



I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E I COMPLESSI EQUILIBRI DEL
SISTEMA DELLE AUTONOMIE

28 OTTOBRE 2022

Oltre i controlli di legittimità-regolarità
dei conti? Controlli sulla gestione,
controlli concomitanti e altri controlli
sulla finanza territoriale

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*

di Guido Rivosecchi

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Il contributo ripercorre l'evoluzione del sistema dei controlli sulla finanza territoriale dalla riforma del Titolo V del 2001 alla fase più recente, analizzando il progressivo rafforzamento dei controlli esterni affidati alla Corte dei conti: dapprima per bilanciare la soppressione dei controlli eteronomi di legittimità e, successivamente, per dare compiuta attuazione ai precetti costituzionali dell'equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche. Viene quindi presa in esame la recente tendenza del legislatore a privilegiare rinnovate versioni dei controlli sulla gestione e dei controlli concomitanti e viene valutata la loro compatibilità con l'impianto dei controlli sulla finanza territoriale che si è consolidato negli ultimi dieci anni, anche alla luce del sistema complessivo di verifica dell'impiego delle risorse finanziarie derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Title: Beyond the legitimacy-regularity checks? Performance audits, concurrent controls and other controls over the financial management of territorial entities

Abstract [En]: The article deals with the evolution of the control over the financial management of territorial entities, from the reform of Title V of the Constitution until recent times, focusing on the progressive enhancement of the role of the Court: firstly, in order to compensate the abolition of the external control of legality; secondly, in order to fully implement constitutional provisions on the sustainability of public finances. The legislator's propensity to improve performance audits is then considered more in detail, also in the light of the internal control system related to the National Recovery and Resilience Plan (NRRP).

Parole chiave: Corte dei conti, controlli sulla finanza territoriale, controlli sulla gestione, controlli concomitanti, controlli di legittimità-regolarità dei conti, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Keywords: Court of Auditors, local authorities, Performance audits, Compliance audits, National Recovery and Resilience Plan (NRRP)

Sommario: 1. Questioni vecchie e nuove in tema di controlli sulla finanza territoriale. 2. Alle origini dei controlli sulla finanza territoriale. 3. Il rafforzamento dei controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale. 4. La fase più recente: la ridefinizione dei controlli sulla finanza territoriale ai tempi dell'emergenza pandemica e della crisi economica, anche nella prospettiva dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 5. Considerazioni conclusive.

1. Questioni vecchie e nuove in tema di controlli sulla finanza territoriale

Le relazioni di Elisa Cavasino e Giovanni Guida e l'intervento di Gianluigi Masullo hanno ben ripercorso fondamento costituzionale, origini e sviluppi del sistema dei controlli sulla finanza territoriale,

* Articolo sottoposto a referaggio. Il presente contributo costituisce la rielaborazione e l'aggiornamento della relazione di sintesi dei lavori della Seconda Sessione del Seminario

soffermandosi sui controlli affidati a vario titolo alla Corte dei conti nei confronti del sistema delle autonomie.

Da quanto abbiamo ascoltato emerge anzitutto che il modello costituzionale dei controlli sulla finanza pubblica delineato dall'art. 100 Cost. si caratterizza per la sua elasticità e duttilità in quanto sostanzialmente “aperto” alle scelte di attuazione del legislatore e quindi suscettibile di interpretazione estensiva in favore sia dei controlli preventivi di legittimità, sia dei controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato, degli enti sub-statali e degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, sia di ulteriori controlli che il legislatore intenda istituire purché dotati di autonomo rilievo costituzionale¹. In altre parole, le norme costituzionali non configurano un sistema “chiuso” di controlli esterni affidati alla Corte di conti perché – come chiarito alla giurisprudenza costituzionale – non impediscono di introdurre diverse e ulteriori forme di controllo purché dotate di fondamento costituzionale o “agganciate” a interessi costituzionalmente tutelati².

L'elasticità del quadro costituzionale di riferimento ha consentito un significativo irrobustimento dei controlli finanziari. Al riguardo, deve essere anzitutto ricordato che la finanza pubblica è basata quasi esclusivamente sul principio dell'imposizione tributaria, e quindi sul prelievo coattivo della ricchezza privata. Ne consegue che le funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, rivolte ad assicurare il rispetto delle regole sulla trasparenza delle decisioni in materia di finanza pubblica e il corretto impiego delle risorse, appartengono a pieno titolo al sistema delle garanzie dell'ordine costituzionale, trovando esplicito fondamento in ben determinati parametri, a partire dall'art. 100 Cost., che garantisce l'indipendenza della Corte dei conti dal Governo in relazione al plesso dei compiti ad essa affidati³. Tale prospettiva è stata ripetutamente avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale che si è posta a presidio della stabilità delle finanze pubbliche, valorizzando i principi dell'equilibrio di bilancio e del coordinamento della finanza pubblica (artt. 81, 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost.) e il relativo sistema dei controlli, in un difficile bilanciamento con i parametri costituzionali volti a sorreggere le autonomie territoriali⁴.

In questo quadro di riferimento, si sono susseguite diverse “stagioni” dei controlli sulla finanza pubblica. Il legislatore ha privilegiato ora controlli preventivi di legittimità, strumenti “classici” a disposizione della Corte di conti che si esplicano nell'apposizione del visto; ora controlli concomitanti, collocati “a ridosso”

¹ D'altra parte, è questa la prospettiva espressamente avvalorata dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. sentt. n. 29 del 1995 e n. 39 del 2014.

² Cfr., ancora, sentt. n. 29 del 1995; n. 39 del 2014.

³ Cfr., ad esempio, U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2013, spec. p. 10 ss.; G. D'AURIA, *Sull'ingresso in Costituzione del principio del “pareggio di bilancio” (a proposito di un recente parere delle sezioni riunite della Corte dei conti)*, in *Foro it.*, III, 2012, p. 55 ss.

⁴ In questa prospettiva, cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, spec. p. 9 ss.

dell'amministrazione attiva, originariamente caratterizzati dalla presenza di un delegato del Ministro e del Presidente della Corte dei conti nei collegi sindacali degli enti sottoposti a vigilanza e successivamente introdotti, sia pure in altra forma, per consentire l'accertamento di irregolarità gestionali o deviazioni dagli obiettivi normativamente previsti⁵. In altre fasi, sono stati adottati talvolta controlli successivi sulla finanza territoriale, talaltra controlli di gestione e sulla gestione a vario titolo previsti che, assieme ai controlli concomitanti, hanno ad oggetto non soltanto singoli atti, ma l'attività amministrativa considerata nel suo complesso per verificare la rispondenza agli obiettivi fissati dalla legge in termini di efficacia, efficienza ed economicità, prevedendo anche monitoraggi in corso d'opera per accertare scostamenti rispetto agli obiettivi concordati e attivare istituzionali circuiti virtuosi⁶.

Nella fase più recente, a far data dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, a seguito della crisi economico-finanziaria e della costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio, è stata privilegiata l'istituzione di controlli di legittimità-regolarità dei conti rivolti a prevenire squilibri di bilancio e ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche.

Della tipologia di controlli da ultimo richiamata ci siamo occupati nella Prima Sessione dell'odierno Seminario⁷. In questa Sessione, ci siamo invece chiesti quanto i controlli di legittimità-regolarità dei conti possano essere affiancati da altri controlli in parte risalenti alla fase precedente e in parte istituiti nella fase successiva alla costituzionalizzazione dei precetti dell'equilibrio di cui alla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*). L'interrogativo circa la compatibilità dei controlli di legittimità-regolarità dei conti con le altre tipologie di controllo sulla finanza territoriale costituisce il filo conduttore delle relazioni e degli interventi che abbiamo ascoltato nella Seconda Sessione del Seminario e quindi mi ha indotto a formulare il titolo di queste considerazioni

⁵ Si può infatti riconoscere che sono assimilabili ai controlli concomitanti, collocati “a ridosso” dell'amministrazione attiva, i controlli preventivi di legittimità che sono stati disciplinati dall'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*), nonché quelli previsti dall'art. 11, comma 2, della legge dall'art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15 (*Delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti*; c.d. legge Brunetta) e dall'art. 22 del decreto-legge decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto “semplificazioni”) sull'impiego dei fondi derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR) al fine di «accelerare gli interventi di sostegno dell'economia nazionale», che consentono alla Corte dei conti, in caso di accertate irregolarità gestionali o di deviazioni da obiettivi stabiliti da norme, nazionali o europee nella realizzazione di piani e programmi, di provocare l'intervento del Ministro competente che può adottare misure correttive o attivare il blocco della spesa.

⁶ Al riguardo, cfr. C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa ed attuazione*, in *Rivista Amministrativa della Repubblica Italiana*, n. 1-2, 2021, pp. 5 ss.

⁷ Sui quali si rinvia alle relazioni di S. FUSARO, E. LOCCI, R. URSI e alla relazione di sintesi di M. CECCHETTI, in questa *Rivista*.

conclusive in cui sarà ripercorsa l'evoluzione dei controlli sulla finanza territoriale sino alle tappe più recenti in ordine ai controlli sull'impiego delle risorse derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR).

Occorre però anzitutto precisare che dalle relazioni che abbiamo ascoltato e dal successivo dibattito sono emersi tre punti fermi che costituiscono la cornice di riferimento entro cui si colloca la nostra riflessione sui controlli sulla finanza pubblica nel tentativo di comprendere quanto e come possano convivere le diverse tipologie di controllo sopra richiamate.

I. Sin dalle sue origini (modello cavouriano), la Corte dei conti è chiamata a esplicitare le proprie attività in qualità di garante neutrale – in posizione di terzietà quale organo di natura magistratuale – della corretta esecuzione del bilancio e delle leggi di spesa attraverso un sindacato tecnico-giuridico di cui è espressione la funzione di controllo che trova fondamento nell'art. 100 Cost. e che è stata nel corso del tempo legittimamente declinata in diverse forme dal legislatore. Non si spiegherebbe altrimenti quella giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente dichiarato non fondate questioni di legittimità costituzionale promosse in relazione controlli finanziari esterni affidati alla Corte dei conti in quanto organo terzo posto al servizio dello «Stato-comunità»⁸, o, come meglio precisato nelle più recenti pronunce, dello «Stato-ordinamento»⁹, quale garante esterno e imparziale degli equilibri finanziari e della sana gestione delle risorse collettive¹⁰, mentre ha dichiarato costituzionalmente illegittime le disposizioni di legge istitutive dei controlli eteronomi di legittimità affidati al Ministero degli interni o alla Ragioneria Generale dello Stato che assumono carattere direzionale e sono pertanto incompatibili con l'autonomia degli enti sub-statali¹¹. In questo contesto, come sottolineato dalla più recente dottrina, le funzioni della Corte dei conti, unitariamente considerate, non sono rivolte alla tutela soltanto degli interessi finanziari, ma anche di quelli adespoti alla “sana” gestione¹², o, per meglio dire, degli interessi “relativamente

⁸ Cfr. sent. n. 267 del 2006, punto n. 4 del “Considerato in diritto”.

⁹ In questo senso, il passaggio è segnato dalla sent. n. 60 del 2013, punti n. 4.2 e n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

¹⁰ Così, sent. n. 267 del 2006; analogamente, sentt. n. 179 del 2007; n. 37 del 2011; n. 198 del 2012.

¹¹ Cfr., ad esempio, sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 39 del 2014.

¹² Al riguardo, cfr. F. SUCAMELI, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi nell’ottica dell’attuazione “domestica” del principio costituzionale dell’equilibrio di bilancio*, in questa *Rivista*, n. 21, 2017, p. 1 ss.; M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in questa *Rivista*, n. 19, 2019, spec. p. 5 ss. e, più di recente, con ricchezza di riferimenti, C. CHIAPPINELLI, *Diritto del bilancio e interessi adespoti finanziariamente rilevanti*, in *Bilancio comunità persona*, n. 1, 2020, p. 94 ss.; C.E. MARRÈ BRUNENGHI, *Il sindacato della Corte dei conti in sede di parifica come strumento circostanziato di tutela di interessi erariali adespoti*, in *Riv. Corte conti*, n. 4, 2020, p. 283 ss.

soggettivi”, riprendendo le riflessioni di Mario Nigro¹³ che ben si attagliano alla cura dei beni della vita affidati al Giudice del bilancio in relazione al plesso complessivo delle funzioni ad esso affidate¹⁴.

II. Sia lo *status* dei magistrati contabili, sia i diversi procedimenti di controllo sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti devono trovare esplicito fondamento in parametri normativi di rango primario in forza delle riserve di legge previste dall’art. 108 Cost. in ordine allo statuto giuridico di autonomia e indipendenza dei giudici delle «giurisdizioni speciali»¹⁵ e dall’art. 101, secondo comma, Cost. in ordine all’indipendenza funzionale del giudicare volta a soddisfare l’esigenza che il giudice riceva soltanto dalla legge l’indicazione delle regole a cui è soggetto nella sua attività¹⁶. Tale posizione di indipendenza può dirsi piena per il magistrato contabile che opera in sede giurisdizionale, ma assiste lo stesso magistrato anche in sede di controllo quando opera nell’accertamento fatti giudico-contabili. Per lo stesso ordine di ragioni, guardando alla loro natura e ai profili oggettivi, i controlli sulla finanza territoriale affidati alla Corte dei conti devono essere svolti in riferimento a parametri normativi certi¹⁷.

III. Il decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174 (*Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell’articolo 20 della legge 7 agosto 2015, n. 124*), la giurisprudenza costituzionale¹⁸ e quella di legittimità¹⁹ hanno valorizzato l’elemento oggettivo della natura pubblica delle risorse, idoneo a fornire un’interpretazione sistematica delle pur costituzionalmente distinte funzioni della magistratura contabile, tanto più alla luce dei rinnovati parametri costituzionali sul precetto dell’equilibrio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche²⁰. Da un lato, nella natura pubblica delle risorse da impiegare trovano fondamento i giudizi davanti alla Corte dei

¹³ Cfr. M. NIGRO, *Le due facce dell’interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, n. 1, 1987, pp. 7 ss.; nonché ID., *Giustizia amministrativa*, II Ed., il Mulino, Bologna, 1979, spec. pp. 151 ss.

¹⁴ Per un’ampia ricostruzione in questi termini delle funzioni affidate alla Corte dei conti, cfr. F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l’unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022.

¹⁵ Le riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari, a partire dall’art. 108 Cost., non dovrebbero essere interpretate nel senso meramente organizzatorio, essendo invece rivolte, con principi di portata generale, ad assicurare le garanzie di indipendenza interna di ogni giudice: al riguardo, cfr. F. SORRENTINO, *I poteri normativi del CSM*, in *Magistratura, CSM e principi costituzionali*, a cura di B. Caravita, Laterza, Roma-Bari, 1994, p. 44 ss. Sulla riconduzione di tali principi all’essenza dello Stato di diritto, si vedano le sentt. della Corte costituzionale n. 24 e n. 100 del 1981; nonché, sul piano del giudizio di conto e del giudizio di parificazione, gli spunti contenuti nella sent. delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, 17 dicembre 2021, n. 20, “Diritto”, punto n. 5.4.

¹⁶ Al riguardo, cfr. N. ZANON – F. BIONDI, *Il sistema costituzionale della magistratura*, V Ed., Zanichelli, Bologna, 2019, p. 134 ss.

¹⁷ Al riguardo, cfr. M.T. POLITO, *Corte dei conti e diritto del bilancio: l’evoluzione della funzione di controllo*, in *Democrazia e bilancio pubblico*, Atti del secondo Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica - Venezia 28-29 novembre 2019, a cura di A. Balestrino, M. Bernasconi, S. Campostrini, G. Colombini, M. Degni, P. Ferro, P.P. Italia, V. Manzetti, Editoriale Scientifica, Napoli, 2021, p. 651, secondo la quale il giudice contabile deve essere inteso come «giudice naturale della contabilità pubblica», in forza delle riserve di legge previste dalla Costituzione in riferimento all’ordine giudiziario (e al principio del giudice naturale di cui all’art. 25, primo comma, Cost.).

¹⁸ Cfr. sentt. n. 60 del 2013, n. 39 e n. 40 del 2014; n. 18 del 2019.

¹⁹ Cfr. ord. Cass., Sez. Un., 13 marzo 2014 n. 5805; conformemente sent. Cass., Sez. Un., 8 novembre 2016, n. 22645.

²⁰ In questa prospettiva, ad esempio, cfr. F. SUCAMELI, *La “iurisdictio” contabile e la tutela degli interessi diffusi*, cit., spec. p. 9 ss.

conti per accertare la responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale²¹; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica l'estensione dei controlli affidati alla Corte dei conti per evitare un uso distorto o illegittimo delle risorse stesse e migliorarne l'impiego.

Credo che i richiamati orientamenti del legislatore e della giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte dei conti e della Corte di cassazione suggeriscano di adottare un criterio ermeneutico volto ad assicurare un'interpretazione unificante del sistema dei controlli esterni sulla finanza territoriale a presidio dell'effettività del "diritto costituzionale del bilancio"²², inteso quale insieme di fonti costituzionali, rinforzate e di leggi ordinarie volte a preservare gli equilibri finanziari e la sana gestione. In questa prospettiva, il sistema sinergico dei controlli sulla finanza pubblica affidati alla Corte dei conti assicura la tutela del bilancio come "bene pubblico" funzionale a garantire il controllo tra il programmato e il realizzato nell'impiego delle risorse e quindi concorre a garantire il principio della responsabilità di mandato a tutti i livelli territoriali di governo e, con esso, il nesso tra autonomia regionale e responsabilità politica nell'impiego delle risorse²³.

Soltanto nel quadro di riferimento sinteticamente tracciato, più volte richiamato nel nostro dibattito, si spiegano le «virtualità multiple» dei controlli della Corte dei conti che discendono direttamente dai vincoli europei al governo dei conti pubblici e dai rinnovati parametri sull'equilibrio di bilancio e sulla sostenibilità delle finanze pubbliche rivolti a configurare una funzione ausiliaria della magistratura contabile sempre meno confinata a quella refertuale-collaborativa e sempre più rivolta a garantire l'effettività dei precetti costituzionali²⁴.

Di fronte a queste profonde trasformazioni in atto nel sistema dei controlli sulla finanza territoriale occorre interrogarsi su come temperare il principio della legalità costituzionale-finanziaria con l'autonomia politico legislativa delle Regioni.

²¹ Cfr., ad esempio, sent. Cass., Sez. Un., 4 ottobre 2019, n. 24858, che ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti anche nei confronti di un privato che concorra a realizzare il danno erariale mettendo a disposizione il proprio conto corrente bancario, determinando lo sviamento dell'erogazione di fondi pubblici dalle loro finalità istituzionali in relazione all'impiego di fondi comunitari.

²² Riprendendo l'espressione da ultimo utilizzata da sent. C. cost. n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto" (enfasi aggiunta).

²³ Secondo quanto ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale: cfr. sentt. n. 184 del 2016; n. 18 del 2019; n. 235 e n. 246 del 2021.

²⁴ Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, a cura di C. Caruso e M. Morvillo, il Mulino, Bologna, 2020, p. 317 ss. Sulla stessa linea ricostruttiva, E. CAVASINO, *Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranazionali in materia economico-finanziaria*, in questa *Rivista*.

2. Alle origini dei controlli sulla finanza territoriale

Come è emerso dalle relazioni che abbiamo ascoltato, tali esigenze di bilanciamento diventano tanto più rilevanti nel quadro degli strumenti di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'Unione europea che spingono verso la coesione con l'effetto di rafforzare il vincolo di bilancio.

È appunto collocando in questa prospettiva di contemperamento dei parametri europei di governo dei conti pubblici con le norme costituzionali sull'autonomia regionale che meglio si colgono i percorsi seguiti da circa trent'anni dalla legislazione e dalla giurisprudenza costituzionale alla cui comprensione è indispensabile il richiamo ad alcune premesse dogmatiche sulla funzione di controllo che assumono particolare rilievo in ordine ai controlli sulla finanza territoriale, oggetto della nostra riflessione.

In linea generale, secondo le ricostruzioni maggiormente significative il controllo si esplica nell'attività di verifica della regolarità di una funzione a garanzia dei principi costituzionali di legalità e di buon andamento dell'amministrazione²⁵. Il controllo presuppone pertanto un parametro alla stregua del quale valutare la conformità dell'azione amministrativa e l'adozione di misure conseguenti allo svolgimento del controllo stesso²⁶. Pertanto, con il mutare dell'organizzazione e del parametro di legalità, sempre maggiormente orientato ad un'amministrazione di risultato sin dalle riforme a Costituzione invariata degli anni Novanta del secolo scorso²⁷, si sono manifestate le esigenze di adeguamento del sistema dei controlli, segnati dal passaggio dai «controlli di conformazione» ai «controlli di integrazione», rivolti, cioè, ad assicurare la coerenza della condotta degli attori istituzionali e il conseguimento degli obiettivi di sistema²⁸.

In questa prospettiva, il caso dei controlli sulla finanza territoriale è particolarmente significativo, poiché ha visto la compresenza di entrambe le tipologie di controllo sopra richiamate. Il progressivo rafforzamento del sistema dei controlli finanziari tra i diversi livelli di governo, ormai in atto da oltre venticinque anni quale diretto riflesso dei vincoli europei e sovranazionali, discende dall'ampliamento del parametro dei controlli stessi e dalla conseguente necessità di adottare misure correttive idonee ad assicurare gli equilibri di bilancio previsti dal diritto euro-unitario, culminati nella già richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012. In questa fase, ai «controlli di integrazione», funzionali a sorreggere l'indirizzo dell'ente rispetto ai risultati da conseguire, si affiancano, in forza dei rinnovati parametri costituzionali,

²⁵ Cfr. A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Atti del Convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno, 19-21 giugno 1979, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, vol. I, 1979, p. 27 ss.; F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Dir. economia*, 1991, p. 287 ss.; G. CORSO, *I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, in AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995, p. 145 ss.

²⁶ Cfr. M.S. GIANNINI, *Controllo: nozione e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1974, p. 1263 ss.

²⁷ Sul punto, cfr. S. CASSESE, *Che vuol dire amministrazione di risultati*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 9, 2004, p. 941 ss.

²⁸ Sul punto, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, il Mulino, Bologna, 1996, p. 271 ss.; G. D'AURIA, *I controlli*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo generale*, II, Giuffrè, Milano, 2000, p. 1250 ss. e 1337 ss.

controlli rivolti a garantire la legalità finanziaria e gli obiettivi di governo dei conti pubblici, estesi alle autonomie territoriali in quanto parte integrante della finanza pubblica allargata.

Al fine di cogliere appieno la portata dei fenomeni qui in esame occorre anzitutto soffermarsi sulle premesse che hanno condotto al significativo irrobustimento dei controlli finanziari, soprattutto nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001.

All'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*), il ridimensionamento del sistema dei controlli costituiva, infatti, uno degli elementi maggiormente qualificanti della valorizzazione dell'autonomia, allora perseguita dalla riforma costituzionale. Da ciò seguiva la soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti quale indefettibile presupposto ai fini del potenziamento degli enti sub-statali²⁹.

Il legislatore, però, già a partire dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*) aveva parallelamente realizzato un robusto rafforzamento dei controlli successivi sui risultati della gestione amministrativa affidati alla Corte dei conti, allo scopo, tra l'altro, di assicurare adeguate verifiche sull'andamento delle finanze pubbliche tra i diversi livelli territoriali di governo e di ovviare ai rischi di una possibile dequotazione del principio di legalità, quale effetto di una discutibile «visione insulare» dell'autonomia³⁰. Tale intervento, quindi, aveva già profondamente innovato l'assetto dei controlli amministrativi ridimensionando il controllo preventivo di legittimità, espletato mediante l'apposizione del visto con la conseguente registrazione dell'atto, limitandolo ai provvedimenti particolarmente rilevanti³¹. Al contempo, il controllo successivo sulla gestione è stato esteso alle amministrazioni statali, regionali e locali, anche attraverso significative sinergie con i controlli interni. Tutto ciò al fine di superare il carattere formale dei controlli tradizionali, a cui sono riconducibili quelli di regolarità e di legalità, introducendo, invece, verifiche sui costi-rendimenti, sull'efficacia e sui risultati, di sicuro rilievo nella prospettiva qui in esame dei controlli sull'andamento delle finanze pubbliche, come ha efficacemente chiarito il Presidente Guido Carlinò nell'intervento introduttivo a questo Seminario.

Soppressi i controlli preventivi di legittimità sugli atti, i residui controlli preventivi sono quindi funzionali allo svolgimento di un'attività di referto in favore delle assemblee elettive dei diversi livelli territoriali di

²⁹ Secondo quanto già auspicato dal c.d. «Rapporto Giannini» trasmesso al Parlamento il 16 novembre 1979: cfr. «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato», pubblicato in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, p. 750 ss. Che il sistema dei controlli a cui è assoggettato un ente concorra a definirne l'effettiva portata dell'autonomia è significativamente argomentato già da A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1, 1972, p. 575 ss.

³⁰ Rispetto a tali rischi, cfr. C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le regioni*, 2005, p. 165 ss., spec. p. 168 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

³¹ Per un approfondimento, cfr. M. DE ROSA – B.G. MATTARELLA, *Art. 100*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, II, Utet, Torino, 2006, p. 1948 ss.

governo, che si esplica mediante l'articolazione in Sezioni regionali della Corte dei conti³². Di analogo nesso di strumentalità può parlarsi in relazione al controllo successivo sulla gestione, valorizzato dalla stessa legge n. 20 del 1994, che non ha ad oggetto singoli atti, ma la gestione amministrativa dell'ente nel suo complesso, ben potendo quindi ricorrere a parametri diversi da quelli strettamente normativi e tradursi in verifica del rispetto dei principi di economicità, efficienza, efficacia e trasparenza.

In estrema sintesi, il rafforzamento dei controlli sulla finanza pubblica delle autonomie territoriali a vario titolo affidati alla Corte dei conti era già originariamente rivolto a bilanciare la soppressione dei controlli eteronomi di legittimità, e, successivamente, ad intensificare i controlli sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria degli enti sub-statali, nonché quelli rivolti a garantire il rispetto del patto di stabilità interno e a prevenire squilibri di bilancio.

Di qui, l'irrobustimento dei controlli sulla finanza territoriale sia sul piano dei controlli finanziari, sia su quello dei controlli contabili. Secondo la distinzione emersa anche dai nostri lavori, i primi sono funzionali ad assicurare il rispetto di vincoli quantitativi imposti alle amministrazioni regionali e locali nel governo dei conti pubblici (esemplificativo, ad esempio, il c.d. patto di stabilità interno), mentre i secondi sono finalizzati a garantire il rispetto delle regole di contabilità e la trasparenza dei processi di accertamento e riscossione delle risorse, da un lato, e di impegno e pagamento, dall'altro lato³³. Se i controlli finanziari sono quindi orientati a garantire il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, quelli contabili sono invece finalizzati a verificare la conformità delle scritture contabili alle regole di redazione dei bilanci e alle norme di contabilità, e sono pertanto riconducibili alla categoria dei controlli di legittimità. Sia i primi sia i secondi negli ultimi venti anni si sono rivelati in costante espansione, soprattutto nella fase successiva all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, secondo linee riformatrici rivolte a bilanciare il ridimensionamento dei controlli insito nella riforma del Titolo V del 2001³⁴.

Ai controlli contabili sono ascrivibili anche quelli rivolti ad assicurare veridicità, completezza e correttezza dei bilanci degli enti, anche al fine di assecondare il processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali posto in essere dal decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91 (*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 2 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, in materia di adeguamento ed armonizzazione dei sistemi contabili*) e dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*), successivamente modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126 (*Disposizioni*

³² In questa prospettiva, cfr. F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte conti*, IV, 2003, p. 319 ss.

³³ Si v., ad esempio, F. BATTINI, *I controlli della Corte dei conti sulle autonomie regionali e locali*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 1, 2007, p. 91 ss.

³⁴ Evidenzia queste tendenze antitetiche nei processi riformatori, A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4, 2013, p. 385 ss.

integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42). Quest'ultimo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, ha delineato il nuovo quadro di riferimento delle regole contabili incentrato sul criterio della «competenza finanziaria potenziata». Essa impone di registrare nei bilanci tutte le obbligazioni contratte dall'ente imputandole all'esercizio in cui esse vengono in scadenza per avvicinare il criterio della competenza a quello della cassa e agevolare, in tal modo, il computo dell'indebitamento netto del conto economico delle amministrazioni pubbliche ai fini della verifica del rispetto dei vincoli europei e del conseguente rafforzamento dei controlli sulla finanza pubblica³⁵.

Larga parte delle norme sopra richiamate, contenute nel decreto legislativo n. 118 del 2011, sono state infatti qualificate dalla giurisprudenza costituzionale come parametro interposto nei giudizi di costituzionalità aventi ad oggetto leggi regionali, in quanto espressione di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, anche al fine di garantire una migliore efficacia dei controlli³⁶. In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto un espresso fondamento costituzionale alle diverse tipologie di controlli esterni affidati alla Corte dei conti sulla finanza territoriale, costantemente ricondotto al titolo di competenza sul coordinamento della finanza pubblica (art. 117, terzo comma, Cost.).

Nella prospettiva presa in esame dalla Seconda Sessione del Seminario, assumono specifico rilievo i controlli finanziari finalizzati orientati ad assicurare una maggiore responsabilizzazione finanziaria dei diversi livelli di governo in linea con quanto previsto dall'art. 119 Cost. e dal c.d. patto di stabilità interno. Prospettiva, quest'ultima, successivamente valorizzata anche sul piano sanzionatorio, ad esempio mediante la c.d. "procedura di rivalsa", originariamente introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007*), e successivamente confermata, sia pure in forma diversa, dall'art. 6 della legge 25 febbraio 2008, n. 34 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2007*) che consente allo Stato di rivalersi sui soggetti responsabili (in prima battuta, le autonomie territoriali) degli oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi previsti dal diritto dell'Unione europea.

³⁵ Cfr., in particolare, sentt. n. 274 del 2017 e n. 49 del 2018.

³⁶ Tra le tante, cfr. sentt. n. 138 del 2013; n. 274 del 2017, n. 49 del 2018.

In questo contesto, sono state progressivamente accresciute le funzioni della Corte dei conti, nel passaggio dal controllo preventivo di legalità sugli atti a quello successivo (anche in via concomitante) sulla gestione³⁷.

In sintesi, si può quindi riconoscere che il percorso seguito dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale negli anni di attuazione del Titolo V muoveva da una forte valorizzazione dell'autonomia politica degli enti territoriali che implicava anche il ridimensionamento dei controlli – specie di quelli preventivi di legittimità sugli atti – ma, nel contempo, vedeva già in origine il sistematico rafforzamento della Corte dei conti per bilanciare la soppressione dei controlli preventivi di legittimità e giungere, infine, all'irrobustimento dei controlli sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria.

Uno sguardo al diritto positivo conferma questa linea ricostruttiva. Basti pensare all'art. 3, commi 3 e 4, della legge n. 20 del 1994 che già prevedono controlli su richiesta delle Sezioni riunite della Corte dei conti su «singoli atti di notevole rilievo finanziario» e sulla «gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche».

Nella stessa prospettiva può collocarsi l'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge 5 agosto 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), che delinea un «doppio controllo esterno della Corte dei conti»³⁸, riferito sia alle amministrazioni regionali sia a quelle locali: il primo connesso al patto di stabilità, attribuito alla Corte nel suo complesso (sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea); il secondo riferito sia alle amministrazioni regionali sia agli enti locali, affidato alle sezioni regionali della Corte per verificare il «perseguimento degli obiettivi posti da leggi statali o regionali di principio e di programma», a cui si aggiunge il controllo sulla «sana gestione finanziaria» e sul «funzionamento dei controlli interni»³⁹.

Si pensi ancora all'art. 1, commi 166-170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, che ha rafforzato i controlli finanziari sugli enti locali e sugli enti del servizio sanitario nazionale, anche mediante sinergie con gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria, al fine di garantire il rispetto del patto di stabilità e dei vincoli in materia di indebitamento.

In questa prima fase, le funzioni affidate alla Corte dei conti sono riconducibili all'alveo dei controlli di natura collaborativa, che spesso si esplicano nella forma del controllo-referto in funzione di stimolo

³⁷ Al riguardo, cfr. U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, cit., p. 12.

³⁸ G.C. DE MARTIN, *Corte dei conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del Titolo V* (17 dicembre 2002), in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

³⁹ Sulla sinergia tra controlli esterni e controlli interni, si v., per tutti, F. PIZZETTI, *I controlli collaborativi ed i rapporti con i controlli interni*, in F. PIZZETTI – A. POGGI, *Il sistema "instabile" delle autonomie locali*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 53 ss.

all'autocorrezione dell'ente controllato⁴⁰. Essi sono stati pertanto ritenuti dalla giurisprudenza costituzionale non lesivi dell'autonomia politica degli enti sub-statali⁴¹. In linea con le richiamate finalità autocorrettive, si esplica la funzione di referto della Corte dei conti nei confronti delle assemblee elettive degli enti controllati, diretta a rappresentare la reale ed effettiva situazione finanziaria al fine di consentire di assumere responsabilmente le decisioni più opportune tanto per l'ente territoriale, quanto per gli amministratori⁴², nonché di attivare circuiti virtuosi sull'impiego delle risorse e processi di risanamento dei conti e delle finanze pubbliche⁴³.

Dagli stessi parametri dei controlli individuati dalle norme richiamate – differenziati tra livello regionale («obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma») e locale («sana gestione finanziaria e funzionamento dei controlli interni») – emerge la stretta funzionalità del controllo sulla gestione degli enti territoriali non solo all'efficienza dell'azione degli enti locali, ma anche alla loro congruità agli obiettivi legislativi e all'impiego delle risorse finanziarie. Viene in tal modo avvalorata un'ampia e pregnante funzione di coordinamento della finanza pubblica⁴⁴, che costituisce parte integrante del passaggio dalla legalità formale alla legalità sostanziale⁴⁵.

3. Il rafforzamento dei controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale

A questa prima fase, segue un'ulteriore stagione di riforme nella quale sono introdotti controlli sulle finanze pubbliche rivolti a prevenire squilibri di bilancio e danni irreparabili agli equilibri di bilancio, che fuoriescono dal paradigma del controllo-referto, in quanto svolti non già nell'esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più ampio della legalità finanziaria.

In quest'ultima prospettiva, si collocano, come si dirà appresso, i controlli sulle amministrazioni regionali e locali, sugli enti del servizio sanitario e sui rendiconti dei gruppi consiliari, introdotti dal summenzionato decreto-legge n. 174 del 2012⁴⁶.

⁴⁰ Sul punto, diffusamente, F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, cit., p. 317 ss.; C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. Corso – V. Lopilato, Giuffrè, Milano, 2006, p. 497 ss.

⁴¹ Tra le tante, sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

⁴² Cosicché – rileva ad esempio la Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2007 – la previsione di questa tipologia di controlli «non lede l'autonomia degli enti che costituiscono la Repubblica, ma, al contrario, è diretta a rafforzarla».

⁴³ Cfr. sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

⁴⁴ Al riguardo, cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Giuffrè, Milano, 1962, p. 631 ss.

⁴⁵ Al riguardo, si vedano le pregnanti considerazioni di G. BERTI, *Dalla legalità formale alla legalità sostanziale*, in *Società & Politica*, 1992, 3, p. 11 ss.

⁴⁶ Per un primo commento, si vedano A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, cit., p. 385 ss.; nonché D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012*, in *Federalismi.it*, n. 1, 2013.

Nel contesto che ha caratterizzato il rafforzamento dei controlli finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo degli ultimi venti anni, nell'ambito del dibattito che si è svolto nella Seconda Sessione del Seminario ci si è interrogati sui fattori che hanno indotto il legislatore a superare l'orientamento insito nella riforma del Titolo V Cost. rivolto, invece, a delimitare il sistema dei controlli quale effetto della valorizzazione dell'autonomia politica degli enti sub-statali.

Sono stati anzitutto richiamati alcuni elementi “di contesto” che hanno spinto in tale direzione, a partire dalla perdurante crisi economico-finanziaria, nella quale si sono palesate rinnovate esigenze di coordinamento della finanza pubblica. In questa prospettiva, realizzato il contenimento della spesa delle proprie amministrazioni, lo Stato ha tentato di estendere l'applicazione dei principi di coordinamento finanziario alle amministrazioni regionali e locali, rafforzando, conseguentemente, il sistema dei controlli. In secondo luogo, come ricorda opportunamente la relazione di Elisa Cavasino, che ha richiamato l'esigenza di contestualizzare il sistema dei controlli alla stregua della «decisione di spesa ormai di carattere euro-nazionale», non possono essere trascurati i fattori del diritto dell'Unione europea che hanno condotto al progressivo rafforzamento dei vincoli sovranazionali al governo dei conti pubblici sia interni al diritto dell'Unione europea, dal patto di stabilità e crescita del 1997, ai c.d. *Six Pack* e *Two Pack* – “pacchetti” di regolamenti e direttive comunitarie rivolti a rafforzare il vincolo di bilancio e, conseguentemente, a fornire più incisivi parametri dei controlli finanziari –, sia esterni ad esso, dal c.d. patto *Europlus* del 2011 al Trattato sulla stabilità, coordinamento e *governance* nell'Unione economica e monetaria (c.d. *Fiscal Compact*) e al Meccanismo europeo di stabilità (MES, c.d. Fondo “salva-Stati”) ⁴⁷. I riflessi di tali processi sono stati condensati nella già richiamata legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha, tra l'altro, sostituito l'art. 81 Cost. e premesso un comma all'art. 97 Cost., che impone a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico ⁴⁸.

In questa prospettiva, meglio si comprende perché alla soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti delle autonomie territoriali conseguenti alla riforma del Titolo V è corrisposta l'espansione di controlli finanziari a vario titolo affidati alla Corte dei conti.

In estrema sintesi, negli ultimi dieci anni la tendenza del legislatore è rivolta a privilegiare controlli finanziari di legittimità-regolarità dei conti che sono caratterizzati da procedimenti a struttura binaria e ad

47 Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il Trattato sul Mes e il Fiscal Compact al vaglio del Tribunale Costituzionale Federale e della Corte di giustizia*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 5, 2014, p. 478 ss.

48 Per una prima valorizzazione del comma premesso all'art. 97 Cost. ai fini del rafforzamento del vincolo di bilancio sul complesso delle amministrazioni pubbliche, cfr. N. LUPO, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. Lippolis, N. Lupo, G.M. Salerno, G. Scaccia, Jovene, Napoli, 2011, p. 92 ss. Nella giurisprudenza costituzionale, il rinnovato parametro costituzionale assume particolare rilievo ai fini della garanzia dei controlli finanziari sugli enti sub-statali: cfr., in particolare, sentt. n. 60 del 2013, spec. punto n. 5.2 del “Considerato in diritto” e n. 18 del 2019, punti n. 3 e n. 5 del “Considerato in diritto”.

esito dicotomico e si concludono con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell'accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro stesso: il rispetto o meno del patto di stabilità interno; il rispetto dell'equilibrio di bilancio come declinato dal legislatore statale per lo Stato e per le autonomie territoriali; l'accertamento o meno dello stato di dissesto dell'ente locale. In senso non dissimile, il giudizio di parificazione dei rendiconti ha lo scopo di accertare la conformità della gestione finanziaria della Regione ai parametri normativi, sicché il controllo svolto in sede di parifica si esplica «nel senso di ammettere o escludere dalla parifica le singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio»⁴⁹.

Tali controlli, quindi, si pongono in prospettiva non più statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regolarità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio di bilancio.

All'approfondimento di questa tipologia di controlli è dedicata la Prima Sessione del Seminario odierno, mentre dal dibattito svoltosi nella Seconda Sessione è emersa l'ulteriore tendenza della legislazione – peraltro già maturata dalla seconda metà degli anni Duemila – a intensificare le sinergie tra i controlli interni di gestione e i controlli esterni della Corte dei conti. Tali obiettivi sono perseguiti da una congerie di provvedimenti legislativi, spesso di carattere disorganico ed eterogeneo. Talora si tratta di norme “intruse”, contenute in diverse leggi finanziarie (e, successivamente, di stabilità) susseguitesi nel corso degli anni o in decreti-legge che hanno anticipato i contenuti delle manovre finanziarie, spesso consistenti in novellazioni di precedenti *corpus* normativi (legge n. 20 del 1994; legge n. 131 del 2003, decreto legislativo n. 267 del 2000, c.d. TUEL), spesso rivolte a garantire obiettivi di immediato contenimento della spesa pubblica⁵⁰.

Tali disposizioni hanno comunque rafforzato, sotto vario profilo, le sinergie tra i controlli finanziari dei revisori degli enti locali e le funzioni di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, al fine di rendere ancor più sistematico il nesso tra i controlli sulla gestione e i controlli finanziari.

La giurisprudenza costituzionale ha ampiamente corroborato tale rafforzamento dei controlli finanziari sulla finanza territoriale.

Confermando l'elasticità del “modello” costituzionale dei controlli sulla finanza territoriale a cui si è fatto sopra riferimento, la Corte si è anzitutto pronunciata sui controlli sulla gestione economico-finanziaria degli enti sub-statali, ricondotti nel loro fondamento sia all'art. 100 Cost., interpretato in relazione a un controllo esterno sulla gestione non soltanto del bilancio dello Stato, ma della finanza pubblica allargata⁵¹,

⁴⁹ Così, sent. Corte cost. n. 89 del 2017, punto n. 2 del «Considerato in diritto».

⁵⁰ Sul punto, ad esempio, S. ANTONIAZZI, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali*, Centro Studi sul Federalismo, *Research Paper*, dicembre 2009, in www.csfederalismo.it, p. 22.

⁵¹ Così, sent. n. 267 del 2006; nonché, includendo nella nozione di “finanza pubblica allargata” anche le autonomie speciali, sent. n. 425 del 2004.

sia agli artt. 28, 81, 97 e 119 Cost., al fine di valorizzare equilibri finanziari e buona andamento dell'amministrazione⁵².

Quanto ai parametri del suddetto controllo, la Corte ha consentito l'integrazione delle leggi che ne definiscono finalità e modalità anche mediante i criteri forniti da fonti secondarie e dai principi della contabilità pubblica. Ciò, ad esempio, in relazione alla speditezza dell'azione amministrativa, agli indicatori di costo e di risultato, nonché ai rilevatori di qualità del bene prodotto o del servizio erogato, essendo tali parametri rilevanti per verificare la rispondenza dei risultati effettivamente ottenuti dall'azione amministrativa agli obiettivi prescritti dalla legge⁵³.

Il Giudice delle leggi ha quindi riconosciuto la natura collaborativa del controllo sulla gestione economico-finanziaria, rivolto a segnalare agli enti controllati eventuali disfunzioni al fine di stimolare l'adozione delle necessarie misure correttive⁵⁴.

Quanto infine alle finalità della suddetta funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria, la giurisprudenza costituzionale ha avuto modo anzitutto di ricondurla, in più pronunce, a quelle pregnanti esigenze di coordinamento della finanza pubblica, strettamente connesse alle inderogabili istanze unitarie, che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale che su quello funzionale⁵⁵.

Stesso fondamento costituzionale e parametro è stato ribadito anche per i controlli finanziari, disciplinati dall'art. 1, commi 168-172, della legge n. 266 del 2005, il cui modulo procedimentale è stato successivamente richiamato dal decreto-legge n. 174 del 2012, precisando, la Corte, che essi sono finalizzati ad assicurare la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali e il rispetto del patto di stabilità interno a tutela del coordinamento finanziario e dell'unità economica della Repubblica⁵⁶. Pertanto, secondo la giurisprudenza costituzionale, tali controlli si collocano nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive⁵⁷.

In definitiva, i controlli affidati alla Corte dei conti sulla finanza territoriale sono «ascrivibili alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa», e sono quindi riconducibili a quelli «di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili

52 In questo senso, cfr. sentt. n. 29 del 1995; n. 470 del 1997; n. 181 del 1999; n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 39 del 2014.

53 Così, sentt. n. 29 del 1995; in senso analogo, v. anche sentt. n. 181 del 1999, n. 179 del 2007.

54 Tra le tante, sentt. n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

55 Al riguardo, si vedano sentt. n. 179 del 2007 e n. 37 del 2011.

56 Ribadiscono questa prospettiva, tra le tante, sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 37 del 2011; n. 198 del 2012; n. 60 del 2013; n. 39 e n. 130 del 2014.

57 In questo senso, cfr. sent. n. 60 del 2013; n. 267 del 2006; analogamente, v. anche sentt. n. 179 del 2007; n. 37 del 2011 e n. 198 del 2012.

all'equilibrio di bilancio», operanti, pertanto, «su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti»⁵⁸.

La richiamata prospettiva è stata ulteriormente sviluppata dal decreto-legge n. 174 del 2012, dichiaratamente rivolto a garantire l'adeguamento del sistema dei controlli sulle autonomie territoriali alle esigenze di rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 1, comma 1).

In esso, vengono anzitutto richiamati i controlli sulla gestione finanziaria degli enti sub-statali, già previsti dagli artt. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994, e 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003 (art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 174 del 2012), nonché i controlli finanziari già introdotti dall'art. 1, commi 166-175, della legge n. 266 del 2005 per gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale, che vengono estesi alle amministrazioni regionali nell'intento di assicurare gli equilibri economico-finanziari del complesso degli enti territoriali (artt. 1, comma 3, e 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012). In estrema sintesi, il decreto-legge n. 174 del 2012 affianca ai controlli esterni già attribuiti alla Corte dei conti ulteriori controlli sui vertici politici delle amministrazioni locali (art. 6), nonché su quelli delle amministrazioni regionali (art. 1, commi 2, 3, 4, 6 e 7), introducendo, tra l'altro, il c.d. giudizio di parificazione sui bilanci delle Regioni a statuto ordinario (già previsto per le autonomie speciali) (art. 1, comma 5), e prevedendo specifici controlli anche sui gruppi consiliari dei consigli regionali (art. 1, commi 9, 10, 11 e 12)⁵⁹. Questi ultimi sono stati sottoposti all'obbligo di redigere rendiconti di esercizio per assicurare la corretta rilevazione di fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, che vengono sottoposti ai controlli della competente sezione regionale della Corte dei conti, dal cui esito negativo può discendere l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

La giurisprudenza costituzionale ha dichiarato non fondate le questioni di costituzionalità promosse in relazione alle norme istitutive dei suddetti controlli, corroborando le richiamate esigenze di coordinamento e di controllo della finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo, con l'eccezione delle disposizioni che avevano illegittimamente introdotto controlli affidati alla Corte dei conti

⁵⁸ Così, sent. n. 60 del 2013. Valorizzano questo profilo della pronuncia D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in questa *Rivista*, n. 9, 2013; F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali*, in *Corte cost.* 39/2014, aprile 2014, in *Osservatorio AIC*.

⁵⁹ Per un approfondimento, cfr. A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, cit., p. 385 ss.

sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti che si sovrapponevano, quindi, al sindacato riservato alla Corte costituzionale⁶⁰.

Analogamente, hanno superato indenni lo scrutinio di costituzionalità le norme sui controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari, mediante i quali la Corte dei conti verifica la conformità del rendiconto al modello di classificazione e registrazione delle spese predisposto in Conferenza Stato-Regioni e recepito con apposito d.P.C.M. Infatti, in tali procedimenti, la sezione regionale esplica un controllo “esterno”, attinente ai profili contabili e rivolto a meri riscontri documentali sul corretto impiego di fondi pubblici⁶¹. In caso di accertate irregolarità è previsto l’obbligo di restituzione delle somme ricevute: anch’esso è stato fatto “salvo” dalla Corte in quanto da ritenersi «principio generale della contabilità pubblica», poiché «correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari»⁶².

Su tali controlli occorre spendere qualche ulteriore considerazione anche in ragione del cospicuo contenzioso costituzionale che è stato innescato dalla riforma. Infatti, le delibere delle Sezioni regionali di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari sono state ripetutamente impugnate da alcune Regioni per conflitto di attribuzione tra enti in cui veniva lamentata la lesione della sfera di autonomia dei Consigli regionali e delle prerogative dei loro membri. Si tratta di un contenzioso quantitativamente assai rilevante nel definire il quale la Corte costituzionale ha fornito significative precisazioni in punto di interferenze

60 Con la sent. n. 39 del 2014 è stato dichiarato, tra l’altro, costituzionalmente illegittimo l’art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, che disciplinava l’esito dei controlli previsti dai precedenti commi 3 e 4, stabilendo, nell’evidente intento di assicurare l’effettività delle verifiche svolte, che, in caso di accertamento di squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità delle gestione finanziaria discendeva l’«obbligo», per le amministrazioni interessate, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, «i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», stabilendo altresì la preclusione dell’«attuazione dei programmi di spesa» per i quali fosse stata accertata «la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria». Al riguardo, il Giudice delle leggi ha affermato che, dalla pronuncia di accertamento della Corte dei conti può conseguire l’obbligo di «adottare [...] i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio», cioè, nella specie, l’obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch’essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. Ne consegue che la norma impugnata, prevedendo che il controllo della Corte dei conti sulla legittimità delle leggi regionali di approvazione del bilancio e del rendiconto determina l’impedimento dell’efficacia di tali leggi, si sovrappone alle competenze della Corte costituzionale e determina l’alterazione del regime della legge regionale che è definito da norme di rango costituzionale, con la conseguente violazione degli artt. 127 e 134 Cost.

61 Così, a titolo di esempio, l’acquisto di un libro da parte di un gruppo consiliare deve ritenersi spesa ammissibile, stante la presenza nel richiamato modello di rendiconto della voce «spese per libri, riviste e quotidiani», a prescindere dal contenuto del volume, la cui scelta è rimessa all’autonomia politica del gruppo che non sembra pertanto lesa da questa tipologia di controlli. Sul punto, cfr. A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, a cura di V. Tenore, III Ed., Giuffrè, Milano, 2013, p. 1128. Nella giurisprudenza costituzionale, cfr. sentt. n. 130, n. 139 e n. 263 del 2014; n. 235 del 2015; n. 104 del 2016.

62 Sent. n. 39 del 2014, punto n. 6.3.9.6 del “Considerato in diritto”. È stata invece dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli artt. 117 e 119 Cost. la disposizione che determinava l’automatica decadenza, per l’anno in corso, dal diritto all’erogazione delle risorse in caso di mancata regolarizzazione dei rendiconti ai rilievi mossi dalla Sezione regionale, in quanto ritenuta «misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio» (punto n. 6.3.9.7 del “Considerato in diritto”).

tra i richiamati controlli e l'esercizio della giurisdizione contabile⁶³, con particolare riguardo, per quanto qui rileva, al rapporto tra funzione di controllo e giudizio di conto⁶⁴.

Il Giudice delle leggi ha rigettato larga parte dei ricorsi regionali, precisando, anzitutto, i termini dell'introdotta controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari⁶⁵, soprattutto mediante la valorizzazione dei criteri di "veridicità" e "correttezza" non soltanto formale ma anche sostanziale delle spese dei gruppi consiliari alle loro funzioni istituzionali quali emergono dal raffronto con la scheda di rendiconto contenuto nell'apposito d.P.C.M.⁶⁶. Tale approccio ha rafforzato il parametro di controllo delle sezioni regionali sui rendiconti dei gruppi, originariamente limitato dalla sentenza n. 39 del 2014 ad una verifica di natura meramente "documentale"⁶⁷. Nella fase successiva a questa pronuncia, invece, è stato consentito lo svolgimento di controlli maggiormente incisivi circa «l'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali dei gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti»⁶⁸.

⁶³ Al riguardo, significative indicazioni in P. TOMAIUOLI, *La Corte costituzionale e la disciplina dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali* (15 febbraio 2016), in www.questionegiustizia.it.

⁶⁴ È opportuno ricordare che il c.d. giudizio di conto si articola in una fase preliminare che consta nella "resa del conto" dell'agente contabile di un'amministrazione pubblica, su istanza del procuratore della Corte dei conti, e nella successiva fase contenziosa, in esito alla presentazione del conto giudiziale da parte dell'agente contabile che si costituisce così in giudizio: si v. Part. 46 del r.d. 1° luglio 1934, n. 1214 (*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*). Per un approfondimento, cfr. A. BARETTONI ARLERI, *La rendicontazione analitica delle singole gestioni*, in *Lezioni di contabilità di Stato*, Anni accademici 1982-1983, 1984-1985, Roma, 1986, p. 415 ss.; A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1990, p. 557 ss.; nonché A. BUSCEMA, *Il giudizio della Corte dei conti sulla gestione degli agenti contabili*, in *Riv. Corte conti*, IV, 2008, p. 287 ss. Sui rapporti tra funzioni di controllo sulle autonomie territoriali e funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, cfr. G. CORSO, *La Corte dei conti tra controllo e giurisdizione*, in *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (a un decennio dalle riforme)*, Atti del I Convegno di Studi di Scienza dell'amministrazione, Giuffrè, Milano, 2006, p. 91 ss.; M. RISTUCCIA, *I giudizi avanti alla Corte dei conti*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di S. Cassese, *Diritto amministrativo speciale*, V, Giuffrè, Milano, 2003, p. 4811 ss.; ID., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti"*, in *Riv. Corte conti*, IV, 2006, p. 188 ss.

⁶⁵ Cfr. sent. n. 130 del 2014.

⁶⁶ Cfr. sentt. n. 263 del 2014; n. 15 e n. 143 del 2015.

⁶⁷ Per un ulteriore approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il finanziamento dei gruppi consiliari, ovvero: dell'irresistibile pubblicizzazione del Giano bifronte*, in *Il finanziamento della politica*, a cura di G. Tarli Barbieri e F. Biondi, Edizioni Scientifiche, Napoli, 2016, p. 335 ss.

⁶⁸ In questi termini, sent. n. 263 del 2014, punto n. 2 del "Considerato in diritto". Si v. anche sentt. n. 235 del 2015, punto n. 9 del "Considerato in diritto"; n. 260 del 2016, punto n. 5 del "Considerato in diritto"; n. 10 del 2017, punto n. 4 del "Considerato in diritto".

Anche la Corte dei conti, riunita in speciale composizione in sede giurisdizionale per pronunciarsi sull'impugnativa delle delibere concernenti i rendiconti dei gruppi consiliari, ha affermato che le Sezioni regionali di controllo, accertata la regolarità formale del rendiconto, devono verificarne la correttezza, senza limitarsi al formale rispetto delle linee-guida, vale a dire alla verifica che le spese effettuate dai gruppi consiliari rientrino nei predetti elenchi. Secondo le Sezioni riunite della Corte dei conti, il giudice contabile deve, al contrario, effettuare un duplice riscontro, con riguardo tanto alla corrispondenza delle spese dei gruppi consiliari alle loro finalità istituzionali, quanto al divieto di utilizzare i contributi erogati come forma di finanziamento, ancorché indiretta, dei partiti politici, dei membri delle assemblee elettive o di candidati a qualunque elezione politica o locale (si v. sentenza delle sezioni riunite della Corte dei conti n. 59 del 2014). Del pari, la giurisprudenza della Corte dei conti ha segnato un significativo ampliamento del parametro di tali controlli, affermando che il giudice contabile può censurare il contrasto tra il rendiconto del gruppo consiliare e la normativa statale e regionale che disciplina l'attività di rendicontazione (Corte dei conti, Sezioni riunite, sentenze n. 40, n. 41, n. 42,

Sul versante del rapporto tra la suddetta funzione di controllo e il giudizio di conto, la giurisprudenza costituzionale ha invece affermato che il Presidente del gruppo consiliare si trova a maneggiare denaro pubblico in forza della sua peculiare posizione politico-rappresentativa, sicché il suo ruolo istituzionale non è riducibile a quello di agente contabile, ben potendo, tra l'altro, i gruppi consiliari avvalersi a tali scopi del tesoriere regionale⁶⁹. La precisazione è particolarmente significativa, specie a fronte del divergente orientamento assunto dalle Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti, che, pur negando anch'esse la sussistenza della giurisdizione di conto nei confronti dei Capigruppo consiliari, avevano posto a fondamento della pronuncia il diverso argomento del principio dell'alternatività dei controlli, giurisdizionale e amministrativo⁷⁰. La Corte costituzionale, invece, pur giungendo alla stessa conclusione, motiva la carenza di giurisdizione di conto esclusivamente sul difetto del requisito soggettivo, valorizzando il peculiare carattere politico-rappresentativo del Presidente del gruppo consiliare. Di conseguenza, l'accoglimento del ricorso regionale non preclude l'estensione del giudizio di conto ai casi di malversazione oggetto del conflitto; né, tantomeno, quanto al rapporto tra i controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari in esame e il giudizio di responsabilità, la Corte costituzionale ha accolto la tesi rivolta ad affermare una portata estensiva delle garanzie spettanti ai loro membri *ex art. 122, quarto comma, Cost.*, tale da sottrarre i consiglieri stessi ai principi di diritto sulla responsabilità civile, contabile e penale⁷¹.

In definitiva, se non è più il semplice maneggio di denaro a determinare la sottoponibilità a giudizio di conto e se soltanto la natura eminentemente politico-rappresentativa dei Presidenti dei gruppi consiliari osta ad ascriverli alla figura dell'agente contabile, il richiamato orientamento della Corte non sembra precludere il concorso tra obbligo di rendicontazione amministrativa e svolgimento del giudizio di conto, in una prospettiva di rafforzamento delle verifiche sull'impiego delle risorse pubbliche⁷².

In conclusione, guardando al complesso dei controlli finanziari rivolti a garantire gli equilibri di bilancio e a prevenire danni irreparabili alle finanze pubbliche, si può pertanto concludere, con le parole della

n. 43 e n. 45 del 2014). Sull'ampliamento dei controlli della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, cfr. M. SALVAGO, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in questa *Rivista*, n. 19, 2015.

⁶⁹ Cfr. sent. n. 107 del 2015, spec. punto n. 7.1 del "Considerato in diritto".

⁷⁰ Sent. n. 30 del 2014 delle Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei conti.

⁷¹ Cfr. sent. n. 235 del 2015, punto n. 12.1 del "Considerato in diritto"; nonché, da ultimo, ord. n. 15 del 2019.

⁷² Tale conclusione non sembra contraddetta dalla recente sentenza della Corte costituzionale n. 90 del 2022 con la quale è stato accolto il ricorso per conflitto tra enti della Regione Val d'Aosta in relazione alla sentenza della Corte dei conti, terza sezione giurisdizionale centrale di appello, 30 luglio 2021, n. 350, che aveva accertato la responsabilità per danno erariale di alcuni consiglieri regionali per aver votato a favore della delibera del Consiglio di approvazione del piano di rafforzamento patrimoniale del Resort e Casinò di Saint-Vincent. La pronuncia richiamata è infatti rivolta correttamente ad affermare che l'esonero da responsabilità dei componenti del Consiglio regionale per i voti espressi nell'esercizio delle funzioni (art. 122, quarto comma, Cost.) non si esaurisce nella funzione legislativa, ma deve essere estesa alle funzioni di indirizzo, di controllo e regolamentari in quanto parimenti espressione della massima funzione rappresentativa dell'organo consiliare.



stessa Corte costituzionale, che «il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità», di talché «il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio (sentenza n. 39 del 2014)»⁷³.

La giurisprudenza costituzionale ha quindi progressivamente segnato il passaggio dalle verifiche sulla finanza e sui conti degli enti autonomi esercitate da apparati amministrativi dello Stato alla valorizzazione dei controlli affidati alla Corte dei conti, in quanto organo terzo e di natura magistratuale. Sicché le Sezioni regionali di controllo non operano più in esclusivo servizio dell'ente territoriale controllato, rispondendo, cioè, all'*interesse dell'ente* in funzione di stimolo all'autocorrezione, bensì in funzione dell'*interesse più comprensivo* alla *legalità costituzionale-finanziaria* e ai vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria.

In questo contesto, la richiamata giurisprudenza costituzionale, culminata nella sentenza n. 39 del 2014, costituiva espressione dell'«estremo tentativo del Giudice costituzionale di mantenere – almeno formalmente – inalterato il paradigma dei controlli collaborativi» quale «condizione di compatibilità rispetto all'autonomia degli enti territoriali»⁷⁴. Non è certamente un caso che la giurisprudenza costituzionale abbia fatto “salvo” l'impianto del decreto-legge n. 174 del 2012, limitandosi a censurare la norma relativa al controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni nella parte in cui produceva un automatico effetto inibitorio dell'efficacia della legge regionale⁷⁵, e riportando, invece, i diversi istituti previsti dalla stessa normativa all'alveo dei controlli riconducibili alle tradizionali funzioni ausiliarie della Corte dei conti⁷⁶.

Successivamente, però, come si è visto nella Prima Sessione del Seminario per il giudizio di parifica, il legislatore ha rafforzato i controlli sulla finanza territoriale al fine di prevenire squilibri di bilancio. Resta ovviamente fermo che i controlli di legittimità-regolarità non possono vincolare l'autonomia politica regionale, poiché, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, le sfere di competenza della Corte

⁷³ Sent. n. 40 del 2014, punto n. 4.6 del “Considerato in diritto”.

⁷⁴ Così, M. BERGO e M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2022, p. 115.

⁷⁵ Cfr. sent. n. 39 del 2014, punto n. 6.3.4.3.1 del “Considerato in diritto”.

⁷⁶ Cfr. sentt. n. 39 e n. 40 del 2014. In dottrina, cfr. L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, 841 ss.

dei conti e dell'ente territoriale sono «distinte e non confliggenti»⁷⁷. Nondimeno, l'accertamento effettuato nell'esercizio del sindacato di legittimità-regolarità dei bilanci affidato alla Corte dei conti «“fa stato” nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, sezioni riunite in speciale composizione»⁷⁸. Ne consegue che tali pronunce producono un accertamento “definitivo” e conseguentemente un effetto quantomeno indirettamente conformativo dell'autonomia regionale, collocandosi, in ogni caso, al di fuori del paradigma dei controlli c.d. collaborativi che sono invece rivolti a fornire indicazioni e indirizzi per stimolare processi auto-correttivi⁷⁹.

4. La fase più recente: la ridefinizione dei controlli sulla finanza territoriale ai tempi dell'emergenza pandemica e della crisi economica, anche nella prospettiva dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

La fase più recente nella ridefinizione del sistema dei controlli sulle finanze pubbliche è caratterizzata dall'incidenza del PNRR sui diversi livelli territoriali di governo (incluse ovviamente le Regioni) in relazione all'impiego delle risorse di derivazione europea con particolare riguardo ai programmi di intervento *Next Generation Europe* (d'ora in poi: NGEU). Tutto ciò suggerisce di affrontare preliminarmente due temi strettamente connessi a tali questioni: quello degli investimenti e quello della semplificazione, da cui discende l'esigenza di “manutenzione” dei procedimenti decisionali che è emersa a seguito della crisi pandemica e di quella economica.

I decreti-legge che si sono susseguiti, a partire dal richiamato decreto c.d. “semplificazioni”⁸⁰, rappresentano un significativo tentativo di adeguare il quadro normativo alle esigenze poste dall'emergenza e rispondono quindi agli stessi obiettivi del NGEU, del *Recovery plan* e del PNRR,

⁷⁷ Cfr. sentt. n. 72 del 2012 e n. 184 del 2022.

⁷⁸ Così, sent. n. 18 del 2019, punto n. 3 del “Considerato in diritto” in riferimento a tutti i controlli di legittimità-regolarità dei conti. Aggiunge poi la Corte che «quello così instaurato è [...] un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo».

⁷⁹ In questo senso, ad esempio, M. BERGO e M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, cit., p. 117.

⁸⁰ Cfr., soprattutto, il decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 (*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d. decreto “semplificazioni”), nonché dai decreti-legge che si sono successivamente susseguiti, con particolare riguardo al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 29 luglio 2021, n. 108.

dichiaratamente rivolti a creare «una Pubblica Amministrazione più efficiente» e «un contesto regolamentare più favorevole alla crescita economica»⁸¹.

Sia nella versione originaria del PNRR⁸², sia in quella successivamente predisposta dal Governo Draghi⁸³ sono stati articolati i programmi di investimento che l'Italia è tenuta a presentare alla Commissione europea nell'ambito del NGEU. Come è noto, si tratta del primo programma di intervento capace di creare debito europeo di dimensioni inedite senza che sia necessario fornire la previa garanzia degli Stati, in larga parte destinato a erogazioni a fondo perduto per finanziare, appunto, i PNRR degli Stati membri, integrati nella programmazione di bilancio europea⁸⁴.

Il NGEU mette a disposizione ingenti risorse per il rilancio degli investimenti pubblici, sfruttando anche le sinergie con gli altri strumenti di investimento da tempo previsti dal diritto dell'Unione europea, a partire dai Fondi europei disponibili all'interno del Quadro Finanziario Pluriennale⁸⁵. Al riguardo, occorre precisare che tra i principali criteri per il monitoraggio dei programmi nazionali di investimento sono espressamente richiamate le specifiche raccomandazioni annualmente rivolte agli Stati membri nell'ambito del Semestre europeo, sicché dagli interventi europei dipende in buona parte la “tenuta” delle misure di sostegno all'economia già votate in *extra-deficit* dal Parlamento nazionale⁸⁶.

Per dare la dimensione delle cifre di cui stiamo parlando, è opportuno ricordare che si tratta di programmi di mobilitazione di risorse per un importo pari a circa 673 miliardi di euro (anche attraverso l'emissione di titoli europei) e che per l'Italia le risorse finanziarie messe a disposizione ammontano a circa 196 miliardi a prezzi correnti, 69 dei quali sotto forma di trasferimenti, 127 sotto forma di prestiti. Si tratta, quindi, di un programma di investimento senza precedenti di fonte ad un'emergenza senza precedenti, almeno nel periodo repubblicano. Le risorse messe a disposizione sono rivolte a sostenere investimenti pubblici per superare la crisi pandemica e la crisi economica. Al programma in parola può essere quindi riconosciuto un valore di solidarietà sociale e finanziaria all'interno dell'Unione europea.

Il PNRR italiano è stato presentato il 30 aprile 2021 e approvato da Commissione europea e Consiglio dell'Unione europea con Decisione di esecuzione. Esso, pertanto, vincola la Repubblica italiana agli obiettivi in esso contenuti e all'adempimento degli obblighi ivi previsti. Tra essi, per quanto qui rileva nella prospettiva del rafforzamento dei controlli, occorre ricordare l'obiettivo di verificare che i

⁸¹ Cfr. il PNRR approvato dal Governo Draghi il 15 aprile 2021, p. 2 ss.

⁸² Cfr. il PNRR presentato dal secondo Governo Conte il 12 gennaio 2021: cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextGenerationItalia, approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021.

⁸³ Cfr. il PNRR approvato dal Governo Draghi il 15 aprile 2021: cfr. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, NextGenerationItalia, Italia/domani, trasmesso alle Camere il 25 aprile 2021.

⁸⁴ Cfr. il Quadro di finanziamento pluriennale 2021-2027.

⁸⁵ Per un efficace inquadramento sul piano del Diritto costituzionale dei programmi del *Next Generation Europe*, cfr. C. BERGONZINI, *L'Europa e il Covid-19. Un primo bilancio*, in *Quad. cost.*, 2020, p. 761 ss., spec. p. 768 ss.

⁸⁶ Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il bilancio nel diritto pubblico italiano*, in *Nomos*, n. 3, 2020, p. 22 ss.

finanziamenti erogati siano utilizzati correttamente per i progetti di investimento, nonché quello di prevenire frodi, corruzione e conflitti di interesse. Sicché, una volta approvata la Decisione di esecuzione del Piano, lo Stato membro si trova politicamente e giuridicamente vincolato all'adempimento degli obblighi ivi previsti. Si tratta, come è stato osservato, di «una relazione contrattuale decisamente asimmetrica»⁸⁷, atteso che, a tacer d'altro, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi, la Commissione può sospendere i finanziamenti e richiedere le risorse precedentemente erogate.

Uno degli obiettivi maggiormente qualificanti del nostro Piano Nazionale è costituito dall'«aumento permanente dell'efficienza della Pubblica Amministrazione e della sua capacità di decidere e mettere a punto progetti innovativi, accompagnandoli dalla selezione e progettazione fino alla realizzazione finale»⁸⁸.

Tra le specifiche «missioni» in cui si articola il Piano, largo spazio è dedicato agli «Interventi speciali di coesione territoriale», tra i quali assumono particolare rilievo la digitalizzazione delle amministrazioni pubbliche⁸⁹ e lo sviluppo delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile⁹⁰. Uno spazio non secondario in ordine all'attuazione delle linee di intervento del PNRR è riservato alle autonomie territoriali, locali e regionali. Al riguardo, deve essere inoltre rammentato che il Piano dedica un apposito paragrafo all'attuazione del federalismo fiscale anche con specifico riguardo alla finanza locale⁹¹.

Nella prospettiva del sostegno agli enti sub-statali sono state individuate alcune priorità: a) assicurare che i progetti di investimento siano effettivamente completati nei tempi previsti dal Piano; b) predisporre un sistema di monitoraggio e rendicontazione dell'avanzamento dei progetti stessi, del conseguimento di obiettivi intermedi e finali e del relativo impiego delle risorse: ciò che costituisce condizione per l'effettiva erogazione delle risorse da parte dell'Unione europea⁹².

A tali fini sono state istituite apposite strutture di monitoraggio e controllo del PNRR presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze, anche mediante l'istituzione di un'unità di *audit*, di carattere indipendente, al fine di assicurare le verifiche a tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea e della sana gestione degli investimenti, nonché l'adozione delle eventuali azioni correttive per non compromettere il

⁸⁷ M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2022, 284.

⁸⁸ Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., p. 13.

⁸⁹ Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., p. 51 ss.

⁹⁰ Cfr. il PNRR approvato dal Consiglio dei ministri del 12 gennaio 2021, cit., p. 98 ss.

⁹¹ Si veda il paragrafo dedicato agli Interventi speciali per assicurare la Coesione territoriale che prevede diverse direttrici di intervento rivolte al «Rafforzamento della Strategia nazionale per le aree interne, attraverso misure a supporto del miglioramento dei livelli e della qualità dei servizi scolastici, sanitari e sociali» (PNRR, p. 216 ss.).

⁹² Cfr. l'audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Daniele Franco, dinanzi alle Commissioni riunite bilancio, finanze e politiche dell'Unione europea di Camera e Senato nell'ambito dell'esame del Doc. XXVII, n. 18 (Proposta di Piano nazionale di Ripresa e Resilienza), 8 marzo 2021, in www.gov.mef.it, pp. 10 e 13.

conseguimento degli obiettivi del PNRR⁹³. Il punto pare di particolare rilievo anche per comprendere il ruolo della Corte dei conti nella fase di controllo e vigilanza che – è bene ricordare – è costituzionalmente distinta da quella degli organi del Ministero dell’Economia e delle Finanze e deve rimanere tale, come ripetutamente precisato dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁴. Pertanto, in un contesto in cui larga parte dei procedimenti di verifica sono stati affidati alle strutture di *audit* appositamente istituite ai fini del monitoraggio sulle risorse di derivazione europea, lo spazio riservato alla Corte dei conti sui controlli preventivi e concomitanti andrebbe coordinato con i controlli affidati al Ministero dell’Economia sia perché si tratta di controlli costituzionalmente distinti, anche e soprattutto a garanzia dell’autonomia regionale, sia per evitare inutili duplicazioni e aggravamenti procedurali che non consentirebbero di rispondere a quelle esigenze di celerità e di efficienza nell’impiego delle risorse postulate dal diritto dell’Unione europea.

Dal quadro normativo euro-nazionale e dalle linee di attuazione del PNRR segue quindi che: a) occorre selezionare i progetti che rientrano nelle linee programmatiche e sono conformi ai parametri previsti dalla normativa europea di sostegno degli investimenti; b) bisogna individuare tali progetti in tempi rapidi, secondo criteri di efficienza e in maniera conforme ai parametri euro-nazionali.

Tali assunti hanno suggerito alcuni interventi sul sistema dei controlli. Al riguardo, occorrerebbe anzitutto tenere ben distinti dai controlli affidati alla Corte dei conti quelli intestati alla Ragioneria con funzioni di *audit* del PNRR in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241 istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza a tutela degli interessi finanziari dell’Unione e della sana gestione dei progetti⁹⁵. Al riguardo, occorre infatti ricordare che la Corte costituzionale ha ripetutamente dichiarato incostituzionali i controlli finanziari sulle autonomie affidati alle strutture del Ministero dell’interno o del Ministero dell’economia e delle finanze e ha invece riconosciuto il fondamento costituzionale dei controlli esterni sulla finanza territoriale affidati alla Corte dei conti in quanto organo terzo di natura magistratuale a tutela di interessi costituzionalmente rilevanti⁹⁶.

Quanto alla riforma dei controlli finanziari affidati alla Corte dei conti si possono individuare due principali direttrici lungo le quali si sta muovendo il legislatore: da un lato, il rafforzamento dei controlli c.d. concomitanti e, dall’altro lato, l’estensione, in via generale, del controllo sulla gestione sulle amministrazioni pubbliche in ordine all’impiego delle risorse derivanti dal PNRR.

Quanto alla prima linea di tendenza, l’art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 ha già perseguito il rilancio dei controlli concomitanti «per accelerare gli interventi di sostegno dell’economia nazionale», con un

⁹³ Cfr. l’audizione del Ministro dell’Economia e delle Finanze, Daniele Franco, cit., p. 13.

⁹⁴ Cfr. sentt. n. 60 del 2013; n. 39 del 2014.

⁹⁵ Cfr. art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021.

⁹⁶ Cfr., ad esempio, sentt. n. 267 del 2006; n. 179 del 2007; n. 39 del 2014.

richiamo all'art. 11, comma 2, della richiamata legge n. 15 del 2009. Si deve rammentare che, al momento della sua introduzione, quel modello di controllo non era stato ritenuto particolarmente proficuo perché replicava il controllo già affidato alla Corte dei conti dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994; controllo che, per quanto successivo, può esplicarsi «anche in corso di esercizio [...] sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sui fondi fuori bilancio e su quelli di provenienza comunitaria verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione».

Sviluppando ulteriormente la prospettiva, l'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 prevede che «ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi stabiliti da norme, nazionali o comunitarie», o «ritardi nella realizzazione di piani e programmi» o «nell'erogazione di contributi», la Corte dei conti ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause, e provvede a darne comunicazione al Ministro competente che può adottare misure correttive o attivare misure di blocco della spesa.

In relazione a tale disciplina, da un punto di vista contabile si dovrebbe osservare che una sospensione dell'impegno non può avere altro effetto che quello di sospendere il pagamento (di impedire, cioè, il passaggio alla fase successiva del procedimento di spesa). Così interpretata, la normativa disciplinerebbe un potere già previsto tra quelli del ministro competente nella ordinaria gestione di bilancio, nel senso che il ministro ha il dovere di assicurare che il pagamento di una somma stanziata in bilancio e già impegnata sia il corrispettivo di una determinata prestazione o di una qualsiasi obbligazione contratta nei confronti della pubblica amministrazione⁹⁷. Non è certamente un caso che le norme richiamate, a quanto consta, non abbiano trovato effettiva applicazione.

In ogni caso, in disparte le critiche richiamate e assumendo invece la prospettiva odierna dei controlli delle risorse di derivazione europea, si può osservare che sia quelli previsti dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, sia quelli previsti dall'art. 11, comma 2, della legge n. 15 del 2009 sono controlli sulla gestione del bilancio e sui risultati nell'impiego delle risorse rivolti a stimolare, anche in corso di esercizio, la responsabilità del decisore politico. Deve essere pertanto sottolineato che si tratta di controlli che possono determinare misure impeditive della spesa. Alla stregua di quanto detto, quelle richiamate si configurano come forme di controllo concomitante «in corso di realizzazione dei programmi» pacificamente applicabili anche ai piani e programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale e ai controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal *Recovery plan*: la fase attuativa del PNRR richiede infatti un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo ed efficiente impiego delle risorse.

⁹⁷ In questo senso, cfr. G. D'AURIA, *La "nuova" Corte dei conti* (16 febbraio 2009), in www.astrid.eu, spec. p. 4.

Da questo punto di vista, sembra condivisibile il coinvolgimento della Corte dei conti anche in procedimenti idonei a garantire controlli concomitanti capaci di esplicitare eventuali effetti impeditivi in corso di esercizio. Per questa parte, risulta quindi convincente il richiamo dell'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 al controllo già previsto dalla legge n. 15 del 2019 perché esso, per quanto praticamente mai applicato, si configura come un controllo sull'impiego delle risorse rispetto alla realizzazione dei programmi rivolto a stimolare e a responsabilizzare il decisore politico. In definitiva, tali procedimenti parrebbero ben attagliarsi ai controlli sui programmi di sostegno e rilancio dell'economia nazionale, inclusi quelli previsti dal PNRR, a condizione, però, che essi mantengano quale parametro del controllo stesso le norme sulla sana gestione finanziaria e quindi rimangano nell'alveo dell'art. 100 Cost. dei controlli sulla gestione del bilancio.

Più discutibile, invece, è la seconda proposizione dello stesso art. 22, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020, nella parte in cui ha la pretesa di collegare l'eventuale accertamento delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell'erogazione dei contributi alla responsabilità dirigenziale ai sensi dell'art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 (*Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche*).

Al riguardo, dovrebbe essere meglio chiarito il ruolo della Corte dei conti nell'accertamento della responsabilità dirigenziale che non è strettamente connessa a parametri normativi certi e inequivoci – come quelli posti a fondamento dei controlli esterni affidati alla magistratura contabile – bensì a programmi e piani di valutazione degli obiettivi rispetto ai quali si attivano processi di valutazione dei risultati rimessi ai controlli interni. La responsabilità dirigenziale, che può arrivare a determinare la revoca o l'esclusione del rinnovo dello stesso incarico, segue inoltre una specifica disciplina – peraltro distinta da quella relativa ai controlli sulla sana gestione finanziaria – e pone specifiche esigenze di tutela rimesse alla giurisdizione del giudice amministrativo e soprattutto di quello ordinario a seguito dalla privatizzazione del pubblico impiego, rispetto ai quali andrebbe quantomeno coordinata la funzione di accertamento rimessa alla Corte dei conti.

La seconda direttrice sopra richiamata in ordine alla revisione del sistema dei controlli sulla finanza pubblica in relazione all'impiego delle risorse del PNRR è costituita dall'estensione e dalla generalizzazione del controllo sulla gestione sulle amministrazioni pubbliche, già previsto dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, in ordine all'impiego dei fondi di derivazione europea secondo valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie⁹⁸. Tale controllo è svolto in collaborazione con la Corte dei conti europea e assume le forme del controllo

⁹⁸ Cfr. l'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021 a tenore del quale: «La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al

sulla gestione e del controllo-referto, in quanto la Corte dei conti è tenuta a riferire al Parlamento almeno una volta all'anno sullo stato di attuazione del PNRR⁹⁹. Dalle norme richiamate, sembrerebbe trattarsi di un controllo sulla gestione non più legato al programma di attività della Corte dei conti, avendo invece assunto carattere di generalità e obbligatorietà, con referto annuale al Parlamento e quindi, in quanto obbligatorio, non riconducibile alle forme tradizionali del controllo sulla gestione.

Da questo punto di vista, riprendendo l'interrogativo del titolo di queste considerazioni conclusive, occorre interrogarsi sulla compatibilità tra i controlli sulla gestione e i controlli-referto sui fondi del PNRR e i controlli di legittimità-regolarità dei conti. Si tratta di uno dei nodi maggiormente significativi e problematici da sciogliere nella prospettiva dello svolgimento dei controlli finanziari sull'attuazione del PNRR sia a garanzia delle Regioni sia a garanzia delle funzioni costituzionalmente spettanti alla Corte dei conti.

In relazione a questi principi di diritto, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi dieci anni ha edificato una vera e propria dottrina sui controlli di legittimità-regolarità affidati alla Corte dei conti in quanto organo terzo di natura magistratuale cui affidare – anche quando opera in sede di controllo e non soltanto in sede giurisdizionale – l'accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità costituzionale-finanziaria.

Ora, di fronte alla riforma dei controlli finanziari messa in moto dal PNRR, gli organi politici sono chiamati a una scelta chiara: o confermare questi principi di diritto affermati dal legislatore e da oltre dieci anni di giurisprudenza costituzionale, con la conseguenza che dovranno essere esplicitati sulle risorse di derivazione europea tanto i controlli sulla gestione e i controlli-referto previsti dall'art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021 quanto i controlli di legittimità-regolarità dei conti affidati alle Sezioni regionali della Corte dei conti sulla finanza territoriale o, all'opposto, prospettare un ridimensionamento dei controlli di legittimità-regolarità dei conti limitando il ruolo della Corte dei conti sulle risorse derivanti dal PNRR ai soli controlli sulla gestione e ai controlli-referto.

Rispetto ai controlli finanziari sull'impiego dei fondi europei, deve essere tra l'altro ricordato che, stando alla giurisprudenza della Corte dei conti e, in particolare, alle pronunce delle Sezioni regionali rese soprattutto in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti, i controlli di legittimità-regolarità dei conti si esplicano già da tempo anche in ordine ai fondi di provenienza europea in relazione ai bilanci regionali e locali, avendo come parametro i regolamenti finanziari dell'Unione in ordine ai principi finanziari euro-unitari di trasparenza, sana gestione finanziaria e regolarità nell'impiego delle risorse. Infatti, quando i

PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'articolo 3, comma 6 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, riferisce, almeno annualmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR».

⁹⁹ Cfr. il summenzionato art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021.

fondi di provenienza europea confluiscono nel bilancio dello Stato e nei bilanci delle Regioni per la parte inerente ai fondi europei – basti pensare ai controlli sui Fondi d’investimento europei, c.d. fondi SIE¹⁰⁰ o a quelli sui Fondi europei di sviluppo regionale, c.d. FESR¹⁰¹ – costituiscono esecuzione indiretta del bilancio dell’Unione e, quindi, sono tenuti a rispettare gli stessi principi posti dai regolamenti finanziari, collegandosi al principio democratico mediante l’obbligo di rendicontare l’impiego delle risorse finanziarie dell’Unione, secondo quanto ripetutamente affermato dalle Sezioni regionali della Corte dei conti¹⁰².

Al riguardo, occorre anche tenere ben presente che, nei controlli sull’impiego delle risorse di derivazione europea, operano principi di assimilazione e di necessaria cooperazione poiché gli Stati membri gestiscono l’80 per cento circa del bilancio dell’Unione europea. In questo contesto, nella tutela delle risorse finanziarie europee, l’Italia opera con le stesse misure che utilizza per le risorse nazionali sia per la lotta alle frodi sia per i controlli di regolarità rivolti ad accertare l’illegittimo impiego dei fondi. A tali fini, secondo quanto prefigurato dall’art. 287 del Trattato sul Funzionamento dell’Unione europea (d’ora in poi: TFUE)¹⁰³ e dai regolamenti finanziari, si sono sviluppate forme di cooperazione tra Corte dei conti europea e istituzioni nazionali di controllo (nel nostro caso: la Corte dei conti), rivolte ad assicurare l’effettiva tutela degli interessi finanziari dell’Unione *ex* art. 325 TFUE, stabilendo forme di adeguato coordinamento tra autorità nazionali ed europee¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Assieme ai Fondi strutturali, i Fondi d’investimento europei (c.d. fondi SIE) costituiscono buona parte delle risorse di provenienza europea e sono riconducibili a cinque settori: ricerca e innovazione; tecnologie digitali; sostenere l’economia a basse emissioni di carbonio; gestione sostenibile delle risorse naturali; piccole imprese.

¹⁰¹ Il Fondo europeo di sviluppo regionale (c.d. FESR) costituisce uno dei principali strumenti di politica di coesione dell’Unione europea ed è rivolto ad attenuare le disparità esistenti tra le diverse regioni europee (cfr. artt. 174-178 TFUE).

¹⁰² Cfr., ad esempio, Corte dei conti, Sez. Campania, 2021/PARI/5; Corte dei Conti, Sez. Lazio, 2021/PARI/109, 18 ottobre 2021.

¹⁰³ Cfr., in particolare, l’art. 287, par. 3, del TFUE, il quale, tra l’altro, dispone: «Il controllo ha luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, sul posto, presso le altre istituzioni dell’Unione, nei locali di qualsiasi organo o organismo che gestisca le entrate o le spese per conto dell’Unione e negli Stati membri, compresi i locali di persone fisiche o giuridiche che ricevano contributi a carico del bilancio. Il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti. La Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza. Tali istituzioni o servizi comunicano alla Corte dei conti se intendono partecipare al controllo».

¹⁰⁴ Cfr., in particolare, l’art. 325 del TFUE, a tenore del quale: «1. L’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione.

2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.

3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l’azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell’Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi

Qualora si manifestasse la tendenza a ridimensionare i controlli di legittimità-regolarità dei conti, si possono richiamare le seguenti conclusioni alla stregua delle relazioni che abbiamo ascoltato e del successivo dibattito.

Dal punto di vista del metodo e della tecnica legislativa, se il legislatore decidesse di procedere in tale direzione, sarebbe anzitutto necessario collocare tali interventi in un'organica riforma del sistema dei controlli finanziari sia in ordine alle amministrazioni statali, sia in ordine a quelle regionali e locali, valutandone attentamente la conformità a Costituzione alla stregua dei precetti costituzionali sull'equilibrio e sul rafforzamento del vincolo di bilancio e degli orientamenti assunti da oltre dieci anni di giurisprudenza costituzionale. Non sembra, infatti, che riforme di questa portata, capaci di incidere significativamente sul consolidato percorso seguito dal legislatore e dalla giurisprudenza costituzionale negli ultimi dieci anni, possano essere realizzate mediante l'approvazione di qualche emendamento "intruso" inserito in sede di conversione di decreti-legge adottati in regime emergenziale e avente la pretesa di riformare le funzioni della Corte dei conti in relazione al sistema regionale.

Quanto al merito, invece, è assai dubbio che l'estensione dei controlli sulla gestione costituisca maggiore garanzia della legalità finanziaria e dell'autonomia regionale. Deve essere infatti precisato che i controlli sulla gestione, estesi dall'art. 7 del decreto-legge n. 77 del 2021 ai fondi derivanti dal PNRR, si svolgono in riferimento a parametri normativi non sufficientemente determinati e spesso integrati da criteri aziendalistici legati all'economicità, all'efficienza e all'efficacia nell'impiego delle risorse per esitare in un referto rivolto a stimolare processi correttivi. Non essendo ancorati a parametri normativi "certi", essi rischiano da un lato di determinare deviazioni dalla funzione di accertamento di fatti giuridico-contabili insita nella funzione di controllo e, dall'altro lato, di non indirizzare sufficientemente il decisore politico con il rischio di deresponsabilizzarlo. Non è quindi affatto scontato – come un tempo si ipotizzava all'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 – che i controlli sulla gestione si traducano in un *favor* per le autonomie regionali. All'opposto, negli ultimi anni, i controlli di legittimità-regolarità dei conti hanno avuto l'effetto di responsabilizzare il decisore politico in quanto, essendo espletati in riferimento a parametri normativi certi e sufficientemente definiti, essi assicurano la trasparenza e la veridicità dei conti e, con essa, il controllo sull'operato dei governanti regionali mettendo a raffronto programmato e realizzato, così concorrendo a realizzare una più significativa affermazione del nesso tra autonomia e responsabilità nella realizzazione del principio democratico¹⁰⁵.

finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione.

5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell'attuazione del presente articolo».

¹⁰⁵ In questa prospettiva, cfr. sentt. C. cost. n. 184 del 2016, punto n. 3 del "Considerato in diritto"; n. 18 del 2019, spec. punto n. 5.3 del "Considerato in diritto", nonché, da ultimo, sent. n. 235 del 2021.

Su questa linea ricostruttiva, dal dibattito della Seconda Sessione del Seminario è emersa infatti l'esigenza di rafforzare le garanzie “minime” per le autonomie regionali¹⁰⁶ nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità dei conti, in quanto le Regioni troverebbero più solide garanzie nel rafforzamento dei principi del contraddittorio e del “giusto” processo (o “giusto” procedimento, se si vuole rimanere nell'alveo della tradizionale nozione di controllo) che dovrebbero assistere i procedimenti in parola.

5. Considerazioni conclusive

In questo contesto, occorre quindi chiedersi quali soluzioni possano essere ipotizzate per bilanciare le esigenze di celerità poste dal diritto dell'Unione europea per l'impiego delle risorse con le garanzie della legalità costituzionale-finanziaria e con quelle poste a presidio dell'autonomia regionale.

Al riguardo, si può rapidamente osservare quanto segue.

I. Alla stregua di quanto emerso dalle relazioni che abbiamo ascoltato, dal dibattito che ne è seguito e da quanto qui sopra argomentato, sembra che si possa rispondere negativamente all'interrogativo circa il superamento dei controlli di legittimità-regolarità dei conti e che si possa conseguentemente riconoscere la compatibilità tra i “nuovi” controlli sulla gestione e i controlli-referto sull'impiego dei fondi derivanti dal PNRR e i “vecchi” controlli affidati alle Sezioni regionali (in larga parte riconducibili ai controlli di legittimità-regolarità dei conti, come ha efficacemente mostrato la pregevole relazione di Giovanni Guida). Tale conclusione potrebbe rafforzare sia le funzioni costituzionalmente spettanti alla Corte dei conti, sia le garanzie delle autonomie territoriali.

II. Non bisogna trascurare che i controlli in relazione ai fondi derivanti dal PNRR non dovrebbero essere previsti soltanto con riguardo alle amministrazioni statali perché il 70 per cento circa dei contratti è sottoscritto da Regioni ed enti locali e quindi rischia di sfuggire ai controlli della Corte dei conti, specialmente nella forma del controllo concomitante. Questo però presuppone che gli enti sub-statali siano adeguatamente coinvolti nelle scelte e nei procedimenti di impiego delle risorse del PNRR, mentre le tendenze in atto nella disciplina attuativa sono imperniate sul costante richiamo all'interesse nazionale nell'attuazione del PNRR e agli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241, istitutivo del dispositivo per la ripresa e la resilienza, e non vedono un coinvolgimento sempre adeguato degli enti sub-statali nei casi in cui la realizzazione dei progetti incide su ambiti di competenza regionale che, stando alla giurisprudenza costituzionale, imporrebbero istituti di leale collaborazione attraverso l'adeguato coinvolgimento del sistema delle Conferenze. Nonostante il decreto-legge n. 77 del 2021, di attuazione

¹⁰⁶ Al riguardo, cfr. M. CECCHETTI, *L'insopprimibile esigenza di una “disciplina processuale” per il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1, 2021, p. 14 ss.; M. BERGO e M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, cit., p. 110 ss.

del PNRR, autoqualifichi gli interventi previsti come riconducibili ai titoli di competenza legislativa esclusiva statale in materia di «rapporti dello Stato con l'Unione europea» e di «livelli essenziali delle prestazioni» (art. 117, secondo comma, lett. *a*) e *m*)), occorrerà verificare quanto essi incidano su materie di competenza legislativa e amministrativa regionale e prevedere i relativi istituti collaborativi (intese, pareri) per l'attuazione del Piano stesso valorizzando gli organismi di raccordo tra Stato e autonomie territoriali. Ciò non significa che lo Stato non avrà il ruolo centrale che ad esso spetta nell'attuazione del Piano, ma soltanto che dovrà essere assicurato il costituzionalmente previsto coinvolgimento delle autonomie territoriali per realizzare interventi e opere di interesse regionale e locale. In definitiva, soltanto un preventivo e adeguato coinvolgimento delle Regioni consente di rafforzare i controlli in via successiva sull'impiego delle risorse.

III. Più in generale i controlli preventivi andrebbero ridotti, almeno nei procedimenti che rispondono all'emergenza, come i commissariamenti straordinari, e dovrebbe soprattutto essere evitato di qualificare il visto o la registrazione preventiva come titolo di esonero di responsabilità, perché questo non risolverebbe ma aggraverebbe i problemi in ordine alla limitazione della responsabilità erariale.

IV. Potrebbe essere utile accompagnare l'istituzione delle strutture di *audit* del Ministero dell'economia e delle finanze con forme di monitoraggio "a valle" dei flussi finanziari di provenienza europea basate sulla rendicontazione dell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery* impiegate nella realizzazione del Piano di investimenti. Tali controlli andrebbero necessariamente affidati alla Corte dei conti e potrebbero essere previsti nella forma del controllo documentale, già felicemente sperimentato, come si è detto, nei controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari dei Consigli regionali introdotti dall'art. 1, commi 9-12, del summenzionato decreto-legge n. 174 del 2012; controlli che hanno superato il vaglio di costituzionalità¹⁰⁷ e che hanno impedito ulteriori casi di *mala gestio*, favorendo, al contempo, un migliore impiego delle risorse a livello regionale.

In definitiva, sembrerebbe più conforme ai principi costituzionali e a quelli del diritto dell'Unione europea una Corte dei conti che non sia tanto consulente in via preventiva per gli investimenti quanto invece giudice della responsabilità erariale e del corretto ed efficiente impiego delle risorse pubbliche: ciò che potrebbe costituire, ora come in origine, il vero ausilio per favorire una pratica responsabile dell'autonomia regionale.

¹⁰⁷ Cfr. sent. n. 39 del 2014, punti n. 6.3.9, n. 6.3.9.1, n. 6.3.9.2, n. 6.3.9.3, n. 6.3.9.4, n. 6.3.9.5, n. 6.3.9.6.