato in diritto.

41 Il parere – reso sullo schema di DLgs 166/2011 – è reperibile in F. GARRI (cur.), *La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Milano, Giuffrè, 2012, 284 ss.

fine di ottimizzare il risultato del controllo contabile-gestionale evitando diseconomie sovrapposizioni⁴².

La copertura costituzionale delle attribuzioni della Corte dei conti ne specializza la natura a servizio dello Stato-ordinamento, escludendo che la rivendicazione di separatezza – sul piano sostanziale – del coordinamento finanziario territoriale (mediante il patto di stabilità interno provincializzato) possa tradursi in un'esclusività di funzioni di vigilanza che si pongono come disomogenee sul piano del carattere soggettivo e finalistico. Pur rimanendo impregiudicata l'autonomia di amministrazione finanziaria attiva, l'estensione della separatezza dei sistemi si arresta quindi di fronte alle istanze unitarie di cui è garante il giudice contabile, l'esercizio delle cui attribuzioni – per carattere specifico e differenziato – non determina né una lesione (con usurpazione di funzioni identiche) né una menomazione (con interferenza proceduralmente indebita) nella sfera provinciale, che rimane legittimamente separata ma complementare.

42 In questo senso si presenta come particolarmente interessante la soluzione adottata dalla Sezione di Trento, con delibera n. 9/2012 (e relativi criteri allegati), mediante la quale la Corte si è orientata a procedere con acquisizione in via prioritaria presso Provincia delle informazioni e della documentazione occorrenti per i controlli sugli enti locali, fermo restando il potere della Corte di procedere direttamente a tutte le richieste istruttorie e di acquisizione di documenti, dati od elementi che si rivelassero opportune. Senza pregiudizio per la piena autonomia della Corte si sono quindi fissate prassi dirette ad evitare duplicazioni nelle operazioni istruttorie, che si prospetta di poter implementare anche attraverso un'integrazione dell'acquisizione dati ai fini dei controlli provinciali nel sistema informatico SIRTEL e SIQuEL della Corte dei conti.