

CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI E CONTROLLI REGIONALI: AUTONOMIA E DISTINZIONE NELLA SENTENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE N. 60/2013*

di

Daniela Morgante
(Magistrato della Corte dei conti)

1 maggio 2013

Sommario: 1. La pronuncia in commento e la sua collocazione. 2. I contenuti della sentenza n. 60/2013. 3. La giuridicizzazione del controllo sulla gestione della Corte dei conti. 4. Implicazioni e prospettive: il possibile superamento della sentenza n. 37/2011.

1. La pronuncia in commento e la sua collocazione

Da qualche tempo la Corte costituzionale ci sta abituando a un rinnovato approccio al diritto costituzionale della contabilità e della finanza pubblica, improntato a un elevato livello di approfondimento delle complesse technicalità sottostanti alle questioni giuridiche trattate, quale prezioso sostrato conoscitivo che ha consentito alla Corte, più volte oramai, di orientarsi verso soluzioni che, ben lungi dall'essere astratte affermazioni di principio, sono sempre più congrue e pertinenti alle tematiche affrontate e quanto mai calate nella reale sostanza dei problemi ⁽¹⁾.

Così è anche per la recentissima sentenza 26 marzo - 5 aprile 2013, n. 60, resa nel giudizio per conflitto di attribuzione proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano in merito alla

* Contributo valutato dalla Direzione.

⁽¹⁾ Si veda ad esempio, per una rassegna degli orientamenti inerenti al principio di copertura finanziaria ex art. 81 Cost. D. MORGANTE, *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi n. 17/2012.

deliberazione della Corte dei conti - Sezione di controllo per il Trentino-Alto Adige - Sede di Bolzano del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, recante “*L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012*”, impugnata in relazione al suo asserito contrasto con lo Statuto speciale TAA e la relativa normativa attuativa ⁽²⁾.

Si analizzeranno di seguito i contenuti di tale pronuncia, che segna, per più versi, un sensibile mutamento di corso negli orientamenti della Consulta in merito alla natura delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Se ne porranno in luce anche i rapporti con la recente costituzionalizzazione del principio di pareggio di bilancio e con gli interventi normativi che, quali quelli contenuti nel d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, hanno da ultimo apportato incisive modifiche ai contenuti, e conseguentemente alla natura, delle funzioni di controllo della Corte dei conti, prospettandone le possibili implicazioni.

2. I contenuti della sentenza n. 60/2013

Come già accennato, il conflitto di attribuzioni oggetto della pronuncia in commento verteva sulla delibera della Sezione di controllo della Corte dei conti di Bolzano n. 4/2011/INPR, di approvazione del programma dei controlli per il 2012, con particolare riferimento alla previsione di «accertamenti interni sulla sana gestione finanziaria della Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano» e dei «comuni con popolazione superiore ai 7.000 abitanti» ⁽³⁾.

Lamentava la Provincia la violazione, ad opera dell’avversata deliberazione della Magistratura contabile, delle proprie speciali ed esclusive prerogative costituzionali statutarie in punto di poteri di controllo funzionali all’attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e degli altri enti ed organismi (enti strumentali, aziende sanitarie, camere di commercio

⁽²⁾ Il conflitto di attribuzioni è stato sollevato in riferimento, più nel dettaglio, all’articolo 79, terzo comma, del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), all’articolo 6, comma 3-bis, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige per l’istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano*), e all’articolo 4, comma 1, del d.lg. 16 marzo 1992, n. 266 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*).

⁽³⁾ I suddetti controlli avevano, tra l’altro, ad oggetto l’accertamento: della realizzazione dei piani e programmi adottati in sede normativa e amministrativa; del funzionamento dei controlli interni; della conformità dell’azione amministrativa alla disciplina finanziario-contabile e ai parametri della legittimità e sana gestione finanziaria, valutandone i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità, anche alla luce delle norme metodologiche e di controllo pubblicate dall’Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e dei criteri guida comunitari di attuazione delle norme di controllo INTOSAI (1988).

e altri enti a ordinamento e finanziamento regionale o provinciale) espressamente riservate all'amministrazione provinciale dall'art. 79, comma 3, Stat. Spec. ⁽⁴⁾. Ne deduceva che la Corte dei conti avrebbe unicamente la funzione di effettuare una valutazione “a valle” delle risultanze trasmesse dalla Provincia inerenti agli esiti dei controlli dalla stessa effettuati, senza poter avviare in modo diretto ed immediato propri autonomi procedimenti di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie.

Lamentava anche la violazione dell'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (*Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento*), che preclude alla legge “nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome” di “attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione”. Osservava poi che l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 non consente l'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Province autonome di Trento e di Bolzano se non per «le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dallo statuto

⁽⁴⁾ Richiamava in proposito la Provincia di Bolzano la specialità del quadro normativo inerente all'assetto dei propri rapporti finanziari con lo Stato, ulteriormente differenziato – a seguito dell'Accordo di Milano, sottoscritto il 30 novembre 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la Semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano – dalle conseguenti modifiche statutarie apportate dall'art. 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), in relazione all'art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia. Detta disposizione statutaria, come modificata, quanto al “concorso agli obiettivi di finanza pubblica”, nell'escludere per la Regione e le due Province autonome l'applicabilità della relativa disciplina prevista per gli altri enti territoriali, prevede che le stesse “concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno ...” e che “Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria”. E' inoltre stabilito che “Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

Tra le norme di attuazione statutaria, modificate in coerenza con le richiamate modifiche del Titolo VI dello Statuto, l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, introdotto dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti*) dispone che «in attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

speciale (c.d. “clausola di maggior favore”; C. cost., sent. n. 145 del 2005, n. 314, n. 103 e n. 48 del 2003, e n. 408 del 2002, ord. n. 377 del 2002). Ne deduceva che lo Stato non potrebbe invocare le proprie prerogative connesse alla materia di potestà concorrente «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» al fine di legittimare il controllo successivo sulla gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie della Provincia autonoma da parte della sezione regionale della Corte dei conti, atteso che l’art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 e l’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall’art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti*) costituirebbero concreta applicazione delle «*modalità di coordinamento della finanza pubblica*» concordate tra lo Stato e le Province autonome ai sensi degli articoli 104 e 107 dello statuto di autonomia. Richiamava al riguardo le sentenze della Corte costituzionale n. 323 del 2011, n. 287 e n. 263 del 2005 e n. 520 del 2000, con le quali è stata tra l’altro riconosciuta l’integrazione del parametro del giudizio di costituzionalità anche ad opera delle norme di modifica o integrazione del Titolo VI dello statuto speciale adottate con legge ordinaria secondo lo speciale procedimento previsto dall’art. 104 dello statuto stesso, nonché con le norme di attuazione statutaria.

Riconosceva la Corte costituzionale l’integrale infondatezza del ricorso con riferimento: 1) sia alle censure basate sull’assunto che lo Stato - e, per esso, la Corte dei conti – sarebbe titolare di funzioni di controllo soltanto di secondo grado e nel caso avrebbe avvocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all’amministrazione provinciale e asseritamente precluse sino all’espletamento di dette funzioni; 2) sia alle doglianze inerenti all’asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia del «*coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*» garantite dagli invocati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della “clausola di maggior favore” di cui all’art. 10 l. cost. n. 3/2001.

Quanto al primo ordine di censure, con riguardo all’invocata lesione dell’art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, osserva la Corte che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «*gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo*» non risponde più a una esclusiva della Provincia, ma è oramai sancita, sia pure in termini facoltizzanti, dall’art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (*Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria*), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità

degli enti territoriali. Ad ogni modo, detta previsione, attenendo alla definizione dei contenuti dei vincoli finanziari, “*non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli obiettivi complessivi di finanza pubblica*”, che si collocano sul piano del riscontro successivo ad opera di un organo terzo, e dunque su un piano distinto e autonomo rispetto a quello rappresentato dai vincoli sostanziali e finanziari sottostanti, che costituiscono invece l’oggetto dell’attività di controllo. In altri termini «*l’accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale*» (e oramai anche di quelle a statuto ordinario) (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statutari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano (ma trattasi di principio generale, valevole per tutte le Regioni, sia a statuto speciale che, a fortiori, a statuto ordinario) concordano con il Ministro dell’economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza” (sent. n. 60/2013). In buona sostanza, dice la Consulta, gli obiettivi di concorso delle autonomie territoriali agli equilibri della finanza pubblica complessiva possono essere anche concordati, come del resto è auspicabile che sia, essendo la sostanziale condivisione dell’obiettivo da parte dei diversi livelli di governo del territorio chiamati a realizzarlo un elemento fondamentale per l’effettività, lealtà ed efficacia del loro apporto collaborativo ⁽⁵⁾. La fissazione concordata dell’obiettivo, quale possibile modalità di determinazione del contributo all’equilibrio finanziario di sistema del singolo ente territoriale, non incide peraltro sulla spettanza delle funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli territoriali e di quelli che ad essi fanno capo dal punto di vista ordinamentale e finanziario (per l’appunto aziende sanitarie, etc.) e non vale ex se a traslarla dalla Corte dei conti alla Provincia in modo esclusivo.

La Corte riporta quindi, con coerenza logica ancor prima che giuridica, il percorso argomentativo nel suo corretto sentiero, sentiero che non può muovere, come erroneamente fatto dalla Provincia ricorrente, dal richiamo della disciplina della fissazione del contributo

⁽⁵⁾ In argomento F. GASTALDI, L. GIURIATO, *Il Patto di stabilità interno: l’esperienza italiana e il confronto con i paesi dell’Unione monetaria europea*.

delle autonomie alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica generale, proprio in quanto la questione di costituzionalità non verte sulla detta disciplina, inerendo invece alla spettanza (alla Corte dei conti ovvero alla sola amministrazione provinciale) delle funzioni di controllo sul raggiungimento di detti obiettivi. Dunque, il punto di partenza del ragionamento giuridico non può che essere, come correttamente rettificato dalla Corte costituzionale, quello della disciplina, per l'appunto, delle funzioni di controllo.

Così corretta la prospettiva di impostazione e di analisi delle tematiche in questione, il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale segue in modo assolutamente consequenziale. Muove il Giudice delle Leggi dalla considerazione della natura della delibera avversata, di atto di esercizio del controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria (sia pur in via preliminare e programmatica, trattandosi per l'appunto della delibera di fissazione del programma di controllo), e dunque del suo ambito soggettivo e oggettivo e dei relativi criteri di successivo svolgimento. Tale tipologia di controllo trova la sua disciplina anzitutto nell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (*Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*), che lo prevede con riferimento al complesso delle amministrazioni pubbliche, in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, quale “*volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione*”. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata poi espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), “*ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea*”. Successivamente, sugli enti locali e del Servizio sanitario nazionale - ai quali si riferivano le censure della Provincia ricorrente - l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida dalla Corte stessa (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Evidenzia quindi la Corte costituzionale come le richiamate disposizioni abbiano “*esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale*”.

Da ultimo, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), recentemente introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali ...*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha rafforzato i detti controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, passando dall'originario modello di controllo "collaborativo" a un modello di controllo dotato *ex lege* di vera e propria efficacia inibitoria, che si estrinseca – in caso di esito sfavorevole e di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – nella preclusione operativa dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria ⁽⁶⁾.

Noto e consolidato è l'orientamento della Corte costituzionale circa la piena compatibilità del suddetto controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali nonché di quelli del SSN esercitato dalla Corte dei conti con l'autonomia riconosciuta dal Titolo V della Costituzione ai livelli di governo del territorio ivi garantiti. Ha ripetutamente chiarito la Corte che detto controllo "*è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, 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 collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007)*".

Di particolare rilievo le considerazioni inerenti alle caratteristiche del controllo in questione, in ordine alle quali la sentenza n. 60/2013 sviluppa ulteriormente argomenti già enucleati in precedenti pronunce. In particolare, si afferma che il controllo obbligatorio sui bilanci degli

⁽⁶⁾ D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013.

enti locali e degli enti del SSN di cui all'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 *“si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (sent. n. 60/2013). Detto controllo è intestato alla Corte dei conti, quale *“organo dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995) al quale, in considerazione della sua “specializzazione nella materia della contabilità pubblica”, la Costituzione assegna “il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l’unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell’amministrazione controllata, il «riesame» (sentenza n. 179 del 2007) diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile”* (sent. n. 198/2012). Una tipologia di controllo che è dunque *“ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa”* (sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutari e delle norme di attuazione.

Dunque – e qui una delle affermazioni più importanti e potenzialmente foriera di ulteriori possibili sviluppi - non un controllo di legittimità consistente nell'apprezzamento *a posteriori* – per l'appunto, in una *“prospettiva statica”* – della conformità a legge di un atto già adottato per quanto ancora in una fase in cui la relativa efficacia è destinata a integrarsi a seguito dell'esito positivo del controllo, ma nemmeno un controllo meramente gestionale, basato su parametri metagiuridici e di matrice aziendalistica ed empirica: si tratta, invece, di un *tertium genus* rappresentato da un *“sindacato di legalità e regolarità”*, che ha in comune con il controllo di legittimità il riferimento a parametri di natura sostanzialmente normativa, tali essendo quelli, pur se di matrice finanziaria e contabile, che sono comunque regole che si impongono all'agire dell'operatore e che, del resto, integrano quella branca del diritto data dalla contabilità pubblica; differenziandosi peraltro dal controllo di legittimità per la sua prospettiva per l'appunto *“dinamica”*, finalizzata non alla integrazione *a posteriori* dell'efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della *“legalità/regolarità”* (quale conformità alle regole contabili e finanziarie) di una complessiva gestione articolatasi (o destinata ad articolarsi nel caso del controllo sui bilanci preventivi) lungo un determinato arco temporale (di regola annuale) allo scopo (*“dinamico”*) della eventuale adozione di *“misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”* (sent. n. 60/2013) nonché delle regole finanziarie e contabili eventualmente violate.

Ne ricava la Consulta, quanto alla specifica impugnativa all'esame, *“che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione ... alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria”* (sent. n. 60/2013). Dunque, assoluta distinzione tra i controlli della Corte dei conti e quelli intestati all'amministrazione provinciale dallo Statuto speciale e dalla relativa normativa attuativa, stante la integrale separatezza e reciproca autonomia delle rispettive fonti normative istitutive e disciplinanti nonché della rispettiva *ratio* e collocazione istituzionale.

Precisa in proposito la Corte costituzionale che *“Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere “collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale”*. I controlli previsti dalla normativa statutaria e speciale e quelli attribuiti alla Corte dei conti dalla legislazione statale richiamata hanno natura, contenuti e finalità diverse. *“Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, ha istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa (intestato alla*

Provincia autonoma), *almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti*” (sent. n. 60/2013).

La Consulta si spinge dunque ancora oltre, rispetto alla precedente richiamata giurisprudenza, nella valorizzazione della ricordata “*prospettiva dinamica*” dei controlli finanziari della Corte dei conti che, pur avendo a oggetto la gestione e pur quando successivi rispetto a essa, sono connotati da una intrinseca e coesenziale prodromicità alla adozione delle misure correttive finalizzate alla salvaguardia degli equilibri finanziari riguardati secondo un approccio prospettico-evolutivo, oggi più che mai, dopo l’esplicito riferimento al canone della “*sostenibilità finanziaria*” formulato dal d.l.n.174/2012, non limitato all’esercizio in questione, ma rivolto anche a tutti quegli esercizi futuri sui cui equilibri le odierne irregolarità gestionali possono avere impatto. Ciò in linea con l’incisivo rafforzamento che la detta “*prospettiva dinamica*” dei controlli della Magistratura contabile ha tratto dai più recenti interventi legislativi che, come detto, hanno via via “armato” il controllo “collaborativo” di conseguenze *ex lege* di natura cogente, inibitoria ovvero sanzionatoria, a tutela degli equilibri finanziari prospettici, più pervasivamente assicurati dal rinnovato significato “dinamico” assunto dal principio di “*copertura finanziaria*”, oramai stabilmente affiancato da quello della “*sostenibilità finanziaria*” (d.l.n. 174/2012 conv. dalla l. n. 213/2012), quale più pregnante risvolto attuativo del neo-costituzionalizzato principio del pareggio di bilancio e del correlato divieto di indebitamento, che sono oramai da valutarsi non più in termini meramente statici e algebrici, riferiti al singolo bilancio interessato, bensì in una ben più lungimirante ed estesa visione prospettico-evolutiva che tenga conto dell’impatto delle eventuali irregolarità che inficiano il singolo esercizio sugli equilibri finanziari anche degli esercizi a venire ⁽⁷⁾.

Per quanto il suddetto *jus superveniens* abbia determinato sensibili limitazioni dell’autonomia degli enti territoriali – che peraltro non erano state oggetto di impugnazione nel giudizio in questione – ne anticipa la Consulta la non irragionevolezza “*in forza del diverso interesse* (rispetto a quello invece perseguito dalle norme statutarie speciali) *alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli* (intestati alle Sezioni regionali della Corte dei conti) *in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i*

⁽⁷⁾ D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L’accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013; ID., *Il principio di copertura finanziaria nella recente giurisprudenza costituzionale*, Federalismi n. 17/2012; ID., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, Federalismi n. 14/2012.

parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto”. Anzi, afferma il Giudice delle Leggi, la differenziazione “quanto a parametro e finalità perseguite” dei controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma si giustifica “a fortiori *alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all’amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.*

In definitiva, afferma la Corte, le norme statutarie e quelle di relativa attuazione, nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza costituzionale “*non consentono di ricondurre in via esclusiva all’amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l’altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all’amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988)*”. E’ stata, ancora, più volte ribadita “*la distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa*” (sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Così come è stato ripetutamente ed espressamente affermato “*– anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale*” (sent. n. 179 del 2007, n. 267 del 2006, n. 29 del 1995).

In tale prospettiva si è escluso che il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, invocato dalla Provincia autonoma ricorrente, possa essere desunto dalle sentenze n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, trattandosi di precedenti inconferenti in quanto inerenti a poteri effettivamente sovrapponibili ai poteri di vigilanza attribuiti all’amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997, concernente poteri ministeriali di ispezione sulle USL sulla base della disciplina dettata dall’art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 - *Nuove disposizioni sull’amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato* - e dall’articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 - *Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato*. Poteri ispettivi e di spettanza ministeriale, dunque attribuzioni di natura amministrativa e

spettanti a un organo statale, facente parte dell'apparato dello Stato-persona ed esercitati nell'interesse di tale persona, come tali incompatibili con l'autonomia riconosciuta alla provincia autonoma.

La detta incompatibilità non può, invece, concernere la *“funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti”*, che *“si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea”*. Giova anche sottolineare il profilo soggettivo, inerente all'essere dette funzioni di controllo esercitate non da un organo dello Stato-apparato, bensì da una Magistratura che è anzi soggetta soltanto alla legge e munita di specifica garanzia costituzionale di *“indipendenza”* dal Governo e dunque dallo Stato-persona (art. 100, comma 3, Cost.) e che costituisce quindi un custode neutrale e imparziale degli interessi obiettivi dello Stato-comunità (sent. n. 29/1995, 179/2007), oltre che del rispetto della legge e delle regole finanziarie e contabili.

Le argomentazioni sopra esposte conducono poi, quale logico sviluppo, la Corte a motivare l'infondatezza delle censure inerenti all'asserita lesione delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». In proposito, ricorda la Consulta che l'esposto *“controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria”* è stato ripetutamente riconosciuto *“estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008)”*. In tal senso si è già detto che *“le norme sopra menzionate – e, in particolare l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 ... concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale”*.

Se ne ricava, ancora, l'infondatezza dell'asserito divieto, invocato dalla ricorrente Provincia autonoma, per l'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti. In tale senso viene ribadito che, alla luce del quadro normativo già delineato dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, *“il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995)”*. Si riafferma nuovamente il concetto di fondo canonizzato dalla sent. n. 60/2013, che costituisce coerente sviluppo degli orientamenti già consolidati, cioè quello della *“collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. E' su tale distinzione che poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria”*.

Né può trascurarsi che la stessa *“assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con*

l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

3. La giuridicizzazione del controllo sulla gestione della Corte dei conti

Il percorso argomentativo seguito dalla Corte costituzionale - ineccepibile sia sotto il profilo logico che sotto quello giuridico - appare pregno di ulteriori implicazioni e sviluppi. Segnatamente, colpisce l'enfasi posta sulla natura delle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria e sui bilanci, quale *“volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione... ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica ... e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea”* (sent. n. 60/2013). Un controllo dunque non più di matrice empirica, gestionale, metagiuridica, bensì oramai sempre più ancorato a puntuali parametri e vincoli normativi, quali quelli finanziari dettati in sede europea e declinati nelle altrettanto puntuali prescrizioni in cui si articola il Patto di Stabilità Interno ⁽⁸⁾. Non più un controllo interno sulla gestione di impostazione aziendalistica - e qui la differenza e non sovrapponibilità rispetto ai controlli intestati alla Provincia autonoma – bensì un riscontro esterno di *compliance* rispetto agli specifici parametri – che presentano tutti i requisiti di generalità e astrattezza caratteristici delle norme giuridiche – sia di matrice europea (es. Patto di Stabilità e Crescita, Fiscal Compact) che di fonte interna (es. Patto di Stabilità Interno; l. cost. n. 1/2012 e legge rinforzata n. 243/2012 recanti i vincoli in tema di pareggio di bilancio; vincoli, obblighi, limiti via via previsti dalle leggi finanziarie e di stabilità).

La pronuncia coglie dunque nel segno, sintetizzando nella espressione *“controllo sulla legittimità e regolarità della gestione”* numerosi anni densi di interventi legislativi puntuali che hanno via via canonizzato e canalizzato la gestione amministrativa pubblica in regole, vincoli, limiti specifici, non meramente finanziari, ma anche operativi. In tale prospettiva, i principi di imparzialità e buon andamento si sono sempre più fusi e trasfusi nel principio di

⁽⁸⁾ Sulle caratteristiche e tipologie dei controlli intestati alla Corte dei conti: U. ALLEGRETTI, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti n. 1/2103, www.rivistaaic.it; S. ANTONIAZZI, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali*, Research paper Centro Studi sul Federalismo, www.csfederalismo.it; A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, 995-1076, Giuffrè, 2008; C. CHIAPPINELLI, *Il principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, 2008, 541 ss.; F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, Riv. C. conti, 2003, f. 2, 313; T. TESSARO, *Il controllo della corte dei conti sugli enti locali alla luce del federalismo fiscale*, www.leggioggi.it.

legalità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), essendo stati i canoni dell'economicità, efficacia, efficienza della gestione declinati dal Legislatore – anche al fine di arginare il malcostume politico e amministrativo - in prescrizioni sempre più puntuali, di osservanza obiettivamente e incontrovertibilmente riscontrabile sulla base di un'attività di accertamento che sempre meno necessita del ricorso a parametri metagiuridici, avendo per molti versi il Legislatore circoscritto *a priori* le scelte gestionali dell'Amministrazione canonizzandole in vere e proprie norme giuridiche ovvero in specifici vincoli operativi, gestionali, finanziari.

Innumerevoli e giammai esaustivi gli esempi che possono citarsi in tal senso che, in base all'estensione riconosciuta dalla Corte costituzionale al “*coordinamento della finanza pubblica*” e alla necessità di rispettare i vincoli derivanti dagli obblighi assunti in sede internazionale ed europea, canonizzati da ultimo nel principio costituzionale del pareggio di bilancio, riguardano oramai aspetti della gestione vieppiù pervasivi e diffusi, sia delle amministrazioni statali che di quelle territoriali, spingendosi addirittura alla disciplina dei rapporti con i terzi, ad esempio di quelli contrattuali, e alla previsione di specifiche responsabilità (sovente disciplinare, dirigenziale, amministrativa). Si pensi in tal senso alle disposizioni in tema di risparmio energetico ⁽⁹⁾ o di centralizzazione degli acquisti ⁽¹⁰⁾ o di

⁽⁹⁾ In base all'art. 48 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, le pubbliche amministrazioni, diverse da quelle centrali, adottano misure di contenimento delle spese per l'approvvigionamento di combustibile per riscaldamento e per l'energia elettrica in modo tale da conseguire risparmi in linea con quelli che devono conseguire le amministrazioni centrali tenute ad effettuare i suddetti approvvigionamenti mediante le convenzioni CONSIP o comunque a prezzi inferiori o uguali a quelli praticati da CONSIP. Ad ogni modo, l'art. 1, comma 7, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, lasciando fermo quanto previsto all'art. 1, commi 449 e 450, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e all'art. 2, comma 574, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, vincola le amministrazioni pubbliche e le società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, a totale partecipazione pubblica diretta o indiretta, relativamente alle categorie merceologiche energia elettrica, gas, carburanti rete e carburanti extra-rete, combustibili per riscaldamento, telefonia fissa e telefonia mobile, ad approvvigionarsi attraverso le convenzioni o gli accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali di riferimento costituite ai sensi dell'articolo 1, comma 455, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ovvero ad esperire proprie autonome procedure nel rispetto della normativa vigente, utilizzando i sistemi telematici di negoziazione sul mercato elettronico e sul sistema dinamico di acquisizione messi a disposizione dai soggetti sopra indicati. È fatta salva la possibilità di procedere ad affidamenti, nelle indicate categorie merceologiche, anche al di fuori delle predette modalità, a condizione che gli stessi conseguano ad approvvigionamenti da altre centrali di committenza o a procedure di evidenza pubblica, e prevedano corrispettivi inferiori a quelli indicati nelle convenzioni e accordi quadro messi a disposizione da Consip S.p.A. e dalle centrali di committenza regionali. In tali casi i contratti dovranno comunque essere sottoposti a condizione risolutiva con possibilità per il contraente di adeguamento ai predetti corrispettivi nel caso di intervenuta disponibilità di convenzioni Consip e delle centrali di committenza regionali che prevedano condizioni di maggior vantaggio economico. La mancata osservanza delle disposizioni del presente comma rileva ai fini della responsabilità disciplinare e per danno erariale.

⁽¹⁰⁾ Art. 1, commi 449, 455 e 456, della legge 27.12.2006, n. 296; art. 3, comma 15, della legge 24.12.2007, n. 244; art. 11, comma 6, del decreto legge 06.07.2011, n. 98, convertito dalla legge 15.07.2011, n. 111. In base a tale *corpus* normativo, in buona sostanza, gli acquisiti centralizzati sono oramai obbligatori per le amministrazioni statali, mentre le restanti PPAA di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 possono ricorrere alle convenzioni e ne utilizzano comunque i parametri di prezzo-qualità come

società a partecipazione pubblica ⁽¹¹⁾ o di spese di personale ⁽¹²⁾ o per l'acquisto e gestione di determinati beni ⁽¹³⁾ o per organi collegiali e altri organismi ⁽¹⁴⁾ o per collaborazioni e

limiti massimi per la stipulazione dei contratti (DM 17 febbraio 2009). Ai sensi dell'art. 11, comma 6, D.L. n. 98/2011, ove non si ricorra alle convenzioni di cui all'articolo 1, comma 449, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, gli atti e i contratti posti in essere in violazione delle disposizioni sui parametri contenute nell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488 sono nulli, costituiscono illecito disciplinare e determinano responsabilità erariale.

⁽¹¹⁾ L'art. 4, comma 1, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 prevede che nei confronti delle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, si procede, alternativamente: a) allo scioglimento della società entro il 31 dicembre 2013; b) all'alienazione, con procedure di evidenza pubblica, dell'intera partecipazione detenuta dalla amministrazione controllante entro il 30 giugno 2013 ed alla contestuale assegnazione del servizio per cinque anni, non rinnovabili, a decorrere dal 1° gennaio 2014. Specifiche prescrizioni sono dettate altresì con riferimento al bando di gara, che considera, tra gli elementi rilevanti di valutazione dell'offerta, l'adozione di strumenti di tutela dei livelli di occupazione.

⁽¹²⁾ L'art. 3, comma 102, della legge n. 244/2007, come modificato da ultimo dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, 66, commi 13 bis e 14, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133/2008, introdotto dall'articolo 14, comma 3, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 stabilisce tetti al turn-over del personale in termini di limiti percentuali rispetto al personale cessato e alla entità della spesa degli anni precedenti.

L'art. 5, comma 8, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95 cit. prescrive la fruizione obbligatoria delle ferie, riposi, permessi spettanti al personale pubblico, con divieto di corresponsione di trattamenti economici sostitutivi.

L'art. 9 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 prevede tetti quantitativi al trattamento economico dei pubblici dipendenti e ai relativi adeguamenti, oltre a limiti al ricorso a forme contrattuali diverse dal tempo indeterminato; è inoltre posto a carico delle società non quotate, inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi del comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, controllate direttamente o indirettamente dalle amministrazioni pubbliche, l'obbligo di adeguare le loro politiche assunzionali alle disposizioni recate dall'art. 9 medesimo; previsione rafforzata dall'art. 4, comma 9, 10 e 11 del decreto legge n. 95 del 2012, che estende alle società controllate direttamente o indirettamente dalle pubbliche amministrazioni, che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato, tutte le disposizioni limitative delle assunzioni previste per l'amministrazione controllante, fissando altresì tetti quantitativi al ricorso alle collaborazioni coordinate e continuative e al trattamento economico dei dipendenti.

L'art. 23-ter, commi 1, 2 e 4, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214 sancisce un limite cumulativo per il trattamento economico annuo onnicomprensivo di chiunque riceva a carico delle finanze pubbliche emolumenti o retribuzioni nell'ambito di rapporti di lavoro dipendente o autonomo con pubbliche amministrazioni statali, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, stabilendo come parametro massimo di riferimento il trattamento economico del primo presidente della Corte di cassazione; tale limite agli emolumenti è stato esteso dall'art. 2, commi 20-quater e quinquies, del decreto legge n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ai componenti dei consigli di amministrazione delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dalle pubbliche amministrazioni; il comma 2 del citato art. 23-ter circoscrive per il personale pubblico che è chiamato, conservando il trattamento economico riconosciuto dall'amministrazione di appartenenza, all'esercizio di funzioni direttive, dirigenziali o equiparate, anche in posizione di fuori ruolo o di aspettativa, presso Ministeri o enti pubblici nazionali, la retribuzione o indennità per l'ulteriore incarico ricoperto, o anche soltanto per il rimborso delle spese, al 25 per cento dell'ammontare complessivo del trattamento economico percepito. L'art. 1 del decreto legge n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 prescrive che il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti e istituzioni, anche collegiali non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titolari di omologhe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro.

L'art. 74, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, l'art. 2, commi 8-bis e seguenti, del decreto-legge 30.12.2009, n. 194, convertito, dalla legge 26.2. 2010, n. 25, l'art. 1, comma 3, del

consulenze ⁽¹⁵⁾ o per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, formazione ⁽¹⁶⁾. Si pensi, ancora, all'articolata disciplina sancita

decreto legge n. 138/2011 convertito dalla legge n. 148/2011, l'art. 2, comma 1, del decreto legge n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 stabiliscono riduzioni quantitative degli organici, correlando alla relativa inosservanza il divieto di procedere a nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi contratto.

L'art. 5, comma 7, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 fissa in 7 euro il tetto del valore dei buoni pasto attribuiti al personale delle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della P.A., come individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 2, della legge 196/2009, disponendo l'adeguamento dei relativi contratti di approvvigionamento.

⁽¹³⁾ Quanto all'acquisto di mobili e arredi l'art. 1, comma 141, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (cd. Legge di Stabilità 2013) stabilisce che negli anni 2013 e 2014 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) non possono effettuare spese di ammontare superiore al 20 per cento della spesa sostenuta in media negli anni 2010 e 2011 per l'acquisto di mobili e arredi, salvo che l'acquisto sia funzionale alla riduzione delle stesse, connesse alla conduzione degli immobili. In tal caso il collegio dei revisori dei conti o l'ufficio centrale di bilancio verifica preventivamente i risparmi realizzabili, che devono essere superiori alla minore spesa derivante dall'attuazione del presente comma. La violazione della presente disposizione è valutabile ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

Relativamente agli immobili l'articolo 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 che integra l'articolo 12 del decreto legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 prevede al comma 1-ter che a decorrere dal 1° gennaio 2014, gli enti territoriali e gli enti del Servizio sanitario nazionale effettuano operazioni di acquisto di immobili solo ove ne siano comprovate documentalmente l'indispensabilità e l'indilazionabilità attestate dal responsabile del procedimento e con attestazione della congruità del prezzo effettuata dall'Agenzia del demanio, dandone preventiva notizia, con l'indicazione del soggetto alienante e del prezzo pattuito, nel sito internet istituzionale dell'ente. In base al comma 1-quater per l'anno 2013 le amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'ISTAT ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, e successive modificazioni, non possono acquistare immobili a titolo oneroso né stipulare contratti di locazione passiva salvo che si tratti di rinnovi di contratti, ovvero la locazione sia stipulata per acquisire, a condizioni più vantaggiose, la disponibilità di locali in sostituzione di immobili dismessi ovvero per continuare ad avere la disponibilità di immobili venduti.

In materia di autovetture rilevano gli art. 1, commi 11 e 12 della legge 23.12.2005, n. 266 e 1, comma 505, della legge 27.12.2006, n. 296, che vietano alle amministrazioni pubbliche inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, di cui all'elenco ISTAT, con esclusione di quelle operanti per l'ordine e la sicurezza pubblica, di effettuare spese di ammontare superiore al 50% della spesa sostenuta nell'anno 2004. L'art. 6, comma 14, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 impone alle dette amministrazioni, a decorrere dall'anno 2011, di effettuare spese di ammontare superiore all'80 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi; tale limite è stato ulteriormente ridotto al 50 per cento della spesa sostenuta nell'anno 2011 dall'art. 5, comma 2 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135. L'art. 2, comma 1, del decreto legge 6 luglio-2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 211 delimita la cilindrata delle auto di servizio, che non può superare i 1600 cc., mentre al comma 3 ne consente l'utilizzazione solo fino alla loro dismissione o rottamazione, vietandone la sostituzione.

⁽¹⁴⁾ Gli art. 29 del decreto legge 4.7.2006, n. 223, convertito dalla legge 4.8.2006, n. 248, 68 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, 61, comma 1, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133 hanno previsto crescenti riduzioni di tali tipologie di spesa e obblighi di riversamento dei relativi compensi, peraltro non applicabili in via diretta agli enti territoriali, del SSN, previdenziali privatizzati. L'art. 6, comma 1, del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 ha previsto il principio della onorificità della partecipazione agli organi collegiali degli enti di cui all'articolo 68, comma 1, del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008 o che comunque ricevono contributi a carico delle finanze pubbliche, salvo il solo rimborso delle spese ove previsto dalla normativa vigente e i gettoni di presenza già previsti, che non possono comunque superare l'importo di 30 euro a seduta giornaliera.

⁽¹⁵⁾ In materia di spese per collaborazioni e consulenze specifici vincoli e limiti per le amministrazioni statali sono dettati dagli art. 1, comma 9, della legge 23.12.2005, n. 266; 27 del decreto legge 4.7.2006, n. 223, convertito dalla legge 4.8.2006, n. 248; 1, comma 505, della legge 27.12.2006, n. 296; 61, comma 2, del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito dalla legge 6.8.2008, n. 133, nonché dall'art. 6 del decreto legge

per gli enti territoriali dal d.l. n. 174 convertito dalla l. n. 213/2012, che canonizza gli obblighi di sana gestione in prescrizioni puntuali inerenti al rafforzamento, alla configurazione e al funzionamento del sistema dei controlli, sia interni che esterni. Meritano menzione, altresì gli articolati presidi organizzativi, procedurali, pubblicitari da ultimo prescritti dalla legge “anticorruzione” n. 190/2012 e dal “decreto-trasparenza” n. 33/2013.

Il *corpus* normativo richiamato, come detto ben lungi dall’essere esaustivo, pone in luce che la sana gestione delle pubbliche amministrazioni non costituisce più una nozione meramente metagiuridica, empirica, aziendalistica. Essa, per contro, integra oramai un concetto normativo, un vero e proprio “ordinamento gestionale, finanziario, operativo” che si estrinseca in prescrizioni comportamentali specifiche per l’amministratore pubblico, dotate di piena valenza normativa. Valenza che, ove si tenga adeguato conto della recente costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio operata dalla l. cost. n. 1/2012 e della diretta afferenza del rispetto dei vincoli comportamentali e degli equilibri finanziari all’osservanza degli obblighi assunti dal nostro Paese in sede internazionale ed europea, emerge in tutta la sua caratteristica di impingere direttamente su norme fondamentali della Carta costituzionale (art. 81, 119, 97).

31.5.2010, n. 78, convertito dalla legge 30.7.2010, n. 122. Peraltro, in base al comma 10 di detto art. 6, in linea con la giurisprudenza costituzionale in tema di ambito del potere statale di “*coordinamento della finanza pubblica*” in rapporto all’autonomia costituzionalmente riconosciuta agli enti territoriali, le disposizioni dell’articolo 6 riguardanti puntuali indicazioni di tagli o riduzioni di spesa non si applicano in via diretta alle regioni, alle province autonome e agli enti del SSN per i quali costituiscono disposizioni di principio ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

L’art. 5, comma 9, del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 vieta alle pubbliche amministrazioni di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001, nonché alle pubbliche amministrazioni inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall’ISTAT ai sensi dell’articolo 1, comma 2, della legge 31 dicembre 2009, n. 196 di attribuire incarichi di studio e di consulenza a soggetti, già appartenenti ai ruoli delle stesse e collocati in quiescenza, che abbiano svolto, nel corso dell’ultimo anno di servizio, funzioni e attività corrispondenti a quelle oggetto dello stesso incarico di studio e di consulenza.

L’art. 1, comma 146, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 delimita la possibilità per le dette amministrazioni di conferire incarichi di consulenza in materia informatica solo in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici, riconducendo espressamente alla violazione di tale disposizione la valutabilità ai fini della responsabilità amministrativa e disciplinare dei dirigenti.

(¹⁶) Gli art. 61 del decreto legge 25.6.2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6.8.2008, n. 133, 8-novies, comma 1, del decreto legge 10.2.2009, n. 5, convertito dalla legge 9.4. 2009, n. 33, 6 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30.7.2010, n. 122 stabiliscono tetti e riduzioni di tali tipologie di spesa per le amministrazioni e le società pubbliche inserite nel conto economico consolidato della PA, come individuato dall’ISTAT.

Il comma 11 dell’art. 6 del decreto legge 31.5.2010, n. 78, convertito dalla legge 30.7.2010, n. 122 estende alle società inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuato dall’ISTAT ai sensi del comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, l’obbligo di conformazione al principio di riduzione di spesa per studi e consulenze, per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità, nonché per sponsorizzazioni, desumibile dai commi 7, 8 e 9 dell’articolo 6, imponendo ai soggetti che esercitano i poteri dell’azionista di garantire che, all’atto dell’approvazione del bilancio, sia comunque distribuito, ove possibile, un dividendo corrispondente al relativo risparmio di spesa.

Ciò tanto vero che alla “giuridicizzazione” dei controlli gestionali e finanziari della Corte dei conti gli art. 1-3 del d.l. n. 174/2012 hanno affiancato un significativo rafforzamento con specifico riferimento alle fattispecie di maggiore rilevanza per gli equilibri finanziari, ossia: rispetto del patto di stabilità interno, della *golden rule* ex articolo 119 sesto comma della Costituzione, sostenibilità dell’indebitamento e assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. In tale ambito, il rafforzamento operato dal d.l. 174 è stato tale da determinare un vero e proprio mutamento della natura *ab origine* soltanto collaborativa del controllo, quale mero stimolo all’autocorrezione, che viene ora in vero ad assumere connotati di vera e propria coerenza. Infatti, l’accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del patto di stabilità interno comporta per l’ente un vero e proprio obbligo di adottare, entro sessanta giorni, idonei ed efficaci provvedimenti correttivi, a loro volta sottoposti a verifica da parte delle sezioni regionali di controllo entro trenta giorni: la mancata trasmissione dei suddetti provvedimenti ovvero l’esito negativo della verifica della Corte determina un vero e proprio effetto preclusivo dell’attuazione dei programmi di spesa per i quali sia stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria ⁽¹⁷⁾. Effetto preclusivo concretante in sostanza una sorta di sanzione inibitoria, che, come ogni altra sanzione, non può non presupporre una norma sottostante, come in linea con il sopra descritto progressivo processo legislativo di elevazione dei canoni gestionali, vieppiù numerosi e puntuali e oramai positivizzati, a veri e propri canoni normativi, sulla base dei quali accertare, ad opera del controllore esterno magistratuale rappresentato dalla Corte dei conti, la “legittimità e regolarità della gestione” (sent. n. 60/2013).

4. Implicazioni e prospettive: il possibile superamento della sentenza n. 37/2011

Stante l’evoluzione ordinamentale e giurisprudenziale sopra descritta, i tempi sembrano maturi per un possibile ripensamento dell’orientamento manifestato dalla Corte costituzionale con riferimento ai “controlli finanziari” della Corte dei conti ex art. 1, commi 166-169, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*) con la sentenza 9 febbraio 2011, n. 37 in cui

⁽¹⁷⁾ D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013; ID., *L’accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013.

la Consulta, adita dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Lombardia, ne ha escluso la legittimazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale affermando che *“il tipo di controllo in esame non può essere considerato “attività giurisdizionale”, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all’art. 119 Cost”*.

Nonostante siano passati soltanto due anni, il quadro normativo sottostante a quella pronuncia sembra, in effetti, sensibilmente mutato. Invero, nella misura in cui si sono *medio tempore* ulteriormente ispessiti e puntualizzati i vincoli normativi a carico delle pubbliche amministrazioni nei quali il Legislatore ha declinato la sana gestione, l’equilibrio di bilancio, il rispetto dei vincoli finanziari, la sostenibilità finanziaria dell’impianto strutturale dell’entrata e della spesa e nella misura in cui a tali vincoli normativi il Legislatore ha posto come presidio un controllo della Corte dei conti non più meramente “collaborativo” bensì dotato di una incidenza “cogente” sull’ente che ne è soggetto (come nel caso della preclusione all’attuazione dei programmi di spesa o del dissesto e pre-dissesto finanziario degli enti locali ovvero ancora, nel caso dei gruppi consiliari regionali, in cui all’accertamento sfavorevole è connessa la decadenza dal finanziamento pubblico con correlato obbligo di restituzione; art. 1-3 d.l. n. 174/2012, art. 7 d.lg. n. 149/2011), non sembra potersi più negare che il controllo sulla gestione si sia sempre più evoluto verso un “controllo di legittimità/legalità e regolarità” della medesima, come più volte sottolineato nella sentenza n. 60/2013.

Dovrebbero trarsene dunque tutte le coerenti conseguenze sotto il profilo della legittimazione a sollevare l’incidente di costituzionalità. Invero, tutte le volte in cui la Sezione di controllo è chiamata, nella sostanza, ad accertare la conformità della gestione o del bilancio o del sistema dei controlli interni a precisi parametri normativi – di natura comportamentale o finanziaria che siano – anche il controllo sulla gestione economico-finanziaria viene, quanto meno in tali casi, a configurarsi come un riscontro, sotto il profilo soggettivo, operato da un organo Magistratuale terzo, neutrale, imparziale, indipendente dall’ente controllato nonché dal Governo centrale (sent. n. 179/2007) e, sotto il profilo oggettivo, ancorato a parametri giuridici (e non più soltanto metagiuridici) di legittimità/legalità (sent. n. 60/2013). In questa prospettiva, non pare potersi negare che la Corte dei conti, pur nell’esercizio di tali sue funzioni di controllo, venga a operare, nella sostanza, come un Giudice, potendo ritenersi che anche in questi casi si tratti di *“un tipo di controllo esterno, neutrale e volto a garantire la*

legalità degli atti ad esso sottoposti”, con tratti oggettivi non troppo dissimili da quelli già reputati tali dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 384 del 1991 e n. 226 del 1976.

In tale direzione è la stessa Corte costituzionale a porre in luce che il controllo economico-finanziario (nel caso esaminato si trattava, come detto, del controllo obbligatorio sui bilanci degli enti locali e degli enti del SSN di cui all’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266) *“si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”*. Dunque non una diversità di sostanza - che è la stessa in entrambe le tipologie di riscontro, cioè quella di un *“sindacato di legalità e di regolarità”* – ma più propriamente una diversità di *“prospettiva”*: *“statica”* nel caso del controllo tradizionale di legittimità sull’atto, destinata a esitare nell’integrazione o meno dell’efficacia del medesimo; *“dinamica”* nel caso del controllo sulla gestione economico-finanziaria, in quanto rivolta ad orientare l’operatività futura dell’ente verso la adozione delle misure correttive.

Inoltre, a fronte di controlli della Corte dei conti non più meramente *“collaborativi”* bensì di esito *“cogente”* (sia esso in termini di effetti preclusivi, decadenziali, produttivi di sanzioni finanziarie o dello stato di dissesto, etc.), ove la Sezione di controllo sospetti della incostituzionalità della norma che è chiamata ad applicare, con effetti così pregiudizievoli per l’ente destinatario, appare asistemático denegarle la legittimazione a sollevare l’incidente di costituzionalità, il che si risolverebbe in una sostanziale privazione di tutela giurisdizionale, nel livello più alto apprestato dal sindacato del Giudice delle Leggi, del soggetto sottoposto a controllo, il quale verrebbe di fatto a subire in modo irrimediabile e inesorabile l’applicazione della norma, con tutti i relativi effetti pregiudizievoli, nonostante la Magistratura contabile chiamata ad applicarla dubiti della sua compatibilità con la Costituzione.

Ciò anche ove si tenga a mente quel fondamentale principio ispiratore della giurisprudenza costituzionale in tema di vaglio della legittimazione al ricorso incidentale, rappresentato dall’ampliamento della nozione di Giudice in funzione dell’esigenza *«di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via ad essa sottoposte»*. Considerato, infatti, che il riscontro di *“legalità e regolarità”* circa l’osservanza dei molteplici e puntuali vincoli operativi e finanziari è stato *ex lege* affidato alla Magistratura contabile, nella *“prospettiva dinamica”* suesposta e con conseguenze penalizzanti per l’ente destinatario in relazione agli aspetti di maggiore rilievo *ex lege* individuati, l’esercizio delle funzioni di controllo da parte delle

competenti Sezioni della Corte si profila quale sede magistratuale istituzionale in cui le dette norme, volte a governare la gestione economico-finanziaria degli enti pubblici che vi sono soggetti, sono destinate ad applicarsi e dunque unica sede magistratuale nella quale si può *«tutelare effettivamente la giustiziabilità costituzionale dei diritti ed interessi degli enti territoriali, in ipotesi lesi da norme statali della cui costituzionalità si dubita»*, dovendo ritenersi diversamente precluso ai soggetti pubblici controllati *«l'accesso al giudizio di costituzionalità sui vincoli fissati dallo Stato, vincoli che condizionano la costruzione dei bilanci degli enti e limitano l'autonomia finanziaria»*.

Tali argomentazioni che, prospettate dalla allora rimettente Sezione regionale di controllo per la Lombardia, non furono condivise dalla sentenza n. 37/2011, sembrano ora acquisire una vis molto più persuasiva e articolata ove si consideri il riferito mutato sostrato normativo caratterizzato dal progressivo abbandono del modello di controllo puramente collaborativo, oltre che da un statuto normativo gestionale, finanziario, contabile sempre più dettagliato, a fronte del quale alla giuridicizzazione di larga parte della gestione si accompagna altresì la giuridicizzazione del controllo magistratuale sulla medesima.

Inoltre, come ben posto in luce dalla stessa sentenza n. 60/2013, va anche considerata la collocazione delle funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti volte alla *“verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull’equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico”*. Funzione peculiare del solo controllo sulla gestione della Corte dei conti, che la contraddistingue dai poteri di controllo gestionale, di riconosciuta natura amministrativa a prescindere dalle denominazioni formali utilizzate, spettanti agli enti territoriali, integranti la distinta fattispecie del *“controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie”*.

La peculiarità ed esclusività delle funzioni di controllo in tal senso attribuite alla Magistratura contabile assume, come correttamente evidenziato dalla Consulta, *“ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall’art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all’art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, ad assicurare l’equilibrio dei bilanci e la*

sostenibilità del debito pubblico”. Proseguendo in tale solco di pensiero prefigurato dalla Corte, sia pur dalla stessa non ancora compiutamente esplicitato in tutte le sue conseguenze, sembra dunque potersi trarre la conclusione che la costituzionalizzazione del canone del pareggio di bilancio possa – e probabilmente debba – indurre a una rivisitazione della considerazione della natura delle funzioni di controllo sulla gestione economico-finanziaria intestate alla Magistratura contabile, che proprio quel principio costituzionale mirano istituzionalmente a presidiare attraverso la salvaguardia della integrità della finanza pubblica e della regolarità, correttezza e legittimità della gestione delle pubbliche risorse. Funzione il cui rilievo costituzionale, ulteriormente rafforzato dal neo-costituzionalizzato principio del pareggio di bilancio, non sembra poter più essere lasciato privo di quell’insostituibile strumento giustiziale rappresentato dall’incidente di costituzionalità, che solo può assicurare che la gestione economico-finanziaria dell’ente sia controllata dalla Corte dei conti in applicazione di parametri e vincoli normativi conformi a Costituzione.

BIBLIOGRAFIA

U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive*, Rivista Associazione Italiana dei Costituzionalisti n. 1/2103, www.rivistaaic.it

S. Antoniazzi, *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei conti sulla gestione negli enti locali*, Resarch paper Centro Studi sul Federalismo, www.csfederalismo.it

A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, 995-1076, Giuffrè, 2008

P. Canaparo, *La legge costituzionale n. 1 del 2012: la riforma dell’articolo 81, il pareggio di bilancio e il nuovo impianto costituzionale in materia di finanza pubblica*, Federalismi n. 13/2012, www.federalismi.it

B. Caravita di Toritto, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, Federalismi n. 9/2012, www.federalismi.it

C. Chiappinelli, *Il principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA. VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Giuffrè, 2008, 541 ss.

R. Dickmann, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, Federalismi n. 10/2012

R. Dickmann, *Le regole della governance economica europea il pareggio di bilancio in Costituzione*, Federalismi n. 4/2012

N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012

D. Morgante, *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012. Problematiche inerenti al contributo unificato*, Federalismi n. 6/2013

D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, Federalismi n. 1/2013

D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, Federalismi n. 14/2012

F. Staderini, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, Riv. C. conti, 2003, f. 2, 313

T. Tessaro, *Il controllo della corte dei conti sugli enti locali alla luce del federalismo fiscale*, www.leggioggi.it