

I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006

di LUCIA CAVALLINI CADEDDU

(in corso di pubblicazione su "le Regioni" n. 2/2007)

1. La sentenza n. 267 del 2006¹ conferma come la Corte costituzionale stia svolgendo un ruolo cruciale in ordine ai rapporti tra i diversi livelli di governo, tanto da rivelarsi "il maggiore fattore di attuazione della disciplina costituzionale"². E già il suo intervento sul controllo della Corte dei conti nei confronti delle autonomie aveva assunto portata fondamentale per lo sviluppo delle potenzialità implicite nel precedente ordine costituzionale.

I termini della questione concernono la legittimità costituzionale di una serie di disposizioni della legge regionale n. 10 del 2005 della Valle d'Aosta, "Disposizioni in materia di controllo sulla gestione finanziaria e istituzione della relativa Autorità di vigilanza" che prevede il controllo sulla corretta gestione delle risorse collettive da parte della regione, degli enti locali, dei loro enti ed aziende strumentali in qualsiasi forma costituiti, affidato, con modalità collaborative, ad un organo di nomina regionale, concepito con caratteristiche di indipendenza dagli apparati politici. L'attività di questa Autorità parrebbe sostituirsi o sovrapporsi a quella di controllo della Corte dei conti nel ricorso del Presidente del Consiglio dei Ministri, che chiama in causa la compatibilità costituzionale della disciplina contestata nonché il riparto delle relative competenze tra Stato e regioni.

La Corte costituzionale perviene ad una soluzione di infondatezza della questione, facendo salve le attribuzioni di controllo della prevista Autorità, ma dedicando la maggior parte della sua attenzione al controllo della Corte dei conti³, della quale espressamente, per la prima volta dopo la riforma del titolo V, indaga il fondamento costituzionale. La decisione della Corte appare condivisibile, ma lascia spazio a perplessità in ordine ad alcune affermazioni, soprattutto a causa di passaggi non espressamente formulati e temi non affrontati. Conseguenze forse inevitabili, data la molteplicità di implicazioni problematiche del caso, che si aggiunge alla situazione di notevole indeterminatezza dei parametri ed alla ricercata astensione dall'ambito decisionale del legislatore.

In particolare la vicenda in esame coinvolge il corretto riparto di competenze legislative, correlativamente agli ambiti materiali ai quali attengono le disposizioni contestate; il riparto delle funzioni amministrative di controllo; e infine la compatibilità della disciplina in questione con i principi costituzionali interessati.

2. La riflessione sul riparto di competenze legislative deve prendere le mosse dalla individuazione dell'ambito materiale interessato. Questa si basa sull'oggetto della normativa contestata, consistente nella attribuzione all'Autorità di vigilanza di un controllo sulla gestione, a carattere collaborativo, da considerare in maniera diversa a seconda che riguardi l'attività regionale o quella

¹ Considerazioni su tale decisione in A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile sugli enti territoriali*; C. CHIAPPINELLI, *Corte costituzionale e controlli nella Regione Valle d'Aosta: brevi note a margine della sentenza n. 267 del 6 luglio 2006*; G. D'AURIA, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*; G. C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli e principi di buon andamento*; Relazioni presentate al 52° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-22-23 settembre 2006, sul tema *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in www.provincia.lecco.it.

² A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale e autonomie regionali. In tema di applicazione del nuovo titolo V*, in www.issirfa.cnr.it, 2006, che sottolinea come ciò avvenga nel "tentativo di governare un parametro notevolmente indeterminato, cercando di non sovrapporre il proprio ruolo a quello del decisore politico", aspetti che si presentano come determinanti nella pronuncia esaminata.

³ "Non stupisce che la giurisprudenza costituzionale non si sia mai spinta a fissare principi generali nella materia dei controlli, eccetto in due occasioni, che sono quelle in cui v'è stato bisogno di mettere in chiaro le condizioni per legittimare i <controlli unitari> della Corte dei conti sulla gestione di tutte, indistintamente, le pubbliche amministrazioni, comprese quelle degli enti dotati di autonomia (sent. 29/1995, 267/2006)", G. D'AURIA, *Principi*, cit.

degli enti locali, atteggiandosi nel primo caso come controllo interno e nel secondo invece come controllo esterno. Occorre anche considerare il riferimento materiale dell'attività di controllo della Corte dei conti, in quanto oggetto della sostenuta sovrapposizione da parte della disciplina regionale.

La Corte costituzionale opera una netta distinzione tra le attribuzioni della Corte dei conti e quelle dell'Autorità regionale, impostando le proprie argomentazioni sull'assunto che sono diversi⁴ i fini e diversi i piani dei rispettivi controlli. Riconduce quindi quello della Corte dei conti⁵, esterno e di natura imparziale e collaborativa, prevalentemente al coordinamento della finanza pubblica. Infatti, pur richiamandone il riconosciuto plurimo fondamento sugli artt. 28, 81, 97 e 119 Cost. e la continuità nell'evoluzione della disciplina, sottolinea come la sua crescente valorizzazione in conseguenza dei vincoli comunitari, del rinnovato quadro costituzionale e della legge La Loggia, lo porta oggi a caratterizzarsi per essere "essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica". Questo riguarda pure le regioni e le province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "finanza pubblica allargata", come già affermato nella sentenza n. 425 del 2004⁶. Relativamente invece all'attività dell'Autorità di vigilanza, la Corte la colloca sul piano dell'interesse della Regione alla corretta gestione, dal momento che tale Autorità è destinata a collaborare con il consiglio e non ad operare in funzione del coordinamento. Sul punto la Corte si limita a richiamare le competenze statutarie in materia di ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e la potestà di attuazione ed integrazione delle leggi della Repubblica in tema di finanze regionali e comunali; ad entrambe, e soltanto ad esse, andrebbero ricondotte le attività di controllo previste dalla legge regionale, senza distinguere se oggetto di controllo sia la gestione regionale o quella locale.

Si avalla così, ma con più radicale distinzione, il duplice riferimento, presente nella posizione regionale, sia al coordinamento della finanza pubblica, sia, in aggiunta, alle competenze legislative previste nello statuto, la stessa legge regionale ponendosi, all'art. 1, in dichiarata attuazione delle norme statutarie sull'ordinamento degli uffici regionali e degli enti locali e sulle finanze regionali e comunali e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. Mentre non viene accolta la tesi erariale per la quale tutte le forme di controllo in questione dovrebbero ricondursi all'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (ritenendosi violati *in primis* gli artt. 117, comma 3, e 119 Cost.), i cui principi imporrebbero di necessità ed in esclusiva alla regione il controllo della Corte dei conti; si presenterebbero invece le materie dell'ordinamento degli uffici e degli enti locali come del tutto avulse da questa disciplina e quella delle finanze regionali e comunali non in grado di consentire forme di controllo finanziario.

⁴ A. BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile*, cit., fonda tale distinzione sul principio che i controlli sono esercitati nell'interesse di chi ha posto le regole da osservare, trovandone conferma nel fatto che nella sentenza n. 267 del 2006 la natura cedevole del controllo della Corte dei conti viene esclusa con la conseguente coesistenza dei due tipi di controllo da distinguere in base all'interesse a favore del quale il controllo è esercitato e cioè il controllo al servizio dello Stato-Comunità e il controllo al servizio di entità istituzionali più circoscritte (nella specie la regione, ma si potrebbe trattare anche dello Stato persona). C. CHIAPPINELLI, *Corte costituzionale*, cit. evidenzia come la differenziazione attenga ai profili soggettivi (indipendenza) e funzionali, correlandosi sistematicamente il controllo esterno sulla gestione al coordinamento ed alla coesione della finanza pubblica.

⁵ Sul quale, dopo la riforma costituzionale, la Corte si è espressa nelle precedenti sentenze n. 64 e 417 del 2005, già offrendo spunto per il suo fondamento nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Infatti si afferma nella prima di tali sentenze che "se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica la previsione di un'ingerenza nell'attività di regioni ed enti locali esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti".

⁶ In questa, si chiarisce che la finanza delle regioni a statuto speciale è parte della finanza pubblica allargata, nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, né può operare l'esclusione per il legislatore speciale del vincolo delle grandi riforme economico sociali che potrebbe intervenire solo in applicazione dell'art. 10 della legge di riforma costituzionale ove le regioni ordinarie fossero divenute titolari di competenza residuale, ciò che non è nel caso della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

In realtà appare non condivisibile (né ben chiara nei suoi riferimenti specifici) la riconduzione indiscriminata da parte della Corte costituzionale alle materie statutarie di tutte le attribuzioni di controllo dell'Autorità regionale, e da ritenere invece che il controllo di questa sulla gestione degli enti locali debba collocarsi anche nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica. Punto di partenza per giungere a tale conclusione è una riflessione sulla individuazione di diversi fini e piani operata dalla Corte, dalla quale, come anche da altre decisioni, si ricava che, per sua natura⁷, il coordinamento si colloca ad un livello di governo superiore ed è quindi riferibile solo a controlli esterni e non a controlli interni. Su tale chiave interpretativa deve basarsi la collocazione materiale delle attribuzioni di controllo in discussione. Ne deriva che non appare contestabile che il controllo della Corte dei conti su tutti i livelli rientra nel coordinamento della finanza pubblica in quanto per natura unitario. In questo senso può intendersi il riferimento nella decisione qui commentata al fatto che soltanto le Sezioni regionali della Corte dei conti sono in grado di esercitare il controllo "ai fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica". Né che il controllo dell'Autorità di vigilanza sulla gestione regionale, in quanto interno e non essendo praticabile il coordinamento in ordine alla propria gestione, attiene all'ordinamento degli uffici e alla finanza regionale. Ma il controllo della stessa Autorità sulla gestione degli enti locali, in quanto controllo esterno, ancorché all'ordinamento degli enti locali o alla finanza comunale, non può non ricondursi al coordinamento della finanza pubblica, anche perché in tale materia solo se si prevede l'intervento regionale nel quadro dei principi statali può esplicitarsi effettivamente una competenza concorrente⁸.

3. Risultano trascurate, in questa pronuncia, le problematiche che investono la qualificazione delle competenze legislative.

Per quanto riguarda il coordinamento della finanza pubblica tuttavia sembra scontata la riconduzione al regime della concorrenza nonché il suo presupposto operarsi⁹ attraverso l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. In riferimento alle competenze legislative in tale materia, si presentano in misura particolarmente rilevante le difficoltà di riparto rappresentate da intreccio e ritaglio tra materie diverse, trasversalità accentuata, presenza di esigenze unitarie che determinano attrazione a livello statale di funzioni amministrative e legislazione di dettaglio. La Corte si limita a considerare che si impone alla regione la disciplina concernente il controllo della Corte dei conti, escludendo che questa sia posta in discussione dalla possibilità di adottare particolari discipline prevista all'art. 7 della legge n.131 del 2003. Pertanto "lo Stato e la Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste dovranno dunque provvedere, secondo la procedura di cui all'art. 48-bis dello statuto

⁷ V. BACHELET, *Coordinamento*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano. 1962, X, 634, per il presupporre il coordinamento una pluralità di attività e soggetti da armonizzare.

⁸ A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come competenza legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le regioni*, 2004, 1, 763. Si presenta di conseguenza una situazione nella quale l'ambito di incidenza delle competenze finalistiche richiede un sindacato teleologico e funzionale, ovvero di coerenza e necessità, come evidenzia A. D'ATENA, *Giustizia costituzionale*, cit.

⁹ Sui complessi problemi dell'applicazione della clausola di maggior favore alle regioni a statuto speciale, G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le regioni*, 2001, 495; G. PITRUZZELLA, *Regioni speciali e province autonome. Commento all'art. 11*, in G. FALCON (a cura di), *Stato, regioni ed enti locali nella legge 5 giugno 2003, n. 131*, il Mulino, Bologna, 2003, 213, con ampia bibliografia; P. BILANCIA, *Attuazione dell'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in F. BASSANINI et al., *Legge "La Loggia". Commento alla L. 5 giugno 2003 n. 131 di attuazione del titolo V della Costituzione*, Maggioli, Rimini, 2003, 201; A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Le nuove materie regionali tra vecchi criteri e nuovi (pre)orientamenti metodici di interpretazione*, in www.federalismi.it, 2003. Criticamene, U. DE SIERVO, *Il sistema delle fonti: il riparto delle potestà normative tra Stato e regioni*, in www.federalismi.it, 2004, nota che la stessa ampiezza del processo riformatore pone a rischio la specialità, e A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico tra attuazione e riforma della riforma (lineamenti di una ricostruzione)*, in www.issirfa.cnr.it, rileva come si sia scaricata sulle regioni la responsabilità dell'adeguamento e come risulti problematico stabilire quali novità della riforma siano idonee a far crescere l'autonomia. Con specifica attinenza alla regione valdostana, V. AZZONI, *La competenza legislativa della Regione Valle d'Aosta*, in *Nuova Rassegna*, 2003, 16, 1889, per il quale, allo stato attuale la regione conserva la competenza legislativa su tutte le materie indicate all'art. 2 e all'art. 15 dello statuto speciale, più sulle altre materie che l'art. 117 Cost. non riserva allo Stato.

valdostano, all'istituzione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti"¹⁰. La Regione ritiene di utilizzare la propria competenza concorrente, esercitando il "compito affidatole dall'art. 117, terzo comma della Costituzione, secondo il quale, in materia di coordinamento della finanza pubblica, la potestà legislativa spetta alle regioni", sostenendo che comunque non vi è un principio di preclusione per controlli non affidati alla Corte, anche perchè l'art. 7 della legge La Loggia consente particolari discipline alle regioni differenziate. E anche la posizione statale sviluppa il regime della competenza concorrente, affermando la necessità per la regione di rispettare nella propria legislazione i principi posti dalla disciplina statale, principi consistenti nella applicazione uniforme e nella scelta soggettiva della Corte dei conti.

Deve rilevarsi come quelli individuati nella legge La Loggia non si configurano effettivamente secondo i (pur incerti) canoni dei principi fondamentali¹¹, come dovrebbe avvenire in coerenza con la riconduzione della disciplina dei controlli della Corte dei conti alla competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica. Ne discendono due ordini di problemi. Il primo è rappresentato dalla carenza di un autentico quadro di principi che possa rappresentare riferimento per la legislazione regionale nonché attribuire razionale organicità all'intero sistema. Un secondo ordine di problemi riguarda la presenza di una disciplina statale di dettaglio. Questa può giustificarsi per i meccanismi dell'attrazione in sussidiarietà¹². Di conseguenza si può sostenere¹³ che il mancato rispetto della necessaria forma di collaborazione possa determinare la cedevolezza di tale disciplina. Tuttavia ciò non avviene, innanzitutto per l'impossibilità per la regione di intervenire con sostituzione o sovrapposizione, dato che non potrebbe¹⁴ il legislatore regionale intervenire su un organo statale e segnatamente la Corte dei conti, in secondo luogo in quanto, in base alla sentenza analizzata, le norme regionali si collocano su un altro piano materiale.

Rimangono irrisolti i problemi che investono la qualificazione delle competenze legislative coinvolte nella disciplina del controllo dell'Autorità regionale. La Corte infatti non si esprime in

¹⁰ In coerenza con la sentenza n. 171 del 2006, nella quale la Corte costituzionale precisa come la eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva della disciplina delle funzioni di controllo della Corte dei conti deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario, in quanto "i procedimenti di controllo contabile si devono svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale (Trento) li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza".

¹¹ Chiarisce F. DRAGO, *Ricognizione dei principi fondamentali: prime riflessioni operative*, in www.federalismi.it, 2003, 12, che i principi fondamentali si caratterizzano fondamentalmente sotto il profilo sostanziale in quanto costituiscono il nucleo essenziale del contenuto normativo che una data disciplina esprime e devono essere formulati in modo da salvaguardare la potestà legislativa regionale: questa può ragionevolmente attenuarsi allorché sia necessario garantire l'unità giuridica ed economica. Per la sentenza n. 6 del 2006 della Corte costituzionale, non rappresentano principi fondamentali "norme di dettaglio autoapplicative e intrinsecamente non suscettibili di essere sostituite dalle regioni", tuttavia "per giudicare della legittimità costituzionale della normativa impugnata è necessario non già considerare la conformità rispetto all'art. 117 Cost., bensì valutarne la rispondenza da un lato ai criteri indicati dall'art. 118 Cost. per la allocazione delle funzioni amministrative... dall'altro al principio di leale collaborazione, così come questa Corte ha già avuto modo di evidenziare nella richiamata sentenza n. 303 del 2003".

¹² Sui temi della mobilità, F. MODUGNO, *La posizione e il ruolo della legge statale nell'ordinamento italiano*, in www.issirfa.cnr.it, 2005, quanto alla legittimità del dettaglio in materia concorrente. A. RUGGERI, *Quale "sistema" delle fonti dopo la riforma del titolo V?*, in www.federalismi.it, 2006, 2, critica la insussistenza di un vero sistema, rilevando in ID., *Il "regionalismo della transizione" e la teoria della Costituzione*, in www.federalismi.it, 2004, 16 che la riforma ha spazzato la base materiale delle funzioni ancorandole direttamente ed esclusivamente agli interessi. Per F. PINTO (a cura di), *Il nuovo regionalismo nel sistema delle fonti*, Giappichelli, Torino, 2005, il riparto della funzione legislativa è potenzialmente e costantemente mobile a seconda degli interessi coinvolti, mentre la chiave per la risoluzione del problema delle competenze sembrerebbe risiedere nella predisposizione di idonee sedi che garantiscano la collaborazione e la contrattazione tra Stato e regioni.

¹³ F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in *Le regioni*, 2005, 1-2, 137, che ricorda che, se lo Stato intende individuare nuove funzioni statali, deve procedere di intesa con le regioni secondo i meccanismi individuati nella sentenza n. 303 del 2003.

¹⁴ Per la sentenza della Corte costituzionale n. 224 del 1999 la legge regionale può prevedere incarichi extraistituzionali per magistrati della Corte dei conti, ma non intervenire sullo status né sulla disciplina delle attribuzioni. Nella sentenza n. 171 del 2005 si afferma che "non rientra nella competenza legislativa provinciale (Trento) disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti".

merito alla potestà esclusiva sull'ordinamento degli uffici né sulla varietà di valutazioni che, in ordine alla competenza sulla finanza regionale, sono sollecitate dai peculiari e incerti caratteri che presenta al riguardo lo statuto valdostano¹⁵ e dalle ulteriori incertezze seguite alla riforma del titolo V. Né in riferimento alla competenza regionale sull'ordinamento degli enti locali si richiama (sentenza n. 48 del 2003) la tesi che la potestà esclusiva statutariamente prevista debba ritenersi conservata intatta, in quanto più ampia¹⁶ "orizzontalmente", benché più ridotta nei limiti verticali¹⁷. Né infine, per quanto concerne la competenza regionale sulla finanza comunale, si affrontano le incertezze¹⁸ che circondano una previsione statutaria indefinita, cui si aggiunge la possibilità di riconduzione all'interno della competenza sull'ordinamento degli enti locali nonché il "ritaglio" ad opera della competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica.

4. Le questioni proposte alla Corte costituzionale investono anche la corretta ripartizione delle funzioni di controllo.

¹⁵ R. BARBAGALLO, *Regione Valle d'Aosta*, voce, in *Enciclopedia giuridica*, Treccani, Roma, 1991, rileva la pratica identificazione (*ante* riforma) del tipo di competenza di cui all'art. 3 dello statuto valdostano con quella concorrente. E. GIZZI, *Regione Valle d'Aosta*, voce, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1988; V. ONIDA, *Aspetti dell'autonomia della Regione Valle d'Aosta*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 2, 256; R. BARBAGALLO, *Le norme di attuazione dello statuto speciale per la Valle d'Aosta*, in *Il foro amministrativo*, 1989, 5, 1989; A. D'ATENA, *Dove va l'autonomia regionale speciale? Prime riflessioni sulle tendenze evolutive in atto (con particolare riguardo alla Sardegna ed alla Valle d'Aosta)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 208.

¹⁶ Il raffronto, ai fini dell'applicazione della clausola di cui all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, risente anche delle diverse possibili opzioni in ordine all'effettivo configurarsi del riparto di competenze legislative sull'ordinamento degli enti locali tra lo Stato e le regioni a statuto ordinario, nonché della soluzione alla questione se la clausola del maggior favore debba riferirsi alla regione o alle autonomie. F. LAUDENTE, *Brevi note sull'eventuale sopravvivenza di un ordinamento uniforme degli enti territoriali subregionali alla luce del processo di "flessibilizzazione strisciante" della carta costituzionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 97; G. MARCHETTI, *Le autonomie locali fra Stato e regioni*, Giuffrè, Milano, 2004; T. GROPPI, *I rapporti dello Stato e delle regioni con gli enti locali nel nuovo titolo V*, www.issirfa.cnr.it, 2002.

¹⁷ L'applicazione dei limiti dei principi generali dell'ordinamento e di quelli fondamentali delle grandi riforme economico sociali riduce la portata della scelta di non estendere il sistema di rapporti regione/enti locali esistente nelle regioni differenziate alle altre, per le quali prevale la formula "municipalista", D. BORGONOVO RE, *Autonomie locali e specialità regionale*, in L. CHIEFFI (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004, 83. Si ricorda inoltre come la convivenza dei due sistemi sia assicurata dall'effettivo sviluppo di forme di collaborazione e come la Valle d'Aosta abbia delineato fin dal 1998 e aggiornato nel 2006 la disciplina del "sistema delle autonomie".

¹⁸ L'incerta distribuzione delle competenze legislative in materia di finanza locale, rileva M. BARBERO, *Un patto di stabilità interno su scale regionale? L'esperienza delle regioni a statuto speciale (e delle province autonome)*, in www.federalismi.it, 2004, 12, caratterizza anche la situazione delle regioni a statuto ordinario. Con la possibilità alternativa di impostare un sistema duale (F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002, 585; ID., *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN, (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Luiss Edizioni, Roma, 2003; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo articolo 119 Cost.*, in *Le regioni*, 2003, 1, 41); o, invece, l'assimilazione ad una competenza ripartita, più rispettosa della posizione degli enti locali (A. MUSUMECI, *Autonomia finanziaria, livelli di governo e finanziamento delle funzioni*, in E. BETTINELLI, F. RIGANO (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2004, 150). Con particolare riferimento alle regioni a statuto speciale, con maggior certezza si sviluppa il sistema duale, benché solo Valle d'Aosta e Trentino abbiano statutariamente competenza in tema di finanza locale (integrativo-attuativa nel primo caso, nell'altro concorrente), in quanto anche le altre dovrebbero beneficiare dell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001. In ogni caso tutte hanno competenza esclusiva nella più generale materia dell'ordinamento degli enti locali nonché maggior autonomia finanziaria complessiva. Ciò che appare confermato da interventi statali e in particolare dalle vicende relative al patto di stabilità interno, per il quale, sia in riferimento alle regioni a statuto speciale che ai loro enti locali si coinvolgono le regioni sulla base di intese nell'ambito delle procedure previste dagli statuti e dalle norme di attuazione. Si realizza così un "sistema di finanza regionale pariordinato e contrapposto al (ma coordinato col) sistema finanziario statale".

Si verifica all'interno delle discipline in considerazione l'azione in senso ascendente della sussidiarietà¹⁹ verticale (che comporta anche l'attrazione al legislatore statale della disciplina di dettaglio), in riferimento alle previste forme di controllo esterno riconducibili al coordinamento della finanza pubblica.

Occorre rilevare come già in diverse altre occasioni la Corte ha avvalorato un elevato livello di elasticità in riferimento alla mobilità sussidiaria nella materia del coordinamento della finanza pubblica. Infatti, innanzitutto essa non ritiene contrastante con il regime della competenza concorrente l'obbligo di comunicazione periodica di dati²⁰ per consentire il funzionamento di controlli di coordinamento, né le norme che rimettono allo Stato il potere di determinare standard tecnici per la rappresentazione e trasmissione dei dati. Ritiene inoltre la Corte, in base al carattere "finalistico" dell'azione di coordinamento, che "il coordinamento finanziario può richiedere per la sua stessa natura anche l'esercizio di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo, onde, attesa la specificità della materia, non può ritenersi preclusa alla legge statale la possibilità, nella materia medesima di prevedere e disciplinare tali poteri, anche in forza dell'art. 118, primo comma, della Costituzione"²¹. Di più, viene avallata l'attribuzione di potere regolamentare ministeriale benché si versi nell'ambito di una competenza concorrente²². In

¹⁹ G. PASTORI, *Principio di sussidiarietà e riparto delle funzioni amministrative*, in www.issirfa.cnr.it, sulla prospettiva della sussidiarietà nelle regioni a statuto speciale. G. RAZZANO, *La "reinterpretazione" della sussidiarietà nella recente Giurisprudenza costituzionale, con particolare riguardo alle novità introdotte dalla sent. n. 303/2003*, in www.federalismi.it, 2004; O. CHESSA, *La sussidiarietà verticale nel nuovo titolo V*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell'Italia federale*, Pisa, 2003, 173; ID. *La sussidiarietà (verticale) come "precetto di ottimizzazione" e come criterio ordinatore*, in *Diritto pubblico comparato*, 2002, 4, 1442; ID., *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto (nota a C. cost., sent. N. 6/2004)*, www.forumcostituzionale.it; A. GENTILINI, *Dalla sussidiarietà amministrativa alla sussidiarietà legislativa, a cavallo del principio di legalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 5, 2805

²⁰ Sentenze nn. 376 del 2003, 4 del 2004, 35, 64 e 417 del 2005.

²¹ Sentenza n. 376 del 2003. E il carattere finalistico della competenza "esige che a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia, ma altresì poteri puntuali, eventualmente necessari perché la finalità di coordinamento – che di per sé eccede inevitabilmente, in parte, le possibilità di intervento dei livelli territoriali substatali – possa essere concretamente realizzata". In tema anche le sentenze nn. 36 del 2004 e 353 del 2004. Per la prima, relativamente al compito attribuito al MEF di definire il prospetto delle informazioni da trasmettere in relazione agli incassi pagamenti e impegni, il decreto ministeriale non si deve considerare espressione di potestà regolamentare. Per la seconda, in ordine al patto di stabilità interno per le regioni a statuto speciale, e alla previsione nella legge n. 289 del 2002 che, finché non si raggiunga l'accordo, i flussi di cassa verso gli enti sono determinati con decreto del Ministro dell'economia, si afferma che "pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo non si può escludere che in pendenza delle trattative lo Stato possa imporre qualche limite analogo a quelli imposti dalla legge alle regioni ordinarie" e che il potere del Ministro non è un anomalo strumento di controllo della gestione finanziaria regionale perché non ha caratteristica di ampia discrezionalità.

²² Le argomentazioni giustificative della Corte consistono nell'accostamento alla materia di competenza concorrente di altra a competenza esclusiva statale nonché in una visione restrittiva del contenuto dell'intervento ministeriale. Nella sentenza n. 376 del 2003 ritiene la Corte, quanto alla previsione che spetti al Ministro l'adozione di scelte tecniche (ad un decreto, sentita la Conferenza, si demandano le norme per l'ammortamento di mutui e l'utilizzo di strumenti finanziari derivati), che non sia violato il sesto comma dell'art. 117 Cost. poiché il potere regolamentare concerne i poteri del Ministro, ovvero "è riferibile per il suo contenuto alla disciplina dei poteri rientranti nella competenza statale e legittimamente attribuiti al Ministro e pertanto non eccede i limiti entro i quali la potestà regolamentare può essere esplicata dallo Stato". Si veda anche la sentenza n. 285 del 2005. A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica*, cit., osserva come tale potestà di coordinamento in forma non legislativa non sia accettabile, tanto per il contrasto con l'art. 117, comma 6, Cost., quanto perché deteriore rispetto alla riserva di legge che caratterizzava il vecchio testo costituzionale. Per A. MORRONE, *La nuova "Costituzione finanziaria". La Corte costituzionale indica la via per attuare l'art. 119 Cost.*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 4080, sembra discendere la conseguenza che quando si è in presenza di competenze statali di carattere funzionale, ovvero di competenze statali espresse mediante etichette che traducono valori trasversali, sfuma il confine tra potestà esclusiva e potestà concorrente allo scopo di stabilire l'applicazione del sesto comma dell'art. 117 Cost.

aggiunta si ritiene che una “intesa debole” rappresenti garanzia procedimentale²³ sufficiente come modalità collaborativa legata a questi²⁴ meccanismi di mobilità.

La Corte costituzionale, nella decisione in esame (come avviene costantemente quando si occupa di questi temi), rileva la sussistenza di esigenze unitarie sottese alla mobilità, che insistono nel coordinamento della finanza pubblica e nel controllo della Corte dei conti, per quest’ultimo ricordando anche come in base all’art. 248 del Trattato CE il controllo comunitario negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo.

Trascura tuttavia i problemi di legittimità che possono sorgere dalla collocazione a livello regionale di attribuzioni di controllo in ordine alla gestione degli enti locali. E più in generale il tema della attribuzione di funzioni di controllo ai livelli di governo superiori, con le connesse esigenze collaborative.

5. Un ulteriore ordine di problemi attiene al tema della compatibilità con altre norme e con il quadro sistematico della Costituzione.

In precedenza la Corte costituzionale, esprimendosi in riferimento alle regioni a statuto ordinario, ha escluso²⁵ la permanenza dei controlli di legittimità sugli atti, ma affermato la persistente legittimità dei controlli interni nonché dell’attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti. Sussistono tuttavia posizioni discordanti²⁶ sulla portata degli effetti dell’abrogazione dei controlli previsti negli artt. 125 e 130 Cost. nei confronti degli statuti speciali²⁷.

Nella sentenza n. 267 ad essere indagati sono vari aspetti della natura soggettiva dei controlli, significativi agli effetti della valutazione di compatibilità.

In riferimento alla Corte dei conti, si ribadisce la sua costantemente affermata caratterizzazione come organo terzo. Ritiene infatti la Corte costituzionale che non si pone in discussione “il controllo sulla gestione delle risorse collettive, affidato alla Corte dei conti, in veste di organo terzo

²³ La visione procedimentale, per la quale la legge che interviene in sussidiarietà deve essere adottata attraverso strumenti di leale collaborazione o comunque debba prevedere adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni (sentenze nn. 303 del 2003 e n. 6 del 2006, sulla quale, in riferimento al tema della collaborazione, S. AGOSTA, *La Corte costituzionale dà finalmente la ... “scossa” alla materia delle intese tra Stato e regioni?* in www.forumcostituzionale.it), si rafforza per la carenza di strumenti “a regime” nella sentenza n. 242 del 2005, in cui si afferma che “ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbano essere previsti adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative”. Ma si attenua o recede di fronte ad argomentazioni giustificative identiche a quelle utilizzate in ordine alla previsione di regolamenti statali: per la sentenza n. 285 del 2005, nella chiamata in sussidiarietà la necessità dell’intesa è esclusa per la disciplina affidata ad un decreto ministeriale in considerazione da un lato del suo contenuto meramente tecnico e dall’altro della sua prevalente inerenza alla materia dell’ordinamento civile.

²⁴ Osserva A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica*, cit., che lo Stato si intesta funzioni ma senza richiamo alla sentenza n. 303 del 2003 ed ai meccanismi collaborativi da questa richiesti, ritenendo così legittimo il solo parere sul decreto con ciò avvalorando la lettura che vede nell’art. 118 un elemento di flessibilità dell’intero sistema. G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell’Unione economica e monetaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 7, sottolinea la valenza estensiva attribuita dalla Corte al coordinamento della finanza pubblica in occasione della sentenza n. 4 del 2004, relativa ad un caso nel quale al Ministero spettano funzioni amministrative di controllo, in ordine alle quali la Corte non si pone nemmeno il problema del procedimento (audizione, intesa).

²⁵ Sentenza n. 64 del 2005, per la quale “con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali devono ritenersi espunti dal nostro ordinamento”.

²⁶ Quanto al tema dei controlli sugli enti locali presenti negli statuti, si pone l’alternativa per cui o sarà carattere della specialità il loro mantenimento oppure invece la caduta potrà assurgere a principio generale dell’ordinamento giuridico. Per A. D’ATENA, *Le regioni speciali ed i “loro” enti locali, dopo la riforma del titolo V*, in www.issirfa.cnr.it, 2003, la persistenza dei controlli sugli atti degli enti locali non risulta temperata da correttivi in quanto non sembra sostenibile che l’eliminazione connoti costitutivamente l’autonomia locale. La strada maestra resta quella della revisione degli statuti. A. RUGGERI, *La specialità regionale in bilico*, cit., invece riterrebbe di dover procedere con queste argomentazioni: rimozione nelle regioni comuni, qualifica di maggior favore, conseguente uscita di scena nelle regioni a statuto speciale, come è in effetti avvenuto.

²⁷ Anche quello valdostano prevede una competenza concorrente per i controlli sugli atti degli enti locali all’art. 43, controlli soppressi con legge regionale n. 3 del 2003, “Soppressione della Commissione regionale di controllo sugli atti degli enti locali”.

(sentenza n. 64 del 2005) a servizio dello “Stato-comunità” (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva”. Si argomenta²⁸ quindi *a contrario*, che “se rientra nei limiti della competenza statale la previsione di ingerenza nell’attività di regioni ed enti locali esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione devono considerarsi legittimi controlli di un organo terzo”.

Non risultano tuttavia chiari i requisiti necessari per poter definire un organo come comunitario. Al riguardo si può ritenere²⁹ che sarebbe necessario un concorso paritario dei soggetti della Repubblica alla sua costituzione e alla fissazione delle sue regole di funzionamento. Ma diversamente invece si osserva³⁰ che tale distinzione, basata sull’organo e sulle modalità del controllo, non consentirebbe di diversificare i controlli a favore dello Stato persona e che la distinzione va invece costruita in base anche all’interesse oggettivo sottostante allo svolgimento del controllo in relazione al valore tutelato.

Avvalorata l’esigenza di indipendenza e terzietà quando si interviene nel rapporto tra enti autonomi, per quanto riguarda la configurazione soggettiva del controllo, la Corte costituzionale non affronta però le perplessità che possono sollevarsi sul configurarsi dell’Autorità di vigilanza come organo di controllo esterno per gli enti locali, e della relativa contestazione erariale in ordine alla conseguente violazione dell’art. 114. L’Autorità infatti, come la stessa Corte rileva, non è dotata di garanzia costituzionale di indipendenza, e tuttavia, come sottolinea la Regione, è caratterizzata da autonomia e indipendenza e svolge un controllo di natura collaborativa.

Né viene rivolta attenzione all’aspetto oggettivo dei controlli, che, oltre che riguardo alla individuazione dell’ambito materiale di operatività della relativa disciplina, si presenta rilevante anche nella valutazione della compatibilità con il quadro costituzionale. Al riguardo si può richiamare quanto affermato altrove dalla stessa Corte, ovvero che “naturalmente i poteri in questione devono essere configurati in modo consono all’esistenza di sfere di autonomia costituzionalmente garantite rispetto a cui l’azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell’attività degli enti autonomi”³¹ e l’osservazione³² che nella sentenza in esame i controlli esterni risultano finalizzati a garantire il rispetto dell’equilibrio “di sistema” per finalità comuni.

6. In conclusione si può ritenere che la sentenza n. 267 del 2006 rappresenti un passo importante nel chiarire la posizione ed il ruolo del controllo della Corte dei conti nel coordinamento della finanza pubblica e l’autonoma disciplina dei controlli interni, ma che il “sistema” dei controlli sia tuttora in attesa di organica (ri)costruzione e come ne vadano “riscoperti i diversi livelli, ruoli e finalità”³³. E va evitato un proliferare disorganico in contrasto con il principio del buon andamento.

²⁸ Neppure nella richiamata sentenza n. 64 del 2005 viene tuttavia in questione il pur rilevante tema dell’intervento degli organi centrali che costituiscono l’altra faccia dell’argomentazione *a contrario*. Rileva G. DELLA CANANEA, *Autonomie e responsabilità nell’articolo 119 della Costituzione*, in *Lavoro nelle p. a.*, 2002, suppl. al n. 1, 79, che al momento la Corte non dà rilievo alla diversa finalizzazione, pur nell’ambito del coordinamento della finanza pubblica, dei controlli che vengono esercitati rispettivamente dal Governo e dalla Corte dei conti sull’equilibrio finanziario delle regioni e degli enti locali. In realtà, se è vero che la responsabilità dei disavanzi pubblici compresi quelli delle regioni e degli enti locali è posta dall’Unione europea a carico dei governi nazionali “questo giustifica semmai la titolarità del potere sostitutivo in capo allo Stato, non l’espletamento di controlli, che meglio si addicono a un’istituzione terza”.

²⁹ Così F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo*, cit.

³⁰ BRANCASI, *Il controllo finanziario e contabile*, cit. Cosicché è controllo svolto al servizio dello Stato-Comunità quello rivolto ad assicurare il rispetto di norme di garanzia. E un controllo sul rispetto di norme di garanzia non può che essere attribuito alla Corte dei conti (così in particolare i controlli contabili relativi alla veridicità e correttezza dei conti). Invece i controlli sull’osservanza di norme di indirizzo vengono svolti dalla Corte nell’interesse dello Stato persona e delle stesse regioni (che attraverso la loro potestà legislativa di coordinamento della finanza pubblica sono in grado di stabilire anch’esse regole agli enti locali). Ma anche a servizio dello Stato-persona possono essere svolti controlli dalla Corte, che assicura imparzialità e indipendenza nei confronti di tutti gli enti (ciò che l’Autorità non assicura in misura uguale rispetto a tutti gli enti locali).

³¹ Sentenza n. 417 del 2005.

³² G. D’AURIA, *Principi*, cit.

Si tratta di esigenze da sviluppare in connessione con quelle di definizione, innanzitutto legislativa e in positivo, dei principi del coordinamento della finanza pubblica attraverso adeguate forme di collaborazione, la cui esigenza si accentua nella incompiutezza della riforma costituzionale e in presenza di elevata elasticità nel riparto di materie e funzioni.

³³ Così C. CHIAPPINELLI, *Corte costituzionale*, cit. Di recente sul tema, oltre al già ricordato scritto di F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo*, cit., C. PINELLI, *Quali controlli sugli enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, 165, in *Le regioni*, 2005, 1-2,; F. STADERINI, *La Corte dei conti e gli enti locali*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2005, 4, 221; nonché gli Atti del 52° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-22-23 settembre 2006, sul tema *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in www.provincia.lecco.it, in ordine ai quali si sottolineano le considerazioni che occorre superare la scarsa considerazione dei controlli contabili; definire relazioni organizzative tra controlli esterni ed interni; nonché i necessari raccordi con le amministrazioni controllate.