



3 GIUGNO 2024

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

Le funzioni ausiliarie della Corte dei
conti e l'autonomia regionale:
prospettive evolutive

di Carola Pagliarin

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova



Le funzioni ausiliarie della Corte dei conti e l'autonomia regionale: prospettive evolutive*

di **Carola Pagliarin**

Professoressa associata di Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Il contributo intende analizzare la centralità che la funzione di controllo esercitata dalla Corte dei conti ha rivestito nelle dinamiche del regionalismo italiano. Il ruolo svolto da tale organo giudiziario in tale sede ha subito un'evoluzione profonda e discontinua, essendo condizionato dall'importante revisione del Titolo V e dai nuovi vincoli di finanza pubblica anche provenienti dalla dimensione sovranazionale.

Title: The auxiliary functions of the Court of Auditors e the Regional autonomy: evolving dynamics

Abstract [En]: The paper intends to focus on the key control function that the Court of Auditors has played in the dynamics of Italian regionalism. The role of such a judicial organ has indeed undergone a profound and discontinuous evolution, being conditioned by both developments in the Regions' autonomy and by new constraints of public finance, including those arising from the supranational dimension.

Parole chiave: Corte dei conti, finanza regionale, Titolo V della Costituzione, PNRR

Keywords: Court of Auditors, regional budget, judiciary financial review, PNRR

Sommario: 1. Premessa. 2. Le funzioni di controllo della Corte dei conti tra equilibri di finanza pubblica e autonomia regionale. 3. Lo sviluppo delle funzioni consultive della Corte dei conti nel contesto della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione. 4. L'ausiliarietà della Corte dei conti in evoluzione. 5. Cenni sulla natura e sugli effetti della decisione di parifica dei rendiconti regionali. 6. La Corte dei conti negli interventi legislativi per la "semplificazione" e sulla governance del PNRR. 7. Controllo, giurisdizione e funzione consultiva nelle strategie anti crisi. 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

La Corte dei conti si è dimostrata una magistratura centrale nelle dinamiche del regionalismo italiano: in particolare, lo sviluppo delle funzioni di controllo ha avuto una sua specifica incisività con riferimento proprio agli enti autonomi territoriali, ma secondo un percorso tutt'altro che lineare. Tratteggiare le dinamiche evolutive delle funzioni di controllo è, dunque, essenziale per comprendere il loro sviluppo e cercare di analizzare come questo abbia inciso sulla concezione della ausiliarietà a cui è vocata la Corte dei conti ai sensi dell'art. 100 Cost.¹.

Riformati dal legislatore alla fine del secolo passato nella prospettiva di renderli uno strumento utile all'efficienza amministrativa e al contempo rispettosi delle esigenze dell'autonomia che veniva

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Il profilo verrà sviluppato oltre nel testo, ci si limita qui a rinviare a A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, in, *La Corte dei conti come strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, *Atti del Convegno Corte dei conti e finanza pubblica* (Napoli – Salerno, 19-21 giugno 1979), Editoriale scientifica italiana, Napoli, 1979, I, 27 s.; G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956.

progressivamente rafforzata, i controlli intestati alla Corte dei conti hanno subito un'ulteriore profonda evoluzione negli ultimi due lustri per costituire un presidio ai principi dell'equilibrio dei bilanci pubblici e della sostenibilità del debito pubblico. Principi che hanno una delle proprie origini nei vincoli sovranazionali di finanza pubblica e che hanno poi trovato ingresso nel testo costituzionale. Al riguardo, vengono anzitutto in rilievo i limiti discendenti dal diritto euro-unitario: dal Patto di stabilità e crescita del 1997, ai cosiddetti *Six Pack* e *Two Pack*, i “pacchetti” di regolamenti e direttive volti a rafforzare il vincolo di bilancio e, conseguentemente, a fornire più incisivi parametri dei controlli finanziari. La grave situazione economica e finanziaria che ha avuto origine nel 2008 e si è tradotta nella cosiddetta crisi dei debiti sovrani del 2011 ha comportato però anche l'adozione di regole, strumenti e limiti di matrice internazionale o, comunque, esterni al diritto dell'Unione: dal cosiddetto patto *Europlus* al Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria (cosiddetto *Fiscal Compact*) al Meccanismo europeo di stabilità (MES²).

Questi vincoli – e, in particolare, quelli posti dal citato trattato *Fiscal Compact* – sono stati all'origine, come è noto, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”. La citata legge costituzionale ha, tra l'altro, sostituito l'art. 81 Cost., premesso un comma all'art. 97 Cost. rivolto ad imporre a tutte le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico³ e modificato gli artt. 117 e 119 Cost.

² In tema E. PAPARELLA, *Il Fondo monetario internazionale nell'eurozona. La stretta condizionalità e la sovranità condizionata*, Jovene, Napoli, 2018.

³ Sul rilievo del nuovo primo comma all'art. 97 nell'affermazione dei vincoli di bilancio nel complesso delle pubbliche amministrazioni cfr. N. LUPO, *la revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri – Quaderno 2011, Costituzione e pareggio di bilancio*, 92 s.; L. BARTOLUCCI, *La sostenibilità del debito pubblico in Costituzione. Procedure euro-nazionali di bilancio e responsabilità verso le generazioni future*, Cedam, Padova, 2020.

Dalla discussa costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio⁴ ha poi preso l'abbrivio una copiosa legislazione, non sempre coerente con la matrice originaria, dalla legge 24 dicembre 2012, n. 243⁵ - la cosiddetta legge rinforzata di attuazione del nuovo art. 81 Cost.⁶ - alla riforma della legge di contabilità, la legge 4 agosto 2016, n. 163, recante "Modifiche alla legge 31 dicembre 2009, n. 196, concernenti il contenuto della legge di bilancio, in attuazione dell'articolo 15 della legge 24 dicembre 2012, n. 243".

Un ruolo cruciale nell'affermare la stessa regola dell'equilibrio, sancita dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, è stato svolto anche dalla disciplina sull'armonizzazione, materia sottratta, proprio dalla medesima legge costituzionale, dall'ambito della competenza legislativa concorrente, di cui al terzo comma dell'art. 117, e ricollocata nel novero delle competenze legislative esclusive dello Stato, di cui al secondo comma del medesimo articolo. In particolare, il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118⁷, successivamente modificato dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126⁸, è stato funzionale a garantire la raffrontabilità dei bilanci, il consolidamento dei conti e l'unità economica della Repubblica⁹.

⁴ Secondo A. BRANCASI, *L'introduzione del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 2012 e ID, *La disciplina costituzionale del bilancio: genesi, attuazione, evoluzione, elusione*, in V. LIPPOLIS – N. LUPO – G.M. SALERNO – G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio, Quaderno 2011, Il Filangieri*, Napoli, 2012, il testo costituzionale italiano avrebbe tradotto in termini più rigorosi le previsioni del trattato *Fiscal compact*. La dottrina che ha analizzato e commentato – per lo più criticamente – la legge costituzionale n. 1 del 2012, la successiva legge di attuazione n. 243 del medesimo anno e gli atti normativi successivi che hanno tradotto il principio in discorso nel nostro ordinamento è copiosissima. Ci si limita qui soltanto a ricordare, in una visuale di diritto comparato: R. BIFULCO, *Il pareggio di bilancio in prospettiva comparata: la Germania e C. DE CARO, La limitazione costituzionale del debito in prospettiva comparata: Francia e Spagna*, entrambi in V. LIPPOLIS – N. LUPO – G.M. SALERNO – G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione cit.* Tra le prime analisi della novella si rinvia a D. MORGANTE, *La costituzionalizzazione del pareggio in bilancio*; P. CANAPARO, *La legge costituzionale n. 1 del 2012*; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*; tutti in *Federalismi.it*, 2012; F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012; G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, n. 3/2012; M. PANEBIANCO, *Il Parlamento fra pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, Aracne, Roma, 2014; C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014; si vedano anche gli scritti del volume AA.VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012. Atti del seminario svoltosi in Roma. Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013*, Giuffrè, Milano, 2014. Tra i contributi successivi ci si limita qui a rinviare a C. BUZZACCHI, *Spesa pubblica ed indebitamento: le regole dei nuovi artt. 81 e 97 Cost.*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2/2016, 421; O. CHESSA, *Fondamenti e implicazioni della norma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in A. RUGGERI (a cura di), *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016; R. IBRIDO – N. LUPO, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Rivista Trimestrale di diritto dell'economia*, n. 2/2017; A. CARULLO, *Dimensione finanziaria del diritto amministrativo. Risorse, controlli, responsabilità*, in G. LEONE (a cura di), *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2019, 215 s.

⁵ A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2018, pp. 15 ss., in part. 42, nota 26, evidenzia l'impronta divergente del testo costituzionale rispetto alla legge rinforzata: la legge n. 243 del 2012 tende essenzialmente "all'obiettivo del pareggio di cassa, ad esse subordinando in modo rigoroso anche le politiche di investimento. E ciò nel lungo periodo può provocare una problematica incoerenza tra il precetto costituzionale e la relativa legge di attuazione".

⁶ Recante "Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione".

⁷ Recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

⁸ Contenente disposizioni integrative e correttive del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011.

⁹ La disciplina del decreto legislativo n. 118 del 2011 è stata molto valorizzata dalla Corte costituzionale per verificare il rispetto della regola dell'equilibrio. Tra le tante, si vedano le sentenze n. 184 del 2016 e n. 274 del 2017 e, più

L'avvento della pandemia ha determinato la necessaria sospensione temporanea dei vincoli europei di finanza pubblica, per altro ora in corso di ridefinizione in vista della loro rinnovata operatività¹⁰, ma soprattutto ha generato un complesso quadro di crisi sanitaria, economica e sociale, ragione della sospensione stessa evidentemente, che si è poi unito ad altri elementi di profonda criticità, tra cui il conflitto russo-ucraino. Al complesso quadro post-pandemico si è risposto a livello europeo con il programma *Next Generation EU*,¹¹, mettendo a disposizione degli Stati richiedenti, sulla base dei Piani nazionali di ripresa e resilienza, ingenti risorse, che possono non essere erogate o devono essere restituite se non si raggiungono gli obiettivi finali o intermedi pattuiti a livello europeo. I controlli sono stati conseguentemente oggetto di interventi normativi volti a rinvigorire le forme collaborative dei medesimi per presidiare il perseguimento dei risultati delle amministrazioni pubbliche chiamate ad attuare il PNRR e tra queste, in particolare, le autonomie locali¹². Peraltro, anche la disciplina della responsabilità erariale e l'ambito della funzione consultiva sono stati incisi in forza delle medesime ragioni di sistema. In un contesto di forte dinamismo e in continuo mutamento, il rapporto tra l'autonomia regionale e la funzione ausiliaria della Corte dei conti non può che essere effettivamente investigata in una prospettiva evolutiva.

recentemente, n. 268 del 2022; per una ricostruzione della ampia giurisprudenza in tema di armonizzazione si rinvia a T. TESSARO, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci armonizzati degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2022, specialmente 105 s. In dottrina ci si limita qui a rinviare a G. RIVOSECCHI, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 17/2016; G. DELLEDONNE, *Le leggi regionali di contabilità dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1/2012. Alcune considerazioni sulla sentenza n. 184/2016*, in *Osservatoriosullefonti*, n. 3/2016; M. DE BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio (a proposito della sentenza n. 184/2016)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

¹⁰ Il nuovo sistema proposto dalla Commissione prevede la rinuncia ad un quadro unico di regole valido per tutti gli Stati membri e il passaggio al principio di percorsi di aggiustamento definiti per ciascun paese sulla base di una interlocuzione fra Commissione e singoli governi. Sul processo e sulle prospettive di riforma si veda A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian Moment"*, in *Rivista AIC*, n. 1/2023.

¹¹ Per un'analisi generale sul punto ci si limita qui a rinviare a F. FABBRINI, *Next Generation EU. Il futuro di Europa e Italia dopo la pandemia*, Il Mulino, Bologna, 2022; C. PERATHONER, *Il N.G.E.U.: dall'emergenza sanitaria una nuova politica economica europea*, in C. PAGLIARIN – C. PERATHONER – S. LAIMER (a cura di), *Il Next Generation EU e i piani nazionali di ripresa e resilienza*, Giuffrè, Milano, 2023, 1 s.

¹² La dottrina ha iniziato a riflettere criticamente sul ruolo assegnato alle Regioni e agli enti locali nell'ambito del PNRR. Ci si limita qui a rinviare, tra i già numerosi contributi, a G. FALCON, *Viaggio al centro del PNRR*, in *Le Regioni*, n. 4/2021, 715 s.; C. B. CEFFA, *Il limitato ruolo delle autonomie territoriali nel PNRR: scelta contingente o riflesso di un regionalismo in trasformazione*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022; M. CECCHETTI, *L'incidenza del PNRR sui livelli territoriali di governo e le conseguenze nei sistemi amministrativi*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 281 s.; A. ZANARDI, *Il ruolo degli enti territoriali sull'attuazione del PNRR*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 238 s.; per lo specifico tema dell'impatto sulle diseguaglianze territoriali cfr. A. M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana? (riflessioni in margine al regionalismo e al divario Nord-Sud)*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2021; A. SCIORTINO, *L'impatto del PNRR sulle diseguaglianze territoriali: note introduttive*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 270 s.; G. FERRAIUOLO, *PNRR e conseguenze sulle asimmetrie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 307 s.

2. Le funzioni di controllo della Corte dei conti tra equilibri di finanza pubblica e autonomia regionale

Come si è detto, la disciplina dei controlli della Corte dei conti ha seguito i mutamenti delle norme sui bilanci pubblici, oltre che dell'amministrazione pubblica, nella sua articolazione e nella sua azione¹³.

Tuttavia, non si tratta di un cammino totalmente piano, quanto piuttosto caratterizzato da momenti di discontinuità e di difficile contemperamento di principi costituzionali¹⁴.

Va ricordato che a partire dagli anni Novanta del Novecento e poi nel periodo immediatamente successivo dedicato all'attuazione della riforma del Titolo V, Parte II, Cost. del 2001, l'ordinamento italiano ha conosciuto – almeno sulla carta - una forte valorizzazione dell'autonomia degli enti autonomi territoriali, che implicava anche il ridimensionamento dei controlli, specie di quelli preventivi di legittimità sugli atti¹⁵. L'abrogazione delle disposizioni degli artt. 125, comma 1, e 130 Cost. è il più evidente segno di quest'ultima implicazione. All'epoca si registrò anche un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti rispetto al passato, ma questo si realizzò – per quanto in questa sede di rilievo¹⁶ - nelle previsioni relative al controllo sulla gestione, introdotto dall'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994¹⁷. Un controllo davvero innovativo rispetto ai paradigmi precedenti¹⁸, di cui si metteva in evidenza il tratto essenzialmente collaborativo¹⁹. Quest'ultimo carattere serviva anche a garantire una compatibilità con l'autonomia di

¹³ G. PASTORI, *Conclusioni*, 52° Convegno di Studi Amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006, ha chiaramente ricordato che il controllo, momento ineludibile di ogni assetto ordinamentale e amministrativo, “viene a configurarsi diversamente secondo quanto richiesto dalle trasformazioni del modo di essere dell'amministrazione. Il controllo va considerato come una funzione o una variabile dipendente rispetto al modo di essere dell'amministrazione”.

¹⁴La dottrina che mette in evidenza questi elementi di complessità è copiosissima. Ci si limita qui a rinviare a G. COLOMBINI, *Il “nuovo” sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte conti*, n. 3-4/2015, 588 s.; N. MASTROPASQUA, *Il nuovo sistema dei controlli e il ruolo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, n. 1-2/2014, 387 s.

¹⁵ Sottolinea l'evoluzione del controllo in concomitanza con la riforma costituzionale del 2001, evidenziando la connotazione negativa tipica del concetto di “controllo” con riferimento alla limitazione di autonomia e, dunque, la posizione di subordinazione che esso implica nei confronti degli enti controllati F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, in *Regioni*, n. 1-2/2005, 138 s. Ancora negli anni '70 del Novecento F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 587 s. nell'affrontare il tema del possibile contrasto tra esercizio del controllo e autonomia, aveva escluso possibili relazioni gerarchiche tra enti autonomi e Stato.

¹⁶ Naturalmente fu di significativo rilievo anche il rafforzamento delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, soprattutto, a partire dalla legge n. 20 del 1994.

¹⁷ La disposizione prevede il controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche. Nonostante testualmente sembri riconducibile ad un controllo di legittimità e regolarità, si è rilevato presto come l'oggetto consista nella gestione nel suo complesso e verta nell'accertamento della “rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'attività amministrativa”.

¹⁸ Su cui, per tutti, ci si limita qui a rinviare a E. GUICCIARDI, *I controlli amministrativi e giurisdizionali sull'attività dell'Amministrazione*, Casa editrice I.C.A., Padova, 1951; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 575 s.; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1263 s.; sulle prospettive di riforma di quel medesimo sistema S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2/1993, 217 s.

¹⁹ Critico però sulla qualificazione collaborativa del controllo A.L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Padova, 2012.

Regioni ed enti locali, come ha affermato tempestivamente la stessa Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 29 del 1995²⁰.

La stessa Corte ha costantemente negato alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare questioni nella sede del controllo sulla gestione, evidenziandone il carattere empirico, basato più che su precisi parametri normativi, su canoni propri delle scienze economiche, aziendalistiche e statistiche in quanto finalizzato a favorire la maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione, attraverso la valutazione complessiva dell'economicità e dell'efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati.

Secondo il giudice delle leggi tale controllo non è assimilabile alla funzione giurisdizionale, neppure ai limitati fini dell'accesso al giudizio di costituzionalità, proprio perché non diretto a dirimere una controversia, quanto piuttosto ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione finanziaria²¹.

Nell'ambito delle disposizioni della legge n. 131 del 2003, dettate per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, si è completata la normativa in materia di controlli, seguendo il medesimo disegno riformatore tracciato negli anni Novanta del Novecento. L'art. 7, comma 7, della legge citata affida alla Corte dei conti una duplice funzione: la prima consiste, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, nella verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte dei Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; in virtù della seconda le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle medesime verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati²².

²⁰ G. PASTORI, *Conclusioni*, 52° Convegno di Studi cit., nota come la natura collaborativa del controllo, nell'impostazione della Corte costituzionale e prima ancora della legge n. 20 del 1994, sia sorta verosimilmente dall'esigenza di temperare la nuova posizione costituzionale e le nuove competenze attribuite alla Corte dei conti con la sua precedente configurazione di organo/magistratura indipendente dello Stato. Sul punto cfr. anche F. BATTINI, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, Relazione introduttiva*, 52° Convegno di Studi cit. Sulla sentenza n. 29 del 1995 in relazione all'evoluzione del quadro dei controlli cfr. U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Il Mulino, Bologna, 1995; M.V. LUPO' AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, 1995, 321 s.; A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma*, in *Giur. cost.*, 1995, 326 s.; V. GUCCIONE, *Il nuovo modello di controllo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1995, 407 s.; R. PEREZ, *La riforma dei controlli*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1995, 411 s.; G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro it.*, I, 1996, 1156 s.; C. PAGLIARIN, *Autonomia, efficienza, responsabilità. Lineamenti costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2007 e alla dottrina *ivi* citata.

²¹ Come si è affermato a partire da Corte cost., sent. 20 luglio 1995, n. 335.

²² Per le riflessioni sull'incidenza della disciplina in discorso nell'ambito dei controlli sulla finanza pubblica cfr. M. GOLA, *Art. 7*, in P. CAVALIERI – E. LAMARQUE (a cura di), *L'attuazione del nuovo titolo V, parte seconda, della Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2004; E. BALBONI, *Legge "La Loggia" e controlli esterni sugli enti autonomi*, in *Quad. reg.*, n. 3/2004, 1053 s.; F. PETRONIO, *I controlli della Corte dei conti sugli enti locali*, in *Foro amm.*, C.d.S., n. 1/2005, 232 s.; S. GRECO, *Il ruolo della Corte dei conti nel quadro dei controlli riguardanti la gestione degli enti locali*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 9/2007, 927 s.; C. BUZZACCHI, *La tutela dell'Unità economica tra esigenze di coordinamento e interventi di controllo*, in C. BUZZACCHI – F. PIZZOLATO – V. SATTA (a cura di), *Regioni e strumenti di governance dell'economia. La trasformazione degli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 2007, 77 s., specialmente 88 s. L'impianto del controllo sulla gestione risulta, dunque, modificato dall'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, nel senso di orientare tale controllo "in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti

Nel medesimo contesto attuativo della riforma del 2001, fu introdotta, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una specifica funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti in favore degli enti locali e delle Regioni nella materia della contabilità pubblica²³.

Nello sviluppo della funzione consultiva territoriale, la Sezione delle Autonomie e, soprattutto, le Sezioni riunite della Corte dei conti, a partire dal 2009, hanno delineato l'ambito di riferimento della materia della contabilità pubblica, individuato negli organi di vertice degli Enti territoriali i soggetti competenti a richiedere i pareri e specificato come la natura dell'attività consultiva e delle funzioni proprie della magistratura contabile fosse ostativa alla resa di pareri in materia gestionale o attinenti a fattispecie concrete, anche per evitare indebite interferenze della magistratura contabile nello svolgimento dell'attività amministrativa²⁴.

Il contesto che aveva portato all'affermarsi del controllo collaborativo è andato, però, presto mutando non solo per i profili innovativi posti dal citato comma 7 dell'art. 7 della legge n. 131 del 2007, ma anche in ragione delle rilevanti disposizioni introdotte con la legge finanziaria per il 2006²⁵. La legge 23 dicembre 2005, n. 266, infatti, ha istituito il controllo diretto sui bilanci anche per il tramite dei revisori con un sindacato generalizzato e obbligatorio volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica²⁶.

Si è anzi giustamente rilevato che con le norme in discorso era già intervenuta un'alterazione dell'originaria funzione di controllo "collaborativo" sugli equilibri di bilancio degli enti territoriali e che

dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea", estendendo l'ambito dello stesso alla "sana gestione finanziaria degli enti locali" e al "funzionamento dei controlli interni". Sotto questo profilo L. MOLLICA POETA, *Il sindacato sui bilanci degli enti territoriali tra Corte costituzionale e Corte dei conti*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Editoriale scientifica, Napoli, 2018, 55 s., spec. 59, nota come la più intensa strutturazione finalistica e assiologica introdotta dalla legge n. 131 del 2003 fosse comunque ricondotta ad un contesto di natura pur sempre collaborativa, atteso che l'esito del controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, comportava un referto indirizzato in primo luogo in via diretta agli enti controllati e, solo in termini aggregati, al Parlamento.

²³ L'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131 prevede che "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica [...] Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata". La disposizione citata ha avuto ampia applicazione a livello regionale e, successivamente, il legislatore ha dettato disposizioni dirette a favorire l'unitarietà dell'interpretazione delle disposizioni in materia di contabilità, anche per favorire l'unitarietà degli indirizzi, stabilendo la possibilità di intervento nomofilattico sia delle Sezioni riunite della Corte (art. 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102) che delle Sezioni delle Autonomie (art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116).

²⁴ Corte dei conti, Sez. Autonomie, 3 luglio 2009, n. 9; id., Sez. riunite, n. 17 novembre 2010, n. 54; id., Sez. riunite, 13 gennaio 2011, n. 1.

²⁵ Art. 1, commi da 166 a 169, legge 23 dicembre 2005, n. 266.

²⁶ Cfr. F. BATTINI, *I controlli sulle autonomie cit.*; S. GRECO, *Il ruolo della Corte dei conti cit.*

lo sviluppo ulteriore è costituito dalle innovazioni costituzionali e legislative del 2012, che hanno rappresentato un epilogo di ampliamento e rafforzamento del sistema dei controlli²⁷.

Il legislatore statale, avvinto progressivamente dallo sviluppo dei vincoli europei e sovranazionali, dei quali si è detto poche righe sopra, ha dovuto assicurare limiti alla spesa delle proprie amministrazioni, estendendoli a quelle regionali e locali sotto forma di principi di coordinamento finanziario e di equilibrio della finanza pubblica. Un equilibrio, quest'ultimo, "dinamico", in quanto rivolto a garantire il rispetto dei vincoli tra diversi esercizi finanziari, in una prospettiva pluriennale²⁸.

Le logiche dei vincoli di finanza pubblica, imposte per garantire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, come sanciti dagli artt. 81, 97 e 119 del novellato testo costituzionale e, soprattutto, dalla sua normativa di attuazione, insieme allo strabordante ruolo del coordinamento statale, sembravano aver progressivamente stretto in una morsa l'ordinamento locale²⁹.

Solo di recente, grazie alla giurisprudenza della Corte costituzionale, le istanze dell'autonomia sono riemerse ponendo un fermo a disposizioni statali molto rigorose, figlie del periodo della crisi finanziaria. Così, ad esempio, il giudice delle leggi ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di disposizioni che, in ragione di una concezione molto rigida dell'equilibrio, avevano quasi azzerato la possibilità per gli enti locali di svolgere investimenti³⁰. O, ancora, pur sostanzialmente confermando le scelte di organizzazione e razionalizzazione della spesa che dall'alto finiscono per calare sull'assetto ordinamentale dei Comuni, ha richiamato al rispetto dei principi di ragionevolezza e proporzionalità degli interventi statali a presidio degli spazi fondamentali di autonomia³¹.

Le citate logiche dei vincoli di finanza pubblica hanno portato il legislatore a prevedere – per renderle effettive - un irrobustimento dei controlli sulla gestione amministrativa ed economico-finanziaria³², nonché, successivamente, di quelli di legittimità e regolarità dei conti.

²⁷ Cfr. C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020.

²⁸ Concetto questo più volte espresso nella giurisprudenza costituzionale. Si veda, tra le pronunce più recenti, Corte cost., sent. n. 4 del 2020.

²⁹ In tema L. CAVALLINI CADEDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in www.issirfa.cnr.it, 2013; ID., *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2018; F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2014; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018; per un'analisi di più recenti pronunce della Corte costituzionale sul medesimo tema cfr. sempre M. BERGO, *Vincoli alla spesa per il personale ed ecclettismi regionali: i recenti approdi della giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi*, Napoli, Ed. sc., 2021, 85 s.

³⁰ Si vedano le sentenze n. 247 del 2017 e n. 101 del 2018.

³¹ Come nella sentenza n. 33 del 2019 sulla gestione associata delle funzioni fondamentali dei Comuni.

³² Rileva come, dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione i controlli della Corte dei conti e le regole del coordinamento finanziario siano accumulati da una logica unitaria riconducibile al principio dell'unità economica della Repubblica C. BUZZACCHI, *La tutela dell'Unità economica* cit., 137 s. Per la ricostruzione dei molteplici strumenti del Titolo V espressamente previsti per salvaguardare il versante dell'uniformità nell'ordinamento cfr. sempre C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Giuffrè, Milano, 2002. In tema, ampiamente, E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2015.

Questo processo di valorizzazione dei controlli finanziari sulle amministrazioni regionali e locali è culminato nel decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174³³, con cui si è, tra l'altro, previsto il giudizio di parificazione sui rendiconti delle Regioni a statuto ordinario³⁴.

Se ancora con riferimento al controllo sulla gestione finanziaria, disegnato dall'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266 del 2005, sembrava resistere l'idea – anche nelle argomentazioni del giudice costituzionale³⁵ – che il controllo della Corte dei conti sulle autonomie locali fosse unicamente di carattere collaborativo – pur a prezzo forse di qualche forzatura³⁶ –, dall'entrata in vigore del decreto legge n. 174 del 2012 questa prospettiva non è più ragionevolmente sostenibile.

Nel giudicare la conformità a Costituzione delle norme contenute nei commi da 166 a 169 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006, ora citata, il giudice delle leggi³⁷, ha qualificato come “collaborativo” il controllo ivi previsto in quanto, nel medesimo ambito, la Corte dei conti si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie.

Il decreto legge n. 174 del 2012 ha mutato sensibilmente il quadro, attribuendo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo connotati conformativi, con esiti di natura interdittiva, o addirittura sanzionatori³⁸.

La stessa Corte costituzionale a partire dalla sentenza n. 60 del 2013 ha sottolineato questo cambio di passo in un quadro di rafforzamento complessivo dei 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, in esito ai quali — in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica — è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria³⁹.

³³ Convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213.

³⁴ L'impianto originario della normativa citata prevedeva anche una forma di controllo della Corte dei conti sulla funzione legislativa delle Regioni, ma la sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale ha dichiarato, tra l'altro, costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui estendeva ai bilanci preventivi e ai rendiconti consuntivi delle Regioni un controllo esterno delle Sezioni regionali della Corte dei conti dalla cui verifica negativa discendeva la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa. La norma censurata attribuiva, infatti, a tale controllo un effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale, dilatandone illegittimamente la portata sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi dell'ente territoriale, o a privarli dei loro effetti, così sovrapponendo l'esercizio di tale controllo al sindacato di costituzionalità delle leggi regionali, spettante esclusivamente alla Corte costituzionale.

³⁵ Corte cost., sent. n. 179 del 2007.

³⁶ C. PAGLIARIN, *Nuove chimere: il controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2008, 193 s.

³⁷ Corte cost., sent. n. 179 del 2007.

³⁸ Per l'inquadramento dei nuovi controlli si vedano A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Gior. Dir. amm.*, n. 4/2013, 385 s.; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013; G. RIVISECCHI, *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali*, in E. BRANDOLINI e F. LILLO (a cura di), *Studi in memoria di Sergio Zambardi*, Giuffrè, Milano, 2015, 120 s.; G. D'AURIA, *Dai controlli “ausiliari” ai controlli “imperativi” e “cogenti” della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro.it*, n. 1/2015, 2674 s.

³⁹ Cfr. G. RIVISECCHI, *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali*, cit., 131 s.

L'attribuzione di questi controlli alla Corte dei conti risulta del resto coerente con la sua natura di organo terzo e imparziale di garanzia dell'equilibrio economico e finanziario e della sana e corretta gestione delle risorse pubbliche. Una qualificazione quella della Corte dei conti come organo a servizio dello Stato ordinamento⁴⁰, costantemente affermata da diversi lustri dalla giurisprudenza costituzionale e coerente con la sua tradizionale funzione neutrale di controllo⁴¹.

I nuovi controlli intestati ai magistrati contabili, però, si pongono in una prospettiva non più statica – come avveniva, invece, per il tradizionale controllo di legalità-regolarità - ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo onde verificare l'esigenza di adottare effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio⁴².

La Corte costituzionale ha così messo in luce non solo la legittimità delle previsioni relative ai controlli esercitati dalla Corte dei conti, sulla scorta della particolare posizione dell'organo che si è prima ricordata, ma anche la distanza del relativo modello, sotto il profilo oggettivo e soggettivo, rispetto ai controlli previsti in precedenza per gli atti degli enti locali⁴³.

L'evoluzione anche rispetto al passato appena più recente sembra netta se si pensa che il giudice delle leggi ancora con la sentenza n. 37 del 2011 con poche righe dichiarava l'inammissibilità della questione di costituzionalità sollevata dalla Sezione regionale di controllo remittente in tema di Patto di stabilità, rimarcando come in quella sede il controllo della Corte dei conti non fosse ancorato alla verifica di parametri di legge e fosse, in sostanza, un controllo⁴⁴.

Invero, il quadro del sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti disegnato dal decreto legge n. 174 del 2012 - attribuendo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo connotati conformativi, con esiti di natura interdittiva, o addirittura sanzionatoria - sembra aver accantonato la centralità del controllo successivo sulla gestione, come modello collaborativo⁴⁵. Ciò nella constatazione della poca incisività di quest'ultimo, per una molteplicità di ragioni, forse più culturali e di contesto istituzionale che di vera intrinseca insufficienza, ritenuto comunque inadatto a garantire i nuovi parametri costituzionali⁴⁶. Il legislatore ha preferito, comunque, affidare il rispetto delle regole sugli equilibri di finanza pubblica ad un

⁴⁰ Corte cost., sent. n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007.

⁴¹ A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200.

⁴² Corte costituzionale, sentt. n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006. Sul punto G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti* cit.

⁴³ Sottolinea in particolare i profili di cambiamento in termini di oggetto e di destinatari del controllo G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 705 s.

⁴⁴ Critico sull'assimilazione operata dalla Corte G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti* cit., 378. Sul punto A. ODDI, *Sulla legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 2011, 1, 519.

⁴⁵ A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in F. CAPALBO (a cura di), *Il controllo di legittimità-regolarità* cit., 15 s.

⁴⁶ Rileva come proprio l'ingresso dei nuovi parametri costituzionali abbia causato il mutamento della natura giuridica dei controlli C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti* cit.

controllo più penetrante - che non si limita ad un referto volto a stimolare comportamenti autocorrettivi da parte delle amministrazioni -, che, per alcuni aspetti, sembrerebbe rientrare per struttura più agevolmente nei primi schemi ricostruttivi conati per il controllo.

Ai controlli ad esiti interdittivi o sanzionatori sembra attagliarsi l'analisi già elaborata da Forti⁴⁷, per la quale, come è noto, il controllo rappresenta un “giudizio circa la rispondenza di determinate attività a determinate norme e principi” e la relativa attività può quindi dividersi nei tre momenti della conoscenza della attività controllata, del giudizio intorno ad essa, e dell’emanazione dei provvedimenti che ne conseguono. Del resto, la stessa nozione era stata sostanzialmente ripresa nella ricostruzione più recente del controllo inteso quale “verificazione di regolarità di una funzione, che presuppone un parametro e alla quale consegue una misura”⁴⁸. I controlli che si designano di legalità-regolarità si pongono, quindi, ai confini della stessa funzione di controllo per i loro parametri ormai “giuridicizzati”⁴⁹ e per gli effetti sugli enti in termini di obbligo di adottare provvedimenti correttivi⁵⁰.

L’incisività dei controlli affidati alla Corte dei conti ha poi determinato la necessità, avvertita dalla giurisprudenza⁵¹ e – al termine di un lungo e tortuoso percorso – anche dal legislatore⁵², di prevedere la giustiziabilità delle pronunce delle Sezioni regionali di controllo ove le stesse risultino portatrici di una lesività immediata e concreta per l’ente territoriale interessato o, comunque, non risultino meramente collaborative⁵³. Il Codice di giustizia contabile⁵⁴ ha così espressamente previsto, all’art. 11, comma 6, la sottoposizione di tali pronunce alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione⁵⁵.

All’introduzione di sempre nuove forme di controllo della Corte dei conti è seguito poi un vasto contenzioso costituzionale, non di rado proposto dalle Regioni, ordinarie e, soprattutto, ad autonomia speciale, che, nel tempo, hanno lamentato la non conformità a Costituzione sia dei controlli di natura

⁴⁷ U. FORTI, *I controlli dell’amministrazione comunale*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. ORLANDO, Vol. II, Parte II, 614.

⁴⁸ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi* cit.

⁴⁹ Anche se, appunto, carattere costante di ogni tipo di controllo in senso stretto è l’espressione di un “giudizio”, come rilevava G. FERRARI, *Gli organi ausiliari* cit., 273.

⁵⁰ Sul punto si rinvia all’analisi di G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim.dir. pubbl.*, n. 3/2019, 741 s.

⁵¹ Si veda sul punto la giurisprudenza della Corte dei conti, Sez. riun., n. 2 e n. 6 del 2013, n. 24 del 2014

⁵² Per una ricostruzione degli orientamenti giurisprudenziali e delle disposizioni normative in materia si rinvia a L. DE PETRIS, *Giudizi in unico grado*, in A. CANALE - F. FRENI - M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2021, 7633 s.

⁵³ Si veda sul punto la giurisprudenza della Corte dei conti, Sez. riun., n. 2 e n. 6 del 2013, n. 24 del 2014

⁵⁴ Decreto legislativo, 26 agosto 2016, n. 174.

⁵⁵ Secondo quanto previsto al Capo III, dedicato ai “Giudizi in unico grado” dagli artt. 123 e seguenti del decreto legislativo n. 174 del 2016. Sulle attribuzioni della Corte dei conti a Sezioni riunite in speciale composizione A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte conti*, n. 1-2/2018, 596 s.

collaborativa sia di legittimità-regolarità, a dimostrazione della pervasiva contrapposizione tra autonomia e controllo⁵⁶.

Tuttavia, assai spesso, in occasione del controllo assegnato alla Corte dei conti, si assiste, rispetto al modello originario del controllo, al fenomeno della divaricazione tra il momento dello scrutinio affidato alla Sezione regionale, e quello invece comminatorio della produzione degli effetti del controllo⁵⁷, che fa capo ad un altro soggetto, appartenente ad una pubblica Amministrazione. È il caso dell'ipotesi del dissesto guidato, in cui il sindacato della Corte sfocia nella adozione di una sequenza di delibere, ma il provvedimento di scioglimento del Consiglio comunale fa capo al Prefetto⁵⁸.

In altri casi, relativi ad esiti cosiddetti sanzionatori, invece, alla deliberazione della Sezione regionale di controllo segue, per la comminazione della misura, la necessaria pronuncia della Sezione giurisdizionale della stessa Corte dei conti (ad esempio, art. 148, comma 4, tuel), mentre in ulteriori ipotesi a questa si accompagna (si pensi alle previsioni di cui all'art. 1, comma 727, legge n. 208 del 2015 e all'art. 30, comma 15, legge n. 289 del 2002) la "misura" della nullità degli atti e dei contratti, che spetta, evidentemente, ad altro giudice.

Del resto, il quadro complessivo dei controlli affidati ai magistrati contabili – nella loro vasta gamma da quelli conformativi a quelli collaborativi, che, per quanto siano stati marginalizzati, sono pur sempre ancora previsti – si presenta certamente disomogeneo⁵⁹.

3. Lo sviluppo delle funzioni consultive della Corte dei conti nel contesto della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione

Come si è ricordato, nell'ambito delle disposizioni dettate dal legislatore per adeguare l'ordinamento della Repubblica alla modifica costituzionale del Titolo V, Parte II, della Costituzione, fu introdotta, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, una specifica funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti in favore degli enti locali e delle Regioni nella materia della contabilità pubblica⁶⁰.

⁵⁶ Per l'illustrazione e l'accurata analisi del vasto contenzioso a cui si è fatto riferimento ci si limita qui a rinviare a G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica* cit. e C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti* cit.

⁵⁷ Come nota T. TESSARO (a cura di), *L'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti*, Roma, 2018, 322 ss.

⁵⁸ Sulla crisi finanziaria degli enti locali e i controlli della Corte dei conti ci si limita qui a rinviare, per una trattazione generale, a S.A. DORIGO, *La situazione di crisi finanziaria degli enti locali: i piani di riequilibrio finanziario pluriennale e la procedura di dissesto guidato*, in A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIROLDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, Contabilità, Controllo*, Giuffrè, Milano, 2022, 1309 s.

⁵⁹ Come sottolinea F.S. MARINI, *La disomogeneità dei controlli* cit.

⁶⁰ L'art. 7, comma 8, legge 5 giugno 2003, n. 131 prevede che "le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica[...] Richieste di parere nella medesima materia possono essere rivolte direttamente alla Sezione delle autonomie della Corte dei conti: per le Regioni, dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata".

Si è trattato certamente di un ampliamento anche di questa funzione esercitata dalla Corte dei conti che, se non trova un espresso riferimento nella Carta costituzionale, tuttavia è riconducibile all'alveo delle attribuzioni costituzionali alla stessa assegnate quale organo ausiliare dall'art. 100 Cost.⁶¹.

Del resto, già a partire dalla disciplina generale di contabilità pubblica, introdotta con il Regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, si stabilì che il Governo “sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinazione e di attuazione”. All'epoca fu individuata, quindi, una funzione consultiva di carattere strategico, attivabile dal Governo in relazione alle disposizioni normative inerenti alla materia della contabilità pubblica. La predetta competenza fu ripresa e confermata nel Testo unico sulle leggi della Corte dei conti⁶². Fu anche previsto – ed è norma vigente – l'intervento in sede consultiva in relazione alle iniziative legislative aventi ad oggetto il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o modificazione di quelle esistenti o che riguardano, comunque, l'ordinamento interno e le sue funzioni⁶³.

Le previsioni di cui all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 hanno avuto una ricaduta applicativa maggiore nella realtà territoriale rispetto alle previsioni più risalenti della legislazione di contabilità. Anche in considerazione della diffusività dell'esercizio delle funzioni consultive a livello locale, il legislatore ha dettato disposizioni dirette a favorire un'armonizzazione nell'interpretazione delle diverse disposizioni in materia di contabilità che in quella sede viene formulata, attraverso la previsione dell'intervento nomofilattico sia delle Sezioni riunite della Corte dei conti⁶⁴ sia delle Sezioni delle Autonomie⁶⁵.

Nello sviluppo della funzione consultiva a livello locale, la Sezione delle Autonomie e, soprattutto, le Sezioni riunite della Corte dei conti, a partire dal 2009, hanno definito profili soggettivi e oggettivi della funzione, oltre che dettagliato aspetti procedurali. Si è così delineato il perimetro della materia della contabilità pubblica ai fini della richiesta e della corrispondente resa dei pareri e si sono individuati negli organi di vertice degli enti territoriali i soggetti competenti a richiedere i pareri.

⁶¹ Sull'evoluzione di questa funzione si rinvia a G.M. MEZZAPESA, *La funzione consultiva della Corte dei conti*, in A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIRALDO (a cura di), *La Corte dei conti* cit., 1201 s.

⁶² Cfr. art. 13, Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214: “dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge”.

⁶³ Cfr. art.1, R.D.L. 9 febbraio 1939, n. 273.

⁶⁴ Cfr. art. 17, comma 31, decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

⁶⁵ Cfr. art. 6, comma 4, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, come modificato dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116.

Soprattutto, la Corte dei conti ha delimitato con attenzione il confine proprio del compito attribuitole dal legislatore rispetto alle sfere di competenza delle amministrazioni. Si è specificato, in particolare, come la natura dell'attività consultiva e delle funzioni proprie della magistratura contabile fosse ostativa alla resa di pareri in materia gestionale o attinenti a fattispecie concrete, in modo da scongiurare indebite interferenze nello svolgimento dell'attività amministrativa⁶⁶.

In proposito, la Corte dei conti ha stabilito che, ai fini dell'ammissibilità soggettiva, la richiesta deve essere formulata dall'organo politico di vertice e rappresentante legale degli enti legittimati alla richiesta quali Regione, Città Metropolitana, Provincia, Comune⁶⁷.

Parimenti, secondo la Corte dei conti, ai fini dell'ammissibilità oggettiva debbono, contestualmente, sussistere una serie articolata di condizioni.

In primo luogo, il quesito deve rientrare esclusivamente nella materia della contabilità pubblica, che può assumere un "ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli"⁶⁸, in un'accezione unitaria "il sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici"⁶⁹. Tuttavia, le stesse Sezioni riunite, in un'ottica di allargamento della nozione, hanno specificato che "ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla "contabilità pubblica" – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica.

In particolare, le Sezioni riunite hanno ritenuto che la funzione consultiva sarebbe "senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio"⁷⁰. Con ciò vengono incluse nel perimetro della nozione di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva,

⁶⁶ Corte dei conti, Sez. Autonomie, 3 luglio 2009, n. 9; id., Sez. riunite, 17 novembre 2010, n. 54; id., Sez. riunite, 13 gennaio 2011, n. 1.

⁶⁷ Sui profili di necessaria identità funzionale tra sindaco e sostituto si veda, da ultimo, Corte dei conti, Sez. Autonomie, 1° giugno 2020, n. 11/SEZAUT/QMIG).

⁶⁸ Cfr. già Corte dei conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 5/AUT/2006.

⁶⁹ Corte dei conti, Sez. riunite controllo, delibera 17 novembre 2010, n. 54.

⁷⁰ Corte dei conti, Sez. riunite controllo, delibera 17 novembre 2010, n. 54 cit.

anche talune materie “in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli Enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci”.

Come è stato precisato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, “la funzione consultiva deve svolgersi in ordine a quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa pubblica sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”⁷¹.

La Sezione delle Autonomie ha ulteriormente specificato l’arresto delle Sezioni riunite di cui alla deliberazione n. 54 del 2010, richiamata, precisando che esse invero, chiariscono che l’ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerisce alle materie in sé considerate quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell’ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all’interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti “strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa”. Quando la richiesta di parere non sollecita l’interpretazione di tali norme, si è al di là dei limiti oggettivi di competenza di cui all’art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003.

La seconda condizione che deve essere rispettata in termini di ammissibilità attiene al delicato rapporto tra funzione consultiva e amministrazione attiva: il parere, infatti, non deve indicare soluzioni relative alle scelte operative discrezionali dell’ente, ovvero, determinare una sorta di inammissibile sindacato in merito ad un’attività amministrativa in svolgimento, ma deve individuare o chiarire regole di contabilità pubblica⁷².

Inoltre, sono inammissibili richieste di parere per la cui soluzione “non si rinvergono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte dei conti in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore”⁷³, in quanto istanze che, per come formulate, si sostanzino in una richiesta di consulenza di portata generale in merito a tutti gli ambiti dell’azione amministrativa.

Ancora, l’ausilio consultivo deve essere preventivo rispetto all’esecuzione da parte dell’ente richiedente di atti e attività connessi alla questione, o alle questioni, oggetto di domanda di parere: non è, quindi, ammissibile l’esercizio *ex post* della funzione consultiva.

⁷¹ Corte dei conti, Sez. riunite controllo, delibera 17 novembre 2010, n. 54 cit. Nell’ambito del corretto utilizzo delle risorse e della gestione della spesa pubblica, rientrano certamente le questioni attinenti l’interpretazione ed applicazione di norme che impongono il divieto di effettuare spese in capo alle pubbliche amministrazioni, per ragioni di contenimento e riduzione della spesa pubblica complessiva (cfr., tra le tante, Corte dei conti, Sez. controllo Lombardia, delibera n. 70/2017).

⁷² Cfr., tra le tante, Corte dei conti, Sez. controllo Veneto, delibera n. 125/2022.

⁷³ Cfr. Corte dei conti, Sez. Autonomie delibera n. 3/2014.

Specificate le plurime condizioni per una valida richiesta di parere alle Sezioni regionali, va svolta qualche ulteriore riflessione in ordine alla necessaria generalità e astrattezza della questione sottoposta.

In particolare, lo scrutinio della questione deve prescindere da ogni congiunzione con particolari e specifiche circostanze di fatto che vulnerino fatalmente quei richiamati profili di astrattezza e generalità, necessari a connotare la funzione consultiva. La richiesta di parere, infatti, pur essendo senz'altro originata da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere orientata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica⁷⁴.

Infatti, l'apporto consultivo della Corte dei conti va riferito alla questione sottoposta al vaglio, in termini di mera acquisizione della sola *regola iuris*⁷⁵. In altre parole, detto apporto deve prescindere da valutazioni su atti, casi specifici o snodi fattuali che determinerebbero un'ingerenza della Corte stessa nella concreta attività dell'ente, convertendo indebitamente la funzione esercitata, di per sé neutrale e indipendente, in un'impropria cogestione del procedimento, quale espressione della diversa funzione di amministrazione attiva⁷⁶.

Al parere rilasciato, per contro, non può essere conferito valore di sindacato preventivo o successivo di atti tipicamente gestionali propri dell'ente richiedente, potendo la Corte dei conti fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, e spettando invece all'amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale⁷⁷. Sono, dunque, ritenute inammissibili le richieste concernenti valutazioni di spetti aspecifici, al punto da determinare un'ingerenza della Corte dei conti nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza quale organo magistratuale.

Peraltro, e non è profilo di secondaria rilevanza, l'osservanza dei richiamati limiti della funzione consultiva è imposta anche dalle implicazioni rinvenienti dagli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante il Codice di giustizia contabile⁷⁸.

Sotto questo specifico profilo la magistratura contabile ha elaborato degli ulteriori presupposti di ammissibilità oggettiva (i cosiddetti limiti negativi), ossia quegli elementi la cui presenza interferisce con la funzione consultiva impedendone l'esercizio.

⁷⁴ In questi termini, Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, delibera n. 33/2022.

⁷⁵ Cfr., tra le tante, Corte dei conti, Sez. controllo Umbria, delibera n. 42/2018; Sez. controllo Toscana, delibera n. 341/2019; Sez. controllo Lazio, delibera n. 1/2019.

⁷⁶ Cfr., tra le tante, Corte dei conti, Sez. controllo Liguria, n. 14/2020; Sez. controllo Lombardia, delibera n. 370/2019; Sez. controllo Puglia, delibera n. 155/2018.

⁷⁷ Cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, delibera n. 33/2022 cit.

⁷⁸ Cfr. Corte dei conti, Sez. controllo Piemonte, delibera n. 168/2019.

Tra esse figurano tutte quelle condizioni che possono interferire o con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le funzioni giurisdizionali svolte in sede civile, penale, amministrativa o tributaria.

L'esclusione dell'intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della Procura della Corte dei conti o di altra autorità giudiziaria, deriva dall'esigenza di prevenire interferenze con le competenze di altri organi giurisdizionali.

L'ausilio consultivo “deve essere reso senza costruire, in concreto, un'interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura”⁷⁹.

Occorre, infatti, scongiurare il rischio che le pronunce adottate in sede consultiva siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, tali da condizionare l'esito di procedimenti in sede giudiziaria.

Ne consegue che, come ha affermato la Sezione delle Autonomie⁸⁰, le questioni i cui profili contabili risultino secondari o, comunque, aggiuntivi e residuali rispetto ad altri profili di ordine giuridico che richiedano, in concreto, decisioni da prendere nelle sedi giurisdizionali competenti, sono da ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica in forza del carattere cedevole della funzione collaborativa rispetto alla funzione giurisdizionale. La funzione consultiva non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria): la funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari⁸¹.

4. L'ausiliarità della Corte dei conti in evoluzione

La Corte dei conti come organo ausiliario a rilevanza costituzionale ha visto, dunque, un ricco ampliamento dei suoi orizzonti, ma tale ampliamento ha avuto una progressione tutt'altro che lineare.

Se in una prima fase, a partire dalla riforma del Titolo V Parte II della Costituzione, il ruolo della magistratura contabile è stato ridisegnato con una specifica attenzione al rispetto degli ambiti di autonomia delle Regioni e degli enti locali, successivamente, negli anni della crisi finanziaria, in particolare, questo stesso ruolo è stato potenziato in una prospettiva di specifico presidio degli equilibri di finanza pubblica⁸².

⁷⁹ Corte dei conti, Sez. Autonomie, delibera 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG, e, successivamente, delibera 7 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG.

⁸⁰ Corte dei conti, Sez. Autonomie, delibera 19 febbraio 2014, n. 3/SEZAUT/2014/QMIG cit.

⁸¹ Corte dei conti, Sez. Autonomie, delibera 7 ottobre 2019, n. 24/SEZAUT/2019/QMIG cit.

⁸² Sulla difficoltà a conciliare questi due profili in una prospettiva di necessaria collaborazione interistituzionale, si veda

Il fulcro del primo sistema era individuato nei controlli di tipo collaborativo mentre negli anni successivi il legislatore ha preferito introdurre controlli finanziari di legittimità-regolarità dei conti, caratterizzati da procedimenti a struttura binaria e ad esito dicotomico⁸³, che si concludono necessariamente con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell'accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro stesso.

Tali controlli, comunque, non si pongono più in prospettiva statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regolarità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive, preposte a garantire l'equilibrio di bilancio⁸⁴. Questi controlli risultano, dunque, tra di loro tutti strettamente legati e funzionalizzati con una caratteristica di dinamicità ciclica, legata al bilancio⁸⁵.

Una breve analisi delle tipologie di controllo nei confronti delle Regioni e delle Province autonome, previste dall'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 può far emergere il legame in discorso e, al contempo, mettere in luce la significativa varietà dei controlli ivi previsti, anche sotto il profilo della loro natura. Alcuni di questi, infatti, mantengono effettivamente una natura collaborativa, ma il loro "impatto", quanto ad esiti, si comprende unicamente nella relazione con l'intero ciclo dei controlli.

Si può ricordare, in primo luogo, il controllo sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, che trova il suo esito nella relazione che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono annualmente alle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome con riferimento alle leggi regionali approvate nell'anno precedente⁸⁶.

Si tratta di un controllo finalizzato ad assicurare una "maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal terzo comma dell'art. 81 della Costituzione, mirando "ad arricchire il patrimonio conoscitivo" dei Consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalla leggi regionali, che riveste un "elevato tasso di tecnicismo contabile"⁸⁷.

Quanto alla natura di tale controllo, si è evidenziata la sua natura collaborativa, sulla scorta di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2014⁸⁸.

Esso è "funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo

M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull'autonomia degli enti controllati*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022.

⁸³ A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità* cit., 22.

⁸⁴ G. RIVOSACCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO – M. MORVILLO (a cura di), *Il Governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2020, 317 s.

⁸⁵ M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità* cit.

⁸⁶ Art. 1, comma 2, decreto-legge n. 174 del 2012.

⁸⁷ Cfr. Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR.

⁸⁸ E. LOCCI, *Controlli sulla finanza regionale*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 199 s.

organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di ‘autocorrezione’ nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative [...], e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio [...]. La relazione [...] ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell’alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio”⁸⁹.

Ciò nondimeno, “gli esiti dell’indagine conoscitiva costituiscono [...] una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione, essendo chiara l’incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili” e “l’emersione di eventuali profili di criticità riferiti alla legislazione regionale potranno essere di ausilio sia in sede di analisi della verifica operata dalla Corte nella sede propria del giudizio di parificazione del conto consuntivo regionale, sia ai fini di un affinamento della legislazione di spesa da parte degli organi a ciò deputati – Consiglio regionale e Giunta”⁹⁰.

Vengono poi in rilievo i controlli che hanno ad oggetto l’esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, che debbono essere trasmessi alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dai Presidenti delle Regioni con propria relazione⁹¹. Tali controlli sono volti alla “verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell’osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall’articolo 119, sesto comma della Costituzione, della sostenibilità dell’indebitamento e dell’assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”.

Si tratta di controlli funzionali a garantire il monitoraggio costante degli andamenti del ciclo di bilancio – a partire dalla verifica dei seguiti che la Regione abbia dato alla parifica del rendiconto dell’esercizio precedente – e, al tempo stesso, ancora una volta, per acquisire alla Sezione di controllo dati e informazioni fondamentali in chiave “prodromica” rispetto al giudizio di parificazione del rendiconto successivo⁹².

I controlli qui analizzati si svolgono sulla base e per il tramite dell’analisi dei questionari-relazioni degli organi interni di revisione economico-finanziaria delle Regioni (i collegi dei revisori), il che genera un raccordo stabile tra i primi e le Sezioni regionali della Corte dei conti. A questo fine uno strumento fondamentale di indirizzo è dato dalle linee guida deliberate annualmente dalla Sezione delle Autonomie,

⁸⁹ Corte cost., sent. n. 39 del 2014, punto n. 6.3.3 del “Considerato in diritto”.

⁹⁰ Cfr. Deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 8/SEZAUT/2021/INPR cit.

⁹¹ Art. 1, comma 3, decreto-legge n. 174 del 2012.

⁹² Cfr. E. LOCCI, *Controlli sulla finanza regionale* cit.

secondo quanto previsto dall'art. 1, commi 166 s., della legge n. 266 del 2005, cui l'art. 1, comma 3, del decreto-legge n. 174 del 2012 fa rinvio espresso⁹³.

Nella sentenza n. 39 del 2014, più volte citata, la Corte costituzionale ha chiarito come il controllo in discorso sia un “controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale”, che si “colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo di gestione in senso stretto sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione”, il quale “ha natura di controllo preventivo sugli atti (che si conclude con la decisione di parificazione) e non successivo sulla gestione finanziaria”.

Nella medesima pronuncia il giudice delle leggi ha evidenziato che i controlli di cui al comma 3 del decreto-legge n. 174 del 2012 si risolvono in un sindacato della Corte dei conti sulle leggi regionali di approvazione dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, ma che, ciò nondimeno, essi non implicano, “di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo”, giacché, “in sé considerati, prevedono un esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni che, avendo come esito la mera segnalazione delle disfunzioni, eventualmente rilevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, è [...] insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati”⁹⁴.

Di certo centrale nel quadro dei controlli posti dal decreto-legge n. 174 del 2012 nei confronti delle Regioni e delle Province autonome è poi la parificazione del rendiconto generale⁹⁵, a cui si farà ulteriore cenno successivamente, oggetto – evidentemente non a caso - di riflessioni copiose in dottrina e giurisprudenza.

Si tratta di uno strumento fondamentale per la garanzia della legittimità-regolarità dei conti regionali ai fini della tutela degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, ma anche elemento generatore di criticità⁹⁶, derivanti soprattutto dal potere delle Sezioni regionali di controllo di promuovere, nella sede propria della decisione di cui al primo periodo del comma 5 del decreto-legge n. 174 del 2012, l'incidente di legittimità costituzionale della legislazione regionale che risulti rilevante in relazione alle partite contabili e ai saldi di rendiconto da parificare. L'esercizio di questo potere – concretamente non di rado esercitato – ha il potenziale effetto di provocare la declaratoria di incostituzionalità delle citate leggi regionali ad opera del Giudice delle leggi⁹⁷.

⁹³ Cfr. S. FUSARO, *Brevi note sul ruolo ordinamentale svolto dalle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, ai sensi della disciplina recata dal d.l. n. 174/2012, nell'ambito del sistema dei controlli di regolarità e legittimità sulle autonomie territoriali. Focus sulle linee guida per le relazioni annuali dei Presidenti delle Regioni e delle Province autonome sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno 2020*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 188 s.

⁹⁴ Cfr. Corte cost., sent. n. 39 del 2014, punti n. 6.3.4.2.1 e 6.3.4.2.2 del “Considerato in diritto”.

⁹⁵ Art. 1, comma 5, decreto-legge n. 174 del 2012.

⁹⁶ A. PESSINA, *L'incidente di costituzionalità sollevato dalla Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti delle Regioni: alcune osservazioni dalla prospettiva delle Assemblee legislative regionali*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 40 s.

⁹⁷ M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità* cit. e G. RIVOCCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 159 s.

Ancora, il decreto-legge n. 174 del 2012 prevede lo strumento delle relazioni annuali sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno che i Presidenti delle Regioni devono trasmettere alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, predisposte sulla base delle apposite linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie⁹⁸.

Si è correttamente messo in evidenza il rapporto innegabilmente sinergico dello strumento in questione con il controllo sulla gestione, di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, laddove si prevede che esso abbia ad oggetto anche la verifica del "funzionamento dei controlli interni", con l'effetto di costituire un importante strumento per perseguire l'efficienza, l'economicità e l'efficacia dell'azione amministrativa, stimolando i necessari processi di autocorrezione da parte dell'ente⁹⁹.

Nella sentenza n. 39 del 2014 la Corte costituzionale ha peraltro sottolineato come il raccordo tra controlli interni ed esterni, sotteso alle verifiche in discorso, sia anch'esso finalizzato a tutelare "il rispetto dei parametri costituzionali e di quelli posti dal diritto dell'Unione europea"¹⁰⁰.

Dai diversi controlli di legittimità-regolarità sui conti delle Regioni, previsti dall'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 emergono alcuni caratteri essenziali comuni¹⁰¹.

In primo luogo, i suddetti controlli si configurano a tutti gli effetti come un "sistema integrato" che ne impedisce una considerazione "singolare", parcellizzata o isolata, essendo tutti orientati sistematicamente e in modo coordinato alla medesima finalità di garantire il rispetto dei principi costituzionali e, in specie, dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito, assicurando la "sana gestione finanziaria e contabile", quale sintesi proprio del principio di copertura delle spese e del principio dell'equilibrio di bilancio¹⁰².

Tale "integrazione sistemica", peraltro, non può dirsi limitata ai soli controlli di legittimità-regolarità in senso stretto, ma tende a ricomprendere (e, in qualche misura, a completare e rendere più efficaci ed effettive) le diverse tipologie di controllo già previste dalla legge n. 20 del 1994 e dalla legge n. 131 del 2003, mutuandone il paradigma "collaborativo", costruito sulla natura tipicamente refertuale dell'esito della funzione di controllo esercitata dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e sulla consegna di tale esito alle scelte "autocorrettive" dell'ente regionale controllato¹⁰³.

La Corte costituzionale ha però nel tempo¹⁰⁴ evidenziato come la funzione dei controlli della Corte dei conti vada rinvenuta non solo nella tutela dei principi posti dagli artt. 81, 97 e 119 Cost. e, dunque, per

⁹⁸ Art. 1, comma 6, decreto-legge n. 174 del 2012.

⁹⁹ Cfr. S. FUSARO, *Brevi note cit.*

¹⁰⁰ Cfr. sent. n. 39 del 2014, punto n. 6.3.7 del "Considerato in diritto".

¹⁰¹ Eucleati da M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità cit.*, nei termini sostanzialmente ripresi nel testo.

¹⁰² Cfr. sentt. n. 274 del 2017; n. 227 del 2019 e n. 244 del 2020.

¹⁰³ Come osserva M. CECCHETTI, *Il "sistema" dei controlli di legittimità-regolarità cit.* 83.

¹⁰⁴ A partire da decisioni del 2015 e 2016, ma con maggior chiarezza nelle sentenze nn. 228 e 247 del 2017, 49 del 2018, 18 e 51 del 2019 e 250 del 2020.

usare un'espressione di sintesi, del principio dell'equilibrio di bilancio, ma anche del principio democratico di cui all'art. 1 Cost.¹⁰⁵. I controlli della magistratura contabile sono, infatti, ritenuti funzionali alla verifica della responsabilità legata all'uso delle risorse che deve trovare chiara rappresentazione nei documenti contabili, preservando il valore pubblico del bilancio¹⁰⁶.

In secondo luogo, tale “sistema integrato” di controlli presenta, altresì, un carattere ontologicamente “ciclico”, al fine precipuo di corrispondere a quanto ripetutamente evidenziato dalla giurisprudenza costituzionale, ossia alla intrinseca “accezione dinamica e diacronica” dei principi dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito¹⁰⁷, nonché al connesso principio di “continuità degli esercizi finanziari pubblici”¹⁰⁸.

In questo quadro è significativo che il legislatore abbia cadenzato il “ciclo virtuoso e integrato dei controlli” in modo tale da riprendere “gli adempimenti cui l'amministrazione regionale è tenuta, e che vedono il loro espletarsi nei momenti in cui potrebbero verificarsi possibili scostamenti o deviazioni dalla richiesta sana gestione finanziaria”¹⁰⁹.

Nei controlli di legalità-regolarità la “decisione” con cui essi si concludono è sempre più assimilata dal legislatore, dalla giurisprudenza della Corte dei conti, da quella di legittimità e dalla giurisprudenza

¹⁰⁵ In dottrina si è molto sottolineato questo profilo cfr. P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, 85; M. DE BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali* cit.; C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti* cit. In una prospettiva più ampia la correlazione tra bilancio e forma di Stato è messa in evidenza da G. RIVOSACCHI, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Cedam, Padova, 2007; N. LUPO, *Costituzione e bilancio: l'art. 81 della Costituzione tra attuazione, interpretazione e aggiramento*, Luiss University Press, Roma, 2007; M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva, 58° Convegno di studi amministrativi *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012. La Corte costituzionale nella sent. n. 10 del 2016 ha chiarito definitivamente la natura sostanziale della legge di bilancio, facendo emergere il collegamento tra bilancio e diritti cfr. M. LUCIANI, *La riforma dell'art. 81 della Costituzione*, in *L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività*, Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, 2016, 15 s.; M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 1 s. Va comunque ricordato, come spiega la sentenza n. 247 del 2017, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni singolarmente intese, in quanto questi ultimi “si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci”, mentre i primi “sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono *pro quota* attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico”.

¹⁰⁶ Come è noto, il giudice delle leggi nella già citata sentenza n. 184 del 2016, più volte ripresa nelle successive decisioni della Consulta, ha qualificato il bilancio come un “bene pubblico” nel senso che è “funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”. Il bilancio è, dunque, un essenziale tassello del funzionamento della democrazia rappresentativa: “il carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, alla cui mancata approvazione, non a caso, l'ordinamento collega il venir meno del consenso della rappresentanza democratica, presuppone quali caratteri inscindibili la chiarezza, la significatività, la specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”

¹⁰⁷ Cfr. sentt. n. 250 del 2013; n. 247 del 2017, n. 18 del 2019 e n. 4 del 2020.

¹⁰⁸ Cfr. sentt. n. 49 del 2018.

¹⁰⁹ In questi termini E. LOCCI, *Controlli sulla finanza regionale* cit.

costituzionale alla forma della “sentenza”¹¹⁰, mentre il controllo-referto si esprime nella forma della “relazione” redatta nell’esclusivo interesse dell’ente controllato e quindi funzionale ad attivare procedimenti di autocorrezione delle autonomie territoriali sottoposte a controllo. In questa prospettiva l’ausiliarità della Corte dei conti viene a trasformarsi a seguito del tentativo di collegare la funzione di controllo della Corte dei conti *ex art.* 100 Cost. e quella giurisdizionale prevista dall’art. 103 Cost. con l’obiettivo di assimilare i controlli finanziari alla funzione di accertamento definitivo di fatti giuridico-contabili¹¹¹. La tendenza che comunemente viene definita alla “giurisdizionalizzazione”¹¹² dei controlli sull’andamento della finanza pubblica si manifesta con particolare evidenza con riguardo ai controlli di legittimità-regolarità dei conti e ai procedimenti di parificazione dei rendiconti regionali, sempre più assimilati, quantomeno nei moduli procedurali, alla funzione giurisdizionale. In questo quadro è stato giustamente rilevato¹¹³ come risultino maggiormente incisivi i controlli della Corte dei conti rivolti nei confronti delle autonomie territoriali rispetto a quelli aventi ad oggetto gli atti delle amministrazioni statali e i rapporti tra Governo e Parlamento.

La funzione ausiliaria della Corte dei conti, soprattutto con riferimento ai controlli operati sulle autonomie, si esplica sempre più in una dimensione di neutralità ed in funzione di tutela dello Stato-ordinamento in coerenza con la natura di magistratura imparziale propria dell’Istituto e la ricca giurisprudenza costituzionale sulla parifica dei rendiconti delle Regioni è certamente alla base di questa ricostruzione.

Con la precisazione che i sistemi e i modelli di controllo sui bilanci mirano anche a “custodire” i principi di integrazione economico-finanziaria sovranazionale e che l’ausiliarità della Corte dei conti al servizio dello Stato-ordinamento si sviluppa anche lungo la direttrice della legalità economico-finanziaria euro-nazionale¹¹⁴. Infatti, come ha ribadito la Corte costituzionale, il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria e, in particolare, l’estensione alle Regioni ordinarie del giudizio di parifica devono intendersi finalizzati all’obiettivo di “assicurare effettività al rispetto di più vincolanti parametri finanziari, integrati da principi enucleabili dal diritto europeo”¹¹⁵.

Rispetto a questo quadro, venutosi a delineare ai tempi della crisi finanziaria, gli interventi legislativi più recenti sembrano però voler rivitalizzare la prospettiva collaborativa del controllo e potenziare – forse

¹¹⁰ Cfr. sent. n. 18 del 2019, punto n. 3 del “Considerato in diritto”.

¹¹¹ G. RIVOSECCHI, *L’ausiliarità* cit. 323.

¹¹² Sottolinea, però, l’assoluta “insignificanza” (oltre che la, indubbia, cacofonia) dell’espressione F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l’unico grado*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, specialmente 31 s.

¹¹³ Da G. RIVOSECCHI, *L’ausiliarità* cit., 325.

¹¹⁴ E. CAVASINO, *Funzione ausiliaria della Corte dei conti e disfunzioni strutturali della decisione finanziaria nello Stato di democrazia pluralista*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi* cit., 243 s., specialmente 259.

¹¹⁵ Corte cost., sent. n. 184 del 2022.

anche spingendosi ai limiti del rispetto del dettato costituzionale - la funzione consultiva svolta dalla Corte dei conti.

5. Cenni sulla natura e sugli effetti della decisione di parifica dei rendiconti regionali

Le molte questioni relative alla natura e alla funzione della parifica dei rendiconti regionali sono oggetto delle ampie analisi svolte nella prima parte del Seminario di studi, qui ci si limiterà a farne cenno ai limitati fini del presente contributo, nella misura in cui risultino essenziali per uno svolgimento argomentato delle successive riflessioni.

Guardando al dibattito sulla parifica del rendiconto regionale, è stato giustamente rilevato come sia maggiormente utile investigare gli effetti, in termini collaborativi ovvero vincolanti, della decisione¹¹⁶ piuttosto che interrogarsi, come per lungo tempo si è fatto, sulla funzione svolta dalla Corte dei conti in quella sede, domandandosi se questa sia giurisdizionale o di controllo¹¹⁷.

Secondo la prima ricostruzione la parifica si inserirebbe in un modello collaborativo già riconducibile alla legge n. 131 del 2003 e alla legge n. 266 del 2005, per quanto modificato e integrato dal decreto-legge n. 174 del 2012. In particolare tale natura emergerebbe da una lettura congiunta dei due primi periodi del comma 5 dell'art. 1 di quest'ultima fonte normativa, valorizzando i rapporti tra decisione di parifica e relazione allegata, pur dovendosi mantenere distinti i due atti.

Dalle disposizioni in tal modo integrate si ricaverebbe che la finalità del giudizio di parificazione sarebbe indicata dal legislatore nella “formulazione delle osservazioni in merito alla legittimità ed alla regolarità della gestione” ed alla proposizione delle “misure di correzione” e degli “interventi di riforma” necessari per “assicurare l'equilibrio del bilancio” e migliorare “l'efficacia e l'efficienza della spesa”¹¹⁸. La ricostruzione della parifica in termini collaborativi sarebbe poi suggerita dalla sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale, evincendone una contrarietà a Costituzione di qualsiasi previsione di controlli della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni da cui possano scaturire effetti in qualsiasi modo vincolanti o conformativi per l'ente controllato. E ciò in ragione dell'affermata impossibilità, per la magistratura contabile, tanto di vincolare il contenuto della produzione

¹¹⁶ Come rileva M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità* cit., 22 s.

¹¹⁷ Il dibattito, come è a tutti noto, è risalente e copiosissimo. Tra i contributi più recenti, si segnalano F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana* cit., 93 s., che riconduce senz'altro la funzione all'interno di quella giurisdizionale, così come tutta l'area dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali; nei medesimi termini sempre F. SUCAMELI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni*, in A. CANALE - D. CENTRONE - F. FRENI - M. SMIRALDO (a cura di), *La Corte dei conti. Responsabilità, Contabilità, Controllo* cit., 1201 s. e ID., *Il giudizio di parifica tra costituzionalismo antico e moderno. Il modello cavouriano e il lungo percorso verso la sentenza di San Valentino*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2019, 1 s.; cfr. anche P. SANTORO, *La parificazione dei rendiconti regionali tra controllo e giurisdizione diventa conflittuale*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2022, 5 s., che, al contrario, sussume nell'ambito della funzione di controllo la parifica. Per un'ampia sintesi del dibattito si veda R. URSI, *La parifica dei rendiconti regionali: un caso ancora aperto*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, 62 s.

¹¹⁸ Cfr. E. LOCCI, *Controlli sulla finanza regionale* cit.

legislativa regionale (“obbligando” la Regione a modificare le proprie leggi di bilancio) quanto di inibire l’efficacia di tali leggi in caso di inosservanza di tale obbligo.

Altri, invece, ritengono che alla parifica non si possano più riconoscere i caratteri tipici del modello collaborativo, in ragione del parametro utilizzato e degli effetti conformativi e cogenti che ne deriverebbero¹¹⁹.

Seguendo questa impostazione si è rilevato che i confini del controllo di regolarità-legittimità sotteso al giudizio di parifica debbono essere tracciati guardando all’art. 119 Cost., piuttosto che all’art. 100 Cost., con la conseguenza radicale per cui tale controllo “non è collaborativo, bensì imperativo e monitorio in relazione al rispetto dei parametri costituzionali tracciati dalla Novella del 2012”, aggiungendo che il giudice contabile in virtù della sua neutralità ed imparzialità, non è chiamato a prestare ausilio, quanto piuttosto a monitorare il rispetto dei parametri costituzionali e, in un’ottica dicotomica, rimuovere, o non, ex post gli ostacoli che la norma costituzionale pone sull’autonomia finanziaria regionale¹²⁰.

Ad ogni modo, è di sicuro rilievo per la ricostruzione effettiva della natura della parificazione dei rendiconti regionali che il procedimento che conduce alla decisione sia ormai divenuto la sede di svolgimento da parte della Corte dei conti di un vero e proprio sindacato di legittimità costituzionale ad ampio spettro sulla legislazione regionale rilevante per la parificazione stessa¹²¹. Una sorta di sede privilegiata per l’attivazione dell’incidente di costituzionalità davanti al giudice delle leggi, dal quale, evidentemente, può ben scaturire l’effetto – innegabilmente cogente e conformativo - della dichiarazione di illegittimità costituzionale della normativa censurata, con ciò ponendo seriamente in discussione la riconducibilità della parifica al modello dei controlli collaborativi, il cui effetto tipico dovrebbe esaurirsi in quelle segnalazioni, osservazioni o proposte che rimangono rimesse, nei loro seguiti, alle libere scelte “autocorrettive” dell’ente controllato.

Le due diverse posizioni circa la natura collaborativa ovvero in qualche modo vincolante o cogente della decisione di parifica implicano evidentemente differenti letture della posizione di ausiliarità dell’organo contabile cui è affidata la funzione di controllo.

Per coloro che riconducono la parifica ad una funzione collaborativa il rapporto di ausiliarità dell’attività di parificazione si esaurirebbe nei confronti delle assemblee legislative, al solo fine di consentire a queste ultime l’esercizio del controllo sulla gestione delle pubbliche risorse da parte dell’organo esecutivo¹²².

¹¹⁹ R. URSI, *La parifica* cit.; E. D’ALTERIO, *La funzione di controllo e l’equilibrio tra i poteri pubblici: “dove nascono i problemi”*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 702 s., osserva con riferimento all’evoluzione del ruolo della Corte dei conti che “l’attività di tutore ha preso il sopravvento su quella di controllore, con riferimento sia al governo centrale, sia ai governi territoriali, a partire innanzitutto dal valore dell’attività di parificazione del rendiconto”.

¹²⁰ Cfr. R. URSI, *La parifica* cit.

¹²¹ M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità* cit.; G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità* cit.; A. PESSINA, *L’incidente di costituzionalità* cit.

¹²² Cfr. E. LOCCI, *Controlli sulla finanza regionale* cit.

Questo sulla scorta delle ricostruzioni tradizionali, ancorché non pacifiche, della parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Secondo quanti sostengono, invece, la naturale produzione di effetti conformativi da parte della decisione di parifica dei rendiconti regionale, la magistratura contabile non sarebbe affatto chiamata a prestare ausilio all'assemblea legislativa, bensì propriamente a monitorare il rispetto dei parametri costituzionali di cui all'art. 119 Cost. e a produrre decisioni imperative e monitorie ad esito dicotomico¹²³.

Secondo una tesi intermedia, invece, in forza di una “rinnovata prospettiva di ausiliarità delle Sezioni regionali della Corte dei conti”¹²⁴, pur rimanendo innegabile la naturale primigenia finalità di consegnare le risultanze della parificazione all'Assemblea legislativa a riscontro (in termini di certezza e attendibilità) dell'operato della Giunta nel corso dell'esercizio finanziario, la decisione di parifica non risulterebbe più confinata alla funzione del controllo-referto, ma estesa all'accertamento in forma giudiziale dei fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria e nell'interesse dei valori costituzionalmente rilevanti¹²⁵.

Le Sezioni riunite di controllo, interrogate dalle Sezioni riunite della Regione siciliana in ordine alla possibile applicazione delle regole del giudizio di conto alla parifica dei rendiconti, nella decisione n. 5 del 2022¹²⁶ hanno ricondotto il giudizio di parificazione nell'ambito della “funzione ausiliaria di controllo” rispetto all'organo legislativo. Si è osservato, in via generale, che “nel chiaro dettato costituzionale, pur nella comunanza di finalità e non negandosi rilevanti punti di contatto, non risultano consentite forme improprie di assimilazione o commistione delle funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti previste rispettivamente nell'art. 100 e nell'art. 103 cost. (...): le funzioni di controllo e giurisdizionali, seppur complementari quanto a finalità perseguite (tutela delle pubbliche risorse), rimangono per la Costituzione distinte, sia sul piano organizzativo-istituzionale, sia sul piano operativo-funzionale”.

La Corte costituzionale ha rilevato nella sentenza n. 184 del 2022 che il controllo operato sulla parifica “non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale di approvazione del rendiconto generale, proprio in quanto strumentale ad assicurare il rispetto dei precetti costituzionali sull'equilibrio di bilancio” e che, come già rilevato nella sentenza n. 39 del 2014, “non può in alcun modo incidere” sulla potestà legislativa attribuita alle assemblee regionali.

Il Giudice delle leggi ha precisato che “l'accertamento della irregolarità/illegittimità dei dati contabili oggetto della decisione di parifica [...] ha l'effetto di mettere a disposizione anche dell'ente controllato

¹²³ Cfr. R. URSI, *La parifica* cit.

¹²⁴ G. RIVOSACCHI, *L'ausiliarità* cit.

¹²⁵ In questi termini G. RIVOSACCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, condivisi da M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità* cit.

¹²⁶ Corte conti, Sez. riun. Contr., 14 aprile 2022, n. 5/SSRRCO/QMIG/22.

dati contabili corretti che riflettono le condizioni del bilancio a una certa data e incidono sul suo ciclo, in modo tale che il medesimo ente possa decidere di intervenire in sede di assestamento ovvero nei successivi bilanci di previsione e rendicontazione, in linea con il principio di continuità del bilancio”. Ciò anche in forza della più volte affermata natura di “bene pubblico” del bilancio.

Tuttavia, rileva il Giudice delle leggi: “Se l’ente territoriale dovesse ritenere di non adottare interventi correttivi, potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un’eventuale impugnativa della legge regionale [...], in via principale, su ricorso del Governo, ovvero, in via incidentale da parte della medesima sezione regionale di controllo o delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione in sede di parifica del successivo rendiconto generale, qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio e i principi di stabilità finanziaria posti dai precetti costituzionali”.

Così stanti le cose, si è rilevato come sia “davvero difficile, se non impossibile”, in un simile quadro ricostruttivo, negare che alla decisione di parifica, ancorché la Regione rimanga sempre formalmente libera di approvare leggi incostituzionali, debba essere riconosciuta una “efficacia conformativa indiretta”¹²⁷.

6. La Corte dei conti negli interventi legislativi per la “semplificazione” e sulla *governance* del PNRR

Il sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti disegnato dal decreto-legge n. 174 del 2012 sembrava aver accantonato la centralità del controllo successivo sulla gestione, come modello collaborativo¹²⁸. Questo, come si è visto, non è stato ritenuto incisivo probabilmente per una visione riduttiva dello stesso, incapace di valorizzare il momento successivo al referto di verifica dei provvedimenti consequenziali adottati – o non adottati – dall’amministrazione. Il legislatore ha preferito, comunque, affidare il rispetto delle regole sugli equilibri di finanza pubblica ad un controllo più penetrante, che non si limitasse ad un referto volto a stimolare comportamenti autocorrettivi da parte delle amministrazioni.

Anche il disegno dei controlli attribuiti alla Corte dei conti è stato inevitabilmente inciso dall’avvento della pandemia di covid-19 e dagli interventi legislativi assunti per contrastare gli effetti economici negativi che ne sono conseguiti.

Con questa prospettiva l’art. 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76 ha previsto l’utilizzo del controllo di cui all’art. 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n. 15, cosiddetto “concomitante”, per “accelerare gli interventi di sostegno e di rilancio dell’economia nazionale”. La disposizione prevede che la Corte dei

¹²⁷ M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità* cit., 50.

¹²⁸ A. CAROSI, *Il controllo di legittimità-regolarità* cit., 15 s.

conti possa effettuare controlli su “gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento” – il che spiega l’uso dell’appellativo “concomitante” – ed individua due gruppi di possibili situazioni patologiche da rilevare e le relative conseguenze.

In primo luogo la Corte dei conti, qualora accerti “gravi irregolarità gestionali” ovvero “gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione” stabiliti da norme o da direttive del Governo, ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause e provvede a darne comunicazione al Ministero competente, che può anche disporre con decreto la sospensione dell’impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa. La seconda ipotesi prevista riguarda l’accertamento di “rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell’erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi”. In questo caso la Corte ne individua, in contraddittorio con l’amministrazione, le cause, e ne dà comunicazione al Ministro competente. Entro sessanta giorni l’amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti, a meno che il Ministro non sospenda il termine ovvero comunichi sia al Parlamento sia alla Presidenza della Corte dei conti le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati.

Il comma 3 dell’art. 11 della legge n. 15 del 2009 ha poi previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possano svolgere il controllo concomitante nei confronti delle gestioni pubbliche regionali e degli enti locali.

Al di là di alcuni profili di disciplina specifica, per altro sostanzialmente non innovativi, il controllo concomitante è fatto generalmente rientrare nell’alveo dello schema del controllo sulla gestione, disciplinato dalla legge n. 20 del 1994¹²⁹. Quest’ultima fonte prevede, infatti, che la Corte dei conti invii relazioni alle assemblee rappresentative, anche in corso di esercizio¹³⁰, e che lo stesso organo di controllo possa svolgere osservazioni agli enti in qualsiasi momento¹³¹.

L’esito del controllo in discorso non è stato ritenuto capace di determinare le amministrazioni a perseguire soluzioni migliorative, mentre il controllo concomitante, a dire il vero, non ha trovato in passato nemmeno una compiuta applicazione¹³².

Del resto, se si guarda nello specifico all’art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020 si può agevolmente notare come, dopo aver richiamato espressamente il controllo di cui all’art. 11, comma 2, della legge n. 15 del

¹²⁹ Corte dei conti, Sez. Riunite in sede di controllo, 24 luglio 2009, n. 29. Sottolineano la riconducibilità del controllo concomitante nella fattispecie generale del controllo sulla gestione. In tema, recentemente, G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, n. 20/2021; G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *federalismi.it*, n. 8/2021; V. TENORE – A. NAPOLI, *Studio sui controlli affidati alla Corte dei conti*, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 2020, 153.

¹³⁰ Art. 3, comma 4, legge 19 gennaio 1994, n. 20.

¹³¹ Art. 3, comma 6, legge 19 gennaio 1994, n. 20.

¹³² Come osservano G. D’AURIA, *Tecniche e strumenti del controllo sui risultati: materiali da un corso di formazione*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3-4/2017, 581 s. e G. COLOMBINI, *I decreti cit.*

2009, la disposizione non faccia alcun riferimento alle procedure di responsabilizzazione del Ministro ivi richiamate, ma, al contrario, disponga che la Corte dei conti, in caso di accertamento di “gravi irregolarità” ovvero di “rilevanti e ingiustificati ritardi nell’erogazione di contributi”, ne dia immediata trasmissione all’amministrazione competente “ai fini della responsabilità dirigenziale” di cui all’art. 21, comma 1, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165.

L’art. 22 collega, dunque, l’esito del controllo alla responsabilità dirigenziale con ciò introducendo un profilo inedito rispetto al modello precedente¹³³.

Un elemento di novità non privo di profili critici in quanto l’accertamento della responsabilità in discorso è collocato nell’ambito del sistema dei controlli interni ai quali compete anche la valutazione della *performance* individuale ed organizzativa relativamente al raggiungimento o meno degli obiettivi ed è estraneo al controllo esterno della Corte dei conti, se non nei limiti in cui quest’ultima è chiamata a valutare il funzionamento dei controlli interni dell’ente¹³⁴. Il legame tra l’eventuale riscontro svolto dalla magistratura contabile delle irregolarità gestionali o dei ritardi nell’erogazione dei contributi e la sussistenza della responsabilità dirigenziale risulta invero evocato, ma non determinato, nel rispetto delle necessarie garanzie dei soggetti coinvolti. In primo luogo, non è chiaro quale valore abbia questo “accertamento” avvenuto in sede di controllo esterno rispetto alle valutazioni da compiere nel relativo procedimento di responsabilità dirigenziale, volto ad individuare l’inidoneità alla funzione del dirigente e rispetto ad un eventuale giudizio da questi promosso davanti al giudice ordinario. Soprattutto, non si comprende se e in che termini siano assicurate le esigenze di tutela del soggetto sottoposto alla valutazione che può portare alla revoca o al mancato rinnovo dell’incarico¹³⁵. D’altra parte non può essere sminuito dall’interprete questo rimando alla responsabilità dirigenziale, qualificandolo come una sorta di incauta misura di chiusura, se si considera la collocazione dell’art. 22 nel decreto-legge n. 76 del 2020. Il medesimo articolo, infatti, si inserisce nel Capo IV, rubricato “Responsabilità”, le cui disposizioni, contenute negli articoli da 21 a 23 incidono non poco sulle responsabilità del pubblico agente – da quelle penali, attraverso la riforma del reato di abuso d’ufficio (art. 23), a quelle erariali (art. 21), a quella dirigenziale, dunque (art. 22) - delineando una sorta di microsistema¹³⁶. Si può dire che dalle previsioni in discorso emerga, dunque, una volontà del legislatore in termini di “politica” della responsabilità in favore dell’efficienza: vuoi

¹³³ C. CHIAPPINELLI, *Controllo concomitante* cit., 8. rileva che il richiamo all’art. 21 d.lgs. n. 165/2001 abbia portata generale, integrando una concreta specificazione della fattispecie di responsabilità dirigenziale del “mancato raggiungimento degli obiettivi” o della “inosservanza delle direttive imputabili al dirigente” che “previa contestazione e ferma restando l’eventuale responsabilità disciplinare” comportano “l’impossibilità di rinnovo dello stesso incarico dirigenziale” e in “relazione alla gravità dei casi” la revoca dell’incarico ovvero il recesso dal rapporto di lavoro, previo contraddittorio con l’interessato.

¹³⁴ In questi termini G. COLOMBINI, *I decreti* cit.

¹³⁵ Al riguardo si vedano le osservazioni critiche di G. RIVOSECCI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”* cit.

¹³⁶ Come osserva anche M. GAMBARDELLA, *Discrezionalità amministrativa e sindacato del giudice penale*, in B. ROMANO (a cura di), *Il “nuovo” reato di abuso di ufficio*, Pacini giuridica, Pisa, 2021, 85.

contraendo l'area sia dell'illecito penale¹³⁷ sia dell'illecito erariale, per contrastare la “paura della firma”, come si rileverà più oltre, vuoi valorizzando i profili anche sanzionatori della valutazione della dirigenza. In disparte questi profili critici, il controllo concomitante, richiamato dall'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, anche se circondato da una fama pregressa non particolarmente positiva, già ai primi commentatori è apparso utilizzabile anche nella fase attuativa del PNRR. Un atto, quest'ultimo, riconducibile ai “principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale”¹³⁸ a cui la medesima norma fa riferimento, e che certamente richiede un costante monitoraggio sulla realizzazione delle linee di intervento dei programmi e sul tempestivo e corretto impiego delle risorse¹³⁹.

Tuttavia, anche in questa prospettiva sono stati evidenziati aspetti di criticità con riferimento al possibile “impatto” dell'esercizio del controllo concomitante sulle autonomie regionali in ragione del rischio che la Corte dei conti potesse in quella sede divenire la *longa manus* dello Stato nell'attuazione del PNRR. Il nodo fondamentale risiede nelle dinamiche di esercizio del potere sostitutivo esercitato dal Governo e nel necessario rispetto delle garanzie costituzionali per le autonomie costantemente affermate dalla giurisprudenza del dal giudice delle leggi¹⁴⁰.

Nel momento in cui si scrive è però in approvazione una disposizione di modifica dell'art. 22, comma 1, primo periodo del decreto-legge n. 76 del 2020, che prevede l'esplicita esclusione del controllo

¹³⁷ Sulle finalità sottostanti alla rinnovata riformulazione del reato di abuso d'ufficio, oltre ai contributi contenuti nel volume citato nella nota precedente, ci si limita qui a rinviare a P. CORLETO, *La responsabilità penale per abuso d'ufficio dopo il “decreto Semplificazioni”*, in *Federalismi.it*, n. 10/2023 e a C. F. GALA, *Il “nuovo volto” dell'abuso d'ufficio tra obiettivi di semplificazione ed esigenze di ripartenza*, sempre in *Federalismi.it*, n. 10/2023.

¹³⁸ Evidenzia come il dispositivo di ripresa e resilienza abbia natura contraddittoria, in quanto consiste in uno strumento straordinario che prevede interventi da attuare entro strette scadenze temporali, e tuttavia mira ad obiettivi strutturali, di lungo periodo e particolarmente ambiziosi B. TONOLETTI, *L'intervento pubblico nel dispositivo di ripresa e resilienza e lo Stato come agente macroeconomico dell'economia di mercato*, in *Annuario AIPDA 2021*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, 21 s., specialmente 23. Sulla natura del PNRR come complesso atto di pianificazione strategica ed economica cfr. M. DUGATO, *L'intervento pubblico per l'inclusione, la coesione, l'innovazione e la sostenibilità ed il ruolo del servizio pubblico locale nel piano nazionale di ripresa e resilienza*, *Ibidem*, 3 s. Sottolinea come il Piano disegni un percorso di azione pubblica in grado di costituire un modello di governo dello sviluppo economico e sociale M. D'ALBERTI, *Diritto amministrativo e ripresa*, *Ibidem*, 181 s. Per un raffronto tra il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'esperienza della programmazione economica per il quinquennio 1966-70 cfr. M. CLARICH, *Il PNRR tra diritto europeo e nazionale: un tentativo di inquadramento giuridico*, in *Rassegna ASTRID*, n. 12/2021, 1 s. Rileva criticamente come con lo strumento in discorso non si sia in realtà di fronte ad un ritorno dello Stato nell'economia F. SALMONI, *Recovery Fund: vincolo esterno, obblighi sovranazionali inderogabili e sanzionabili. Attività di indirizzo politico o discrezionalità amministrativa?*, in *Rivista AIC*, n. 3/2022, 1 s. e ID, *Recovery Fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Cedam, Milano, 2021. L'Autrice rileva che, a partire dall'approvazione delle norme euro-unitarie recanti il *Next Generation EU* le attività del Governo e del Parlamento nazionali sono state condizionate al punto da elidere la loro attività di indirizzo politico. In tema si veda anche N. LUPO, *I poteri dello Stato italiano alla luce del PNRR: prime indicazioni*, in *Federalismi.it, Paper* - 7 settembre 2022 e per i profili normativi E. CAVASINO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e le sue fonti. Dinamiche dei processi normativi in tempo di crisi*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022.

¹³⁹ Rileva le potenzialità del controllo concomitante per presidiare la complessa attuazione del PNRR A. POLICE, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi* cit., 759 s.

¹⁴⁰ Su punto si rinvia alle osservazioni critiche formulate da E. CAVASINO, *Funzione ausiliaria della Corte dei conti* cit., 262.

concomitante sui piani e programmi previsti e finanziati dal PNRR ovvero dal Piano nazionale per gli investimenti complementari, di cui al decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59¹⁴¹.

Il paradigma del controllo gestionale è stato esplicitamente adottato dal legislatore nel contesto della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza italiano, che ha richiamato il generale strumento del controllo successivo sulla gestione, dettando alcune limitate disposizioni specifiche. Il decreto-legge n. 77 del 2021, infatti, prevede un ricco sistema di controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza in cui è centrale proprio il controllo sulla gestione svolto dalla Corte dei conti¹⁴². I magistrati contabili sono chiamati a svolgere – in cooperazione e coordinamento con la Corte dei conti europea - le valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi del PNRR. La Corte dei conti è anche richiamata a riferire al Parlamento con una frequenza almeno semestrale sullo stato di attuazione del PNRR¹⁴³.

Tuttavia, lo stesso decreto-legge n. 77 del 2021 ha ribadito che “gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l’attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”¹⁴⁴. Inoltre, l’effetto delle risorse derivanti dall’iniziativa NGEU e, più nello specifico, dal Dispositivo di ripresa e resilienza, costituirà oggetto di analisi e valutazione nell’ambito dei principali referti sulla finanza pubblica prodotti dalle Sezioni riunite in sede di controllo. In estrema sintesi, si può dire che nell’ambito della realizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza saranno sostanzialmente coinvolte tutte le funzioni di controllo della Corte dei conti¹⁴⁵.

¹⁴¹ La novella è in corso di approvazione, nell’ambito della conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche” (A.C. 114). La modifica all’art. 22, comma 1, del decreto-legge n. 76 del 2020 è contenuta nell’art. 1, comma 12 *bis* del citato decreto-legge n. 44 del 2023.

¹⁴² L’art. 7, comma 7, decreto legge, 31 maggio 2021, n. 77 stabilisce: “La Corte dei conti esercita il controllo sulla gestione di cui all’articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l’acquisizione e l’impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al PNRR. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall’articolo 287, paragrafo 3 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. La Corte dei conti riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, in deroga a quanto previsto dall’art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20”. Pur non potendosi in questa sede approfondire il tema della *governance* del PNRR, si deve ricordare che l’architettura posta dal citato decreto-legge n. 77 del 2021 è stata significativamente incisa dal decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, recante “Disposizioni urgenti per l’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e dal Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l’attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune”.

¹⁴³ Da ultimo si possono vedere la Relazione semestrale resa dalla Corte dei conti al Parlamento nel marzo 2023, ai sensi dell’art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021 e il Rapporto 2023 sul coordinamento della finanza pubblica approvato dalle Sezioni riunite in sede di controllo il 17 maggio 2023 (in particolare, con riferimento agli effetti macroeconomici del PNRR; alla spesa per investimenti pubblici locali e in sanità anche con riferimento ai profili attuativi del PNRR; all’avanzamento del PNRR).

¹⁴⁴ Art. 9, comma 3, decreto legge 31 maggio 2021, n. 77. Sull’ampia attività di controllo della Corte dei conti sull’attuazione del PNRR di Regioni e enti locali si vedano i contributi contenuti in Atti del convegno *Autonomie territoriali e contributo all’attuazione del Pnrr e dei Piani complementari. Il ruolo della Corte dei conti*, in *Quaderni della Rivista della Corte dei conti*, n. 3/2022.

¹⁴⁵ Sulla necessità di mantenere il complessivo sistema dei controlli sulle gestioni del Piano nazionale di ripresa e

Come ha sottolineato la stessa Corte, queste ultime devono assolvere “all’impegnativo compito di rappresentare uno stimolo e un supporto per un sollecito passaggio dalla fase di definizione di quel complesso quadro di riforme ed investimenti infrastrutturali rappresentato dal PNRR, alla fase della loro concreta, efficiente e rapida realizzazione”¹⁴⁶.

La scelta del legislatore di utilizzare il controllo sulla gestione per il significativo programma di investimenti europei e il richiamo della sua versione concomitante – per quanto ora esclusa proprio con riferimento alle verifiche sull’impiego di questi stessi fondi - non deve far pensare ad un semplice ritorno al passato.

Le previsioni normative che disciplinano il controllo sulla gestione vengono ora interpretate ed applicate in un contesto molto diverso.

Gli anni Novanta del Novecento sono stati permeati dalla cultura del risultato che ha portato il legislatore nazionale, ma anche quello sovranazionale ad introdurre forme di controllo coerenti, finalizzate a valutare l’efficienza, l’efficacia e l’economicità¹⁴⁷. Questa cultura sembra essere stata ritrovata forse ancor più a livello europeo e, per precipitato, a livello interno, nel contesto degli strumenti di intervento per contrastare le crisi¹⁴⁸.

Le novità normative si innestano però in un sistema dei controlli che, come si è visto, annovera oggi un robusto complesso di controlli di legittimità-regolarità sui conti¹⁴⁹ e, al contempo, prevede già disposizioni normative dedicate al controllo gestionale in grado di valorizzarne gli effetti in termini di verifica dei provvedimenti consequenziali. Verifica che, a sua volta, può trovare rilevanza all’interno del complesso quadro dei controlli stessi, anche di carattere cogente, e, in ultimo, delle responsabilità.

Le caratteristiche di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza, ma, in prospettiva, si può dire, anche la generale dinamica dell’impiego e della rendicontazione dei fondi europei messi a disposizione

resilienza cfr. G. RIVOSECCHI, *Oltre i controlli di legittimità-regolarità dei conti? Controlli sulla gestione, controlli concomitanti e altri controlli sulla finanza territoriale*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022.

¹⁴⁶ Corte dei conti, Sez. riun. contr., 22 dicembre 2021, n. 21 cit., 4.

¹⁴⁷ Sulla ricostruzione del contesto in cui sono maturate le dottrine e le prassi di sviluppo del paradigma manageriale del settore pubblico, che hanno contrassegnato l’esperienza delle riforme generate nella realtà anglo-statunitense negli anni Ottanta e che poi sono state assunte nel contesto europeo continentale, ci si limita qui a rinviare a S. CASSESE – C. FRANCHINI (a cura di), *Tendenze recenti della riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1989; Y. MÉNY – V. WRIGHT (a cura di), *La riforma amministrativa in Europa*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. D’ALBERTI (a cura di), *L’alta burocrazia. Studi su Gran Bretagna, Stati Uniti d’America, Spagna, Francia e Italia*, Il Mulino, Bologna, 1994; M. DE BENEDETTO (a cura di), *Istituzioni, politica e amministrazione. Otto paesi europei a confronto*, Torino, Giappichelli, 2005; G. TOSATTI, *La modernizzazione dell’amministrazione italiana 1980-2000*, Aracne, Roma, 2012; R. URSI *Le stagioni dell’efficienza*, Maggioli, Sant’Arcangelo di Romagna, 2016, specialmente 236 s.; G. MELIS *Storia dell’amministrazione italiana*, Il Mulino, Bologna, ultima edizione, 2020, specialmente 518 s.

¹⁴⁸ Sul ruolo del controllo della Corte dei conti in riferimento alla tutela degli interessi finanziari dell’Unione europea cfr. M. T. POLITO, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e tutela degli interessi finanziari della UE. I controlli della Corte dei conti italiana*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi* cit., 771 s.

¹⁴⁹ Sulla permanenza di tutti i precedenti controlli, compresi quelli di legittimità-regolarità dei conti, accanto ai “nuovi” controlli sulla gestione e ai controlli-referto sull’impiego dei fondi derivanti dal PNRR si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Dai controlli sulla “sana” gestione ai controlli di legittimità-regolarità dei conti e ritorno? Qualche dubbio e qualche proposta, anche alla luce del piano nazionale di ripresa e resilienza*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2022, 20 s.

per il superamento di *shock* e crisi, impongono di leggere sinergicamente equilibrio di bilancio ed efficienza amministrativa e, di conseguenza, le norme e gli istituti finalizzati alla loro tutela, tra cui i controlli intestati alla Corte dei conti. L'esito di questo intrecciarsi di controlli fa sì, peraltro, che le verifiche sull'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza non si concentrino sul controllo successivo sulla gestione di cui all'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, ma emergano nel contesto della quasi totalità dei controlli stessi. Di conseguenza, l'esclusione del controllo concomitante oggetto di previsioni normative in corso di approvazione nel momento in cui si scrive, per quanto significativa, non disegna un quadro di significative carenze di verifica.

7. Controllo, giurisdizione e funzione consultiva nelle strategie anti crisi

Nella legislazione “anti crisi” le funzioni della Corte dei conti sono incise non soltanto con riferimento al controllo, ma anche sotto il profilo della giurisdizione¹⁵⁰, in particolare quella sulla responsabilità erariale. Infatti, con l'art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 si è stabilita una limitazione sensibile del perimetro dell'illecito erariale - prevedendo la rilevanza del solo dolo per le condotte attive e della generale rilevanza di dolo e colpa grave per quelle omissive o inerti - sia pure in un arco temporale limitato – dall'entrata in vigore del decreto citato fino al 30 giugno 2023¹⁵¹ e, in prospettiva, stante una disposizione di proroga in corso di approvazione nel momento in cui si scrive, fino al 30 giugno 2024¹⁵².

La disciplina è stata pensata dichiaratamente per scongiurare gli effetti paralizzanti della prospettiva della responsabilità sull'azione amministrativa¹⁵³ e, dunque, favorire una pronta e incisiva realizzazione dei programmi e degli interventi di ripresa.

¹⁵⁰ Pone in rilievo l'intrinseco e critico legame tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale anche in risposta alle inefficienze dell'amministrazione M. NUNZIATA, *Controllo e giurisdizione della Corte dei conti: una problematica sinergica*, in *Dir. amm.*, n. 2/2020, 457 s. In tema S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile. Introduzione al tema ad un decennio dalla riforma*, Giuffrè, Milano, 2003, 159 s.; F. LONGAVITA – S. GRASSO, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in A. CANALE - F. FRENI - M. SMIROLDO (a cura di), *Il nuovo processo cit.*, 109 s.

¹⁵¹ La dottrina si pronuncia in termini sostanzialmente critici sulla disposizione in discorso, ci si limita qui a rinviare alle analisi di L. TORCHIA, *La responsabilità amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 6/2020, 763 s.; G. CREPALDI, *L'elemento soggettivo della responsabilità amministrativa prima e dopo il decreto semplificazioni*, in *Resp. civ. e prev.*, 2021, 23 s.; S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa dopo il decreto semplificazioni: alcune proposte de iure condendo*, in G. COLOMBINI (a cura di), *Scritti in onore di Aldo Carosi cit.*, 295 s.; G. BOTTINO, *Le azioni ed omissioni nella responsabilità erariale*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2021, 86 s.; M. R. SPASIANO, *Riflessioni in tema di (ir)responsabilità erariale e la strada della tipizzazione della colpa grave*, in *Riv. Dir. proc. amm.*, n. 2/2021, 279 s.; C. PAGLIARIN, *L'elemento soggettivo dell'illecito erariale nel “decreto semplificazioni”: ovvero la “diga mobile” della responsabilità*, in *Federalismi.it*, n. 10/2021, 182 s. e ID., *La responsabilità erariale dopo il decreto “semplificazioni”*, in *Riv. giur. urb.*, n. 4/2021, 1082 s.

¹⁵² Il decreto-legge n. 77 del 2021, con l'art. 51, comma 1, lett. h), aveva modificato il testo dell'art. 21, comma 2, portando la durata del regime di favore dall'originario 31 luglio 2021 al 30 giugno 2023; ora è in corso di approvazione, nell'ambito della conversione in legge del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, recante “Disposizioni urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle amministrazioni pubbliche” (A.C. 114), una novella – contenuta nell'art. 1, comma 12 *bis* – all'art. 21, comma 2, del decreto-legge n. 76 del 2020, recante un'ulteriore proroga al 30 giugno 2024, “nelle more di una complessiva revisione della disciplina sulla responsabilità amministrativo-contabile”.

¹⁵³ Sull'incidenza del rischio percepito della responsabilità sull'azione amministrativa cfr. G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017; M. CAFAGNO, *Contratti pubblici, responsabilità amministrativa e “burocrazia difensiva”*, in *Dir. econ.*, 2018, 625 s. s.; E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche*

A dire il vero, la generalizzata limitazione della responsabilità erariale potrebbe finire per determinare effetti paradossali, dato che si applica anche a condotte di cattivo impiego di risorse di derivazione europea tenute da soggetti privati chiamati alla realizzazione di programmi di sviluppo¹⁵⁴. L'estensione della limitazione, dunque, mal si concilia con la tutela di interessi pubblici e di finalità che, infine, anche l'impianto normativo contenuto nel decreto legge n. 76 del 2020 vorrebbe attuare, pensato com'è pur sempre per consentire la realizzazione di interventi per la ripresa post pandemia.

Al contrario, il diritto europeo impone un rafforzamento del sistema delle garanzie per la sana e corretta gestione delle ingenti risorse messe a disposizione degli Stati sulla base dei piani nazionali presentati e approvati.

In particolare, pongono l'accento sulla necessaria attenzione agli interessi finanziari dell'Unione Europea l'art. 3 del Regolamento (UE, Euratom) 2020/2092 del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 2020, relativo a un regime generale di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione e lo stesso Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza, il principale strumento di intervento del programma NGEU capace di mettere a disposizione degli Stati membri prestiti e sovvenzioni per 672,5 miliardi di euro.

In linea generale, poi, la disciplina europea sui controlli e la responsabilità finanziaria viene a postulare normative nazionali di rafforzamento e non certo di restringimento della responsabilità erariale in relazione all'impiego dei fondi derivanti dal Recovery plan¹⁵⁵. Nella stessa prospettiva di mitigare il timore della responsabilità – ma con esiti meno critici rispetto alla disposizione di cui al più volte citato art. 21 del decreto-legge n. 76 del 2020 – si pone la previsione di cui all'art. 2 del Codice dei contratti pubblici di nuovissimo conio¹⁵⁶, là dove, nel prevedere il “principio della fiducia”, pone una perimetrazione del concetto di colpa grave. Il comma 3 di quel medesimo articolo stabilisce, infatti, che “[n]ell'ambito delle attività svolte nelle fasi di programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione dei contratti, ai fini della responsabilità amministrativa costituisce colpa grave la violazione di norme di diritto e degli auto-vincoli amministrativi, nonché la palese violazione di regole di prudenza, perizia e diligenza e l'omissione

amministrazioni, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 39 s.; S. D'BATTINI – F. DECAROLIS, *L'amministrazione si difende*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2019, 293 s.; M. CLARICH, *Riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2020, 159 s. Sull'incertezza pervasiva nell'esercizio dell'azione amministrativa G. D. COMPORI, *Il coraggio di amministrare*, in *Scritti per Franco G. Scoca*, Editoriale scientifica, Napoli, 2022, II, 1101.

¹⁵⁴ In conformità alla costante giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione. Quest'ultima ha espressamente affermato, infatti, che «tra la pubblica amministrazione che eroga un contributo e il privato che lo riceve si instaura un rapporto di servizio», cfr. sentenze n. 20434 del 2009 e n. 1774 del 2013. Tra le più recenti, Cass. sez. un., 16 maggio 2019, n. 13245; Cass. sez. un., 4 ottobre 2019, n. 24858 e Cass. sez. un., ord. 11 marzo 2020, n. 7009; Cass. sez. un., nn. 6462 e 8848 del 2020 e Cass. sez. un., n. 30527 del 2019.

¹⁵⁵ G. RIVOSECCHI, *La Corte dei conti* cit.

¹⁵⁶ Decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36, recante “Codice dei contratti pubblici in attuazione dell'articolo 1 della legge 21 giugno 2022, n. 78, recante delega al Governo in materia di contratti pubblici”.

delle cautele, verifiche ed informazioni preventive normalmente richieste nell'attività amministrativa, in quanto esigibili nei confronti dell'agente pubblico in base alle specifiche competenze e in relazione al caso concreto. Non costituisce colpa grave la violazione o l'omissione determinata dal riferimento a indirizzi giurisprudenziali prevalenti o a pareri delle autorità competenti". La disposizione ora richiamata evoca parametri di valutazione della colpa, considerata secondo una concezione normativa e nella valorizzazione delle circostanze concrete¹⁵⁷, che erano già propri della giurisprudenza contabile e che, sotto alcuni specifici profili, avevano anche trovato una espressa previsione normativa. Si pensi agli artt. 69, comma 2, e 95, comma 4, del Codice di giustizia contabile¹⁵⁸, i quali danno rilievo, ai fini della valutazione dell'insussistenza della colpa grave, alla circostanza che la condotta contestata si sia conformata al contenuto dei pareri resi dalla Corte dei conti in sede consultiva. Le richiamate disposizioni dell'art. 2 del decreto legislativo n. 36 del 2023 sono inserite in un tessuto normativo, tracciato dai "principi generali" del Codice dei contratti¹⁵⁹, che privilegia il risultato dell'azione amministrativa, secondo quanto prescrive l'art. 1 del medesimo decreto legislativo, dedicato proprio al "principio del risultato"¹⁶⁰. La finalità delle norme dedicate alla colpa grave è, dunque, certamente riconducibile all'intento di circoscrivere il timore della responsabilità per favorire l'azione¹⁶¹, così come per le previsioni del decreto "semplificazioni", ma rispetto a queste ultime non presentano profili critici in termini di conformità al dettato costituzionale o al quadro euro-unitario, dato che, in buona sostanza, non fanno che positivizzare e confermare esplicitamente il perimetro dell'elemento soggettivo dell'illecito erariale attualmente contemplato dal "diritto vivente".

¹⁵⁷ In tema, se si vuole, C. PAGLIARIN, *Colpa grave ed equità*, Cedam, Padova, 2002.

¹⁵⁸ L'art. 69, comma 2, del decreto legislativo 26 agosto 2016, n. 174, prevede che il pubblico ministero disponga l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi; analogamente l'art. 95, comma 4, del medesimo decreto legislativo stabilisce che il giudice, ai fini della valutazione dell'effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità, consideri, ove prodotti in causa, anche i pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali, nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi.

¹⁵⁹ Contenuti nel Titolo I, Parte I, Libro I del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36.

¹⁶⁰ L'art. 4 del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36 prescrive: "Le disposizioni del codice si interpretano e si applicano in base ai principi di cui agli articoli 1, 2 e 3". Come si è riferito nel testo l'art. 1 e l'art. 2 sono dedicati, rispettivamente, al "principio del risultato" e al "principio della fiducia", l'art. 3 prevede, invece, il "principio dell'accesso al mercato". Sui principi generali nel nuovissimo Codice dei contratti pubblici cfr. M. RAMAJOLI, *I principi generali*, in C. CONTESSA – P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 45 s. In particolare, sul principio del risultato nel contesto del medesimo Codice cfr. S. PERONGINI, *Il principio del risultato e il principio di concorrenza nello schema definitivo del codice dei contratti pubblici*, in *Scritti in onore di F. Salvia*, Editoriale scientifica, Napoli, 2023, 410 s.; M.R. SPASIANO, *Codificazione di principi e rilevanza del risultato*, in C. CONTESSA – P. DEL VECCHIO (a cura di), *Codice cit.*, 49 s.; G. NAPOLITANO, *Committenza pubblica e principio del risultato*, Relazione al Convegno "Il nuovo Codice degli Appalti", Avvocatura dello Stato, Roma, 27 gennaio 2023; F. CINTIOLI, *Il principio del risultato nel nuovo codice dei contratti pubblici*, in www.giustiziaamministrativa.it, lo scritto riprende la relazione tenuta in Firenze il 14 aprile 2023, al convegno "I principi nel codice dei contratti pubblici", organizzato dalla Fondazione Cesfin Alberto Predieri.

¹⁶¹ *Ratio* che, del resto, emerge agevolmente dalla lettura della *Relazione agli articoli e agli allegati* del citato Codice (cfr. www.documenti.camera.it al link relativo).

Quanto all'evoluzione della funzione consultiva, invece, va segnalata una proposta di legge della precedente legislatura, che, a dire il vero, presentava vari profili di contrasto con il dettato costituzionale, in cui emergeva la volontà di un potenziamento della stessa anche in ragione delle ricadute in termini di responsabilità.

Il DDL S. n. 2185, recante “Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese” conteneva importanti innovazioni per le funzioni della Corte dei conti, sia con riferimento a quelle previste direttamente dalla Costituzione (funzioni di controllo e giurisdizionale), che a quelle assegnate dal legislatore ordinario (in particolare, la funzione consultiva).

Senza entrare nel dettaglio dell'iniziativa legislativa, basti dire che il DDL S. n. 2185, prevedeva, tra l'altro, un potenziamento delle funzioni consultive con riferimento addirittura a fattispecie concrete, quali oggetto delle questioni di interpretazione delle disposizioni normative e regolamentari in materia di contabilità pubblica. Qualora gli atti gestionali fossero stati “pienamente conformi ai pareri resi” la gravità della colpa sarebbe esclusa, in forza di un'esplicita previsione che, del resto, ribadisce quanto affermato all'art. 95, comma 5, e all'art. 69 del Codice della giustizia contabile. Il medesimo disegno di legge – anche nella evidenziata prospettiva di tutela degli agenti pubblici - stabiliva un potenziamento dell'attività di controllo di legittimità della Corte dei conti, già previsto per gli appalti di lavori più rilevanti, estendendolo a tutti i contratti di appalto relativi a servizi e forniture di valore superiore alla soglia comunitaria, con una riduzione dei termini per l'esercizio del controllo stesso.

Disposizioni in parte analoghe a quelle dedicate alle funzioni consultive contenute nel disegno di legge ora richiamato sono state inserite nell'art. 46 della legge 23 dicembre 2021, n. 238, legge europea 2019-2020, la cui rubrica recita, significativamente, “[s]viluppo della funzione consultiva”. La fonte in discorso, infatti, ha previsto un rafforzamento della stessa funzione, ma unicamente con riferimento alle risorse riconducibili al Piano nazionale di ripresa e resilienza, e dichiaratamente in attuazione del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021, al fine di un efficace monitoraggio e controllo degli interventi dell'Unione europea per il periodo di programmazione 2021-2027¹⁶².

Si stabilisce, infatti, limitatamente alle risorse stanziati dal PNRR e ai fondi complementari al PNRR, che le Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva, a richiesta delle amministrazioni centrali e degli altri organismi di diritto pubblico nazionali, rendano pareri nelle materie di contabilità pubblica, su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicurino la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle Sezioni regionali di controllo¹⁶³.

¹⁶² Art. 46, comma 1, legge 23 dicembre 2021, n. 238, recante “Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea – Legge europea 2019-2020”.

¹⁶³ Art. 46, comma 2, primo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238.

I medesimi pareri sono resi dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, a richiesta dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Regioni, sulle condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica all'esercizio delle funzioni e alle attività finanziate con le risorse stanziare dal PNRR e con i fondi complementari al PNRR¹⁶⁴.

Viene esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa qualora l'azione amministrativa si sia conformata ai pareri resi dalla Corte dei conti in via consultiva nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi¹⁶⁵. Le disposizioni ora richiamate riprendono i contenuti del disegno di legge prima citato in relazione all'ampliamento della funzione consultiva in sede centrale, alla funzione nomofilattica, ai soggetti legittimati alla richiesta, all'esimente della colpa grave ed all'oggetto dei pareri. A differenza dell'iniziativa legislativa, però, viene posta una specifica connessione e limitazione materiale e temporale con la gestione dei fondi del Piano nazionale di ripresa e resilienza. Risulta espunta poi la previsione espressa della possibilità, per le Sezioni regionali di controllo, di rendere pareri su fattispecie concrete. Tuttavia, anche l'attuale più limitato articolato suscita perplessità per i possibili profili di sovrapposizione tra l'esercizio delle funzioni consultive, l'ambito proprio dell'agire dell'amministrazione e lo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, segnatamente in ambito di accertamento di responsabilità amministrativo-contabili. In particolare, la previsione da ultimo introdotta poteva, dunque, limitarsi a fare rinvio alle disposizioni di cui agli artt. 95 e 69 del Codice di giustizia contabile, senza rimandare ad una esclusione delle responsabilità in termini apparentemente automatici.

Inoltre, il testo dell'art. 46 della legge europea deve necessariamente interpretarsi – anche con riferimento alle amministrazioni centrali - nel senso, del resto già contemplato negli arresti della Corte dei conti sui limiti e i presupposti dell'esercizio della funzione consultiva¹⁶⁶, che la fattispecie, intesa in senso concreto, dà solamente origine alla richiesta di parere, mentre quest'ultimo è reso su una questione prospettata in termini generali ed astratti. Una attribuzione di significato differente andrebbe scartata in quanto non conforme ai principi costituzionali che presidiano i rapporti tra le funzioni della Corte dei conti in sede consultiva, l'agire amministrativo, le diverse funzioni della stessa Corte dei conti o delle altre magistrature e istituzioni, compreso il Consiglio di Stato. In termini analoghi a quelli delineati andrà interpretata la disposizione, contenuta nel più volte citato art. 46, relativa ai pareri resi dalle Sezioni regionali di controllo con una conseguente perdita di capacità innovativa della norma.

¹⁶⁴ Art. 46, comma 2, secondo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238.

¹⁶⁵ Art. 46, comma 2, ultimo periodo, legge 23 dicembre 2021, n. 238.

¹⁶⁶ Le Sezioni riunite e la Sezione delle Autonomie hanno tracciato i profili oggettivi e soggettivi, oltre che gli aspetti procedurali, relativi all'applicazione dell'art. 7, comma 8, della legge n. 131 del 2003. Cfr., sul punto, Corte conti, sez. autonomie, 3 luglio 2009, n. 9; sez. riunite, 17 novembre 2010, n. 54; ID., 13 gennaio 2011, n. 11; sez. autonomie, 19 febbraio 2014, n. 3; ID. 7 ottobre 2019, n. 24; 1° giugno 2020, n. 11.

Un'altra novella normativa – idealmente collegata con le strategie di attuazione del PNRR – percorre la strada dell' "intervento" della Corte dei conti in via preventiva rispetto alle scelte dell'amministrazione: si fa riferimento alle disposizioni contenute nella legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, legge n. 118 del 2022, di modifica del testo unico sulle società partecipate¹⁶⁷.

A seguito delle novella posta dall'art. 11 della legge ora richiamata, gli enti devono trasmettere alla Corte dei conti l'atto deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, che delibera, entro il termine di sessanta giorni dal ricevimento, in ordine alla conformità dell'atto alle prescrizioni imposte dal d.lgs. n. 176 del 2016, "con particolare riguardo alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa"¹⁶⁸.

Qualora la Corte non si pronunci entro il termine prescritto, l'amministrazione può procedere alla costituzione della società o all'acquisto della partecipazione¹⁶⁹. La segreteria della Sezione competente trasmette "il parere", entro cinque giorni dal deposito, all'amministrazione pubblica interessata, la quale è tenuta a pubblicarlo entro cinque giorni dalla ricezione nel proprio sito internet istituzionale¹⁷⁰.

In caso di "parere" in tutto o in parte negativo, ove l'amministrazione pubblica interessata intenda procedere egualmente è tenuta a motivare analiticamente le ragioni per le quali intenda discostarsi "dal parere" e a dare pubblicità, nel proprio sito internet istituzionale, a tali ragioni¹⁷¹.

Il legislatore, dunque, prevede l'adozione di un "parere" da parte della Corte dei conti sull'atto dell'amministrazione deliberativo di costituzione della società o di acquisizione della partecipazione diretta o indiretta, rinviando apparentemente all'esercizio di una funzione consultiva. Tuttavia, dal contenuto della pronuncia che la magistratura contabile deve adottare, sulla scorta delle medesime prescrizioni legislative, in ordine al rispetto dei limiti posti dallo stesso testo unico sulle società partecipate e, in particolare, in riferimento alla sostenibilità finanziaria e alla compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, emerge come in realtà la disposizione intesti alla Corte dei conti una funzione di controllo.

L'effetto del controllo ad esito negativo è un onere di motivazione rafforzata con pubblicazione della medesima sul sito internet dell'ente. La pubblicazione è in ogni modo prescritta per il "parere" emesso dalla magistratura contabile, sempre che naturalmente questo intervenga.

¹⁶⁷ Art. 11, legge 5 agosto 2022, n. 118, la cui rubrica recita: "[m]odifica della disciplina dei controlli sulle società a partecipazione pubblica". Con l'articolo in discorso sono apportate modificazioni all'art. 5 e all'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

¹⁶⁸ Cfr. novellato art. 5, comma 3, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

¹⁶⁹ Cfr. novellato art. 5, comma 3, ultimo periodo, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

¹⁷⁰ Cfr. novellato art. 5, comma 4, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

¹⁷¹ Cfr. novellato art. 5, comma 4, ultimo periodo, decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

Sulla natura dell'attività attribuita alla Corte dei conti dalla legge n. 118 del 2022 sono intervenute, a fini nomofilattici, le Sezioni riunite in sede di controllo con la delibera n. 16/2022/QMIG¹⁷², che hanno evidenziato la diversità rispetto alla disciplina della generale funzione consultiva. Il “parere” in discorso, invece, “sembrerebbe presentare punti di contatto con le procedure, i temi e gli effetti (in caso di superamento del termine) del controllo preventivo di legittimità”. Tuttavia, in assenza di una chiara ed espressa previsione in tal senso, non appare possibile ricondurre la nuova funzione al controllo preventivo di legittimità. Peraltro il controllo preventivo di legittimità interviene su un atto già perfetto, ma non efficace, mentre, nel caso di specie, l'esame appare incentrato su un atto già perfetto ed efficace, per il quale sussiste, nel lasso temporale concesso alla Corte per l'esame, e al massimo per sessanta giorni, un impedimento temporaneo alla sua esecuzione (stipula del contratto di costituzione societaria o di acquisto di partecipazioni) in conformità al principio generale di cui all'art. 21-quater, comma 1, della legge n. 241 del 1990.

Le Sezioni riunite hanno proposto una lettura della disciplina in chiave sistemica considerando il complessivo ruolo assegnato alla Corte dei conti in materia di società a partecipazione pubblica. In questi termini la qualificazione dell'esito della pronuncia in termini di parere, invero, appare funzionale all'obiettivo del legislatore di ottenere un vaglio tempestivo, da parte della Corte dei conti, sull'operazione di costituzione o acquisto della partecipazione societaria, senza, tuttavia, attribuire effetti preclusivi a quest'ultimo (diversamente, quindi, da quanto sarebbe accaduto in caso di richiamo agli schemi tipici del controllo preventivo di legittimità o al controllo successivo con effetti interdittivi).

Il Collegio contabile ha, conclusivamente, ritenuto che l'art. 5 del tusp, come novellato, “postula l'espletamento di una peculiare attività di controllo di cui il legislatore individua i tempi, i parametri di riferimento e gli esiti”. Attività finalizzata – quanto a *ratio legis* – ad “assicurare una visione d'insieme dell'operazione di costituzione societaria, funzionale alle valutazioni di sostenibilità finanziaria e di compatibilità della scelta con i principi di efficienza, di efficacia e di economicità”.

Le Sezioni riunite in sede di controllo sono intervenute successivamente con un'ulteriore pronuncia – la n. 19/2022/QMIG¹⁷³ - in ordine, in particolare, all'ambito oggettivo di applicazione della disposizione di cui all'art. 5, comma 3, del tusp che si rileva essere testualmente limitato “ai soli due momenti (la costituzione di una società e l'acquisto di partecipazione) in cui l'Amministrazione pubblica entra per la prima volta in relazione con una realtà societaria, nuova o già esistente, assumendo la qualifica di socio”. Ed è in questa prospettiva che “si giustifica l'obbligo, per l'amministrazione, di fornire analitica motivazione con riferimento alla necessità della società per il perseguimento delle proprie finalità

¹⁷² Corte dei conti, Sez. riun., 3 novembre 2022, n. 16/2022/QMIG.

¹⁷³ Corte dei conti, Sez. riun., 23 novembre 2022, n. 19/2022/QMIG.

istituzionali (art. 4 tusp), nonché sul piano della convenienza, economica e finanziaria, rispetto ad altre formule gestionali¹⁷⁴.

8. Osservazioni conclusive

I controlli dei magistrati contabili si rivelano in costante espansione a partire dalla fine dello scorso secolo, soprattutto nei confronti delle autonomie territoriali, così da delineare un percorso evolutivo particolarmente ricco.

La concezione di ausiliarità che emerge sia nella giurisprudenza costituzionale e contabile sia nella prevalente dottrina disegna una Corte dei conti neutrale, imparziale, quale magistratura posta a presidio degli equilibri finanziari dello Stato e delle autonomie regionali e locali nello stesso tempo, ma che non è mai strumento del primo nei confronti delle seconde.

Questa stessa concezione si confronta oggi con interventi normativi dedicati alle funzioni di controllo dell'istituto, che, apparentemente, sembrerebbero evidenziare dei tratti di discontinuità rispetto al recente passato e che impongono, ancora una volta, di riflettere sull'accezione assunta dall'ausiliarità a cui esso è costituzionalmente votato.

Nell'ultima tappa del citato processo evolutivo emerge chiaramente una rinnovata declinazione dei controlli della Corte dei conti in funzione delle esigenze di efficienza e speditezza imposta dal rispetto dei tempi e delle modalità di rendicontazione del conseguimento degli obiettivi fissati nel PNRR. Le recenti novità normative però consistono nella valorizzazione di modelli di controllo "collaborativo" già presenti nel nostro ordinamento, dato che il robusto catalogo dei controlli di legittimità-regolarità introdotti dal decreto legge n. 174 del 2012 non si è mai sostituito ad essi. D'altra parte, i controlli sulla gestione, anche nella loro versione concomitante, presenti nell'art. 22 del decreto-legge n. 76 del 2020, per quanto da ultimo ridimensionato, e nell'art. 7, comma 7, del decreto-legge n. 77 del 2021, si innestano oggi su di un sistema articolato e complesso, che poggia sui richiamati controlli di legittimità-regolarità.

Abbiamo, infatti, una galassia di funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti di diversa natura (collaborativa o cogente, preventiva o concomitante e successiva, di efficienza o di regolarità-legittimità) tutte collegate le une alle altre in modo integrato. Un sistema, quest'ultimo, che emerge grazie alla lettura data dalla stessa magistratura contabile, dalla Corte costituzionale e dalla dottrina del coacervo di norme dedicate ai controlli negli ultimi trent'anni, e spesso "intruse" all'interno di leggi di bilancio o di decreti

¹⁷⁴ Secondo le Sezioni riunite, è l'assunzione della qualità di socio a segnare "la linea di confine per distinguere gli atti deliberativi da sottoporre all'esame della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 5, comma 3, TUSP, e quelli invece esclusi o, meglio, per i quali la legge non ne impone la trasmissione". In base a questo principio sono esclusi dall'ambito oggettivo dello scrutinio "le decisioni concernenti operazioni straordinarie, quali la sottoscrizione di aumenti di capitale che l'ente è chiamato ad approvare nella qualità di socio, la trasformazione fra tipi societari e la fusione". Al contrario, sarà assoggettata alla disciplina la sottoscrizione di un aumento di capitale deliberato da altra società, trattandosi di operazione comportante l'acquisizione della qualità di socio.

dal contenuto disomogeneo¹⁷⁵. Un sistema, infine, che dovrebbe permanere anche nella stagione dell'attuazione del Piano proprio perché le esigenze dell'efficienza e della celerità dell'azione amministrativa si affiancano e non sostituiscono quelle dell'equilibrio finanziario, conformemente a quanto dispone oggi l'art. 97 Cost.

Del resto, come si è tentato di evidenziare precedentemente, i controlli a vocazione “collaborativa” – ferma la loro distinzione rispetto ai controlli di legittimità-regolarità dei conti - non possono più dirsi esclusivamente posti nell'interesse degli enti controllati, ma risultano funzionali alla tutela di interessi ordinamentali più ampi, oltre che collocati in un circuito di verifica della legalità finanziaria. Nel contesto del Piano nazionale di ripresa e resilienza, in particolare, si è visto come i controlli gestionali dimostrino la loro vocazione di tutela degli interessi europei alla sana e corretta gestione dei fondi per le finalità concordate e nei tempi previsti.

Sotto questo profilo la stessa “collaboratività” dei controlli gestionali appare in profonda trasformazione e le diverse tipologie di controllo interagiscono in modo sempre più stretto, anche in ragione del loro svolgimento in termini rigorosamente neutrali da parte di una magistratura caratterizzata da indipendenza, come recita l'ultimo comma dell'art. 100 Cost.

La rinnovata attenzione al conseguimento del risultato, che è alla base del rifiorire dei controlli sulla gestione, sembra alla radice anche delle innovazioni normative introdotte in termini di potenziamento della funzione consultiva della Corte dei conti. A ben vedere, esse sono volte ad affiancare – lo si è cercato di dimostrare - prima ancora che le amministrazioni, i funzionari nelle loro determinazioni per dissiparne i timori di responsabilità e spronarli al raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia, nell'interpretazione – costituzionalmente orientata - delle relative disposizioni sul punto è evidente la necessità di mantenere ferma la strutturale astrattezza della fattispecie su cui è chiesto e poi dato il parere, per rispettare la distinzione dell'ambito delle funzioni consultive e di controllo della Corte dei conti rispetto all'amministrazione attiva, oltre che alla giurisdizione.

Costituisce certo un valore un rapporto tra controllori e controllati che non sia costruito su dinamiche di contrapposizione o “antagoniste”, ma che risulti funzionalmente orientato ad assicurare e mantenere quel dialogo permanente e costruttivo, caratterizzato da reciproca lealtà e trasparenza, che costituisce fattore indiscusso per il migliore esercizio delle rispettive funzioni e il più efficace conseguimento degli obiettivi ultimi dell'intero sistema dei controlli sui bilanci e sui conti degli enti locali e delle Regioni¹⁷⁶. Il valore in discorso va inteso però conformemente alla posizione di neutralità della magistratura contabile e conseguentemente all'imparzialità della stessa, quale garanzia, costituzionalmente prevista, dell'esercizio

¹⁷⁵ Come efficacemente nota G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarità in trasformazione* cit., 319.

¹⁷⁶ Cfr. M. CECCHETTI, *Il “sistema”* cit.



delle funzioni di controllo. Controllo che, in tutte le sue diverse forme e nel prisma disegnato attraverso le dimostrate capacità di adattamento dei diversi modelli, è comunque servente alla sana gestione finanziaria e contabile, al presidio del bilancio come “bene pubblico”, e, in ultima analisi, al valore democratico a cui si informano tutti gli enti che compongono la realtà repubblicana¹⁷⁷.

Il sistema dei controlli, in continua evoluzione, determina, comunque, complesse ricadute sull'autonomia regionale ad oggi non “bilanciate” da strumenti positivamente individuati di garanzia effettiva. L’“impatto” di cui si discute potrebbe arricchirsi di nuovi profili di tensione in considerazione del fatto che ora i controlli sono inseriti nelle dinamiche accentratrici della *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Anche in questo contesto l'ausiliarietà della Corte dei conti, quale magistratura, garantita nella sua imparzialità, anche nelle dinamiche tra lo Stato e le autonomie regionali e locali potrà – e dovrà - essere interpretata in modo da esplicitare le sue “virtualità multiple”¹⁷⁸ a presidio della dimensione democratica della Repubblica.

¹⁷⁷ Cfr. C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti* cit., 4.

¹⁷⁸ Cfr. G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarietà in trasformazione*.