

**La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale:  
spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012\***

di Marta Morvillo\*\*  
(28 giugno 2013)

Con la sentenza n. 60 del 2013, la Corte costituzionale ha deciso il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Provincia autonoma di Bolzano nei confronti del Presidente del Consiglio dei Ministri, in relazione alla deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, contenente il programma di controlli e analisi per l'anno 2012.

La Provincia autonoma prospettava la violazione, ad opera del suddetto programma, delle garanzie di autonomia ad essa spettanti in relazione alla vigilanza e al controllo successivo sulla finanza locale, e al rapporto fra i controlli svolti dalla Provincia e quelli svolti dalla sezione regionale della Corte dei conti, così come configurati dall'art. 79 D.P.R. n. 670/1972 (T.U. delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige), dall'art. 6, co. 3-bis del D.P.R. n. 305/1988 (Norme di attuazione dello statuto per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti), e dall'art. 4, co. 1 del d.lgs. n. 266/1992 (norme di attuazione dello statuto concernenti il rapporto fra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento).

I controlli in questione riguardavano, oltre al rendiconto regionale, la gestione finanziaria dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma e dei comuni con popolazione superiore a 7000 abitanti, assumendo a parametro i piani e i programmi adottati in sede normativa e amministrativa, la legittimità e la sana gestione finanziaria nello svolgimento dell'azione amministrativa (anche sotto il profilo del rispetto delle regole contabili), nonché il funzionamento dei controlli interni, ricadendo nell'ambito delle previsioni di cui alle leggi n. 20/1994, art. 3 e n. 266/2005, art. 1, co. 166 e seguenti, peraltro richiamati in premessa dall'atto contestato.

Tale programma di controlli, a detta della ricorrente, avrebbe in primo luogo usurpato le competenze di esclusiva spettanza provinciale in materia di controllo e vigilanza "sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione da parte, *inter alia*, degli enti locali, dei propri enti e organismi strumentali e delle aziende sanitarie"; alla luce di tale esclusiva spettanza, alla Corte dei conti sarebbe stato possibile effettuare unicamente una valutazione successiva sugli esiti delle verifiche svolte dalle amministrazioni provinciali.

La delibera contenente il programma sarebbe stata altresì illegittima in ragione dell'impossibilità di attribuire allo Stato, e per esso alla Corte dei conti, funzioni amministrative, anche di vigilanza, in una materia di competenza della Provincia autonoma, cosa che invece si sarebbe verificata nel caso in esame, dal momento che le norme statutarie invocate come parametri "costituiscono concreta applicazione delle modalità di coordinamento della finanza pubblica concordate tra lo Stato e le Province autonome di Trento e Bolzano ai sensi degli artt. 104 e 107 dello Statuto di autonomia".

A titolo preliminare la Corte chiarisce come sia del tutto ininfluenza rispetto alle censure sollevate il fatto che Stato e Provincia autonoma concordino periodicamente gli obblighi relativi al patto di stabilità interno, ai sensi dell'art. 79 dello Statuto, dal momento che tale fissazione concordata non conferisce alla Provincia autonoma alcuna esclusività in materia di vigilanza e controllo sul loro conseguimento.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

E' quindi sul primo dei due profili sollevati che si incentra l'argomentazione principale della Corte, muovendo dalla intrinseca diversità, tanto nelle finalità quanto nella natura, fra i controlli svolti dalla Provincia autonoma e quelli svolti dalla sezione regionale della Corte dei conti, e giungendo a dichiarare non sussistente l'usurpazione lamentata dalla ricorrente.

I controlli svolti dalla sezione regionale della Corte dei conti, così come articolati nel programma contestato, sono infatti "finalizzati ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea"<sup>1</sup> e si pongono pertanto in una prospettiva diversa e più ampia rispetto a quelli svolti dalla Provincia autonoma, pur sempre volti ad assicurare il buon uso delle risorse collettive, ma con un'ottica necessariamente circoscritta all'ambito provinciale.

Tale diversità di prospettive appare naturale conseguenza della diversità dei soggetti che svolgono i controlli: da un lato la Corte dei conti, organo terzo e imparziale "posto al servizio dello Stato comunità, e non già soltanto dello Stato-governo",<sup>2</sup> dall'altro organi di controllo interni alla stessa amministrazione provinciale, privi quindi delle garanzie di indipendenza proprie del giudice contabile.

Non è peraltro la prima volta che la Corte affronta la questione del rapporto fra controlli esterni e interni rispetto all'autonomia regionale e in particolare alle regioni ad autonomia differenziata. Nel giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto i controlli previsti dalla legge 266/2005, art. 1, co. 166-169 (controlli su bilanci e consuntivi di enti locali ed enti del Servizio sanitario nazionale in relazione al rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri di finanza pubblica) promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, la Corte ha avuto modo di chiarire come "se è vero che al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata",<sup>3</sup> e ai quali il controllo della Corte dei conti risulta legittimamente esteso. A tale insieme non possono non appartenere anche gli enti delle Regioni ad autonomia differenziata,<sup>4</sup> la cui competenza ad adottare discipline particolari in materia "non pone in nessun caso in discussione la finalità di uno strumento, quale il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti"<sup>5</sup> in virtù delle caratteristiche di imparzialità e non riconducibilità esclusiva allo Stato-governo cui si è accennato in precedenza.

Non meno incisive sono le differenze riscontrabili in relazione alla natura dei controlli.

L'attività di controllo della Corte dei conti, e in particolare quella svolta sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ha subito una considerevole evoluzione nel corso degli anni, configurandosi in un primo momento (art. 3, legge 20/1994) come controllo sulla gestione, da svolgersi con riferimento a parametri "non di stretta legalità, ma [...] ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento"<sup>6</sup>, in termini quindi di

<sup>1</sup> Punto 4.2 del considerato in diritto.

<sup>2</sup> Corte cost. n. 29/1995.

<sup>3</sup> Corte cost. n. 179/2007, punto 4 del considerato in diritto. Vedere in merito anche la più recente Corte cost. n. 198/2012, in materia di istituzione del collegio dei revisori dei conti.

<sup>4</sup> Sulla partecipazione delle regioni ad autonomia differenziata al sistema della finanza pubblica allargata si veda Corte cost. n. 425/2004.

<sup>5</sup> Corte cost. n. 267/2006.

<sup>6</sup> Corte cost. n. 29/1995, punto 9.1 del considerato in diritto.

efficacia ed efficienza. Verifiche dunque a carattere empirico tanto nei parametri quanto nei metodi adottati: “nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché nella contabilità pubblica”,<sup>7</sup> e caratterizzate da una natura definita come collaborativa dalla stessa Corte costituzionale.<sup>8</sup>

Su questa base si sono poi innestati ripetuti interventi legislativi,<sup>9</sup> rievocati anche dalla Corte costituzionale nella sentenza in commento, che hanno portato all'individuazione di un nuovo *genus* di controlli sulla gestione, detti “di legalità e regolarità”: in primo luogo l'art. 7, co. 7 della legge 131/2003 ha introdotto il controllo della Corte sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti territoriali “ai fini del coordinamento della finanza pubblica” e in relazione “al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”. E' successivamente intervenuta la legge 266/2005 (legge finanziaria 2006), che all'art. 1, co. 166-169 ha attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti il controllo diretto sui bilanci degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale. Pur continuando a condividere con i controlli sulla gestione il carattere dinamico<sup>10</sup>, tali controlli sono tuttavia caratterizzati dalla presenza di un parametro giuridicamente più stringente<sup>11</sup> e si sono progressivamente distanziati dal carattere collaborativo, nel senso visto sopra, dei controlli ex l. 20/1994, per acquisire una connotazione più marcatamente di garanzia rispetto agli equilibri finanziari, che li rende assimilabili a “controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio”.<sup>12</sup> Tale ricostruzione risulta avvalorata dalle previsioni contenute nel d.l. 174/2012, come convertito dalla l. 213/2012, volte a rafforzare il controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale e locale: l'art. 1, co. 7 e l'art. 3, co. 1 lett. e) arrivano a collegare all'inerzia, rispettivamente delle regioni e degli enti locali, nell'adottare misure correttive in caso di accertamento di irregolarità, la preclusione ad attuare i programmi di spesa carenti sotto il profilo della sostenibilità finanziaria o per i quali sia stata accertata la mancata copertura.

L'esclusiva titolarità dei controlli sulla gestione finanziaria di enti locali ed enti del Servizio sanitario in capo all'amministrazione provinciale viene quindi negata dalla Corte in favore della possibile e addirittura necessaria coesistenza delle due tipologie di controllo, giustificata non solo in funzione del “diverso interesse alla legalità costituzional-finanziaria e alla tutela

<sup>7</sup> Ibid. punto 11.2 del considerato in diritto.

<sup>8</sup> Ibid. E' stato tuttavia sottolineato come tale qualificazione possa essere in realtà fuorviante: l'elemento collaborativo non va infatti ricercato nella materiale collaborazione fra ente controllato e Corte dei conti, quanto piuttosto nell'assenza di sanzioni in caso di mancato adeguamento e nella finalizzazione dei controlli “a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di “autocorrezione” sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei “controlli interni””. Così Corte cost. n. 29/1995, punto 11.1 del considerato in diritto; sul punto si vedano anche la sent. 179/2007 e A. L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, CEDAM, 2012, 172-173.

<sup>9</sup> Il novero dei controlli esperibili dalla Corte dei conti sull'attività delle amministrazioni non costituisce un *numerus clausus*, e non è quindi preclusa al legislatore ordinario la possibilità di introdurre forme di controllo ulteriori rispetto a quelle previste dall'art. 100 Cost., purché “sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati” (Corte cost. nn. 29/1995, 179/1997, 267/2006, 470/2007).

<sup>10</sup> In contrapposizione a quello statico proprio del controllo di legittimità, che si risolve in un giudizio di conformità-non conformità, i controlli sulla gestione sono invece sempre finalizzati all'adozione di misure correttive sulla base del raffronto fra fattispecie concreta e parametro normativo.

<sup>11</sup> D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, federalismi.it, 1 Maggio 2013, 14 e ss.; si veda anche il commento di F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>12</sup> Corte cost. n. 60/2013, punto 4.2 del considerato in diritto.

dell'unità economica della Repubblica"<sup>13</sup> che anima le due forme di controllo, ma anche alla luce della diversa natura dei controlli stessi, se non altro nei parametri e negli esiti: la non sovrapposibilità delle due tipologie fa sì che, così come la presenza di controlli interni non esclude controlli svolti dalla Corte dei conti, allo stesso modo la previsione di controlli esterni non preclude l'operatività dei controlli svolti dall'amministrazione, come sembrano testimoniare anche le previsioni contenute all'art. 79, co. 3 del D.P.R. 670/1972 e all'art. 6 comma 3-bis del D.P.R. 305 del 1988, che impongono agli organi di controllo provinciali di trasmettere alle sezioni della Corte dei conti gli esiti dei controlli effettuati.

Dal mancato riconoscimento dell'esclusiva spettanza provinciale dei controlli in esame, oltre che dal fatto che la Corte dei conti vigila non solo in via successiva, ma anche sui bilanci preventivi e in corso di esercizio, discende l'infondatezza della censura relativa all'impossibilità per la Corte dei conti di effettuare i propri controlli indipendentemente dal previo espletamento dei controlli interni: le verifiche operate dal giudice contabile infatti non devono essere configurate come controlli di secondo grado, ma vanno piuttosto collocate "nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio delle attività di controllo esterno".<sup>14</sup>

A completare il quadro, la Corte dichiara non sussistente la lesione delle prerogative regionali in materia di coordinamento della finanza pubblica. Premesso che la funzione di controllo sulla gestione effettuato dalla Corte dei conti rientra essa stessa nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, cui le Regioni ad autonomia differenziata non possono sottrarsi, in ragione della loro appartenenza alla "finanza pubblica allargata",<sup>15</sup> e quindi della sottoposizione ai vincoli del patto di stabilità e del patto di stabilità interno, la Corte si limita a richiamare la propria giurisprudenza in materia giungendo a confermare l'impossibilità per il legislatore regionale "ancorché dotato di autonomia speciale" di sottrarre a tali vincoli gli enti locali e quelli del Servizio sanitario nazionale afferenti al proprio territorio.

Vi è, nella sentenza n. 60/2013, più di un profilo il cui interesse travalica i confini della Provincia autonoma di Bolzano e in generale il regime delle regioni ad autonomia differenziata. Innanzitutto merita di essere sottolineato il fatto che quella in esame è la prima sentenza della Corte costituzionale contenente una riflessione articolata sul ruolo della Corte dei conti, a seguito della legge costituzionale n. 1/2012; il che appare tanto più rilevante se si osserva che tale legge, nel modificare in modo assai significativo i principi costituzionali in materia di bilancio, non menziona in alcuna disposizione la Corte dei conti<sup>16</sup>, che pure di tali equilibri è garante ai sensi dell'art. 100 Cost.

Se il riassetto operato dalla legge costituzionale n. 1/2012 permea l'intero percorso argomentativo della Corte, è solo in chiusura che questa viene espressamente invocata a supporto della separazione fra i controlli spettanti alla Provincia autonoma e quelli spettanti alla Corte dei Conti, che infatti assume "ancora maggior rilievo" non tanto, o meglio, non solo, in relazione al novellato art. 119, co. 1 Cost., nella parte in cui prevede il concorso di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto dei vincoli europei, ma piuttosto con riferimento all'art. 97, co. 1 Cost., che "richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Punto 5.2 del considerato in diritto.

<sup>15</sup> Corte cost. nn. 425/2004 e 267/2006.

<sup>16</sup> L'art. 2 del disegno di legge costituzionale che prevedeva la possibilità per la Corte dei conti di "promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81" è infatti stato stralciato nel corso dell'iter legislativo. La Corte dei conti è tuttavia menzionata dall'art. 20 della legge di attuazione "rinforzata", n. 243/2012, in relazione ai controlli sui bilanci di Regioni, enti locali e amministrazioni pubbliche non territoriali.

europeo, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico".<sup>17</sup> Dall'esigenza di consolidare i controlli sui molteplici centri di spesa della Repubblica, alla luce della centralità degli equilibri di finanza pubblica, non può non discendere una conferma e, anzi, un rafforzamento della posizione del giudice contabile sotto il profilo del controllo e della garanzia del buon uso delle risorse pubbliche, quale organo che combina indipendenza e neutralità (anche rispetto alle dinamiche centro-autonomie) da un lato, e alta qualificazione tecnica dall'altro. L'ultimo tassello aggiuntosi a tale configurazione è costituito dalle misure contenute nel già citato decreto legge n. 174/2012,<sup>18</sup> che la Corte non manca di menzionare a supporto della propria decisione e in particolare del carattere non (solo) collaborativo dei controlli di legalità e regolarità svolti dalle sezioni regionali di controllo. All'interno del sistema predisposto dal decreto, uno degli elementi che appaiono maggiormente significativi è infatti costituito dalla già ricordata previsione di cui all'art. 3, co. 1, lett. e) (e specularmente, per quanto concerne le Regioni all'art. 1, co. 7) che, previa instaurazione di un "dialogo" con l'amministrazione dell'ente locale, fa conseguire alla mancata adozione delle misure correttive, o alla loro inidoneità, la preclusione a realizzare i programmi di spesa non coperti. Tale misura si inserisce in un percorso di progressivo rafforzamento degli strumenti a disposizione della Corte dei conti per assicurare un seguito agli esiti dei propri accertamenti: se infatti l'art. 7, co. 7 della legge 131/2003 prevede esclusivamente che la sezione regionale riferisca ai consigli degli enti controllati gli esiti delle verifiche, l'art. 1, co. 168 della legge 266/2005 dispone che qualora le sezioni regionali accertino delle irregolarità nella gestione "adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno". Il nuovo art. 148-bis del d. lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3, co. 1 lett. e) del d.l. 174/2012 in sede di conversione non si pone quindi in una relazione di completa discontinuità con il quadro previgente, ma sembra invece portare a compimento tendenze già in essere, quali l'insoddisfazione per lo scarso seguito dato agli accertamenti delle sezioni regionali da parte degli enti controllati, in assenza di poteri direttamente sanzionatori<sup>19</sup> e il progressivo assestamento del sistema dei controlli sulle autonomie a seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione e, più recentemente, della legge costituzionale 1/2012.

Per concludere, si evidenzia come la Corte dei conti, all'interno del quadro emergente dalla legge costituzionale 1/2012, riceva dalla sentenza n. 60/2013 e dalle misure contenute nel d.l. 174/2012 un significativo rafforzamento del suo ruolo di garante, in via sempre più diretta, dell'effettività del principio dell'equilibrio di bilancio, non solo nei confronti della finanza statale, ma anche regionale e locale. Nel caso in esame il Giudice delle leggi ha escluso che i controlli ex art. 1, co. 166-169 della legge 266/2005 si pongano in contrasto con l'autonomia degli enti locali, anche nel caso delle Province autonome; nel fare ciò ha tuttavia aggiunto che una tale limitazione sarebbe "in ogni caso semmai imputabile al suddetto *ius superveniens*, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio", ossia al d.l. 174/2012. L'introduzione di una sanzione diretta ad opera di tale decreto, se da un lato dovrebbe indurre al superamento dello scarso peso riconosciuto agli accertamenti delle sezioni regionali, dall'altro lato fa venir meno un elemento determinante per l'equilibrio fra la titolarità in capo

<sup>17</sup> Punto 5.2 del considerato in diritto.

<sup>18</sup> Sul d.l. 174/2012 si veda Corte dei Conti, Sezioni riunite in sede di controllo, N. 24/AUD/12, *Audizione sull' A.C. n. 5520 "Conversione in legge del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, 16 ottobre 2012. Per analisi e commenti si vedano anche D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. 174/2012*, federalismi.it, 2 gennaio 2013; T. TESSARO, *Il "decreto Enti locali"*, Maggioli Editore, 2013.

<sup>19</sup> A. L. TARASCO, *Corte dei conti*, cit., 251 e ss.

alla Corte dei conti dei controlli esterni sugli enti locali, e la conservazione di una sfera di discrezionalità politica e di bilancio in capo agli stessi enti controllati.<sup>20</sup> Si potrebbe obiettare che la preclusione ad effettuare spese non coperte non sia propriamente diretta, ma si verifichi solo dopo l'inerzia dell'ente o l'inadeguatezza delle misure di correzione proposte, risultando quindi in qualche modo "mediata"; appare tuttavia incontrovertibile il cambiamento di sede e di tenore del "dialogo" da instaurarsi a seguito degli accertamenti della Corte: da dialogo politico, strumento di esercizio del controllo democratico delle assemblee sugli esecutivi, a dialogo "contabile" fra controllore e controllato, volto ad evitare un provvedimento sanzionatorio. Senza dubbio molto dipenderà dal concreto delinearsi della prassi del confronto fra sezioni regionali di controllo e enti controllati, tuttavia fin d'ora è possibile segnalare alcuni elementi di criticità presentati dallo *ius superveniens*: un'eventuale, e assai probabile sottoposizione alla Corte costituzionale di tali questioni potrà rappresentare un interessante banco di prova dell'atteggiarsi delle dinamiche scaturite dalla riforma costituzionale del 2012 nei confronti delle autonomie territoriali.

\*\* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

---

<sup>20</sup> U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it), n. 1/2013, 12.