

52° Convegno di Studi Amministrativi

I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale

Varenna, 21-23 settembre 2006

Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)

di Gaetano D'Auria

SOMMARIO: 1. I controlli nella Costituzione. - 2. Controlli, principio di legalità, equilibrio finanziario. - 2.1. Controlli di legittimità, controlli “giurisdizionali” su rendiconti e accesso al giudizio di costituzionalità. - 2.2. Equilibrio finanziario, controlli successivi e accesso negato al giudizio di costituzionalità. - 2.3. Equilibrio finanziario e vincolo comunitario. - 3. Controlli, autonomie regionali e locali, poteri sostitutivi. - 3.1. Controlli “tipici” e controlli emergenti. - 3.2. Potenziamento delle autonomie e sviluppo dei controlli sulla gestione. - 3.3. Programmi e “criteri di riferimento” dei controlli. - 3.4. I controlli su scala *micro*. - 3.5. Dopo il nuovo titolo V: controlli “di integrazione” (o “di sistema”) e controlli “di dettaglio”. - 3.6. Controlli di integrazione e controlli (poteri) sostitutivi. - 4. La posizione istituzionale della Corte dei conti. - 5. Conclusioni. - 5.1. Le principali acquisizioni della giurisprudenza. - 5.2. Alcune valutazioni d'insieme.

1. I controlli nella Costituzione

La giurisprudenza costituzionale sui controlli amministrativi è sempre stata particolarmente seguita dagli studiosi e dagli operatori, ma - per quanto strano possa sembrare - più con riguardo a singole decisioni e blocchi tematici (l'estensione dei controlli preventivi di legittimità o dei controlli successivi sui risultati e le connesse problematiche dell'accesso alla Corte costituzionale; i controlli sulle amministrazioni regionali e locali, a fronte delle loro prerogative di autonomia; i controlli in funzione di coordinamento della finanza pubblica, con tutto ciò che il coordinamento comporta in termini di sacrificio delle autonomie di gestione) che al quadro d'insieme maturato negli anni.

D'altra parte, i problemi di cui s'è occupata la Corte hanno sempre avuto, per la stessa natura dei controlli, connessioni dirette e immediate con tematiche diverse e più

ampie, nel cui ambito, perciò, quei problemi sono stati specificamente collocati dagli studiosi. Si tratta delle tematiche concernenti l'estensione del principio di legalità, la difesa dell'equilibrio finanziario e l'applicazione del principio di "unità economica" della Repubblica, la salvaguardia delle autonomie regionali e locali, la posizione istituzionale della Corte dei conti.

A sua volta, ciascuna di queste tematiche è stata (prima della riforma costituzionale del 2001) o è oggetto (anche dopo la riforma del 2001) di norme costituzionali tutt'altro che soddisfacenti: quelle sulla finanza pubblica, perché calibrate - in buona misura - sull'ordinamento contabile precostituzionale e perché non contengono regole sui rapporti fra Governo e Parlamento nell'assunzione delle decisioni di spesa (il che compromette, ovviamente, anche l'efficacia del "controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato", con esito referente al Parlamento, che l'art. 100, 2° comma, Cost. rimette alla Corte dei conti); quelle sulle autonomie, per le tante ragioni che hanno portato alla riforma dell'intero titolo V della parte seconda (in particolare, all'abrogazione delle norme sui controlli di legittimità nei confronti delle regioni e degli enti locali); quelle sulla tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, perché prive di norme attuative¹; infine, quelle sui controlli, essendo fin troppo noto che le norme del 1948 erano scritte con lo sguardo rivolto al passato (quando i controlli servivano a realizzare l'uniformità dell'interpretazione amministrativa delle leggi e la finanza aveva una dimensione essenzialmente statale) e presentavano asimmetrie di varia natura fra controlli sulle amministrazioni centrali (di legittimità sugli atti del Governo e sulla gestione del bilancio dello Stato, svolti da un organo indipendente dal Governo) e controlli sulle amministrazioni regionali-locali (di legittimità ed, eccezionalmente, di merito su atti amministrativi, svolti da organi non indipendenti, escluso, comunque, ogni riferimento a controlli sui risultati di gestione).

Su questo sfondo, non stupisce che la giurisprudenza costituzionale sia stata sempre restia a fissare principi generali nella materia dei controlli, eccetto in due occasioni, che sono quelle in cui v'è stato bisogno di mettere in chiaro le condizioni per legittimare i "controlli unitari" della Corte dei conti sulla gestione di tutte, indistintamente, le

¹ ... al di là della circostanza che il legislatore qualifichi alcune disposizioni fra i "principi fondamentali" in materia di coordinamento della finanza pubblica (ex art. 117 e 119 Cost.), stabilendo, altresì, che il "concorso" delle regioni e degli enti locali agli obiettivi del patto di stabilità e crescita e la "condivisione [con lo Stato] delle relative responsabilità" sono fattori essenziali ai fini dell' "unità economica della Repubblica" (v., ad esempio, l'art. 29 l. 289/02).

pubbliche amministrazioni, comprese quelle degli enti dotati di autonomia (sent. 29/95, 267/06). Per la precisione le due occasioni sono state determinate, la prima, dalla riforma generale dei controlli realizzata nel 1994 e, la seconda, dalla prima attuazione della riforma costituzionale del 2001. Si può dire, perciò, che la Corte costituzionale abbia fornito una sponda decisiva alle scelte più rilevanti del legislatore, sostenendo l'aggiornamento dello statuto dei controlli e, anzi, valorizzandone le connessioni con altre tematiche: il principio di legalità, l'equilibrio finanziario (ormai tributario di regole non più solo nazionali, ma comunitarie), l'autonomia regionale-locale, la stessa posizione istituzionale della Corte dei conti. Mentre, per il resto, si è preoccupata di non eccedere i limiti posti dalle specifiche questioni, senza neppure sbilanciarsi - ad esempio - ad affermare la natura sostanzialmente "di controllo" (e, quindi, "amministrativa indipendente", benché formalmente giurisdizionale) del giudizio sul rendiconto generale dello Stato (o, su altra scala, del giudizio di conto).

Questo intervento si propone di offrire un panorama, necessariamente sintetico, della giurisprudenza costituzionale in materia di controlli, per trarne elementi utili all'individuazione delle sue linee portanti e per esprimere qualche valutazione complessiva.

La prima parte è dedicata alla ricognizione delle pronunce che hanno riguardato i nessi fra controlli, principio di legalità ed equilibrio finanziario. La seconda, ai nessi fra controlli e sistema delle autonomie. Nella terza parte, si accenna alle pronunce che si sono occupate della posizione della Corte dei conti nel contesto istituzionale. La quarta cerca di collegare fra loro le principali acquisizioni cui è pervenuta la giurisprudenza costituzionale, fornendo qualche spunto per ulteriori riflessioni.

2. Controlli, principio di legalità, equilibrio finanziario

2.1. Controlli di legittimità, controlli "giurisdizionali" su rendiconti e accesso al giudizio di costituzionalità

E' noto che i controlli più noti e praticati sono stati, fino a qualche decennio fa, quelli di legittimità, onde non stupisce che su di essi sia concentrata una parte consistente delle decisioni prodotte dalla Corte costituzionale in mezzo secolo di attività.

Molte di queste decisioni riguardano i controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali, mentre le prime pronunce concernenti gli analoghi controlli nei

confronti delle amministrazioni dello Stato (e delle regioni a statuto speciale) sono giunte solo dopo che la Corte costituzionale aveva aperto alla Corte dei conti l'accesso al giudizio di costituzionalità attraverso la strada di quel "controllo successivo sulla gestione del bilancio" (art. 100, 2° comma, Cost.) che, in base a norme risalenti², si svolge "con le formalità della sua giurisdizione contenziosa". In realtà, la Corte costituzionale negava l'ammissibilità delle questioni relative alla legge di bilancio e alle leggi di spesa, avendole la Corte dei conti "già applicate in corso di esercizio", in occasione del riscontro di legittimità dei singoli atti soggetti al suo controllo (sent. 165/63, 121/66, 142 e 143/68, ord. 139/69); ma, in questo modo, sostanzialmente suggeriva alla Corte dei conti l'accesso al giudizio costituzionale dalla sede del controllo preventivo di legittimità (dalla sede, cioè, in cui la Corte effettivamente applica le leggi sulle quali fonda il giudizio di legittimità degli atti sottoposti al suo controllo).

In seguito, la legittimazione della Corte dei conti dalla sede del controllo sui rendiconti è stata estesa alle norme che modificavano in corso di esercizio l'equilibrio finanziario stabilito dai documenti di bilancio, "incidendo così, negativamente, sulle risultanze a consuntivo degli equilibri stessi" (sent. 244/95) e, dunque, violando l'art. 81, 4° comma, Cost. Il che, sia detto per inciso, ha ulteriormente accentuato l'originalità dell'aver intestato al "giudice del controllo" una legittimazione al giudizio incidentale di costituzionalità fondata (non già sulla tutela degli equilibri del bilancio, ma) sull'esile argomento delle "formalità contenziose" con le quali si svolge l'esame dei rendiconti.

Ad ogni modo, già alla metà degli anni Settanta era giunto il riconoscimento alla Corte dei conti dell'accesso alla Corte costituzionale dalla sede del controllo preventivo (sent. 226/76); quindi, con una legittimazione a tutto campo della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale, anche al di là delle ragioni attinenti alla tutela dell'equilibrio finanziario. Ciò, sul duplice presupposto che il controllo della Corte è "volto unicamente a garantire la legalità degli atti" sottoposti al suo controllo e che la relativa funzione è, "sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale".

² Art. 40 r.d. 1214/34, t.u. Corte dei conti.

Ma questo canale di accesso al giudizio di costituzionalità sarebbe rimasto - com'è noto - a lungo inutilizzato³, malgrado non mancassero le occasioni nelle quali il disgoverno della finanza pubblica avrebbe potuto trovare un qualche argine nell'intervento della Corte costituzionale.

2.2. Equilibrio finanziario, controlli successivi e accesso negato al giudizio di costituzionalità

Proprio in tema di equilibrio finanziario, risalgono agli anni Cinquanta e Sessanta importanti affermazioni, come quelle che gli ultimi due commi dell'art. 81 "formano sistema" (sent. 66/59⁴, 31/61) e che "il principio generale dell'obbligo di copertura" vincola non soltanto il legislatore statale, ma anche quello regionale (sent. 9 e 54/58; 7, 11, 30, 47 e 66/59; 31 e 32/61; 41/66⁵), o quella per cui lo stesso principio, nell'"esige[re], prima di ogni altra cosa", che dalla nuova legge risulti su quali esercizi finanziari debbano gravare le nuove o maggiori spese, impone al parlamento ("cui l'art. 81, 3° comma, nega ogni possibilità di apportare modifiche alle leggi sostanziali") il rispetto di un preciso "limite al proprio potere politico" (sent. 37/61).

Di qui, l'affermazione di un principio che si può definire di *legalità finanziaria* (alimentata da valutazioni ben più complesse e articolate di quelle proprie del tradizionale controllo di legittimità), di cui sono espressione - ad esempio - l'obbligo di individuare, per le leggi pluriennali di spesa, ragionevoli coperture finanziarie anche per gli anni successivi al primo (sent. 384/91, 25/93); l'impedimento al legislatore (statale o regionale) di addossare nuove spese agli enti inclusi nella c.d. finanza pubblica allargata, senza nel contempo provvedere all'indicazione dei mezzi di copertura (sent. 92 e 189/81); il riconoscimento del sistema di tesoreria unica come strumento di "più incisivo controllo sui flussi della spesa pubblica" (sent. 162/82, 132 e 412/93, 171/99),

³ Dopo la sent. 226/76, le pronunce immediatamente successive sono dei primi anni Novanta: sent. 384/91 e 25/93.

⁴ "Mentre [il terzo comma] dispone che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire "nuovi tributi e nuove spese", e cioè non si possono aggiungere spese e tributi a quelli contemplati dalla legislazione sostanziale preesistente, il quarto comma dispone che ogni legge sostanziale che importi "nuove o maggiori spese" deve indicare i mezzi per farvi fronte, e cioè che non possono emanarsi disposizioni, che importino per l'erario oneri di più ampia portata rispetto a quelli derivanti dalla legislazione preesistente, se non venga provveduto con legge sostanziale anche alla indicazione dei mezzi destinati alla copertura dei nuovi oneri".

⁵ Poi, giurisprudenza pacifica: sent. 63/79, 92/81, 314/03.

la cui disciplina, strettamente connessa con quella del bilancio, è anche sottratta a *referendum* abrogativo (sent. 12/95).

Ma le condizioni alle quali il potere politico è autorizzato a disporre nuove spese esigono controlli adeguati circa il rispetto delle prescrizioni costituzionali, ed essi competono, anzitutto, al Presidente della Repubblica, in sede di promulgazione delle leggi o di emanazione dei decreti legislativi (sent. 406/89); in secondo luogo, alla Corte costituzionale, cui la Corte dei conti viene autorizzata a sottoporre questioni di costituzionalità dalla sede del controllo preventivo o da quella del controllo sui rendiconti; in terzo luogo, al Parlamento e ai consigli regionali e degli enti locali, cui la stessa Corte dei conti riferisce l'esito dei controlli sulla gestione (sent. 29/95, 267/06).

Dunque, “il limite al potere politico è stato garantito mediante il rafforzamento del controllo”⁶; salvo aggiungere due precisazioni, entrambe relative alla latitudine dell'accesso alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti.

La *prima* riguarda la legittimazione della Corte dei conti come *giudice a quo* nell'esercizio del controllo preventivo; legittimazione dalla quale era scaturito - è stato detto⁷ - un evidente “spiazzamento della Corte nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, da organo ausiliare del Parlamento a organo che al Governo si contrappone, venendo ad occupare una posizione di procura generale della Corte costituzionale a riguardo di tutta la produzione legislativa, senza la intermediazione di situazioni giuridiche soggettive e perciò senza la eventualità di un ‘processo’, ma in via di normalità e di generalità”. Ebbene, al di là del dibattito innescato dalla sent. 226/76, va rilevato che, da allora, il legislatore da una parte, la Corte costituzionale dall'altra, hanno avviato un processo di progressiva ridefinizione dell'area e del regime del controllo preventivo di legittimità, con riguardo sia all'identificazione degli “atti del Governo” da sottoporre a controllo, sia ai presupposti dell'accesso al giudizio di costituzionalità.

Così, la legge sull'ordinamento dell'attività di Governo (l. 400/88) escluse dal controllo preventivo della Corte dei conti i decreti-legge e i decreti legislativi, e la Corte costituzionale ritenne legittima tale estromissione (sent. 406/89) sul presupposto che per gli uni e gli altri è regolata in Costituzione (art. 76 e 77) una relazione diretta tra

⁶ G. della Cananea, *Finanza e amministrazione pubblica*, 2006 (in corso di pubblicazione).

⁷ G. Carbone, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Milano-Roma, 1994, 100.

Governo e Parlamento, nel senso che “l’esercizio della funzione legislativa da parte del Governo vede, [...], in primo luogo, nel Parlamento il titolare dei controlli costituzionalmente necessari” e che ai controlli parlamentari si aggiunge “quello spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione degli atti del Governo aventi valore di legge ai sensi dell’art. 87, 5° comma, Cost., che è [...] di intensità almeno pari a quello spettante allo stesso Presidente sulle leggi ai sensi dell’art. 87, 3° comma, Cost.”. Inoltre, una serie crescente di norme spostò a “successivo” il controllo sui più diversi atti amministrativi, in precedenza sottoposti a controlli preventivi. Ancora, la Corte costituzionale - con una pronuncia (sent. 384/89) che pur dichiarava fondata la questione di legittimità proposta dalla Corte dei conti a proposito di una legge di rifinanziamento degli enti di gestione delle partecipazioni statali - circoscrisse ai “profili attinenti alla copertura finanziaria delle leggi di spesa” la legittimazione della Corte dei conti a deferire dalla sede del controllo preventivo questioni di legittimità costituzionale, reputando a tal fine importante sia il collegamento di tale legittimazione con la “specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica”, sia “con l’esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che [...] più difficilmente verrebbero ad essa per altra via sottoposte”. Infine, il legislatore (art. 27, 1° comma, primo periodo, l. 340/00) ha circoscritto alla “difesa” dell’art. 81 la legittimazione della Corte dei conti a sollevare, dalla sede del controllo preventivo, questioni di legittimità costituzionale o conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato.

La *seconda precisazione* attiene all’accesso dalla sede del controllo successivo sulla gestione: accesso vietato dalla Corte costituzionale (sent. 335/95), sul presupposto della “radicale diversità” del controllo successivo rispetto a quello preventivo, di modo che il primo, per quanto “la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni [possa] essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva” della gestione, “non è tale da poter assumere le connotazioni di un controllo [...] preordinato alla tutela del diritto oggettivo”, e ciò anche quando “venga, incidentalmente od occasionalmente, a comportare un giudizio sulla legittimità di singoli atti”.

Ne è derivata una situazione paradossale. La Corte dei conti, quando esercita le funzioni di controllo preventivo e, attraverso il giudizio di parificazione, quelle di controllo sul rendiconto dello Stato, assume effettivamente le vesti di “guardiano”

dell'art. 81. Senonché, la funzione di controllo preventivo è, dopo la riforma del 1994, ormai recessiva, essendo invece dominanti quelle di controllo successivo sulla gestione, nell'esercizio delle quali, però, la Corte, pur quando si imbatta nel dubbio di costituzionalità di una legge di spesa (per violazione dell'art. 81), non ha il potere di sollevare la relativa questione (salvo che - come detto - dalla sede "giurisdizionale" del giudizio di parificazione); il che è tanto più grave quando la legge sospettata di violare l'equilibrio finanziario sia di quelle che - riconoscendo o ampliando diritti soggettivi - non danno luogo a contestazioni giudiziarie, da cui solo potrebbero nascere questioni incidentali di costituzionalità.

Se questo è vero, potrebbe tornare utile riflettere sull'ipotesi - autorevolmente avanzata in dottrina⁸ - che l'accesso alla Corte costituzionale venga consentito alla Corte dei conti, anziché in termini di legittimazione a sollevare questioni incidentali di legittimità nel corso di un giudizio, in termini di iniziativa di un *conflitto di attribuzioni* fra poteri dello Stato", proprio in relazione all'art. 81. Ciò, sul presupposto che il controllo successivo, attribuito alla Corte dei conti come funzione costituzionalmente garantita, "bene può essere costruito ... come attività intesa a proteggere le *condizioni di equilibrio finanziario* di cui l'istituto del bilancio [...] è espressione"⁹; donde la configurazione della Corte dei conti come organo che è titolare, per intestazione costituzionale, di un generale potere di salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica (sent. 384/91, 29/95), perciò "abilitato ad agire in conflitto contro atti di qualsiasi altro organo statale, suscettibili di pregiudicare tale equilibrio e non soggetti *direttamente* ad altre forme di controllo e di rimedio"¹⁰. E siccome una legge priva di idonea copertura "è tipicamente atto idoneo a provocare - in quanto non soggetta a ulteriori controlli, una volta promulgata, e non suscettibile di diretta impugnazione se non nei casi e nei limiti di cui all'art. 2, l. cost. n. 1 del 1948 (giudizio in via di azione) - uno squilibrio della finanza pubblica", ecco che la Corte dei conti avrebbe la possibilità di sollevare, dalla sede del controllo successivo, conflitto contro la legge - non solo statale, ma anche regionale¹¹ - che determini un ostacolo o comunque una turbativa all'esercizio

⁸ V. Onida, *Legittimazione della Corte dei conti "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. cost.*, 1991, 4169.

⁹ V. Onida, *op. cit.*, 4171.

¹⁰ V. Onida, *op. cit.*, 4170.

¹¹ ... dovendosi ritenere ormai superata, dopo la riforma generale dei controlli realizzata dalla l. 20/94, "la dimensione un tempo 'statale' della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost.": sent. 267/06.

dell'attribuzione (la cura, appunto, degli equilibri di finanza pubblica) di cui la stessa Corte è costituzionalmente titolata.

Ma non sembra che una tale prospettiva abbia *chances* per affermarsi, almeno fino a quando non sarà impostata su basi aggiornate la problematica dell'accesso alla Corte costituzionale, anche per tener conto delle esigenze che promanano, oltre che dalla Corte dei conti, dalle autorità amministrative indipendenti.

2.3. Equilibrio finanziario e vincolo comunitario

La nozione di equilibrio finanziario e i conseguenti limiti al potere politico si arricchiscono, a partire dagli ultimi anni del secolo scorso, di un nuovo fattore. Si tratta del *vincolo comunitario* all'evoluzione delle grandezze di finanza pubblica, che la giurisprudenza costituzionale ha finito, in qualche modo, per costituzionalizzare. Esso, infatti, è diventato - anche attraverso il riferimento alle norme sul patto di stabilità interno (che traducono, di anno in anno, il vincolo comunitario in regole di azione per i gestori della finanza regionale e locale) - sia il paradigma cui commisurare la legittima penetrazione dei poteri centrali nelle prerogative delle autonomie, sia la ragione per attribuire a "poteri neutri" le verifiche necessarie a garantire il rispetto del vincolo da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica.

Salvo tornare più avanti sul punto (par. 3.5), è importante sottolineare come questa giurisprudenza, osservata con lo sguardo rivolto ai controlli, contenga *due principi di rilievo*.

L'*uno* si riferisce all'ambito oggettivo dei controlli sull'equilibrio finanziario, da chiunque esercitati: questi controlli debbono riguardare tutti i comparti della finanza pubblica, perché l'equilibrio finanziario di cui parla l'art. 81, 4° comma, Cost. è ormai divenuto (specie dopo la l. 468/78, che reca norme di attuazione dell'art. 81 e pone un complesso di "norme interposte" ai fini del sindacato di costituzionalità), da equilibrio del bilancio statale, equilibrio complessivo, coinvolgendo l'intero settore pubblico.

L'*altro* attiene ai criteri da adottare per l'esercizio del controllo e alle garanzie che questi controlli debbono offrire. Dopo il trattato dell'Unione europea, l'equilibrio finanziario ha incorporato i parametri di convergenza fra le economie degli Stati che compongono l'Unione¹² e questi parametri si impongono, attraverso le regole interne

¹² G. della Cananea, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 133 ss.

degli Stati, a tutti i comparti finanziari; il mancato rispetto di queste regole si ripercuote, perciò, sugli enti dello stesso e degli altri comparti, e tutti finiscono per sopportare l'onere della violazione. Ne discende l'esigenza di controlli tanto stringenti quanto indipendenti e di garanzia per tutte le componenti della Repubblica, essendo evidentemente improprio che l'informazione "neutrale" alle assemblee rappresentative sugli andamenti della finanza regionale e locale sia rimessa, *in esclusiva*, al Governo centrale.

3. Controlli, autonomie regionali e locali, poteri sostitutivi

3.1. Controlli "tipici" e controlli emergenti

I controlli sulle autonomie hanno sempre tormentato gli studiosi e la giurisprudenza, se non altro perché già in Costituzione - come ha scritto Giorgio Berti¹³ - il sistema dei controlli su regioni ed enti locali contraddiceva il "valore" dell'autonomia, essendo "espressione di un principio o esigenza di legalità-legittimità formale direttamente ricollegabile a un tipo di Stato che si riteneva superato proprio dalla Costituzione repubblicana".

Non a caso, i primi trent'anni di giurisprudenza costituzionale trascorrono pressoché interamente nella preoccupazione di riconoscere gli art. 125 e 130 Cost. come altrettanti argini (più rigoroso il primo, più cedevole il secondo¹⁴) nei confronti di controlli amministrativi diversi da quelli che in essi erano previsti: controlli di legittimità (peraltro neppure denominati "preventivi") su atti amministrativi e, a certe condizioni, controlli di merito (poi aboliti dalla l. 142/90), gli uni e gli altri assunti come "tipici" dalla giurisprudenza costituzionale¹⁵; senza considerare che quelle norme davano spazio anche a controlli di altro tipo, essenziali a conoscere gli esiti, gli effetti, l'impatto nella realtà economica degli atti riscontrati conformi a legge. Di qui, una singolare commedia degli equivoci, per cui la Corte costituzionale, da una parte, proclamava la "tipicità" dei controlli regolati dagli art. 125 e 130 Cost. e, dall'altra, ammetteva forme di controllo sulle autonomie, talvolta anche più penetranti rispetto ai controlli di

¹³ *La responsabilità pubblica (Costituzione e amministrazione)*, Padova, 1994, 346 s.

¹⁴ La ricostruzione del dibattito in F. Staderini, *La riforma dei controlli nella pubblica amministrazione*, Padova, 1985, 75 ss.

¹⁵ Sulle due norme costituzionali e sulla loro applicazione v.: L. Vandelli, Art. 125, in *Commentario della Costituzione*, cit., Bologna-Roma, 1990, 252 ss.; F. Trimarchi Banfi, Art. 130, in *Commentario della Costituzione*, cit., Bologna-Roma, 1990, 46 ss.

legittimità, riconosciute congruenti con la tutela di interessi - definiti, a seconda dei casi, nazionali, generali, fondamentali, unitari, primari - più ampi di quelli autonomistici¹⁶. Senza dire che le stesse regioni si sono munite, nel tempo, di strumenti i più diversi - sotto forma di autorizzazioni, approvazioni, pareri conformi, intese, assensi - per indirizzare e controllare l'attività degli enti locali¹⁷.

Emblematiche di questo periodo sono tre pronunce della Corte costituzionale: le prime due in positivo, per le loro aperture e anticipazioni rispetto ai successivi sviluppi; l'altra in negativo, siccome testimonia una concezione dei controlli in via di superamento.

Le *prime due* (422 e 961/88) reputano costituzionalmente legittime l'istituzione e le funzioni della Sezione enti locali (ora Sezione delle autonomie) e rappresentano altrettante anticipazioni dell'orientamento, poi compiutamente espresso dalla sent. 29/95, a condividere la scelta legislativa di estendere il controllo successivo della Corte dei conti all'universo delle pubbliche amministrazioni.

L'*una* riconosceva che la Sezione enti locali (l'attuale Sezione delle autonomie) ben potesse richiedere ai co.re.co. gli elementi da essa ritenuti necessari al fine di riferire al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti. Ciò, anzitutto, perché l'abrogato art. 130 Cost. "non abbracci[ava] tutti i possibili schemi di controllo sugli enti locali"¹⁸; in secondo luogo, e soprattutto, perché la funzione referente della Sezione si inseriva nel più generale contesto del coordinamento della finanza pubblica (intesa nell'ampia accezione positivamente delineata dalla l. 468/78), al quale - diceva la sentenza - la Corte dei conti già fornisce il proprio contributo conoscitivo in direzione del Parlamento, con le relazioni annuali sul rendiconto generale dello Stato e con quelle

¹⁶ Gli esempi sono innumerevoli. Basti pensare all'uso che si è fatto (e che è stato giudicato costituzionalmente corretto) della funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni; al controllo centrale (Ministero dell'interno e Ministero del tesoro) della finanza locale; ai condizionamenti della Cassa depositi e prestiti nel finanziamento degli investimenti regionali e locali; all'introduzione della Tesoreria unica (combattuta, senza successo, dalle regioni); all'istituzione della "Sezione enti locali" della Corte dei conti (che il legislatore si guardò bene dal qualificare come sezione "di controllo"); alla contrattazione collettiva "centralizzata" per i dipendenti regionali e locali; alle rilevazioni ed analisi (alcune delle quali finalmente denominate "controlli", nel 1993) del Ministero del tesoro-Ragioneria generale dello Stato e della Corte dei conti sul costo del lavoro e sulla spesa per i dipendenti regionali e locali.

¹⁷ F. Staderini, *I controlli nel nuovo ordinamento delle autonomie locali*, Gorle, 1990, 28 ss.

¹⁸ Donde, come detto, la ritenuta legittimità di controlli i più diversi sulle autonomie regionali, pur nella consapevolezza, esplicitata da una pronuncia quasi contemporanea a quella di cui si parla nel testo, che "l'entità dei controlli cui un ente è soggetto contribuisce in modo determinante a definire la portata della sua autonomia" (ord. 654/88).

sulla gestione degli enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Pertanto, concludeva la sentenza, l'attività della Sezione non solo non contraddice al rispetto delle autonomie, ma risponde ad un precipuo "interesse della collettività nazionale", essendo destinata a munire il Parlamento-legislatore di strumenti conoscitivi che gli consentano di effettuare scelte organiche e coerenti in materia di finanza locale, intesa come componente del più vasto sistema di finanza pubblica.

L'*altra* riportava il nuovo compito della Corte dei conti sia al generale rapporto di ausiliarità fra Corte e Parlamento, iscritto nell'art. 100, 2° comma, Cost., sia alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, sia - infine - alle caratteristiche e agli effetti dell'attività svolta dalla stessa Corte. Si tratta, secondo la Corte costituzionale, di "un'attività di conoscenza e di informazione che è imputata alla Corte dei conti come organo ausiliario delle camere" e che risponde al principio dell'art. 119 Cost., il quale, imponendo al Parlamento nazionale di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale, "suppone logicamente che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, qual è la Corte dei conti, l'effettiva situazione e le eventuali disfunzioni della gestione finanziaria delle province e dei comuni". Del resto, l'attività della Sezione, comprese le sue indagini istruttorie, non è finalizzata all'assunzione di misure sanzionatorie (in termini di annullamento o di caducazione) nei confronti degli atti di comuni e province, ma è intesa al solo scopo di informare il Parlamento, da una parte, comuni e province dall'altra, sullo stato reale della finanza locale e sulle sue eventuali disfunzioni, "affinché si determini una migliore gestione finanziaria degli enti controllati o modifiche della legislazione nazionale orientate nel medesimo senso".

Per la prima volta, dunque, la Corte costituzionale valutava come conforme a Costituzione l'esercizio di un controllo della Corte dei conti che assumeva ad oggetto gli andamenti generali non già della finanza statale (come richiesto dalla tradizionale lettura dell'art. 100, 2° comma, Cost.), ma di una quota rilevante della finanza pubblica non statale, e che, scavalcando il modello del controllo su singole e specifiche gestioni di spesa, diventava - com'è stato osservato¹⁹ - "istruzione, documentazione, informazione, eventualmente parere". In questo modo, la Corte costituzionale connetteva, con un'operazione poi più volte confermata, la norma di organizzazione

¹⁹ G. Carbone, *op. cit.*, 126.

dell'art. 100, attributiva alla Corte della funzione di controllo sul bilancio, e il principio generale di coordinamento della finanza pubblica posto dall'art. 119, 1° comma, Cost.; e non è senza significato che ciò avvenisse in un contesto nel quale altre attribuzioni (anche per effetto di norme direttamente poste nei regolamenti parlamentari) venivano intestate alla Corte dei conti, “tutte collocate nella relazione ausiliare Corte-Parlamento” attraverso l'estensione all'intera finanza pubblica del ruolo per essa disegnato dall'art. 100, 2° comma, Cost.²⁰.

La giurisprudenza confermava, insomma, la bontà della trasformazione in atto nelle funzioni della Corte dei conti; una trasformazione che ne avrebbe fatto, con la l. 20/94, il “referente generale” delle Camere sugli andamenti della finanza pubblica, a supporto dei poteri di coordinamento tra finanza statale e finanza regionale-locale intestati al Parlamento dall'art. 119 Cost.²¹.

La *terza pronuncia* è, in un certo senso, ancora più interessante, poiché interviene nel momento in cui, con la riduzione dei controlli preventivi a carico di regioni ed enti locali e con la legge di riforma generale dei controlli (l. 20/94, preceduta, nel 1993, da tre decreti-legge), si apre una nuova stagione di rapporti fra autonomie e controlli. Si tratta della sentenza che dichiara infondata la questione di costituzionalità relativa alle norme statali (contenute nel d.leg. 266/93) che attribuivano al Ministero della sanità ed alla neo-istituita Agenzia per i servizi sanitari regionali il compito di effettuare “verifiche comparative” di costi e risultati conseguiti dalle regioni nella gestione del servizio sanitario (sent. 128/94). Ebbene, la conformità a Costituzione delle norme impugnate viene tutta centrata, in questa sentenza, sull'affermazione per cui quelle verifiche, in quanto intese a valutare esiti di attività regionali e a raccogliere informazioni utili ad orientare le scelte di politica sanitaria nazionale, non davano luogo a controlli di legittimità su atti regionali e non integravano, perciò, “forme di controllo in senso proprio” o “in senso tecnico”, onde non erano in grado di “limitare indebitamente l'autonomia regionale”; con ciò riproducendo quel tipo di argomentazione che era servito - paradossalmente - a legittimare ogni sorta di intrusioni del legislatore statale nelle autonomie regionali e locali (senza produrre effetti di rilievo

²⁰ G. Carbone, *op. cit.*, 125 ss.

²¹ G. Carbone, *op. cit.*, 124, 127 s.

in termini di maggior funzionalità delle amministrazioni o di efficienza della spesa pubblica)²².

Ancora a metà degli anni Novanta resisteva, dunque, l'idea che i "controlli in senso proprio" fossero gli unici a godere di una diretta garanzia costituzionale, mentre, invece, stavano cedendo il passo a controlli più moderni e aggiornati, com'erano quelli della l. 20/94, quelli che la stessa Corte aveva "salvato" con le citate sent. 422 e 961/88 e la parte migliore degli altri che, pur non qualificati come "controlli", essa aveva concesso per consentire all'amministrazione centrale di acquisire, nel contesto della leale collaborazione tra Stato e regioni (ordinarie e speciali), dati e informazioni sulla gestione finanziaria delle regioni e delle province autonome (sent. 219/84; 272, 422 e 961/88; 452/89, 279/92, 359/93; 128, 222 e 412/94; 421/98²³).

3.2. Potenziamento delle autonomie e controlli sulla gestione

La situazione è mutata profondamente negli ultimi quindici anni, a causa del moto accelerato di riforme che - dalla legge sull'ordinamento dei poteri locali (142/90) fino al nuovo titolo V (parte seconda) della Costituzione (l.cost. 3/01), passando per la generale riforma dei controlli esterni (l. 20/94) e interni (d.leg. 286/99 e, per gli enti locali, d.leg. 267/00) - ha investito il sistema delle autonomie. L'impatto sui controlli è stato immediato e gli effetti si possono così sintetizzare: gli atti amministrativi che riflettono le scelte di autonomia non tollerano - se non eccezionalmente - controlli preventivi ad opera di autorità amministrative estranee all'ordine cui gli enti appartengono (onde i controlli preventivi sono ridotti all'essenziale); non debbono interferire con l'esercizio della discrezionalità (sono aboliti, perciò, i controlli di merito); non debbono impedire né intralciare l'azione amministrativa (onde debbono essere, in primo luogo, interni a ciascun ente); debbono servire non tanto a reprimere, quanto a consigliare gli amministratori, segnalando loro le disfunzioni cui porre rimedio²⁴; infine, i controlli esterni debbono essere esercitati da organi che non dipendono né dal governo centrale, né dai governi regionali o locali, dovendo avere - quanto più è possibile - un carattere

²² Non che, successivamente, queste specie di verifiche o di obblighi informativi siano state espressamente qualificate come "controlli". Semplicemente, esse sono state collocate all'interno di una logica di controlli "veri e propri", accessivi a funzioni costituzionali come il "coordinamento finanziario" (v., ad esempio, la sent. 421/98).

²³ Sulla stessa linea, dopo il nuovo titolo V, sent. 376/03, 4/04; 35, 64 e 417/05.

²⁴ ... come risultava dai compiti dei revisori degli enti locali e dagli altri controlli di gestione di cui all'art. 57, ultimo comma, l. 142/90.

professionale e disinteressato²⁵. E questi principi sono stati fatti propri dalla Corte costituzionale, quando, ancor prima del nuovo titolo V Cost., ha escluso l'illegittimità delle norme che, contribuendo ad esaltare l'autonomia locale, hanno progressivamente ridotto i controlli preventivi sugli atti amministrativi dei comuni e delle province (ord. 512/91, sent. 48/95, ord. 73/97); ha ritenuto che la riforma generale dei controlli (l. 20/94) dovesse trovare applicazione diretta e immediata nelle regioni a statuto speciale (sent. 40 e 343/94, 29/95); ha legittimato il controllo della Corte dei conti sui rendiconti delle regioni a statuto ordinario, con esito referente alle assemblee regionali (sent. 181/99); ha individuato nell'introduzione dei controlli interni una chiave di lettura di quella riforma (sent. 29/95); ha confermato la bontà della scelta legislativa di rimettere alla Corte dei conti il controllo (esterno) sulla gestione anche delle amministrazioni regionali e locali (sent. 29/95).

A quest'ultimo riguardo, è importante osservare come la Corte costituzionale - capovolgendo la sua precedente giurisprudenza - abbia giustificato i controlli sui risultati nei confronti delle amministrazioni regionali in base al principio che le prerogative di autonomia ben tollerano controlli per i quali sia rinvenibile "un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati"; e tali sono quelli che attengono al buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), alla responsabilità dei funzionari (art. 28), all'equilibrio del bilancio (art. 81), al coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con il resto della finanza pubblica (art. 119), cui era appunto ispirata la riforma del 1994.

Ma la Corte ha esplicitato (sempre nella sent. 29/95) un altro principio, che la successiva legislazione farà largamente proprio. Si tratta del *carattere finalistico-ausiliare* del controllo esterno sui risultati, nel senso che, mentre il controllo di legittimità si inserisce in un regime di rapporti oppositivi e conflittuali fra organo di controllo e amministrazione, il controllo sulla gestione (sui risultati della gestione) si iscrive in un "rapporto fortemente collaborativo" con le amministrazioni, essendo inteso a mettere in grado gli organi della rappresentanza politica e le amministrazioni di assumere le decisioni necessarie a correggere andamenti, modificare strutture

²⁵ ... donde, ad esempio, il riconoscimento di "autonomia" ai co.re.co. e l'abolizione, ad opera del d.leg. 479/93, del "coordinamento del controllo" sulle amministrazioni regionali mediante "direttive" alle commissioni, originariamente previsto dal d.leg. 40/93.

organizzative, rimodulare interventi, accrescere economicità, accelerare procedimenti, aumentare la trasparenza, migliorare - insomma - la *performance* dell'amministrare.

Peraltro, la finalità realmente collaborativa di questo controllo non può che fondarsi sull'indipendenza e sulla neutralità del controllore: soltanto a questa condizione, infatti, può aversi un controllo che assicuri, ad un tempo, la non interferenza nell'autonomia dell'ente e l'imparziale valutazione, a beneficio e a servizio di tutte le componenti del sistema, delle situazioni critiche. Quindi, un controllo "di garanzia" per lo Stato e per le autonomie sull'andamento delle gestioni finanziarie statali, regionali e locali (anche per tutelare le autonomie dalla non imprevedibile invadenza del governo centrale nelle loro decisioni sui modi per raggiungere l'equilibrio stabilito) e, in base a precisi programmi, su specifiche gestioni settoriali.

3.3. Programmi e "criteri di riferimento" dei controlli

Ai programmi e ai "criteri di riferimento" del controllo esterno la Corte costituzionale dedica un'attenzione particolare, reputandoli - ben a ragione - elementi qualificanti del sistema di verifiche sui risultati delle gestioni pubbliche. Programmi e criteri sono assunti, infatti, come fattori determinanti per assicurare "la razionalità e la trasparenza dell'operato dell'organo di controllo", con riguardo alla scelta sia degli oggetti di controllo, sia degli indicatori con i quali è possibile valutare i risultati conseguiti dalle amministrazioni (sent. 470/97). In buona sostanza, se i controlli debbono contribuire alla trasparenza delle gestioni, essi stessi debbono essere condotti in modo da non lasciare dubbi sulla loro trasparenza e imparzialità.

3.4. I controlli su scala micro

Un accenno va fatto anche ai controlli che si possono definire, per brevità, "su scala *micro*", avendo riguardo non al rispetto delle generali compatibilità di sistema, ma all'attuazione di specifiche politiche pubbliche (o di loro parti) in ambito statale, regionale o locale, ovvero alle gestioni finanziarie di singoli enti (funzionali, locali) e di soggetti privati, o ancora a particolari iniziative di spesa (ad esempio, in materia di personale o di acquisti per consumi intermedi).

Di tali controlli, quelli (dei ministeri e della Corte dei conti) sugli enti - pubblici e privati - sovvenzionati dallo Stato sono previsti direttamente dalla Costituzione e la

Corte costituzionale è stata (a torto) estremamente rigorosa nel preservare l'impianto ad essi attribuito dalla l. 259/58, compreso l'ormai superato controllo di legittimità su singoli atti (sent. 139/01). Peraltro, si tratta di controlli del tutto asimmetrici rispetto a quelli sugli analoghi enti contribuiti dalle regioni e dagli enti locali.

Gli altri controlli *micro* sono regolati soltanto per legge²⁶ e la Corte costituzionale, considerato che sono in gran parte rivolti alle autonomie regionali e locali, ha tracciato due serie di confini entro i quali essi sono costituzionalmente ammissibili: da una parte, delineando l'illegittimità di "vincoli puntuali" alle spese delle regioni e degli enti locali (sent. 417/05), ha negato l'ammissibilità di controlli sul rispetto di questi vincoli (il che fa ritenere superate precedenti incertezze, di cui sono espressione pronunce che avevano legittimato vincoli puntuali, variamente giustificati: sotto vari profili, sent. 4, 36, 260, 353 e 390/04); dall'altra, ha finalizzato i controlli esterni all'esigenza di verificare e "garanti[re] il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva" (sent. 267/06).

Inoltre, il controllo della Corte dei conti è stato tenuto fermo sulle società per azioni risultanti dalla "privatizzazione formale" degli enti di gestione delle partecipazioni statali²⁷ (sent. 466/93). Ciò, in base ad una nozione sostanziale di finanza pubblica e al carattere oggettivo del presupposto per l'esercizio del controllo, talché il relativo potere persiste "fino a quando permanga, rispetto al capitale delle [...] società, la partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato".

3.5. Dopo il nuovo titolo V: controlli "di integrazione" (o "di sistema") e controlli "di dettaglio"

Abrogati, con il nuovo titolo V, gli art. 125 e 130 Cost., le uniche disposizioni costituzionali che direttamente trattano di controlli sono rimaste quelle dell'art. 100, 2° comma, relative al controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti del governo e al controllo successivo della stessa Corte sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

²⁶ Art. 3, 4° comma, l. 20/94; art. 7, 7° comma, l. 131/03.

²⁷ "[...] controllo destinato a restare esterno alle società e a garantire l'informazione del Parlamento anche durante la delicata fase di passaggio che si è aperta, nel sistema delle partecipazioni statali, con l'avvio del processo di 'privatizzazione'".

Vi sono, però, nel nuovo titolo V (parte seconda) Cost., numerose disposizioni che indirettamente si riferiscono ai controlli²⁸ e, in effetti, la legge di attuazione del titolo V ha enucleato per la Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, un duplice compito: nei confronti delle regioni e degli enti locali, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, “in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea”, e il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma; nei confronti degli enti locali, la sana gestione finanziaria e il funzionamento dei controlli interni²⁹.

Del resto, in un sistema le cui componenti sono dotate di forti e crescenti prerogative di autonomia, le regole che presiedono alla coesione del sistema amministrativo e finanziario esigono controlli stringenti sulla loro osservanza, oltre che per le finalità tradizionali (trasparenza della spesa, *accountability* dei poteri pubblici), per garantire tutte le componenti circa i comportamenti delle altre e per consentire ad esse di attivare i meccanismi di correzione degli andamenti o dei comportamenti devianti³⁰.

Il tema è quello dei controlli di integrazione o “di sistema”, che hanno la finalità di assicurare il rispetto di determinate coerenze da parte delle amministrazioni, ovvero, in contesti nei quali amministrazioni diverse sono chiamate a conseguire obiettivi comuni, la congruenza fra i comportamenti di ciascuna amministrazione e gli obiettivi da perseguire. Si tratta di controlli che implicano estesi poteri di acquisizione, elaborazione e comparazione di dati e informazioni sull’andamento delle attività o sulle gestioni soggette a controllo; dati e informazioni che dovrebbero costituire la ‘base incontestata’ per l’assunzione di misure consistenti in decisioni a contenuto correttivo, da parte degli organi rappresentativi, delle stesse amministrazioni o, eventualmente, di altre autorità.

Si aggiunga che l’accelerazione impressa negli anni Novanta all’integrazione economica europea ha imposto all’Italia uno sforzo finanziario senza precedenti,

²⁸ Sul punto, sia consentito rinviare a G. D’Auria, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo. Diritto amministrativo generale*, t. II, Milano, 2003, 1412 ss.

²⁹ Inoltre, in aderenza al carattere ausiliare (o collaborativo) dei controlli, le sezioni regionali della Corte dei conti possono fornire a regioni ed enti locali ulteriori forme di collaborazione “ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa”, nonché rilasciare pareri in materia di contabilità pubblica. Su tutte queste norme, v. F. Battini, *Il “controllo collaborativo” della Corte dei conti dopo la l. n. 131 del 2003*, in *Foro it.*, 2004, III, 440 ss.

³⁰ Già prima del nuovo titolo V, la Corte costituzionale aveva fissato, per uno dei settori cruciali della spesa, il principio che ciascuna regione (come anche lo Stato) “resta tenut[a] per i disavanzi di gestione conseguenti alle scelte operate nell’ambito della propria autonomia [...], specie se eccedenti [i limiti delle proprie disponibilità finanziarie], ma non può pretendere di addossare i conseguenti disavanzi, derivanti in via esclusiva o in modo determinante da scelte proprie, su altri soggetti” (sent. 416/95).

accompagnato dall'impegno a rispettare vincoli che coinvolgono - come detto - tutte le componenti del sistema. Donde la necessità di praticare un regime rigoroso nella gestione dei vari comparti della finanza pubblica, di coordinarne gli andamenti, di contenere - soprattutto - la dinamica della spesa e dell'indebitamento; e, ancora una volta, la necessità di controlli in grado di ausiliare gli organi della rappresentanza nel perseguimento degli obiettivi stabiliti.

Su entrambi questi versanti, la Corte costituzionale ha affermato alcuni importanti principi.

Il *primo*, solo apparentemente elementare, è quello che si può definire della "circolazione organizzata" delle informazioni: le gestioni pubbliche debbono essere trasparenti e l'informazione sui loro andamenti dev'essere a tutti disponibile: perciò, non solo "la previsione di obblighi informativi è di per sé inidonea a ledere sfere di autonomia costituzionalmente garantita" (sent. 376/03, 35/05), ma le regioni e gli enti locali ben possono essere richiesti di trasmettere al Ministero dell'economia dati contabili concernenti la loro gestione finanziaria, affinché esso possa disporre degli "strumenti conoscitivi necessari [a] seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica" e, così, "facilitare la verifica [da parte sua] del rispetto degli obblighi derivanti in via diretta (art. 104 T.C.E.) o mediata [...] dell'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" (sent. 35/05)³¹. Ugualmente legittime sono le norme che rimettono allo Stato il potere di determinare *standard* tecnici per la rappresentazione dei dati contabili e per la trasmissione dei bilanci degli enti locali alla Corte dei conti, consentendo agli organismi destinatari di "predisporre la base informativa necessaria al controllo delle dinamiche reali della finanza pubblica" (sent. 35/05).

Il *secondo* e il *terzo* principio emergono soprattutto dalla recente sent. 267/06. Le ragioni dell'autonomia si accompagnano all'esigenza che le regioni (e gli enti locali) siano dotate - è il secondo principio - di un efficace sistema di controlli interni, in modo da tenere "sotto osservazione" e costantemente migliorare i rapporti fra risorse e obiettivi, fra obiettivi e risultati, fra risultati e risorse; perciò, essi sono parte integrante

³¹ La Corte ha, poi, teorizzato (sia pure traendo motivo da situazioni che non chiamavano in causa il coordinamento finanziario) che "l'acquisizione, l'elaborazione e lo scambio di informazioni non determinano, di regola, alcuna lesione di attribuzioni, rispettivamente statali o regionali, ma rappresentano, in realtà, strumenti con i quali si esplica, ad un livello minimo, la leale cooperazione tra Stato e Regioni; e ciò in vista dell'esigenza di garantire il più efficiente esercizio delle attribuzioni tanto statali, quanto regionali" (sent. 42/06, e già 327/03). Donde la legittimità anche di leggi regionali che pongono a carico di amministrazioni dello Stato obblighi informativi verso strutture regionali.

dell'amministrare e la loro disciplina - è il terzo principio - rientra nei poteri organizzativi che sono propri di ciascun livello di governo³². Il che conferma la linea di valorizzazione dei controlli interni intrapresa dalla sent. 29/95, poi seguita dalle pronunce che hanno riconosciuto la legittimità di misure di controllo esterno fondate su rilevazioni compiute dagli organi di controllo interno (sent. 4 e 36/04). Sul piano dei controlli esterni, invece, è pienamente legittima la scelta del legislatore di attribuire alla Corte dei conti il compito di verificare gli andamenti della finanza regionale e locale, per riscontrare, a fini di coordinamento dell'intera finanza pubblica, la coerenza con gli obiettivi stabiliti a livello nazionale, anche con riguardo ai vincoli comunitari (sent. 267/06).

L'*ultimo principio* risulta, in realtà, da una serie di norme contenute nelle leggi finanziarie degli ultimi anni, quasi tutte ritenute legittime dalla Corte costituzionale e finalizzate a realizzare obiettivi immediati di contenimento della spesa. Si tratta, fra le altre, delle norme che hanno regolato il potere del Ministro dell'economia di fissare le condizioni e i limiti dell'accesso delle regioni e degli enti locali al mercato dei capitali (376/03); attribuito poteri al Ministro dell'economia (sia pure in via transitoria) per la determinazione dei flussi di cassa verso le regioni e gli enti locali (sent. 353/04); imposto a regioni ed enti locali limiti alla crescita della spesa corrente (accompagnata dalla previsione di meccanismi sanzionatori a carico degli enti che debordino dai limiti stabiliti), con l'obbligo di adottare determinati parametri di prezzo-qualità per gli acquisti di beni e servizi e di effettuare controlli interni sulle relative spese (sent. 36/04); previsto misure di controllo sull'evoluzione della spesa derivante dalla contrattazione collettiva per i dipendenti regionali e locali fissato limiti alle assunzioni di personale negli enti locali, con obbligo agli organi interni di controllo di accertare l'obiettivo di contenimento della spesa, giustificando le eventuali deroghe (sent. 4, 260 e 390/04);

³² Come è stato detto (S. Cassese, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, in Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, 53 s.), i controlli interni hanno riempito un vuoto del sistema, nel senso che essi sono "l'unica possibilità di controllo complessivo, ed al contempo efficiente, consentita dal definitivo affermarsi dello Stato multiorganizzativo, costituito da tante parti che debbono essere ricondotte ad unità. - E' questo, si badi, il punto veramente essenziale: riunificare non lo Stato, ma le forme di conoscenza dell'azione dello Stato. In altri termini, non è più possibile tornare alla concezione napoleonica dello Stato; è invece possibile - ed anzi necessario - ricreare l'unità della conoscenza sui fatti pubblici, l'unità del controllo sui fatti pubblici. Questo è il compito della Corte dei conti rinnovata. - Ora, tutto ciò è possibile solo se le amministrazioni sanno anzitutto controllarsi da sole ... [poiché] controllare è anche amministrare, [sicché] le amministrazioni ... debbono sapere far di conto, debbono conoscere i fatti della loro azione".

potenziato gli organi di controllo interno (degli enti locali) come custodi delle regole stabilite e come “terminali informativi” del Ministero dell’economia (sent. 4 e 36/04).

Orbene, queste pronunce, a parte altri aspetti (come l’aver convalidato un regime di utili relazioni fra organi di revisione degli enti locali e organi centrali), fanno riflettere sulla circostanza che il vincolo europeo viene assunto come ragione in sé sufficiente per imporre specifici comportamenti di spesa a regioni ed enti locali (o, comunque, per condizionarne le decisioni), malgrado la giurisprudenza costituzionale affermi, al tempo stesso, che i poteri di controllo del governo centrale debbono essere intesi “in modo consono all’esistenza di sfere di autonomia, costituzionalmente garantite, rispetto a cui l’azione di coordinamento non può mai eccedere i limiti, al di là dei quali si trasformerebbe in attività di direzione o in indebito condizionamento dell’attività degli enti autonomi” (sent. 376/03, 390 e 414/04³³). Ne emerge un principio - per così dire - *double face*, atteso che la regola generale è chiara, ma le eccezioni ad essa sono più numerose di quanto non lo siano le sue applicazioni. Donde una serie di problemi: anzitutto, perché la Corte costituzionale finisce per avallare l’aprioristica diffidenza del legislatore statale verso i comportamenti finanziari delle regioni e degli enti locali, con il seguito di poteri amministrativi posti in capo al Ministro dell’economia; poi, perché la Corte contribuisce a perpetuare lo stato di inattuazione del federalismo fiscale; infine, perché non accelera la ricerca, da parte del legislatore, della via per arrivare a una qualche definizione pattizia, fra tutte le componenti della Repubblica, dei criteri e delle linee-guida che, a fronte dei generali obiettivi di finanza pubblica, si impongono alle autonomie come allo Stato ed il cui rispetto anche le prime avrebbero (hanno) il diritto di sottoporre a verifiche e sanzioni.

3.6. *Dai controlli di integrazione ai controlli (poteri) sostitutivi*

Senza allargare eccessivamente il discorso, vale la pena di soffermarsi sull’importanza del mutamento verificatosi nel rapporto fra “autonomie” e “controlli”. Liberato dai riscontri di mera legittimità, esso è impostato sul modello che risulta dalla complementarietà fra controlli interni ‘a tutto campo’ e controlli esterni di integrazione,

³³ Si deve a quest’ultima la precisazione per cui il coordinamento della finanza pubblica, pur essendo “una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato”, “deve limitarsi a porre i principi ai quali la regione deve ispirare la sua condotta finanziaria, lasciando, poi, alla regione la statuizione delle regole di dettaglio della condotta medesima”.

con l'impiego di strumenti che sono, essenzialmente, di informazione e di "avviso" agli organi della rappresentanza (i governi e i parlamenti).

Si tratta di controlli che la giurisprudenza costituzionale aveva legittimato, come s'è visto, fin dalla fine degli anni Ottanta (con le due sentenze sulle funzioni della Sezione enti locali della Corte dei conti) e che, oggi, dopo il nuovo titolo V Cost., sono gli unici ad essere in linea con il potenziamento delle autonomie. Essi costituiscono, infatti, la dimostrazione che autonomie "forti" si accompagnano a contrappesi che privilegiano, piuttosto che il minuto riscontro di legittimità degli atti, i controlli sugli equilibri complessivi della gestione e, poi, controlli "mirati" sull'attuazione di specifici piani e programmi d'intervento, nel contesto di regole e vincoli di finanza pubblica nazionale. E il rispetto degli equilibri è assicurato da procedimenti - come quello individuato dalle norme sul c.d. patto di stabilità interno o, ancor più di recente, dalla riforma del Servizio sanitario nazionale - mediante i quali (a) si acquisiscono conoscenze sugli andamenti reali di entrata e di spesa, (b) se ne valuta la congruenza con gli andamenti previsti, misurandone l'impatto sugli altri elementi dell'equilibrio complessivo, (c) si decidono le misure necessarie a ripristinare la regolarità degli andamenti o delle gestioni.

E' qui che entrano in gioco i controlli (in realtà, i poteri) sostitutivi, che non a caso la l.cost. 3/01 ha fatto assurgere al rango costituzionale. Naturalmente, questi poteri appartengono ad un ordine concettuale estraneo (benché contiguo) a quello dei controlli, non avendo ad oggetto la verifica o valutazione di atti o di attività (con emissione di un giudizio circa l'oggetto della verifica o della valutazione), ma rappresentandone - semmai - l'effetto. E' anche vero, peraltro, che il ricorso a poteri sostitutivi può costituire il seguito necessitato di procedimenti di controllo che hanno esaurito la loro funzione ausiliare o collaborativa. Si vuol dire, in altri termini, che, nello 'Stato autonomistico', i poteri di cui si parla sono destinati ad assumere, pur con tutti gli accorgimenti necessari a garantire il "rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione"³⁴, una funzione di *chiusura del sistema*, nel senso che intervengono quando i controlli con finalità di integrazione abbiano mancato il loro obiettivo.

Come si legge in una pronuncia della Corte (sent. 43/04), il nuovo art. 120, 2° comma, Cost. "deriva palesemente dalla preoccupazione di assicurare comunque, in un

³⁴ Art. 120, 2° comma, secondo periodo, Cost.

sistema di più largo decentramento di funzioni quale quello delineato dalla riforma, la possibilità di tutelare, anche al di là degli specifici ambiti delle materie coinvolte e del riparto costituzionale delle attribuzioni amministrative, taluni interessi essenziali [come l'osservanza degli obblighi internazionali e comunitari] che il sistema costituzionale attribuisce alla responsabilità dello Stato [...] e di altri interessi [l'“unità giuridica” e l'“unità economica” della Repubblica] ‘naturalmente’ facenti capo allo Stato, come ultimo responsabile del mantenimento della unità e indivisibilità della Repubblica garantita dall'art. 5 Cost.”. Dunque, conclude la Corte, la Costituzione “ha voluto [...] che, a prescindere dal riparto delle competenze amministrative, come attuato dalle leggi statali e regionali nelle diverse materie, fosse sempre possibile un intervento sostitutivo del Governo per garantire tali interessi essenziali”.

E, in una sentenza di poco successiva: la disposizione dell'art. 120, 2° comma, Cost. “è posta a presidio di fondamentali esigenze di eguaglianza, sicurezza, legalità che il mancato o l'illegittimo esercizio delle competenze attribuite, nei precedenti art. 117 e 118, agli enti sub-statali, potrebbe lasciare insoddisfatte o pregiudicare gravemente. Si evidenzia insomma, con tratti di assoluta chiarezza [...] un legame indissolubile fra il conferimento di una attribuzione e la previsione di un intervento sostitutivo diretto a garantire che la finalità cui essa è preordinata non sacrifichi l'unità e la coerenza dell'ordinamento. La previsione del potere sostitutivo fa dunque sistema con le norme costituzionali di allocazione delle competenze, assicurando comunque, nelle ipotesi patologiche, un intervento di organi centrali a tutela di interessi unitari” (sent. 236/04, 383/05).

Ma, proprio per accertare i presupposti che legittimano l'esercizio dei poteri sostitutivi non sembra potersi prescindere da accurati controlli, ovviamente esterni e indipendenti, oppure “condivisi” fra Stato e autonomie. Sarà la legge di attuazione dell'art. 120 Cost. a spiegare come ciò dovrà avvenire³⁵.

Non sembrano del tutto divisibili, invece, le pronunce della Corte costituzionale con le quali è stata dichiarata l'illegittimità di norme regionali che rimettevano ai difensori civici regionali poteri sostitutivi nei confronti delle amministrazioni locali

³⁵ Può essere interessante notare che il Dpef 2007-2011 (Roma, 2006, par. IV.2), nel delineare i contenuti del patto di stabilità interno da inserire nella legge finanziaria 2007, annuncia che esso prevederà “un adeguato monitoraggio ed efficaci meccanismi sanzionatori”, “coerenti con l'art. 120 Cost. (poteri sostitutivi)”.

(sent. 112 e 173/04). Secondo la Corte, i difensori civici non si configurano alla stregua di organi del governo regionale e, quindi, non soddisfano l'esigenza che i poteri sostitutivi siano allocati in sede propriamente politica. Senonché, la Corte non considera che, a certe condizioni, come quella per cui il difensore civico sia eletto dal consiglio regionale con una maggioranza qualificata, egli ha, nei confronti del governo regionale, una posizione di indipendenza che potrebbe costituire - in certi casi - la migliore garanzia dell'autonomia locale di fronte all'esercizio dei poteri sostitutivi regionali.

4. La posizione istituzionale della Corte dei conti

L'ultimo tema di questo intervento riguarda la posizione istituzionale della Corte dei conti, quale risulta dai principi che si rinvencono nella giurisprudenza costituzionale.

Vanno distinti, in proposito, quelli che attengono alla Corte dei conti in veste conflittuale, nella quale - cioè - essa fa valere davanti alla Corte costituzionale la ragion d'essere delle sue funzioni e prerogative costituzionali, da quelli che sono valsi, invece, a disegnare il carattere collaborativo-ausiliario delle sue funzioni di controllo.

Quanto ai primi, s'è già accennato alla qualificazione della Corte dei conti, a metà degli anni Settanta, come giudice *a quo* ai fini della proposizione di questioni di costituzionalità dalla sede del controllo preventivo, oltre che dalla sede (giurisdizionale) del controllo successivo sul rendiconto generale dello Stato (rispettivamente, sent. 226/76, 384/91, 25/93, e sent. 244/95).

L'evento successivo più rilevante è costituito dalla sua qualificazione come "potere dello Stato" ai fini della proposizione di conflitti di attribuzione fra poteri. La Corte dei conti è, dunque, legittimata a rivendicare il proprio potere di controllo nei confronti di ogni altro potere dello Stato (compreso il Parlamento), ove ritenga menomata la funzione che, per Costituzione, è chiamata a svolgere. Come si legge nella sent. 406/89, "se l'ausiliarità consiste in ciò, che questa è attribuita direttamente dalla Costituzione a un dato organo dello Stato al fine di assicurare il più corretto o di agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi, certamente ricorre nel primo quella posizione di piena autonomia, che lo abilita a sollevare conflitto ai sensi dell'art. 134 Cost. contro un atto o un comportamento di qualsiasi organo - ivi compresi gli organi costituzionali ausiliati [...] - che esso reputi lesivo dell'attribuzione di cui è costituzionalmente investito" (v. pure sent. 302/95, 221/02). La legittimazione a

sollevare conflitto fra poteri è stata poi riconosciuta anche nell'esercizio del controllo successivo (sent. 466/93, 457/99, ord. 23/00, sent. 139/01).

Quanto al carattere collaborativo della funzione di controllo, si può dire che, a partire dalla fine degli anni Ottanta (con le sentenze sulla Sezione enti locali), la giurisprudenza costituzionale ha marciato in parallelo con la progressiva acquisizione, da parte della Corte dei conti, del ruolo di referente organico del parlamento per le analisi di finanza pubblica: un ruolo che si consolida con l'*imprimatur* della Corte costituzionale alla riforma dei controlli del 1994, quando essa riconosce che la Corte dei conti, nata come organo di controllo delle amministrazioni dello Stato, ha esteso - nella costituzione materiale - l'area dei suoi controlli, divenendo, per un verso, organo "al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo" e, per altro verso, "garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"; il che ne fa un "organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale, sia regionale o locale". Con la conseguenza che l'attribuzione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione delle amministrazioni regionali dev'essere intesa non in termini di contrapposizione di un "potere statale" alle autonomie regionali, ma come "la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate"³⁶. E', quindi, ben ragionevole che - proprio a garanzia delle prerogative di autonomia - i controlli sulla gestione delle amministrazioni regionali siano svolti da un organo caratterizzato, per Costituzione, da indipendenza e imparzialità, "la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi".

In buona sostanza, la Corte dei conti è, ormai, organo ausiliario anche delle assemblee regionali e locali (oltre che del parlamento nazionale, in base al tradizionale rapporto disegnato dall'art. 100, 2° comma, Cost.), e ciò anche dopo la riforma del titolo V (sent. 267/06).

Un altro terreno sul quale si gioca la posizione istituzionale della Corte dei conti è quello dei rapporti fra gli esiti del controllo sulla gestione (sui risultati della gestione) e la giurisdizione di responsabilità amministrativa.

³⁶ [...] "e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza".

Secondo la Corte costituzionale, è (ovviamente) “incontestabile” che il titolare dell’azione di responsabilità, “una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un’ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall’attivare l’azione di responsabilità” (sent. 29/95). Ma i nessi tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi su questa linea di confine, poiché, “ove le notizie o i dati acquisiti [...] potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell’ambito della procedura prevista dall’art. 5 della legge n. 19 del 1994)”, “si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili ‘diritti della difesa’, garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall’art. 24 Cost.” (*id.*).

Quindi, la Corte alza una barriera piuttosto netta contro l’ “uso combinato” delle funzioni di controllo e di quelle giurisdizionali, che porrebbe le prime al servizio delle seconde (o, peggio, degli uffici di procura, che sono gli “attori” del giudizio di responsabilità). Il che vale ad impedire una duplice, nefasta evenienza: quella di asservire l’organizzazione del controllo all’apparato giudiziario e quella di far perdere alla Corte-controllo la natura di “potere dello Stato” (di cui alle sent. 406/89, 466/93, 457/99, 302/95, 221/02).

Sembra, perciò, il risultato di una (grave) disattenzione l’aver posto sullo stesso piano, in una recente pronuncia (sent. 64/05), gli uffici di controllo e gli uffici di procura della Corte dei conti, riconoscendo la legittimità di norme che impongono alle amministrazioni regionali e locali di trasmettere agli uni e agli altri, per l’esercizio delle rispettive funzioni, determinati provvedimenti amministrativi assunti come “indice di possibili patologie nell’ordinaria attività di gestione”. La deterrenza contro l’adozione di “provvedimenti a rischio” per gli equilibri finanziari degli enti autonomi non giustifica, infatti, il ricorso del legislatore a tecniche minatorie per ottenere risultati che l’organo di controllo - per quanto ben possa suggerire misure anche drastiche al fine di rimediare distorsioni o di prevenirle - non è legittimato ad imporre³⁷.

Infine, la Corte costituzionale ha indicato la Corte dei conti come *partner* naturale ed essenziale della Corte dei conti europea ai fini dei controlli che questa effettua “in

³⁷ La sentenza non mette in discussione il carattere collaborativo del controllo (ché, anzi, essa richiama proprio la sent. 29/95), onde può essere interpretata nel senso che l’obbligo di trasmissione di quei provvedimenti sia conforme a Costituzione in quanto destinato, semplicemente, ad “agevola[re], in senso lato, l’azione inquirente o di controllo della Corte dei conti”: F. Battini, *Controllo di legittimità, controllo “collaborativo” e azione inquirente delle procure*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 530.

collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo” (art. 248 Trattato CE) (sent. 267/06).

5. Conclusioni

5.1. *Le principali acquisizioni della giurisprudenza*

Non è facile trarre le fila di questa esposizione. Come in altri settori, la giurisprudenza costituzionale si è sviluppata seguendo percorsi non sempre fra loro coordinati. Se, però, si tracciano delle linee di congiunzione fra i diversi punti, corrispondenti alle diverse tematiche sulle quali ci si è soffermati, ne risulta una serie elementi che depongono per alcune valutazioni d’insieme.

I punti ai quali ci si riferisce sono sette.

Primo: controlli esterni e principio di legalità. Il controllo preventivo, come strumento inteso ad assicurare la legittimità degli atti amministrativi introdotti nell’ordinamento, è ormai concentrato su quelli che (pur con una certa larghezza) la l. 20/94 identifica come “atti del Governo”³⁸. Peraltro, la giurisprudenza costituzionale, seguita dal legislatore, è orientata a ritenere che l’accesso della Corte dei conti al giudizio incidentale di costituzionalità dalla sede del controllo preventivo debba essere comunque finalizzata alla difesa dell’obbligo di copertura e dell’equilibrio finanziario. Dunque, la giurisprudenza, al di là dell’ampiezza che, in virtù della legislazione ordinaria, riveste il controllo preventivo di legittimità, riconosce a quest’ultimo l’idoneità ad innescare il giudizio incidentale unicamente a tutela del *principio di legalità finanziaria*. Altrettanto vale, di necessità, per l’accesso al giudizio incidentale dalla sede (giurisdizionale) del controllo successivo sul bilancio dello Stato (sent. 244/95). Nessuna apertura, invece, della Corte costituzionale all’accesso dalla sede (non giurisdizionale) del controllo successivo sulla gestione.

Secondo: equilibrio finanziario e controlli. La giurisprudenza dà spazio crescente alle esigenze dell’equilibrio finanziario, quale risulta dalle regole interne di finanza pubblica ‘generale’ e dai vincoli di appartenenza all’Unione europea. Quindi, la Corte costituzionale condivide la strumentazione che comprende valutazioni d’insieme sugli andamenti di finanza pubblica statale, regionale e locale, “circolazione organizzata” delle informazioni sull’evoluzione dei conti ai diversi livelli di governo, verifiche

³⁸ Cfr. G. D’Auria, *op. cit.*, 1465 ss.

sull'osservanza del patto di stabilità interno, raccordi con l'Unione per l'osservanza del patto (267/06). Da notare che, al momento, la Corte non dà rilievo alla distinta finalizzazione dei controlli che, sull'equilibrio finanziario delle regioni e degli enti locali, vengono esercitati - nell'unico ambito del coordinamento finanziario - dal Governo (soprattutto dal Ministero dell'economia) e dalla Corte dei conti. In realtà, considerato che lo 'Stato autonomistico' è agli esordi, il tema è tutt'altro che all'ordine del giorno e resterà, perciò, ancora a lungo sullo sfondo. Su di esso, tuttavia, vale la pena di cominciare a riflettere, poiché, se è vero che la responsabilità dei disavanzi pubblici, compresi quelli delle regioni e degli enti locali, è posta dall'Unione europea a carico dei governi nazionali, questo giustifica - è stato detto³⁹ - "la titolarità del potere sostitutivo in capo al Governo, non l'espletamento di controlli, che meglio si addicono a un'istituzione 'terza'".

Terzo: i controlli interni. La loro disciplina è uno dei cardini intorno ai quali ruota la riforma dell'amministrazione realizzata a partire dai primi anni Novanta e proseguita per tutto il decennio. Su di essi, la giurisprudenza costituzionale ha, prima, fondato uno dei pilastri che sorreggono la legittimità della riforma dei controlli esterni realizzata nel 1994 (sent. 29/95); poi, ha incentrato l'attribuzione alla Corte dei conti del controllo "di sistema" sugli equilibri della finanza regionale in rapporto all'"equilibrio complessivo del bilancio nazionale" imposto dal patto europeo di stabilità e crescita (sent. 267/06). Inoltre, la Corte ha in qualche modo disegnato il regime delle connessioni fra controlli esterni e controlli interni, avendo spiegato come "il rapporto fortemente collaborativo" del primo nei confronti delle amministrazioni sia proprio "la conseguenza del fatto che il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di 'autocorrezione' sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei 'controlli interni'"; e perché quest'obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione del controllo esterno ad un organo indipendente, qual è la Corte dei conti (sent. 29/95).

Quarto: i controlli su scala *micro*. Questi controlli sono trattati dalla giurisprudenza costituzionale in due modi. Da una parte, vi sono i controlli sugli "enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria": controlli costituzionalmente obbligati, al punto da rendere

³⁹ G. della Cananea, *Autonomie e responsabilità nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2002, suppl. al n. 1, 79 s.

illegittima qualsiasi menomazione del potere di controllo rimesso alla Corte dei conti (sent. 341/01). Dall'altra parte, vi sono i controlli "programmati" sulla gestione delle amministrazioni statali, regionali, locali e di ogni altra specie di amministrazioni: si tratta di controlli la cui giustificazione risiede nella necessità di assicurare, al di là dei generali equilibri finanziari, l'osservazione indipendente (anche allo scopo di diffondere le migliori pratiche) delle tecniche e dei risultati di gestione cui approda la programmazione di bilancio delle regioni e degli enti locali, vale a dire - per usare le parole della sent. 29/95 - l'impiego "dei mezzi e dei processi ritenuti più idonei" al conseguimento degli obiettivi stabiliti, sotto i profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità. Controlli, insomma, che penetrano *in corpore vili*, perciò da ricondurre, con riguardo alle autonomie, con le accortezze necessarie ad evitare le ingerenze che la Corte costituzionale reputa, in linea di principio, indebite. Si tratterà, naturalmente, di analisi campionarie, da condurre in base a programmi selettivi di controllo (sent. 29/95, 470/97) e, per il resto, di controlli sulla funzionalità dei controlli interni o da condurre sulla base di informazioni provenienti dai controllori interni: perché i controlli esterni non potrebbero mai coprire l'intera attività che si svolge nelle amministrazioni e perché, essendo i controlli interni parte integrante dell'amministrare, i controlli esterni non possono che avere fra i propri oggetti principali - al pari di quanto accade nel settore privato - il funzionamento dei controlli interni.

Quinto: controlli e autonomie. Non sono ammessi controlli preventivi (mediante la conformazione degli atti amministrativi alle logiche del controllore) da parte di soggetti che non appartengano ad uno stesso livello di governo. Quindi, i controlli debbono essere soprattutto interni (e con essi i controlli esterni di gestione sono chiamati - come detto - a interagire) (sent. 29/95). I controlli esterni sono soprattutto "di sistema", di integrazione fra soggetti diversi che cooperano al raggiungimento di finalità comuni a tutti; e sono controlli indipendenti e neutrali, di garanzia per tutte le componenti della Repubblica, ciascuna delle quali è tenuta a convergere verso il fine unitario e, nel contempo, ha (dovrebbe avere) il potere di attivare i meccanismi correttivi nei confronti dei soggetti devianti. Quando, poi, le regole comuni a tutti siano violate, controlli (*rectius*, poteri) sostitutivi.

Sesto: la posizione istituzionale della Corte dei conti. Quello della Corte è un ruolo ausiliario, collaborativo, “di servizio” all’universo delle amministrazioni, comprese quelle regionali e locali.

Il *settimo punto* abbraccia, in un certo senso, tutti gli altri: la Corte costituzionale ha incoraggiato e sostenuto il legislatore nello sforzo di aggiornare lo statuto dei controlli e della Corte dei conti, qual era disegnato dalla Costituzione del 1947. E’ accaduto, così, che, da un regime di controlli pressoché esclusivamente preventivi e di legittimità, quali erano quelli concepiti dai costituenti⁴⁰, si è passati ad una rete di controlli essenzialmente concentrati sui risultati delle gestioni pubbliche; e la Corte dei conti, dacché era stata concepita come “Corte dei conti statali, più alcuni conti pubblici” (quelli degli enti sovvenzionati), è divenuta la “*Corte dei conti pubblici*”⁴¹.

5.2. Alcune valutazioni d’insieme

Ora, se si prova a “combinare” fra loro gli elementi cui s’è appena accennato, le valutazioni complessive che si possono trarre sono di quattro ordini.

⁴⁰ Va detto, infatti, che sia i lavori preparatori della “prima Commissione Forti” (per i quali v. *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato” (1945-1946)*, a cura di G. D’Alessio, Bologna, 1979, 837 ss., 849 ss.), sia la relazione di questa commissione all’Assemblea costituente (v. Ministero per la Costituente. Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato, *Relazione all’Assemblea costituente*, I, Roma, 1946, 401 ss.), sia la relazione della “seconda Commissione Forti” (v. Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per la riforma dell’amministrazione, *La legge generale sulla pubblica amministrazione. L’organizzazione amministrativa dello Stato. L’organizzazione amministrativa degli enti pubblici. La giustizia amministrativa*, Roma, 1948, 239 ss.) avevano prospettato un ampio ventaglio di opportunità circa la riforma dei controlli preventivi e il potenziamento dei controlli successivi o consuntivi (peraltro senza dedicare particolare attenzione ai controlli sulle autonomie vecchie e nuove), arrivando a suggerire che il controllo consuntivo si spingesse a “verificare se, nonostante la regolarità estrinseca e formale del titolo, ogni spesa abbia avuto una destinazione conforme al fine voluto dalla legge, e per accertare l’eventuale responsabilità dei funzionari” (Presidenza del Consiglio dei ministri. Commissione per la riforma dell’amministrazione, *La legge generale sulla pubblica amministrazione*, cit., 288). Ma il testo infine approvato dall’art. 100 fu subito letto (come anche quelli degli art. 125, 1° comma, e 130 cost.) nel senso che esso consacrava il controllo preventivo come “garanzia fondamentale” di legalità dell’azione amministrativa, con il controllo successivo in posizione ancillare e subordinata, cui ricorrere, al più, per accelerare l’azione dei pubblici uffici, sottoponendo ad esso una serie di atti prima soggetti a controllo preventivo (v., per tutti, Presidenza del Consiglio dei ministri, *Stato dei lavori per la riforma della pubblica amministrazione (1948-1953)*, III, Roma, 1953, 361 ss.; ivi [356] anche l’affermazione per cui l’art. 100 cost., sebbene abbia consentito di “adottare in più larga misura il sistema del controllo postumo” sugli atti amministrativi, non permette tuttavia “di affermare che si sia inteso stabilire una così sostanziale innovazione all’attuale sistema, quale quella che per gli atti di gestione del bilancio il controllo della Corte debba essere soltanto successivo”).

⁴¹ S. Cassese, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, in Presidenza del Consiglio dei ministri. Dipartimento per la funzione pubblica, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993, 53.

Anzitutto, la giurisprudenza costituzionale sui controlli (esterni) massimizza il valore della *legalità finanziaria* (esclusa, perciò, ogni altra declinazione più tradizionale e restrittiva del principio di legalità), al punto che perfino i (residui) controlli preventivi della Corte dei conti debbono concentrarsi sul riscontro dell'equilibrio finanziario. Ciò comporta che il "credito" della Corte presso il giudice costituzionale è legato, essenzialmente, alle sue capacità di analisi tecnica, economica e finanziaria, delle leggi di entrata e di spesa, con ciò che ne consegue anche sul piano della sua "dotazione professionale" (tuttora calibrata sulla dimensione panlegalistica dei controlli di antico regime). Ed è appena il caso di ricordare che verso un controllo di tipo legal-finanziario, capace di recepire le "moderne tecniche di valutazione delle gestioni", la dottrina più avvertita aveva auspicato, già a metà degli anni Settanta, che si attestasse la funzione di controllo della Corte dei conti sugli enti contribuiti dallo Stato⁴².

Il *secondo* si riferisce all'atteggiamento della giurisprudenza costituzionale nei confronti delle trasformazioni che, nell'ultimo quindicennio, hanno, per un verso, ridotto sensibilmente l'interferenza degli altri livelli di governo sui poteri decisionali delle regioni e degli enti locali e, per altro verso, bilanciato la loro maggiore autonomia con il potenziamento dei controlli interni e con la previsione di "controlli di sistema", diretti, cioè, ad assicurare il rispetto di principi e vincoli che impegnano tutte le articolazioni del sistema amministrativo⁴³. Ebbene, la Corte costituzionale ha condiviso e assecondato queste trasformazioni, legittimando sia la riduzione (prima che venissero aboliti dal nuovo titolo V) dei controlli di conformazione, sia, in contemporanea, l'estensione dei controlli interni e di quelli finalizzati a tutelare le generali coerenze del sistema, con raccordi di vario genere fra i primi e i secondi; inoltre, ha riconosciuto alle regioni (e agli enti locali) il potere di disporre autonomamente circa l'organizzazione dei controlli interni. Se ne dovrebbe dedurre una precisa distinzione di ruoli fra controlli interni e controlli esterni, come anche la necessità di costruire - per rispetto delle autonomie - un sistema (se si preferisce, un "protocollo") di relazioni organizzative fra gli uni e gli altri. Il che è importante anche ai fini dei riscontri che le Sezioni regionali della Corte sono chiamate a svolgere sulle politiche pubbliche regionali e sulla sana gestione finanziaria degli enti locali.

⁴² D. Serrani, *Corte dei conti e controllo sugli enti*, Bologna, 1975, 160 s.

⁴³ Cfr. G. Vesperini, *I poteri locali*, vol. II, Roma, 2001, 264.

Il *terzo* ordine di valutazioni riguarda la funzione dei controlli, quali sono stati ridisegnati dalle riforme di cui s'è detto. A parte quel che rimane dei controlli preventivi di legittimità, la giurisprudenza costituzionale conferma che i controlli di antico regime, impostati sulla contrapposizione fra ente autonomo e amministrazione di controllo (collocata ad un superiore livello di governo), hanno ceduto definitivamente il passo a controlli in funzione collaborativo-consultiva verso gli organi rappresentativi degli enti⁴⁴. L'indicazione che ne emerge è duplice: da una parte, è vietato ai legislatori (a seconda dei casi, statale o regionali) di imporre forme puntuali di controllo a carico delle regioni e degli enti locali; dall'altra, i controlli debbono essere, anzitutto, interni, mentre quelli esterni - siano essi *macro* o *micro* - debbono corrispondere ad interessi che chiamano in causa gli organi della rappresentanza, affinché questi assumano consapevolmente le decisioni necessarie ad eliminare le disfunzioni riscontrate e a ripristinare le regolarità violate. Il che potrebbe deporre per una qualche severità di giudizio nei confronti delle norme che - nelle leggi finanziarie degli ultimi anni - impongono alle amministrazioni di trasmettere alla Corte dei conti provvedimenti di spesa di varia natura e contenuto, dissimulando nuove forme di controllo su atti amministrativi.

Per altro verso, è noto che le assemblee rappresentative non prestano speciali attenzioni ai risultati dei controlli, preferendo soprattutto occuparsi delle decisioni di spesa (salvo ricorrere, in situazioni di crisi, a rimedi estremi che travolgono, il più delle volte, ogni possibile rispetto delle autonomie). E' quindi difficile, allo stato attuale, che il circuito virtuoso dei rapporti fra organi di controllo e organi della rappresentanza diventi realmente operante; anzi, le sue *chances* appaiono ulteriormente ridotte al cospetto di parlamenti (nazionale, regionali, locali) che, eletti con sistemi di tipo maggioritario, hanno - quanto alle maggioranze che sostengono i rispettivi governi (centrale, regionali, locali) - un interesse contrario a quello di censurare il governo sulla base delle analisi e delle valutazioni che gli organi di controllo muovono alla gestione amministrativa. Non è certo la Corte costituzionale a poter rimediare questa situazione e, comunque, ben poco ci si può attendere dalla legittimazione della Corte dei conti a

⁴⁴ A parte i controlli sugli organi, potrebbero residuare, in norme speciali, poteri di controllo preventivo, giustificati da particolari esigenze costituzionali (in particolare, l'ordine pubblico e la sicurezza dei cittadini). Prima del nuovo titolo V, la giurisprudenza costituzionale ha ammesso tale possibilità (sent. 191/94), con argomenti che restano gli unici a sostegno dell'eventuale reintroduzione di controlli preventivi su atti degli enti locali.

sollevare questioni di legittimità costituzionale. Donde la necessità di individuare strumenti e tecniche mediante i quali - al di là della “sanzione politica” che spetta agli elettori sull’operato dei governi - le relazioni degli organi di controllo formino oggetto di esame da parte dei parlamenti e questi valutino le possibili “misure” che - come detto - spetta loro di assumere⁴⁵.

L’*ultimo* ordine di valutazioni riguarda il ruolo della Corte dei conti, ormai costantemente qualificata dalla giurisprudenza costituzionale - oltre che come potere dello Stato - come organo dello Stato-comunità, assolvendo a funzioni ausiliarie di tutte le componenti della Repubblica, nel rispetto delle reciproche autonomie e nell’interesse della coesione del sistema. Anche di qui, una duplice indicazione: alla Corte dei conti, affinché orienti i suoi controlli nella direzione dei riscontri necessari a perseguire le finalità dell’equilibrio finanziario, di quello generale come di quello dei diversi comparti della finanza pubblica; al legislatore, affinché abbandoni la tendenza - pur essa evidente nelle ultime leggi finanziarie - ad introdurre fattispecie, variamente mascherate, di controllo preventivo su atti amministrativi⁴⁶, tanto più se concepite in funzione deterrente rispetto alla produzione di danni erariali (con ciò confondendo la finalità ausiliaria dei controlli con quella repressiva della responsabilità amministrativa).

⁴⁵ Sul punto, cfr. G. D’Auria, *Per uno sviluppo del rapporto Corte dei conti-Parlamento (a proposito di iniziative per il miglioramento della legislazione)*, in *Riv. Corte conti*, 2000, n. 6, 254 ss.

⁴⁶ F. Battini, *Il controllo surrettizio di legittimità*, in *Giornale dir. amm.*, 2005, 375.