

Autonomia regionale, unità della Repubblica, principio di uguaglianza: il ruolo della Corte dei conti.

Sommario

- 1. Introduzione.**
- 2. Il percorso del regionalismo.**
- 3. La “relatività” del principio autonomistico.**
- 4. Autonomia e “resa del conto”.**
- 5. L’evoluzione del sistema dei controlli e la valorizzazione del ruolo della Corte dei conti.**
 - 5.1. La funzione di referto.**
 - 5.2. La funzione consultiva.**
 - 5.3. La funzione nomofilattica.**
 - 5.4. L’istituzione del collegio dei revisori e le linee guida per le loro relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto.**
 - 5.5. Il giudizio di parificazione.**
 - 5.6. Le altre tipologie di controllo previste dal d.l. n. 174/2012.**
- 6. Gli strumenti pattizi. Un’esperienza positiva: il Patto per la Salute.**
- 7. L’armonizzazione contabile.**
- 8. Conclusioni.**

Autonomia regionale, unità della Repubblica, principio di uguaglianza: il ruolo della Corte dei conti.

1. Introduzione. La governabilità dei conti pubblici e, segnatamente, di quella rilevante parte della finanza pubblica costituita dai conti degli enti territoriali, è un'esigenza ineludibile se si vuole conservare la stabilità del sistema-Paese e la possibilità di fare fronte alle necessità congiunturali con adeguate manovre. Peraltro tale governabilità è anche una sfida nella ricerca di un difficile equilibrio tra diversi interessi e soggetti che trovano tutti nella Costituzione un presidio al più alto grado. Sfida non facile, attesa la complessità dello scenario, che vede coinvolti numerosi livelli di governo, interni, essendo l'ordinamento caratterizzato da un pluralismo autonomistico, ed esterni, dovendo lo Stato rispettare gli obblighi derivati dall'appartenenza all'Unione Europea. E, su tutto, l'esigenza di non obliterare i diritti dei cittadini, sia come comunità di appartenenti ad uno specifico territorio, sia come singoli.

Con la presente relazione si tenta, sia pur sommariamente e con la consapevole approssimazione dovuta alla necessaria sintesi delle tematiche accennate, di ricomporre il quadro generale evidenziando il ruolo di garanzia che la Corte dei conti sta svolgendo e che, in vista di ulteriori sviluppi in senso autonomistico, potrebbe assumere ancora maggior pregnanza di significato.

Si precisa che la prospettiva è essenzialmente quella del profilo regionalista e, per esigenze di brevità, non si approfondisce il tema, non meno rilevante, dei rapporti tra Stato ed autonomie locali (comuni, province e città metropolitane). L'attenzione è volta essenzialmente ai profili dell'ordinamento interno, piuttosto che a quello comunitario, nella considerazione che la composizione delle tensioni tra Stato e autonomie costituisce una pre-condizione per il rispetto degli obblighi verso i partner europei e per lo sviluppo di

un'efficace azione politica nell'ambito dell'Unione.

2. Il percorso del regionalismo. L'art. 5 della Costituzione presidia il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali.

Una declinazione del principio è data dall'espressa previsione dell'istituzione delle Regioni (art. 131 Cost.), oltre a due Province dotate di particolare autonomia (art. 116, comma 2, Cost.) a fianco del riconoscimento di comuni e province (cui si sono aggiunte le città metropolitane con la novella costituzionale del 2001), che, invece, vantavano tradizioni storicamente radicate. In realtà, in disparte le autonomie speciali, per le quali vi erano urgenze che spinsero a definire rapidamente i loro statuti¹, dal 1948, data di entrata in vigore della Carta costituzionale, si arriva ad eleggere i Consigli delle Regioni a statuto ordinario solo nel 1970².

La conformazione dell'autonomia regionale, peraltro, non ha ancora trovato un suo consolidamento. Molto sommariamente, in una prima fase le Regioni hanno vissuto una stagione caratterizzata da una limitata autonomia finanziaria e impositiva, con una presenza alquanto invasiva da parte dello Stato centrale. Basti pensare al sistema dei controlli, che a livello costituzionale (art. 125) prevedeva il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica.

In prima battuta il controllo in questione si poneva in maniera alquanto penetrante, sia per gli effetti interdittivi, sia per la possibilità che la Commissione statale intervenisse non solo su profili di legittimità, ma anche per questioni di opportunità, sia pure nei limiti di

¹ Nel 1948 con distinte leggi costituzionali furono approvati gli Statuti della Regione siciliana e delle Regioni Sardegna, Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige; nel 1963 fu approvato quello della Regione Friuli-Venezia Giulia.

² A seguito della legge 16 maggio 1970 n. 281 ("Provvedimenti finanziari per l'attuazione delle Regioni a statuto ordinario").

una richiesta, non reiterabile, di revisione da parte del Consiglio. Insomma, anche la discrezionalità gestionale, pur se esercitata nel rispetto della legge, veniva mortificata dalla possibilità per un organo esterno di interferire nelle scelte di un ente territoriale la cui ragion d'essere sta proprio nel fatto di poter agire avendo consapevolezza delle esigenze della popolazione. In qualche misura le Regioni si trovavano ad essere “sotto tutela”, ad onta del principio consacrato dall'art. 5 della Costituzione, che, pur nell'affermare l'unicità e l'indivisibilità della Repubblica, conforma l'ordinamento al riconoscimento e alla promozione delle autonomie locali. La “vicinanza” agli amministrati, quindi, con difficoltà esitava, in quel sistema, in uno sbocco efficace di provvedimenti tempestivi e aderenti alle esigenze del territorio.

L'attribuzione delle materie, poi, era definita in base ad un rigido elenco, al di fuori del quale si espandeva la competenza statale.

L'evoluzione ordinamentale in un primo momento mostra un'oscillazione tra un modello dualista Stato – Regioni, con l'affacciarsi di un neocentralismo regionale, ed un modello che guarda ad un pluralismo autonomistico (leggi 142/90 e 81/91).

Sul finire degli anni Novanta, sulla scia delle riforme volte alla semplificazione dell'azione amministrativa, ma soprattutto dietro la spinta di istanze autonomistiche (nelle forme più radicali vagheggianti anche progetti di secessione), il percorso verso l'affermazione di una più ampia autonomia regionale subisce una decisa accelerazione.

Per un verso si riduce drasticamente l'ambito di ingerenza della Commissione statale di controllo: viene esclusa ogni valutazione di merito, il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione viene limitato “esclusivamente” ai regolamenti e agli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Sono esclusi dall'ambito del controllo i regolamenti attinenti all'autonomia

organizzativa, funzionale e contabile dei consigli regionali³.

Per altro verso con una serie di provvedimenti, in attuazione della legge n. 59/97, si trasferiscono alle Regioni una quantità di funzioni di pertinenza dello Stato, con una operazione di dubbia copertura costituzionale.

Il punto di svolta si ha con la riforma attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001, che consolida il processo avviato dalla legislazione ordinaria.

Per quello che interessa in questa sede, va sottolineata la nuova formulazione dell'art. 114, che, con una profonda modifica rispetto all'ordinamento previgente, rappresenta una sorta di equiordinazione tra tutti gli enti territoriali, compreso lo Stato-persona. Va rimarcato, peraltro, che, secondo il Giudice delle leggi⁴, la novella costituzionale, pur introducendo la pari dignità "orizzontale" tra le componenti territoriali della Repubblica, non comporta una totale equiparazione dello Stato agli altri organismi, in quanto continua ad essere investito di peculiari funzioni non altrimenti esercitabili.

Anche la definizione della divisione delle attribuzioni viene rivoluzionata, in quanto, in buona sostanza, alle Regioni viene riconosciuta una sorta di competenza generale, limitando l'area di pertinenza dello Stato solo alle materie espressamente indicate: si rovescia, insomma, il criterio che sino ad allora aveva regolato i rapporti tra i due livelli di

³ Art. 17, co. 32, l. 15 maggio 1997, n. 127 - Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo.

⁴ Corte Cost. sent. n.274/2003; nella sentenza, tra l'altro, si afferma che *"nel nuovo assetto costituzionale scaturito dalla riforma, allo Stato sia pur sempre riservata, nell'ordinamento generale della Repubblica, una posizione peculiare desumibile non solo dalla proclamazione di principio di cui all'art. 5 della Costituzione, ma anche dalla ripetuta evocazione di un'istanza unitaria, manifestata dal richiamo al rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali, come limiti di tutte le potestà legislative (art. 117, comma 1) e dal riconoscimento dell'esigenza di tutelare l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento stesso (art. 120, comma 2). E tale istanza postula necessariamente che nel sistema esista un soggetto – lo Stato, appunto – avente il compito di assicurarne il pieno soddisfacimento. Lo stesso art. 114 della Costituzione non comporta affatto una totale equiparazione fra gli enti in esso indicati, che dispongono di poteri profondamente diversi tra loro: basti considerare che solo allo Stato spetta il potere di revisione costituzionale e che i Comuni, le Città metropolitane e le Province (diverse da quelle autonome) non hanno potestà legislativa."*

governo.

Di fatto, però, si provoca una sfilacciatura dell'ordito che connetteva le componenti fondamentali dell'ordinamento. Mancano, cioè, regole chiare per l'attuazione di un coordinamento imprescindibile per far fronte alla tenuta sostanziale dell'unità della Repubblica. Ciò in vista sia del mantenimento e del rispetto degli obblighi verso l'Unione europea, sia del rispetto del principio di uguaglianza, che, in concreto, significa la garanzia dell'erogazione di analoghi livelli di prestazione di servizi essenziali su tutto il territorio nazionale. La previsione di poteri sostitutivi da parte dello Stato ai sensi dell'art. 120 mira a salvaguardare questi profili, ma, sotto il profilo applicativo, presenta margini di indeterminazione e sconta le difficoltà politiche di una concreta attuazione.

Solo in parte la legge attuativa della riforma (l. 131/2003) sopperisce a queste esigenze.

Di conseguenza, si apre una stagione caratterizzata da un forte incremento del contenzioso tra Stato e Regioni/Province autonome. Si affaccia con forza il problema del coordinamento della finanza pubblica, con la produzione di norme stringenti sul contenimento della spesa che, inevitabilmente, incidono profondamente anche sulla finanza regionale anche sotto il profilo delle scelte gestionali. Tra i tentativi di una rigida irreggimentazione della spesa, da una parte, e la ricerca di ulteriori spazi di autonomia (oltre alla difesa di quelli già in sostanza riconosciuti), dall'altra, si evidenzia il ruolo fondamentale della Corte costituzionale, che è chiamata ad arbitrare in una sorta di perpetua *actio finium regundorum*⁵. È la giurisprudenza costituzionale, quindi, che finisce per chiarire e definire volta per volta, i rispettivi ambiti di competenza.

Uno dei principi interpretativi che qui maggiormente interessa è quello della preminenza

⁵ Si rammenta, a titolo di esempio, la sent. Corte cost. n. 417 del 2005 sul decreto legge 12 luglio 2004, n. 168 (c.d. decreto "Tagliaspese"), le cui disposizioni furono falcidiate per indebita ingerenza dello Stato nell'autonomia degli altri enti territoriali. Per contro la Corte ritenne la legittimità della norma che ha introdotto l'art. 198 *bis* del T.U. degli enti locali, relativo all'obbligo d'invio alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti del referto dell'organo di controllo interno sulla gestione, quale canale informativo finalizzato al controllo collaborativo.

del coordinamento della finanza pubblica, indispensabile per il mantenimento di una stabilità economico-sociale del Paese e del rispetto della parità di trattamento dei cittadini, nonché per far fronte agli obblighi comunitari. Le istanze autonomistiche, quindi, devono recedere davanti a queste esigenze, purché gli interventi dello Stato non trasmodino in irragionevoli intrusioni negli ambiti gestionali propri del livello di governo territoriale.

Il grave deterioramento della situazione economica nel quadro di una congiuntura negativa a livello internazionale porta ad un raffreddamento del processo “federalista” e nel 2012 si ha un nuovo intervento sulle norme costituzionali⁶. Si rafforza il principio dell’obbligo di copertura delle leggi di spesa con la riscrittura dell’art. 81 e la salvaguardia degli equilibri di bilancio, reiterata negli articoli 81, 97 e 119, diventa una sorta di “mantra”. Il recupero del ruolo dello Stato centrale di coordinatore della finanza pubblica si consolida nella riconduzione dell’armonizzazione contabile alla competenza esclusiva.

Il quadro, peraltro, in disparte il proseguire di una vivace dinamica contenziosa di fronte al Giudice delle leggi, resta ancora non definito. Nuove sollecitazioni volte ad ottenere maggiore autonomia si stanno affacciando, come testimoniato dai referendum consultivi del 2017 promossi dalle Regioni Lombardia e Veneto, con le conseguenti iniziative dei rispettivi Consigli regionali. Analoghe sollecitazioni sono pervenute dalla Regione Emilia-Romagna, mediante risoluzioni dell’Assemblea legislativa⁷.

Con queste Regioni il Governo ha concluso degli accordi preliminari che costituiscono la

⁶ L. Cost. 20/04/2012, n. 1, recante “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

⁷ In data 3 ottobre 2017, 14 novembre 2017 e 12 febbraio 2018 l’Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna ha approvato rispettivamente, le Risoluzioni n. 5321, n. 5600, n. 6124 e n. 6129 per impegnare il Presidente della Giunta regionale ad avviare il negoziato col Governo ai fini dell’Intesa prevista dall’art. 116, terzo comma, della Costituzione, specificando anche i temi che avrebbero dovuto essere oggetto prioritario di negoziazione.

In data 7 novembre 2017, a seguito del referendum consultivo regionale svoltosi il 22 ottobre, il Consiglio regionale della Lombardia ha approvato una risoluzione, mentre in data 15 novembre 2017, a seguito del referendum consultivo regionale svoltosi il 22 ottobre, il Consiglio regionale del Veneto ha deliberato una proposta di legge statale di iniziativa regionale.

Per quanto riguarda le forme dell’iniziativa, si è ritenuta applicabile la prassi seguita per le Intese con le confessioni religiose, ai sensi dell’art. 8, comma 3, Cost..

prima fase del percorso delineato dall'art. 116 Cost.⁸.

Il terzo comma di questo articolo prevede che “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Si preannuncia, quindi, un periodo in cui si riconosce un'autonomia differenziata alle Regioni che intendono assumere più ampi spazi di governo negli ambiti che non siano di esclusiva di competenza dello Stato. Si tratta di una declinazione del principio di “sussidiarietà”, nella prospettiva che l'ente più “vicino” alla popolazione, avendone la possibilità e la capacità, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze. L'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze viene pertanto operata nei confronti di determinate Regioni in quanto queste siano in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale grado di efficienza operativa dello Stato.

Rispetto alla più ampia richiesta delle Regioni sopra indicate, in questa prima fase, e salvi successivi accordi, i negoziati riguardano alcuni ambiti ritenuti di interesse comune: la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la tutela della salute, l'istruzione, la tutela del lavoro e i rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Gli accordi hanno durata decennale e possono essere modificati di comune accordo tra le parti, qualora si verificano situazioni che ne giustifichino la revisione. Sono previste

⁸ I tre accordi sono stati siglati tutti in data 28 febbraio 2018. Preliminarmente la Commissione parlamentare ha svolto un'indagine conoscitiva che si è conclusa con l'approvazione di un documento approvato nella seduta del 6 febbraio 2018.

verifiche e monitoraggi su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa, con modalità da stabilirsi successivamente. Per l'individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, è prevista un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione.

Gli accordi in discorso sono stati integrati con un "Addendum" sui rapporti internazionali e con l'Unione europea. In breve le parti si impegnano a rafforzare la partecipazione della Regione alla formazione degli atti comunitari e all'attuazione e all'esecuzione degli accordi internazionali e degli atti dell'Unione europea, in particolare nelle materie oggetto di autonomia differenziata, nonché a sviluppare forme di collaborazione e di reciproca consultazione. Le Regioni interessate, insomma, vengono coinvolte in maniera attiva nel sistema dei rapporti che lo Stato intrattiene con gli altri Paesi membri dell'Unione o con altri Stati.

Le conseguenze concrete di questa nuova fase potranno essere valutate solo tra qualche tempo. Al momento della redazione di questo scritto il quadro politico è ancora incerto, e le Intese devono essere approvate dal Parlamento con una maggioranza qualificata, la maggioranza assoluta. Inoltre, come si è visto nel recente passato, è necessario fare i conti anche con il contesto economico interno e internazionale, in quanto le situazioni congiunturali, purtroppo, incidono anche sui percorsi di riforma ordinamentale.

La sfida fondamentale sta nell'utilizzare gli strumenti previsti dall'ordinamento costituzionale per un effettivo sviluppo del Paese nella sua interezza. Occorrerà verificare se le Regioni che ora invocano maggiore autonomia possano essere un esempio e un traino anche per le restanti Regioni, o se, invece, si crei l'occasione per un divario ancora maggiore tra aree più ricche e aree più depresse. Sarà importante, pertanto, la predisposizione di strumenti di monitoraggio in grado anche di verificare l'effettivo rispetto – al di là delle

mere affermazioni di principio – dell’unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione, la garanzia dell’uniformità e dell’eguaglianza nell’erogazione delle prestazioni essenziali e nella salvaguardia dei diritti, la conservazione del valore solidaristico e dei meccanismi perequativi che lo sostanziano.

La questione va affrontata avendo riguardo alle concrete ricadute sulla vita dei cittadini.

Va segnalato che l’esperienza mostra come proprio in riferimento al più rilevante servizio, quello relativo alla salute, pur essendo stati posti in essere efficaci strumenti di monitoraggio (v. *infra*, par. 6), ancora non si sono realizzate condizioni di eguaglianza su tutto il territorio nazionale in termini di accesso, qualità e costi⁹.

Va ribadito, pertanto, come le evoluzioni delle autonomie regionali debbano essere accompagnate da idonei strumenti di garanzia dei principi sopra rammentati.

3. La “relatività” del principio autonomistico

Dal sommario *excursus* appena esposto, si può osservare come il principio autonomistico presenti una marcata dimensione di “relatività”. Indubbiamente, dopo le esitazioni del primo periodo di vita della giovane Repubblica, la caratterizzazione regionalista del nostro ordinamento ha trovato un consolidamento irreversibile. Peraltro l’ampiezza e la profondità dei contenuti di questa autonomia sono difficili da definire se non in relazione ad altri pilastri dell’assetto costituzionale. Certamente gioca un ruolo importante la variabile degli orientamenti politici che, a seconda del momento storico, possono spingere verso un maggior centralismo o verso il più ampio decentramento. Ma, al di là di ciò, ogni

⁹ Cfr. del Sez. Aut n. 3/2018 (*Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali - Esercizio 2016*), par. 4.2; del Sez. aut n. 17/2017 (*Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni – Esercizio 2015*), par. 1.2. V. anche il “*Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell’anno 2015*”, Ministero della Salute, luglio 2017. Sulla qualificazione dei LEA come “spese incompressibili e necessarie v. sent. Corte cost. n. 169/2017. Significativamente l’11° Rapporto Sanità (ottobre 2015) del C.R.E.A. Sanità Tor Vergata (Consorzio universitario per la Ricerca Economica Applicata in Sanità) reca il titolo “*L’universalismo diseguale*”.

progetto autonomistico (che non sconfini in mire secessioniste, ponendosi fuori dell'ordinamento) deve fare i conti in primo luogo con l'unicità e indivisibilità della Repubblica: affermazione che non a caso introduce il riconoscimento e la promozione delle autonomie locali, da intendersi nella più vasta accezione con riferimento ai soggetti indicati nell'art. 114 Cost.

Prendendo a riferimento solo alcuni dei profili possibili di questa ampia e delicata tematica, il governo dei conti dello Stato italiano nella sua interezza è un problema di evidente rilevanza, anche perché viene in gioco il rispetto dei patti assunti con gli altri Paesi europei.

Va considerata, poi, l'anima solidaristica che permea tutta la Costituzione. E, in senso regionale, la "solidarietà" deve essere un parametro regolatore dei rapporti non solo tra Stato e Regioni, ma tra le Regioni. In questo senso va l'art. 119 Cost. con la previsione dell'istituzione un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, e la previsione della possibilità che lo Stato destini risorse aggiuntive ed effettui interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni. Aspetto, questo, politicamente delicato, giacché comporta una difficile composizione tra gli interessi dei singoli territori, che, ove si ritengano "virtuosi", possono manifestarsi recalcitranti a sostenere oneri generati in altre aree della nazione.

Sopra tutto, l'autonomia non è un valore fine a sé stesso, ma è strumentale all'esigenza di rendere un migliore servizio alla popolazione, in quanto il livello locale di governo dovrebbe essere in grado di assicurare risposte più aderenti alle necessità del territorio.

In realtà il soggetto centrale della nostra Costituzione è la persona. Tutto il sistema

ordinamentale ruota intorno ad essa ed essa è, al tempo stesso, fine e limite delle competenze e delle attribuzioni assegnate dall'ordinamento ai vari soggetti preposti ai vari livelli di governo.

Ma la persona è la stessa su tutto il territorio nazionale, ed il principio di uguaglianza deve trovare una concreta declinazione non solo per quanto riguarda gli enunciati di principio "moralì", ma anche per ciò concerne i profili "materiali". Si fa riferimento, in particolare, all'erogazione di servizi essenziali, che deve avvenire ovunque a parità di condizioni qualitative e di accesso. Servente a questi fini è, dunque, anche il principio di "sussidiarietà", che mira a garantire il miglior grado di soddisfazione dei bisogni della cittadinanza.

L'autonomia degli organi di governo territoriali, dunque, serve a calibrare la gestione dei servizi alle effettive esigenze dei cittadini, ma i principi di uguaglianza e di solidarietà diventano chiavi di lettura interpretativa ed applicativa dell'unità della Repubblica.

4. Autonomia e "resa del conto".

Appare utile soffermarsi su un peculiare aspetto dell'autonomia. Anzi, sarebbe meglio dire una conseguenza dell'autonomia. Tanto maggiore è il grado di autonomia, al riparo da ingerenze esterne nelle decisioni gestionali, quanto maggiore è la necessità che gli amministratori diano conto ai cittadini delle risorse spese e dei risultati conseguiti. E ciò proprio in ragione del fatto che l'autonomia non è un totem indiscutibile, non è un valore autosufficiente, che si giustifica con la sua stessa affermazione, ma è uno strumento per il perseguimento del bene comune.

Il termine oggi in voga è l'anglosassone *accountability*, ma preferisco l'espressione "obbligo della resa del conto" già preta di tutte le sfumature di significato. D'altro canto il "giudizio per resa di conto" ha origini remote ed è un concetto talmente presente nella

cultura antica, anche per i profili di giudizio morale, che nel Vangelo viene assunto come paradigma del giudizio divino nella “parabola dei talenti”, nella quale il servo infedele perché infingardo (e non ladro!) viene giudicato inutile e gettato nelle tenebre, dove *sarà pianto e stridore di denti*¹⁰.

In disparte il drammatico epilogo dell’ammonizione evangelica, al concetto di resa del conto non si associa soltanto il fatto adempimentale della presentazione di un documento contabile, ma, piuttosto, quello di un momento necessario di verifica della gestione che comporta trasparenza e veridicità correlativamente ad assunzione di responsabilità da parte dei governanti. Responsabilità da intendere - prima che conseguenza di un agire illecito o dannoso, connesso, quindi, ad un sanzionabilità penale od erariale - nel senso di consapevolezza che le azioni devono essere orientate al perseguimento dell’interesse pubblico. L’aggettivo si carica, quindi di un significato positivo, in quanto, in primo luogo, l’agente “responsabile” è quello che assume su di sé un onere a servizio della collettività ed opera coerentemente. Naturale conseguenza è la rendicontazione del suo operato.

Nel complesso quadro di relazioni tra i vari soggetti che sono interessati alla corretta gestione, come sopra brevemente delineato, appare chiaro che questo obbligo di rendicontazione deve trovare una regolamentazione in grado di soddisfare tutti gli interessi in gioco, non necessariamente ma potenzialmente contrapposti. Occorre, insomma, un “giudice” che in posizione di indipendenza vagli gli esiti dell’azione delle amministrazioni. Viene in gioco, quindi, il ruolo della Corte dei conti, che, in quanto magistratura, è posta a livello costituzionale in posizione di indipendenza rispetto a tutti i livelli di governo.

Sottolineo il termine “indipendenza”, perché lo ritengo il più idoneo a qualificare l’*ubi consistam* degli organi magistratuali. La definizione di soggetto “neutro” o “neutrale”

¹⁰ Matteo 25,14-30.

sembra, per contro, impropria: neutro è ciò che non lascia traccia e che è inidoneo, pertanto, a determinare cambiamenti; neutrale indica l'atteggiamento di chi si estranea dal contesto e non assume alcuna decisione. Si tratta, evidentemente di accezioni non compatibili con le funzioni di una magistratura che, disinteressatamente, deve invece prendere decisioni che determinano modifiche nella realtà.

Come la Corte costituzionale ha svolto – e sta svolgendo – un prezioso ed insostituibile ruolo nella definizione di un ordinamento caratterizzato dalla territorialità ma imperfetto nella definizione degli ambiti di competenza, la Corte dei conti, a livello operativo, sta interpretando efficacemente il ruolo di arbitro e custode di principi discendenti dalla Costituzione e dalla diuturna opera di interpretazione del Giudice delle leggi.

Va peraltro osservato che l'affermazione del ruolo della magistratura contabile presso le autonomie territoriali ha incontrato delle resistenze da parte regionale, ed anche in questi frangenti si è rivelato decisivo l'intervento della Corte costituzionale nell'individuare linee interpretative costituzionalmente orientate che hanno contribuito a consolidare l'attuale situazione¹¹.

Come si vedrà appresso, la funzione della Corte dei conti va oltre quella di un giudice "arcigno" guardiano della finanza pubblica ma si connota anche per i profili di collaborazione, fuori di schemi sanzionatori. E ciò è coerente con un sistema che, in disparte una fisiologica dinamica contenziosa tra Stato e Regioni/Province autonome, deve trovare meccanismi improntati concretamente alla leale collaborazione.

5. L'evoluzione del sistema dei controlli e la valorizzazione del ruolo della Corte dei conti.

5.1. La funzione di referto. Lo sviluppo del sistema dei controlli mostra un andamento

¹¹ Oltre alle più recenti pronunce citate in questa relazione, per una rassegna della giurisprudenza della Corte costituzionale sulle attribuzioni della Corte dei conti v. "*La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*" a cura di M. Pieroni e S. Oggianu (febbraio-2015), pubblicata sul sito della Corte cost. (https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu_277.pdf).

coerente con l'evoluzione dell'ordinamento in senso autonomistico.

Fino all'avvento della Repubblica e all'adozione della Costituzione del 1948 (e, come si è detto, fino all'effettiva declinazione del principio di pluralismo delle autonomie territoriali) lo Stato, assorbiva, in sostanza, tutte le competenze, controllare lo Stato significava controllare tutta l'Amministrazione¹². Il sistema previsto dagli articoli 125 e 130 della Costituzione (con l'istituzione di Commissioni statali di controllo per quanto riguarda le Regioni e Comitati regionali di controllo, per quanto riguarda gli enti locali) era ritenuto più che idoneo a tenere sotto controllo la finanza territoriale.

Con la legge n. 20 del 1994, che ha radicalmente ridisegnato le funzioni di controllo della Corte dei conti, nel quadro delle riforme volte ad improntare l'azione amministrativa all'efficacia, efficienza ed economicità, si apre anche un nuovo spazio di attività della magistratura contabile sotto il profilo della funzione di referto. Nei confronti delle amministrazioni regionali si prevede, infatti, il controllo della gestione in riferimento al perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. Sull'esito del controllo eseguito la Corte dei conti riferisce, almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali. La norma, in verità, fu impugnata da alcune Regioni, ma il Giudice costituzionale, con la sentenza n. 29 del 1995¹³ ha chiarito che la Corte dei conti, in virtù della sua posizione di indipendenza, è *“organo posto al servizio dello Stato-comunità (e non già soltanto dallo Stato - governo) quale garante imparziale dell'equilibrio economico-*

¹² Amministrazione di ridotta struttura, anche perché poche erano in origine le funzioni gestite dallo Stato. Tutto, quindi, poteva passare per il controllo preventivo della Corte dei conti, che, secondo un antico regolamento preunitario, all'arrivo di un decreto reale poteva permettersi di riunirsi immediatamente al tintinnare di un campanello d'argento scosso da un valletto. Fino agli inizi degli anni Novanta (l. 20/1994) la struttura e le funzioni della Corte restano sostanzialmente simili a quelli previste dalla legge istitutiva dopo la creazione dello Stato unitario (l. n. 800/1862), che ricalcava la Corte dei conti del Regno di Sardegna fondata sul modello francese nel 1859.

Alla fine del 1981, presa coscienza che la finanza pubblica è in parte notevole finanza di trasferimento, e che, quindi, la gestione effettiva si svolge in periferia, viene istituita la Sezione enti locali, con il compito di verificare i conti dei comuni superiori agli 8.000 abitanti e di riferire al Parlamento.

¹³ Nello stesso senso v. sent. Corte cost. n. 267/2006.

*finanziario del settore pubblico (sia statale, sia regionale e locale), e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità”*¹⁴. L'essenza stessa della funzione esercitata non si sostanzia in “*un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni*”, ma si risolve, invece, in un dovere “*al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione*”.

La giurisprudenza costituzionale è stata poi costante nell'affermare il ruolo di organo ausiliario, sia dello Stato che delle regioni e degli enti locali ed il carattere collaborativo del controllo.

Va sottolineato anche l'adeguamento dell'organizzazione della Corte dei conti ai cambiamenti in esame.

Nel 1997 si costituiscono i Collegi regionali di controllo¹⁵, per dare attuazione alla previsione dell'art. 3, comma 4, l. 20/94, in riferimento all'attività di referto da rendere ai Consigli regionali, e nel 2000 si insediano le Sezioni regionali di controllo, mentre la Sezione di controllo Enti Locali diventa Sezione delle autonomie.

¹⁴ L'infelice collocazione della Corte nella Costituzione tra gli organi “*ausiliari del Governo*”, fu presto criticata dai commentatori più accorti, evidenziando che la funzione di ausiliarità (di collaborazione, potremmo dire oggi con la terminologia della Corte costituzionale e del legislatore) era in realtà riferibile al Parlamento, organo rappresentativo della sovranità popolare. In verità fin dalla sua istituzione (l. n. 800/1862) agli albori del Regno d'Italia, la Corte dei conti manifestò “*decisa volontà di adempiere ai propri doveri con autonomia e indipendenza senza subire condizionamenti da parte degli organi istituzionali*” (I. de Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia. Ritorno alle origini*, Molfetta, 2018). Tanto si evince già da alcuni verbali di sedute del 1863 (verbali nn. 35 e n. 38) nei quali si lamentavano “*le premure officiose del Ministero delle Finanze e dei premurosi ufficii deliberati dal Consiglio dei Ministri, al Presidente della Corte, per la desiderata registrazione di alcuni decreti...*” (verbale n. 35 del 29 settembre) e “*la ferma posizione (verbale n. 38 del 27 ottobre 1863) nel respingere la richiesta del Consiglio dei Ministri – che aveva ordinato la registrazione di due decreti di approvazione di contratti non preceduti da regolari incanti – ritenendola sia «sconveniente perché il C.d.M. non ha facoltà di ordinare che la Corte adempia un atto delle sue attribuzioni, nell'esercizio delle quali essa è indipendente assolutamente dal potere esecutivo» sia «irregolare perché il Consiglio può insistere per la registrazione (...) ma in nessun modo risolvere che la Corte registri con riserva spettando esclusivamente alla Corte di deliberare se debba ordinarsi la registrazione puramente e semplicemente, oppure con riserva»*” (I. de Marco, cit., pagg.59-61).

¹⁵ Con sent. n. 181/1999 la Corte cost. ha respinto il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione Puglia, in relazione al programma di attività del Collegio regionale di controllo, ribadendo, in sostanza le ragioni già alla base della cit. sent. 29/1995.

Si avvia, pertanto, un processo di omologazione dei rapporti tra magistratura contabile e Regioni alle tradizionali relazioni istituzionali con lo Stato centrale. Al tempo stesso la Corte dei conti esprime un ruolo di primo piano sul fronte dell'esigenza di unità della Repubblica.

Due ulteriori tappe di questo processo sono costituite dalla legge n. 131 del 2003, attuativa della riforma costituzionale del 2001¹⁶, e il d.l. n. 174 del 2012, che completa il quadro con l'introduzione – tra l'altro – anche per le Regioni a statuto ordinario del giudizio di parificazione del rendiconto.

Come sopra accennato, l'art. 114 Cost., nel testo novellato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, sancisce che la Repubblica è formata da comuni, città metropolitane, province e regioni. Innovativamente, dunque, si è riconosciuta pari dignità di tutti gli enti territoriali (sia pure con le precisazioni e i limiti chiariti dalla Corte costituzionale¹⁷). Con l'affermazione di questo principio, per un verso, si attua il dettame del riconoscimento delle autonomie fissato nell'art. 5 della Costituzione, per altro verso lo si supera, stabilendo un sistema organizzato in modo orizzontale, del tutto peculiare anche nel panorama internazionale.

La pari dignità tra gli enti ha avuto come conseguenza l'abrogazione delle forme di controllo precedentemente previste, che originavano da una concezione gerarchica.

La citata legge 131/2003, attuativa della riforma costituzionale, per i profili che qui interessano, ha posto in capo alla Corte dei conti – e, in specie, alle sezioni regionali di controllo – una competenza compensativa, ascrivibile alla categoria del controllo, ma avente caratteristiche ben diverse rispetto a quelle che informavano le attribuzioni delle soppresse commissioni statali di controllo (per gli atti della regione) e dei comitati regionali

¹⁶ In particolare art. 7, commi 7 e 8.

¹⁷ Corte cost., sentenza n. 274/2003, cit..

di controllo (per gli atti degli enti locali).

Non più sindacato di legittimità su singoli atti, a carattere preventivo-repressivo, ma attività di verifica generale dell'andamento della gestione (verifica della sana gestione finanziaria, del funzionamento dei controlli interni, del perseguimento degli obiettivi) confinata “nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione” (art. 7, comma 7, l. 131/2003), secondo l'insegnamento della giurisprudenza della Corte costituzionale sin dalla sentenza n. 29 del 1995¹⁸.

Inoltre le regioni e gli enti locali (questi ultimi, di norma, attraverso il consiglio delle autonomie locali) possono chiedere alla Corte ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica (art. 7, comma 8, l. ult. cit.).

Alla pari dignità degli enti territoriali corrisponde simmetricamente un sistema omogeneo e coerente di rapporti istituzionali tra gli stessi enti e la Corte, organo deputato al controllo-verifica¹⁹.

La competenza resta intestata alla Corte dei conti, magistratura, come tale connotata da

¹⁸ L'art. 100 Cost. - che affida alla Corte dei conti il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (è da sottolineare il radicamento costituzionale del controllo sulla gestione finanziaria) - resta immutato, ma il mutato assetto ordinamentale ne consente una lettura nuova, perché si espande la sua portata anche agli enti territoriali, in quanto enti ordinariamente finanziati dallo Stato, ma nella prospettiva della pari dignità e, comunque, in quanto compartecipi nella formazione del bilancio della c.d. “finanza pubblica allargata”. Sostanzialmente in questi termini si è espressa la Corte costituzionale con la sent. n. 179/2007, affermando che “*se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.*”. Si tratta di una giurisprudenza ormai consolidata (cfr. anche sent. Corte cost. n. 198/2012 e n. 23/2014). L'art. 100 Cost., quindi, secondo la Corte costituzionale è il diretto fondamento delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti come controllo esterno ed imparziale, e il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” va inteso in relazione ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata.

¹⁹ Ulteriore elemento di questo processo di omologazione dei rapporti tra Corte e Regioni con le consolidate relazioni con lo Stato è dato dalla previsione della nomina di due componenti espressione della regione e degli enti locali ad integrazione delle Sezioni regionali di controllo, con *status* equiparato a quello dei consiglieri. I componenti in discorso sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili. Similmente è previsto che il Governo possa, entro una certa aliquota, nominare consiglieri persone di particolare e di elevata qualificazione professionale. Per le nomine regionali, però, l'incarico è quinquennale non rinnovabile, mentre per i consiglieri di nomina governativa l'incarico è a tempo indeterminato (analogamente ha previsto lo Statuto del Friuli Venezia Giulia).

indipendenza ed imparzialità, qualificabile come organo della Repubblica (e non dello Stato, in quanto non incardinato nella sua struttura amministrativa, e non soggetto ai suoi organi di governo), e, quindi, portatore di una funzione di ausiliarità (*id est* di collaborazione) verso tutte le componenti essenziali dello Stato - comunità, come indicate dall'art. 114 Cost..

Di conseguenza, così come è pacifico che il naturale destinatario dell'attività di controllo-verifica della Corte dei conti per quanto concerne lo Stato è il Parlamento, simmetricamente, nel mutato assetto dell'ordinamento costituzionale, in sede regionale la locale sezione della Corte diventa il naturale referente per gli organi assembleari elettivi degli altri enti territoriali.

Simmetria già delineata dal richiamato art. 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e definitivamente consacrata ed estesa a tutte le componenti della Repubblica dalla legge attuativa della riforma del Tit. V della Costituzione, che, al più volte citato comma 7 dell'art. 7, prescrive alle sezioni regionali di riferire “sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati”.

L'avverbio “esclusivamente” fornisce la rigorosa individuazione del destinatario dell'attività di referto e collaborazione della Corte dei conti e del livello di relazioni istituzionali tra sezione regionale ed ente.

Significativamente, peraltro, nel 2007 la disposizione viene integrata con un altro periodo: *“Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni, la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni*

*regionali di controllo*²⁰. Pur a fronte di una valorizzazione del rapporto privilegiato tra le articolazioni locali della magistratura contabile e gli enti territoriali, si recupera il senso della necessità che non sia sottratta al Parlamento la possibilità di conoscere ed utilizzare informazioni utili per le determinazioni di finanza pubblica generale.

Con il d.l. n. 174/2012, poi, si prescrive²¹ che le varie relazioni delle Sezioni regionali di controllo siano trasmesse alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza.

Si tratta di altri episodi, insomma, che testimoniano la complessa dinamica che caratterizza la delimitazione degli ambiti di competenza tra l'articolo 5 e l'articolo 114 della Costituzione.

5.2. La funzione consultiva. Con il comma 8 dell'art. 7, l. n. 131/2003 si introduce ancora una novità di rilievo: la possibilità di chiedere alla Corte altre forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità. Si esplicitano, quindi ulteriori interazioni tra enti e Corte dei conti in chiave collaborativa. Primi destinatari del supporto offerto sono gli organi assembleari elettivi.

Inoltre, in analogia con le attribuzioni consultive della Corte dei conti nei confronti dell'Esecutivo Statale²², può raffigurarsi una legittimazione a richiedere pareri, su profili che attengano a materia giuscontabilistica, anche degli organi detentori del potere di indirizzo politico-amministrativo, limitatamente alle ipotesi in cui, negli ambiti di competenza a questi assegnati da leggi, statuti e regolamenti, debbano adottare atti di portata generale.

Va rilevato che è giurisprudenza costante, fin dall'entrata in vigore della norma in

²⁰ Comma 60 dell'art. 3, L. 24 dicembre 2007, n. 244

²¹ Art. 1, comma 8, d.l. 174/2012.

²² Ad es., in materia di regolamenti od altri atti a carattere generale che attingano ad aspetti della contabilità; cfr. R.D. 23 maggio 1924, n. 827, artt. 162, 198, 620, 644.

discorso, che la Sezione di controllo sia adita in sede consultiva per questioni di portata ed interesse generale, formulate, pertanto, in termini astratti.

Restano esclusi, quindi, fatti gestionali specifici e concreti. Non può ammettersi, infatti, che, sotto forma di parere, si possa introdurre surrettiziamente un controllo preventivo di legittimità su atti.

Si tratterebbe di un sindacato assolutamente inconciliabile con il novellato Titolo V della Costituzione, e con la sua legge attuativa, la quale, si è detto, pone le competenze della Corte dei conti in sede regionale nella prospettiva ben diversa e contrapposta della collaborazione.

La sottoposizione alla sezione regionale di uno specifico affare sostanzierebbe un controllo preventivo condizionante l'attività dell'Amministrazione pur in assenza di una sanzione codificata (come nel caso del controllo di legittimità su atti delle Amministrazioni statali).

Diversamente si realizzerebbe uno straripamento della competenza della sezione regionale della Corte dei conti, sia in direzione dell'organo rappresentativo elettivo, perché l'attività non sarebbe resa nell'ottica dell'ausiliarità; sia in direzione dell'Amministrazione, perché l'effetto condizionante di una pronuncia – ancorché non vincolante – su una questione concreta e specifica costituirebbe un'ingerenza della Corte nell'attività gestionale, fino ad una sorta di co-gestione, che certamente è antitetica rispetto alla vigente architettura ordinamentale, e che sarebbe prevaricante verso l'Amministrazione, la quale si vedrebbe orientata dall'esterno, e, conseguentemente, deresponsabilizzata.

5.3. La funzione nomofilattica. Con l'introduzione nell'ordinamento degli enti territoriali della funzione consultiva, si appalesa anche l'esigenza di garantire un'interpretazione uniforme della normativa in materia contabilità pubblica. La Sezione delle autonomie fin dall'avvio della funzione consultiva ha svolto un'attività di indirizzo e coordinamento, pur nel rispetto dell'autonomia decisionale delle Sezioni regionali di

controllo. Peraltro, al fine di evitare e/o prevenire interpretazioni discordanti, e, quindi, causative di incertezze da parte degli operatori con riflessi negativi anche sul coordinamento della finanza pubblica, il legislatore ha previsto strumenti di nomofilachia. In primo momento questa funzione è stata assegnata soltanto alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede di controllo nei casi riconosciuti dal Presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo²³.

Successivamente, in considerazione della particolare specializzazione della Sezione delle autonomie²⁴, l'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 174/2012 ha assegnato alla Sezione la competenza ad adottare una delibera di orientamento per prevenire o dirimere i contrasti interpretativi rilevanti per l'attività di controllo o consultiva o a risolvere questioni di massima di particolare rilevanza, con obbligo conformativo a carico delle Sezioni regionali di controllo. La presenza di una delibera di orientamento “alla quale le Sezioni regionali si conformano” rende incontestabile il punto deciso dalla Sezione delle autonomie, realizzando le esigenze di certezza del diritto cui è preordinata la funzione nomofilattica²⁵. L'esigenza di un coordinamento e di orientamenti interpretativi unitari ha trovato ulteriore rafforzamento con la previsione della possibilità per le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali di adire direttamente la Sezione delle autonomie della Corte dei conti per richieste di parere in materia di contabilità pubblica²⁶.

²³ Art. 17, comma 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito in l. 3 agosto 2009, n. 102.

²⁴ Secondo il Regolamento di organizzazione della Corte dei conti la Sezione delle autonomie è espressione delle Sezioni di controllo regionali e presso le Province autonome e ne fanno parte di diritto tutti i Presidenti delle medesime Sezioni.

²⁵ Cfr. del. Sez. Aut. n.32/2016.

²⁶ L'art. 7, comma 8, ultimo periodo, della l. 5 giugno 2003, n. 131, aggiunto dall'art. 10-bis del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito in l. 7 agosto 2016, n. 160, prevede che richieste di parere nella materia della contabilità pubblica “*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*

5.4. L'istituzione del collegio dei revisori e le linee guida per le loro relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto. Nel percorso per il miglioramento dell'attendibilità dei conti del comparto regionale, assume rilievo l'istituzione (a partire dal 2012) del collegio dei revisori *“quale organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente”*²⁷.

La norma istitutiva prescrive che il Collegio opera in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, al dichiarato fine del coordinamento della finanza pubblica. La Corte dei conti viene in gioco anche per la definizione dei criteri in ordine all'individuazione della specifica qualificazione professionale in materia di contabilità pubblica e gestione economica e finanziaria, anche degli enti territoriali, di cui devono essere in possesso gli aspiranti revisori, per poter essere iscritti in un elenco, gestito dalle singole Regioni²⁸. La Corte interviene, quindi, per assicurare un adeguato livello qualitativo dei componenti dell'organo in discorso, secondo parametri uniformi su tutto il territorio nazionale.

Il previsto “raccordo” tra l'organo di controllo interno e le Sezioni regionali di controllo trova, poi, una compiuta declinazione con le disposizioni del d.l. n. 174/2012 che applica anche ai revisori regionali il modello di verifica già sperimentato con gli enti locali e gli enti del servizio sanitario dal 2006²⁹. Si prevede una relazione sul bilancio di previsione ed una sul rendiconto da inviare alle Sezioni regionali di controllo sulla base di linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie. In questo modo si offrono agli organi di

Province autonome; per i Comuni, le Province e le Città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata”.

²⁷ Art. 14, comma 1, lett. e), del d.l. n. 138/2011. Anche questa norma è stata oggetto di impugnazione da parte di alcune Regioni. La Corte costituzionale ne ha ribadito la conformità a Costituzione (sent. n. 198/2012), chiarendo che il controllo esterno così configurato, sul modello già sperimentato per gli enti locali, è “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità”, e che esso concorre “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno”.

²⁸ Del. Sez. Aut. n. 3/2012.

²⁹ Art. 1, commi 166 ss., l. 266/2005.

revisione “piste” di verifica sugli aspetti più significativi della gestione finanziaria, con evidenziazione delle tematiche che potrebbero far emergere criticità, in vista di interventi autocorrettivi da parte delle Amministrazioni interessate.

È interessante rilevare come le relazioni in discorso intervengano con riferimento al bilancio di previsione e al rendiconto, che sono approvati dalle Regioni con legge. La Corte costituzionale³⁰ ha ritenuto che queste modalità non violino le prerogative delle Assemblee titolari del potere legislativo, in quanto dette relazioni non ne condizionano l'attività, essendo poste in essere nella prospettiva del “controllo collaborativo”. Non si esprime, cioè, un potere interdittivo, né si comminano sanzioni, ma si offrono notizie e valutazioni finalizzate a mettere in condizione il decisore politico di adottare le migliori soluzioni per il perseguimento dell'interesse pubblico secondo i criteri della sana gestione finanziaria.

È stato ritenuto, invece, costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 7, del decreto legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. La disposizione in discorso, infatti, prevedeva la possibilità per la Sezione regionale di controllo di inibire *“l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”* in mancanza di idonee misure correttive. Questo meccanismo, in effetti, avrebbe alterato i rapporti tra le Assemblee titolari del potere legislativo e la Corte dei conti titolare del potere di controllo. Rendiconti e bilanci di previsione, infatti, sono approvati con legge regionale, che può essere censurata solo in sede giudizio di legittimità costituzionale e l'attività di controllo non può condizionare l'attività legislativa.

³⁰ Sent. Corte cost. n. 39/2014. Va rimarcato che, in disparte alcuni profili marginali, sostanzialmente tutto l'impianto dei controlli della Corte dei conti sulle Regioni ha superato il vaglio di legittimità costituzionale, anche con riferimento alle Autonomie speciali, nei confronti delle quali la Corte costituzionale – oltre a confermare la precedente giurisprudenza in materia – ha affermato che lo Stato, nell'esercizio della propria competenza a dettare i principi fondamentali nella materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica», ben può prevedere forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione. V. anche sent. Corte cost. n. 40/2014.

5.5. Il giudizio di parificazione. Con l'introduzione del giudizio di parificazione per tutte le Regioni (in precedenza previsto solo per le Autonomie speciali³¹, esclusa la Valle d'Aosta, che non ha ancora adeguato il proprio Statuto) si porta a compimento il processo di adeguamento del livello dei rapporti tra Corte dei conti e Regioni a quello dello Stato. Si tratta non di una interferenza nella sfera regionale, ma, piuttosto, di un ulteriore riconoscimento della dignità dell'ente territoriale

Con il giudizio di parificazione si chiude il ciclo dei controlli effettuati sull'Esecutivo con la celebrazione di un rito solenne effettuato nelle forme del contenzioso che, pertanto, può anche consentire l'instaurazione di un giudizio incidentale di legittimità costituzionale³².

Dal punto di vista sostanziale, è un momento fondamentale per la "certificazione" dei conti, sia in vista della successiva approvazione da parte dell'Assemblea legislativa, che può avere utili indicazioni dalle eventuali riserve formulate in esito al giudizio, sia in vista della costruzione di un consolidato nazionale.

La pronuncia della Sezione regionale della Corte dei conti, infatti, interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto. Poiché la finalità della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del Governo,

³¹ Per la Regione Siciliana, v. art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e 6, comma 3, d.lgs. n. 655/1948; per la Regione Sardegna, v. art.10, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 e art. 4, comma 2, l. 8 ottobre 1984, n. 658; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, v. art. 33, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, sostituito 2 dall'art. 3, d.lgs.15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, v. art. 10, comma 1, d.P.R. 15 luglio 1988, n.305, sostituito dall'art. 1, comma 3, d.lgs.14 settembre 2011, n. 166. Per la parificazione del rendiconto generale dello Stato, v. artt. 38 e 43, r.d. n. 1214/1934; art. 149, r.d.23 maggio 1924, n. 827; art. 38, l.31 dicembre 2009, n. 196.

³² La possibilità di adire la Corte costituzionale era già stata affermata con riferimento al giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato (sentenze Corte cost. nn. 165/1963, 121/1966, 142 e 143/1968, 244/1995) ed è ora pacifico che sia possibile sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di giudizio di parificazione del rendiconto della Regione/Provincia autonoma. In sede di controllo di legittimità, è stata riconosciuta la possibilità di giudizio incidentale di costituzionalità limitatamente ai profili della copertura finanziaria delle leggi di spesa (sentenze Corte cost. nn. 4/1956, 129/1957, 165/1963 e altre). Si è invece ritenuto precluso alla Corte dei conti promuovere un giudizio di costituzionalità nell'ambito del controllo sulla gestione (sent. Corte cost. n. 335/1995). Sulla materia v. lo studio a cura di M. Pieroni, *La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale*, (maggio-2008), in particolare il cap. 3, pubblicato sul sito della Corte cost.: https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU_204_Corte_conti.pdf.

l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso³³. Infatti, in coerenza con questa impostazione, la norma prescrive che la decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale³⁴

Alla decisione di parificazione si unisce una più ampia relazione sugli andamenti della gestione finanziaria che costituisce una preziosa fonte di notizie e valutazioni sulle condizioni dell'ente.

Non si tratta di un evento meramente formale, ma di un momento fondamentale nel ciclo della gestione, nella prospettiva ormai affermata che il “bilancio” non è soltanto un mero adempimento, ma è un “bene pubblico”. La Corte Costituzionale, nel filone giurisprudenziale che ha enucleato i valori costituzionali legati al governo della finanza pubblica, ha definito il bilancio “*bene pubblico*” in quanto funzionale a rappresentare 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 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*”³⁵.

³³ Cfr. del. Sez. Aut n. 9/2013 (Prime linee di orientamento per la parifica dei rendiconti delle regioni di cui all'art. 1, comma 5, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174).

³⁴ Art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012.

³⁵ Sent. Corte cost. n. 247/2017. C'è da rilevare che, al momento, quanto sottolineato dal Giudice delle leggi nell'ultimo periodo riportato, che si riferisce allo scioglimento dei Consigli degli enti locali in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione o del rendiconto (art. 141, comma 2, d.lgs. n. 267/2000), ancora non trova corrispondenza nell'ordinamento delle Regioni. Nell'eventualità (rara, al momento) che si verificano tali situazioni si creano delicate

In questa prospettiva viene confermata la valenza della funzione della Corte dei conti, in quanto magistratura specializzata e indipendente.

5.6. Le altre tipologie di controllo previste dal d.l. n. 174/2012. Il ciclo dei controlli previsto dal d.l. n. 174/2012 comprende ulteriori attività delle Sezioni regionali, che impattano sulle verifiche della gestione finanziaria e, in parte, anche sull'esigenza di trasparenza delle spese operate da organi politici, anche se caratterizzate da ampia discrezionalità.

Mutuando anche in questo caso dal sistema vigente per lo Stato, è stata introdotta una relazione annuale (quadrimestrale per la legislazione statale), che le Sezioni regionali di controllo trasmettono ai consigli regionali³⁶, sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nell'anno precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Si tratta di un'attività che è di ausilio per gli organi assembleari, che possono avere elementi di valutazione da parte di un organo tecnico per l'adozione di misure correttive nel quadro delle scelte di politica finanziaria. Ma, in pari tempo, è un ulteriore presidio di fondamentali principi per la corretta gestione finanziaria in termini di copertura delle spese e di coordinamento della finanza pubblica.

Completano il quadro delle verifiche gestionali in senso proprio le relazioni annuali sul funzionamento dei controlli interni e sui controlli operati nell'anno che i Presidenti delle Regioni devono inviare alle Sezioni sulla base di linee guida predisposte dalla Sezione delle autonomie³⁷.

questioni di rapporti ordinamentali tra Corte dei conti, che non può esercitare le proprie funzioni, la Regione inadempiente e il Governo centrale per l'eventuale attivazione del potere di sostituzione ai sensi dell'art. 120 Cost., o, in *extrema ratio*, di scioglimento ai sensi dell'art. 126 Cost.. V. in proposito del. Sez. contr. Abruzzo n. 230/2016. Sulla qualificazione del bilancio come bene pubblico v. anche Cons. St. nn. 2200/2018 e 2201/2018. La rilevanza dell'interesse tutelato ha assunto rilievo anche penalistico, di talché laddove le "irregolarità" della rappresentazione contabile trasmodino in consapevoli alterazioni della realtà, con documento per l'ente pubblico, configurano il reato di falsità ideologica: cfr. Cass. Pen. Sez. 5 n. 14617/2018.

³⁶ Art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012.

³⁷ Art. 1, comma 6, d.l. n. 174/2012.

Una novità peculiare, invece, è data dal controllo sui rendiconti delle spese dei gruppi consiliari³⁸. La dichiarazione di non regolarità del rendiconto del gruppo consiliare da parte della Sezione di controllo territorialmente competente ha effetti sanzionatori, in quanto, nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale, con obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate. Queste disposizioni nascono sull'onda dell'indignazione dell'opinione pubblica a seguito dell'emersione di comportamenti di taluni politici che avevano fatto uso disinvolto di risorse il cui uso, seppur caratterizzato da ampia discrezionalità, era comunque finalizzato allo svolgimento dell'attività politica del gruppo consiliare di riferimento e non, ovviamente, nella libera disposizione per scopi privati. La Corte costituzionale³⁹ ha ritenuta illegittima l'originaria formulazione della norma, che, in modo draconiano, prevedeva la decadenza *tout court*, senza possibilità di regolarizzazione, dall'uso di risorse necessarie per lo svolgimento dell'attività politica. Per il resto ha comunque ritenuto conforme a Costituzione l'impianto di questo tipo di verifica, in quanto si tratta di un controllo documentale che non si intrude nel merito delle scelte politiche, mentre l'obbligo di restituzione delle somme non regolarmente rendicontate risulta strettamente correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari.

6. Gli strumenti pattizi. Un'esperienza positiva: il Patto per la Salute.

Come si è accennato uno dei limiti dell'autonomia regionale è il mantenimento della garanzia dell'erogazione dei servizi essenziali in condizioni di uguaglianza per tutti i

³⁸ Art. 1, commi 9-12, d.l. n. 174/2012.

³⁹ Sent. Corte cost. n. 39/2014, cit.

cittadini in ogni parte del territorio nazionale. Se la Corte costituzionale può essere un baluardo per l'affermazione e la più netta definizione del principio e la Corte dei conti può, nell'ambito delle sue attribuzioni di controllo, porsi come garante a tutela dei consociati per il corretto impiego delle risorse pubbliche destinate ai servizi essenziali, non v'è dubbio che i protagonisti principali restano lo Stato e le Regioni. È opportuno, infatti, che per un proficuo sviluppo dei rapporti tra tutte le componenti della Repubblica si concordino strumenti pattizi che, nello spirito di leale collaborazione, nel quadro dei principi di unità, uguaglianza, solidarietà e rispetto delle rispettive prerogative, consentano la realizzazione perseguimento degli interessi pubblici, *id est* dei cittadini, con le migliori modalità (principio di sussidiarietà).

Un'esperienza concreta, di cui si è avuto modo di verificarne l'efficacia, è quella del Patto per la Salute.

Uno dei servizi essenziali che trova presidio a livello costituzionale (art. 32) è quello della tutela della salute. Senza entrare in eccessivi dettagli che esulerebbero dal tema trattato, si osserva che il servizio sanitario è nazionale, ma la gestione si articola a livello regionale.

La spesa sanitaria complessiva ammonta, annualmente, a circa 110/120 miliardi di euro, copre circa l'85% della spesa complessiva delle Regioni a statuto ordinario, circa il cinquanta per cento della spesa delle Autonomie speciali (che a carico del bilancio sopportano anche spese per maggiori funzioni rispetto alle R.S.O.). Storicamente si è verificato che il sistema ha minacciato di andare in *default*, in quanto si erano accumulate perdite consistenti in alcune Regioni (non meno di sei miliardi di euro nel 2006, oltre all'accumularsi di una ancora più notevole massa debitoria). Inoltre, l'andamento negativo del periodo precedente, unito alle difficoltà finanziarie degli enti coinvolti, non facevano presagire concrete possibilità di recupero ma, piuttosto, un ulteriore peggioramento con esiti nefasti per il controllo della finanza pubblica.

Con la stipula del Patto per la Salute, dopo un periodo di “rodaggio” e la messa a punto di più efficaci protocolli operativi⁴⁰, il *trend* si inverte, a partire dal 2007 lentamente inizia un processo di riequilibrio che (al netto di poche situazioni che presentano ancora criticità di rilievo) ha portato il sistema sanitario nel suo complesso prossimo al risanamento finanziario. Il Patto ha duplice natura: di programmazione condivisa delle risorse finanziarie e degli obiettivi del SSN, e di monitoraggio dei risultati, sulla base di accordi triennali in sede di Conferenza Stato-Regioni⁴¹.

In estrema sintesi, gli strumenti operativi sono costituiti dal Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza e dal Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, nei quali sono presenti rappresentanti ministeriali e delle Regioni. I percorsi di verifica dei risultati seguono due binari, con diversa intensità dei controlli a seconda della sussistenza o meno della condizione di deficitarietà strutturale. Per le Regioni che non si trovino in questa condizione è previsto un monitoraggio, in esito al quale vengono formulate eventuali osservazioni e prescrizioni per il recupero delle criticità rilevate, al fine di scongiurare il formarsi di ulteriori *deficit*. Per le Regioni in crisi, invece, le verifiche sono più stringenti in quanto correlate all’attuazione di un Piano di rientro.

Va segnalato che dal 2017 anche le Autonomie speciali (a parte la Regione siciliana che si trova in Piano di rientro già da tempo) sono entrate nel circuito dei monitoraggi annuali, circostanza, questa, che porterà vantaggio per tutti, in quanto si potrà ampliare la platea

⁴⁰ Il monitoraggio dei conti della sanità ha notevole impulso a partire dall’anno 2001, anno in cui si disegnano i nuovi assetti istituzionali con la ripartizione delle competenze e delle responsabilità in conseguenza all’approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione. Il Patto è stato rinnovato di triennio in triennio e l’affinamento degli strumenti di monitoraggio, delle premialità e delle sanzioni ha riportato indiscutibili risultati positivi. Per un riepilogo del sistema dei monitoraggi v. la “*Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni - Esercizi 2010 – 2011*” (del. Sez. Aut. 14/2012), pagg. 333, ss.. Per un aggiornamento sui risultati della gestione finanziaria dei Servizi sanitari regionali v. il “*Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali – Esercizio 2016*” (del. Sez. Aut. 3/2018). V. anche il “*Il monitoraggio della spesa sanitaria anno 2017, Rapporto n. 4*”, Ministero dell’Economia e delle Finanze – RGS.

⁴¹ Più precisamente Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano

degli enti che applicano uniformemente le disposizioni previste dall'armonizzazione contabile e si consentirà alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di rendere più facilmente comprensibili gli scostamenti tra la spesa effettiva e quella teoricamente considerata in ambito della definizione del Fondo sanitario nazionale.

L'ottica fondamentale è quella di introdurre buone pratiche gestionali, favorire la corretta ed uniforme applicazione delle regole contabili, così da avere conti attendibili e poter operare correzioni efficaci. E, soprattutto, responsabilizzare gli enti, che si trovano a dovere inasprire la leva fiscale laddove non raggiungano gli obiettivi, sottoponendoli così al giudizio degli elettori per i risultati negativi. Per contro sono previste misure premiali, con l'erogazione anticipata di quote di risorse.

Strumenti analoghi, in una considerazione di larga massima, potrebbero essere utilizzati anche in altri settori di interesse pubblico generale, operando le necessarie calibrature in relazione agli ambiti gestionali, alle quote di competenza di Stato e Regioni, alle non omogenee condizioni degli enti e ai differenti livelli qualitativi riscontrati nelle diverse realtà territoriali.

Questa prospettiva nasce non da una mera speculazione astratta, ma dalla rilevazione che, a fronte di un percorso di recupero dell'equilibrio economico finanziario del sistema sanitario, emergono situazioni di preoccupante criticità nei restanti ambiti.

Nell'ottica del governo dei conti pubblici è necessario avere strumenti di monitoraggio che, possibilmente, costituiscano anche mezzi di correzione di rotta. Al tempo stesso è necessario che, all'ampliarsi dell'autonomia, si garantiscano eguali livelli di prestazioni essenziali a tutti. In ultima analisi è necessario che gli interessi dello Stato – comunità e dei singoli cittadini prevalgano su interessi politici di angusti orizzonti.

- 7. L'armonizzazione contabile.** Il governo dei conti pubblici, in un sistema complesso come quello italiano, improntato al pluralismo autonomistico, richiede un sistema contabile che

consenta la confrontabilità e l'aggregabilità dei conti di tutte le componenti dell'ordinamento. Di fatto, sulla scorta di una malintesa interpretazione dell'autonomia, si sono sviluppati ordinamenti contabili differenziati nelle varie Regioni e Province autonome.

Solo con il d.lgs. 118/2011 si realizza la riforma della contabilità degli enti territoriali, ancora in corso di metabolizzazione.

Non si tratta di una mera questione di tecnica contabile, il problema impinge alla capacità di avere un quadro complessivo per poter attuare efficaci politiche di finanza pubblica, rispondere in modo attendibile e credibile alle attese dei partner europei, alla possibilità di continuare a garantire nel tempo i necessari servizi alla cittadinanza. Certamente la conoscenza della situazione finanziaria non assicura per ciò solo l'efficiente ed efficace impiego delle risorse, ma sicuramente costituisce una pre-condizione affinché possano essere intraprese azioni mirate. Non si vuole dare eccessiva enfasi alla tematica, ma la stabilità politica ed economico-sociale del Paese passa inevitabilmente anche per questa strada, e le tensioni che emergono nei periodi di crisi ne danno testimonianza.

La Corte costituzionale anche in quest'ambito ha definito la rilevanza dell'armonizzazione contabile e la necessità che gli enti, anche quelli dotati di speciale autonomia, vi si adeguino. Osserva il Giudice delle leggi che *“l'armonizzazione si colloca contemporaneamente in posizione autonoma e strumentale rispetto al coordinamento della finanza pubblica: infatti, la finanza pubblica non può essere coordinata se i bilanci delle amministrazioni non hanno la stessa struttura e se il percorso di programmazione e previsione non è temporalmente armonizzato con quello dello Stato”*⁴².

Naturale attore in quest'ambito è la Corte dei conti, con la sua attività di vigilanza, di

⁴² Sent. Corte cost. n. 184/2016 e n. 80/2017.

stimolo e di informazione alle Assemblee elettive dei vari livelli di governo territoriali. Attività che si svolge sia a livello locale, con le Sezioni regionali di controllo, sia a livello centrale, in particolare tramite la Sezione delle autonomie, con l’emanazione di deliberazioni di orientamento, con lo svolgimento della funzione nomofilattica e con l’attività di referto al Parlamento, e tramite le Sezioni Riunte in sede di controllo, con l’annuale relazione sul coordinamento della finanza pubblica⁴³.

8. Conclusioni.

A conclusione di questa relazione si possono formulare alcune considerazioni di sintesi.

8.1. In un ordinamento complesso come quello italiano, in cui vengono in gioco diverse sfere di governo territoriale, a ciascuna delle quali è riconosciuta dignità di grado costituzionale, e a fronte della necessità di dare attuazione e tutela ad altri valori, pure presidiati al più alto livello (unità della Repubblica, uguaglianza, solidarietà, sussidiarietà, rispetto degli accordi internazionali), è indispensabile che tra le varie componenti della Repubblica si attuino forme di cooperazione basate sul principio di leale collaborazione.

Ben vengano Intese - come quelle ora avviate - che amplino gli spazi di autonomia delle Regioni, se utili al miglior perseguimento del benessere dei cittadini. Resta la necessità di strumenti volti a monitorare il percorso e a verificare i risultati raggiunti per poter procedere, all’occorrenza, a efficaci misure correttive.

Un’esperienza che già ha prodotto risultati positivi è quella del Patto per la salute che, *mutatis mutandis*, potrebbe costituire un modello di riferimento.

⁴³ Da ultimo v. Rapporto 2017 sul coordinamento di finanza pubblica (del. SS.RR. n. 3/2017). Per quanto riguarda gli interventi della Sezione delle autonomie in materia di armonizzazione si richiamano alcune tra le deliberazioni di rilievo nella materia: Referto al Parlamento sugli “Andamenti della gestione finanziaria degli Enti locali nel primo anno di applicazione della contabilità armonizzata” (del. Sez. Aut. n. 4/2018); del. Sez. Aut. n. 4/2015, recante “Linee di indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità delle Regioni e degli Enti locali”; del. Sez. Aut. n. 15/2017 (in tema di qualificazione o meno dei contratti di partenariato pubblico-privato come indebitamento); del. Sez. Aut. n. 28/2017 (in tema di corretta contabilizzazione del Fondo anticipazioni di liquidità).

8.2. L'articolata dinamica relazionale tra tutti i soggetti in questione e la molteplicità dei delicati interessi da salvaguardare richiedono anche la presenza di soggetti "terzi". Un protagonista fondamentale è senz'altro la Corte costituzionale, che finora ha contribuito a precisare le numerose vaghezze del sistema.

L'altro interprete "di garanzia" è la Corte dei conti.

Per un verso, l'affermazione del ruolo della Corte dei conti nei confronti delle Regioni, sia in ragione delle attribuzioni costituzionali come delineate anche con il contributo della giurisprudenza del Giudice delle leggi, sia grazie al riconosciuto impegno delle articolazioni della Corte, riproducendo in sostanza le tradizionali relazioni tra magistratura contabile e Stato centrale, è una conferma del riconoscimento della dignità del sistema autonomistico. La funzione di controllo-verifica svolta in posizione di ausiliarietà a favore delle Assemblee elettive, rappresentanti esponenziali delle comunità locali, corrisponde ad un servizio da prestare, piuttosto che ad un'ingerenza da imporre, a tutti gli enti territoriali.

Sotto altro profilo, il ruolo del Giudice contabile rileva quale garante degli interessi dei cittadini, come appartenenti a comunità insediate sul territorio e come singoli. Il più ampio grado di autonomia è connesso al grado di autonomia fiscale, alla capacità, cioè, di acquisire risorse attraverso l'imposizione diretta di tributi.

A tale forma di autonomia corrisponde il diritto dei cittadini a vedere correttamente e proficuamente utilizzate le somme ad essi coattivamente prelevate: la Corte dei conti, come magistratura deputata al controllo della finanza pubblica, per la sua peculiare posizione di indipendenza verso tutti i livelli di governo, nel vigente quadro ordinamentale si pone come naturale garante del corretto impiego delle risorse pubbliche. Funzione di speciale rilevanza, considerata l'attesa che l'erogazione dei servizi essenziali e l'accesso ad essi sia effettuato in condizioni di uguaglianza.

8.3. Coerente, poi, con la missione istituzionale della Corte dei conti è il ruolo di controllore dell'uniforme applicazione delle norme in materia di armonizzazione contabile: presupposto indefettibile, questo, per una comprensione dei conti regionali e, soprattutto, per la loro comparabilità e per la costruzione di un consolidato nazionale attendibile. Si tratta, evidentemente, di uno strumento necessario per consentire al Governo centrale e al Parlamento di assumere decisioni per le politiche di finanza pubblica e per poter presentare all'Unione europea conti affidabili.

8.4. La trasparenza e la veridicità dei conti costituiscono un ingrediente importante anche nelle dinamiche dei meccanismi della democrazia. Un momento essenziale del controllo della Corte dei conti, sia esso collaborativo in senso stretto, sia esso regolato da norme procedurali e sostanziali più stringenti (suscettibili anche di conseguenze sanzionatorie, come nel caso dei controlli sulle spese dei gruppi consiliari), s'individua nel contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa. La Corte, infatti, fornisce notizie da una posizione di assoluta terzietà alle Assemblee legislative nella loro interezza, a tutte le componenti politiche, consentendo lo sviluppo di un sano dibattito sulla scorta di dati obiettivi, e informando, al tempo stesso, con la pubblicità dei referti, la comunità di base. Anche ad essa viene offerto, di conseguenza, un qualificato canale informativo. I cittadini possono meglio valutare la propria Amministrazione in vista del controllo ultimo che solo ad essi appartiene in sede di espressione della propria volontà elettorale. Anche la Corte costituzionale, nella sua più recente giurisprudenza, ha messo in evidenza il collegamento tra veridicità e trasparenza dei conti e le dinamiche della nostra democrazia⁴⁴.

La Corte dei conti, insomma, con la sua attività di verifica costituisce anche un momento importante del ciclo virtuoso proprio di ogni democrazia, in cui l'amministratore riceve il

⁴⁴ Sent. Corte cost. n. 247/2017, cit.

proprio mandato dai cittadini in relazione al programma operativo proposto, programma che come non mai, negli enti territoriali, significa attenzione alle esigenze ed ai bisogni delle persone singole o riunite in corpi sociali, ed è quindi valutato in relazione all'attuazione o meno di tale mandato.

Gli esiti delle verifiche, in altre parole, sono una fase del percorso verso la meta – mai compiutamente raggiunta – di una democrazia effettiva in quanto fondata sulla consapevolezza delle scelte, sia degli eletti, sia degli elettori.

Alfredo Grasselli

(Consigliere Corte dei conti – Sezione delle autonomie)

Varese, 24 maggio 2018