



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2020

**Autonomie e Corte dei conti:
la valenza democratica
del controllo di legalità finanziaria**

di Camilla Buzzacchi

EDITORIALE SCIENTIFICA

AUTONOMIE E CORTE DEI CONTI:
LA VALENZA DEMOCRATICA
DEL CONTROLLO DI LEGALITÀ FINANZIARIA

Camilla Buzzacchi

Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Milano Bicocca

ABSTRACT

Il sistema dei controlli di legalità-regolarità svolti dalle sezioni regionali della Corte dei conti nei confronti della gestione finanziaria di Regioni e Comuni sembra rappresentare in misura crescente una fonte di compressione dell'autonomia di queste istituzioni. La resistenza è passata attraverso un contenzioso costituzionale alimentato prevalentemente dalle Regioni ad autonomia differenziata, che hanno difeso il loro peculiare ordinamento finanziario; ma anche le Regioni ordinarie sono oggetto di verifiche contabili effettuate sulla base del parametro dell'equilibrio di bilancio, che producono esiti che appaiono con caratteristiche sempre più riconducibili alla funzione giurisdizionale che a quella di controllo.

La più recente giurisprudenza costituzionale ha evidenziato una valenza specifica di questi controlli contabili: essi paiono idonei a valorizzare la responsabilità di mandato degli amministratori del territorio, e dunque la loro valenza «democratica» è chiamata a bilanciarsi con il principio costituzionale dell'autonomia. Il saggio analizza i pregi ed i limiti di questa impostazione, da inquadrare in un contesto di autonomia finanziaria non compiutamente realizzata, e dunque di una responsabilità politica che opera solo in misura limitata.

The controls of legality and regularity of the Court of Auditors on the territorial institutions seem to be increasingly limiting their autonomy. Regions with special and ordinary autonomy are engaged in a complex dispute in front of the Constitutional Court, reacting to the development of the activity of control in the function of jurisdiction. The Constitutional Court is giving a great contribution to set the coordinates of such a disputed framework. The essay offers an analysis of the arguments emerging from the most recent decisions, which are giving evidence to the democratic principle as a very firm foundation for the control of financial legality. Such control seems to be suitable to verify the political responsibility of the administrators of Regions and Municipalities. Thanks to this «democratic» significance, the controls could be able to show more coherence also with regard to the constitutional recognition of the institutions with autonomy.

SOMMARIO: 1. UNA NUOVA LETTURA DEI CONTROLLI DI LEGALITÀ FINANZIARIA: OBIETTIVI E METODO DELL'INDAGINE; 2. LA TORSIONE DELLA NOZIONE DI CONTROLLO: DALLA PROSPETTIVA COLLABORATIVA AL VINCOLO DELLA CORREZIONE; 3. LA VISIONE PREVALENTE: LA CONTRAPPOSIZIONE TRA EQUILIBRIO DI BILANCIO E PRINCIPIO DI AUTONOMIA; 4. LA CONTESTAZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI IN SEDE DI GIUDIZIO DI COSTITUZIONALITÀ; 5. LA RICOMPOSIZIONE DEL QUADRO AD OPERA DELLA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE; 6. IL CONTROLLO FINANZIARIO DELLE SEZIONI REGIONALI E LE RESPONSABILITÀ POLITICHE DELLE AUTONOMIE; 7. BILANCIO E GARANZIA DEI LIVELLI ESSENZIALI; 8. LA LETTURA IN CHIAVE «DEMOCRATICA» DEI CONTROLLI; 9. I LIMITI DEL SISTEMA DEI CONTROLLI; 10. CONCLUSIONI: LE PROSPETTIVE DEI CONTROLLI IN UN CONTESTO DI AUTONOMIA FINANZIARIA INCOMPIUTA

1. Una nuova lettura dei controlli di legalità finanziaria: obiettivi e metodo dell'indagine

Risale al 1994 l'avvio di un particolare rapporto tra istituzioni del territorio e Corte dei conti, contrassegnato dall'introduzione da parte del legislatore nazionale di una peculiare modalità di controllo delle determinazioni degli enti territoriali con contenuto finanziario, concepita in maniera innovativa rispetto al sistema dei controlli allora impiegato¹. Tale sistema di vigilanza si è poi gradualmente modificato nell'arco di un decennio, assumendo una fisionomia tale da prospettarsi meno rispettoso delle istanze legate al principio di autonomia.

¹ Occorre richiamare la dottrina che sui controlli – e sulle modalità previste dal quadro costituzionale – si era pronunciata: A. M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, I, pp. 575 ss.; M. S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, pp. 1263 ss.; S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Il Corriere giuridico*, n. 2/1993, pp. 217 ss.

A seguito della novella legislativa del 1994, e della pronuncia della Corte costituzionale n. 29/1995, si sono soffermati sulle innovazioni U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995, pp. 15 ss.; M. V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 321 ss.; A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1995, pp. 326 ss.; V. GUCCIONE, *Il nuovo modello di controllo*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1995, pp. 407 ss.; R. PEREZ, *La riforma dei controlli al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/1995, pp. 411 ss.; G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro It.*, I, 1996, pp. 1156 ss.

Infine, a partire dal 2012, si è verificata un'ulteriore evoluzione delle prerogative proprie dell'istituzione contabile nei confronti delle amministrazioni regionali e locali, caratterizzata da meccanismi di verifica ben più vincolanti rispetto al passato, cosicché si è diffusa la percezione che il monitoraggio delle situazioni contabili di tali amministrazioni si ponga in contrasto con la prospettiva e le esigenze del principio autonomistico. Le verifiche che le sezioni regionali dell'istituzione contabile sono chiamate ad effettuare si presentano sempre più limitanti delle manifestazioni di autonomia – finanziaria in primo luogo, ma anche di altra natura – cosicché la lettura che sembra prevalere è quella di un ridimensionamento degli spazi di scelta politico-finanziaria delle amministrazioni locali, sottoposte ad una vigilanza invasiva che raggiunge addirittura effetti impeditivi e inibenti.

L'obiettivo delle riflessioni che seguono è quello di verificare questa supposta antinomia tra funzione di controllo di regolarità finanziaria e principio di autonomia: questi due valori dell'ordinamento repubblicano appaiono oggi – soprattutto agli occhi degli enti territoriali – confliggere, ma vi sono elementi a partire dai quali sembra possibile individuare una chiave di lettura differente. L'intento può essere perseguito principalmente facendo riferimento alla ricca giurisprudenza costituzionale che si è sviluppata a seguito della legislazione sui controlli, e dalla quale emerge l'insofferenza delle Regioni rispetto ad un indirizzo legislativo di forte ingerenza nei confronti delle loro decisioni finanziarie. Ma proprio da tale giurisprudenza emergono negli ultimi tempi – si può dire nel passato triennio – indicazioni ed approcci di interpretazione costituzionalmente orientata che dischiudono una visuale più ampia, che si prospetta idonea a dare composizione alla richiamata contrapposizione di interessi: il quadro interpretativo offerto dal giudice delle leggi ha infatti il pregio – a partire da decisioni del 2015 e 2016, ma con maggior intensità ed efficacia con le sentt. nn. 228/2017, 49/2018 e 18/2019 – di attribuire ai controlli di legittimità finanziaria una valenza di strumentalità nell'ottica della responsabilità politica, concepita come nocciolo irrinunciabile di tutti gli ordinamenti democratici, siano essi dello Stato o delle autonomie territoriali.

Appare dunque possibile ricostruire i collegamenti astrattamente virtuosi tra controlli, mandato elettorale e responsabilità degli amministratori del territorio: le decisioni della Corte costituzionale additano un modello, che convince e che dovrebbe indubbiamente essere assunto a riferimento, e che tuttavia le Regioni faticano ad accogliere secon-

do la chiave di lettura proposta, continuando piuttosto ad avvertire soprattutto gli aspetti di ingerenza degli interventi delle sezioni regionali della Corte dei conti. L'intento è allora anche quello di riflettere in quale misura i controlli non siano attualmente percepiti nei termini che emergono dalle pronunce della Corte costituzionale, ed i limiti che, al contrario, appaiono prevalenti.

Per svolgere un ragionamento sulla lettura rivolta a valorizzare il principio democratico dei controlli di regolarità contabile occorrono diversi passaggi logici. Anzitutto pare opportuna una ricostruzione del sofferto adattamento delle autonomie regionali all'evoluzione delle prerogative della Corte dei conti: tale adattamento è leggibile proprio a partire dalle ragioni che le Regioni hanno sostenuto nei ricorsi promossi davanti alla Corte costituzionale, nei quali è emersa una resistenza ad accettare la nuova fisionomia dell'organo contabile.

Successivamente è irrinunciabile l'analisi del contributo che è desumibile dalle pronunce del giudice delle leggi, che hanno gradatamente apportato tasselli significativi ad un approccio interpretativo che pone le esigenze del principio democratico al di sopra di interessi connessi ad altri valori costituzionali: alla luce di tale impianto la salvaguardia dell'equilibrio finanziario assume connotazioni nuove, e si colloca in posizione servente rispetto al bene della caratura democratica, che si impone come valore di sistema ordinamentale; e, di conseguenza, la vigilanza per la legalità finanziaria e la dimensione autonomistica sono suscettibili di essere concepite come componenti di una realtà repubblicana, che nella dimensione democratica dovrebbe trovare la sua norma di chiusura.

2. La torsione della nozione di controllo: dalla prospettiva collaborativa al vincolo della correzione

Come si è segnalato, il percorso a cui si fa riferimento è stato avviato nel 1994: la legge 14 gennaio 1994, n. 20 in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti aveva configurato le interazioni tra sezioni regionali della Corte dei conti e Regioni secondo modalità idonee a stimolare l'autocorrezione. Le successive leggi 5 giugno 2003, n. 131 – recante disposizioni per l'adeguamento alla revisione costituzionale del Titolo V del 2001 – e 23 dicembre 2005, n. 266 – la legge finanziaria del 2006, che ha istituito il controllo diretto sui bilanci

anche attraverso i revisori dei conti² – hanno determinato una prima evoluzione, già avvertita in un’ottica di minor rispetto per l’autonomia finanziaria e contabile delle Regioni: è stato infatti introdotto un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente, giustificato da esigenze unitarie, ed essenzialmente volto a salvaguardare l’equilibrio complessivo della finanza pubblica. Si può allora sostenere che era già intervenuta un’estensione – o meglio: un’alterazione – dell’originaria funzione di controllo «collaborativo» sugli equilibri di bilancio a tutti gli enti territoriali: lo sviluppo ulteriore è costituito dalle innovazioni costituzionali e legislative del 2012, che hanno rappresentato un epilogo di ampliamento e rafforzamento del sistema dei controlli³. Il ricorso a innovazioni normative, che hanno inciso profondamente sulla gestione economico-finanziaria degli enti, si può spiegare tanto in ragione di sviluppi economico-finanziari esterni all’ordinamento interno – la crisi globale che ha interessato dal 2008 i sistemi nazionali ad economia di mercato – ai quali il contesto europeo ha risposto con *fiscal rules* all’insegna del rigore finanziario; quanto come risposta a vicende di mala amministrazione, che hanno visto proprio le Regioni come colpevoli protagoniste, e che hanno spinto il legislatore nazionale verso misure di inibizione nei loro confronti.

La svolta è coincisa così con la duplice novità della revisione costituzionale e dell’assegnazione alla Corte dei conti di controlli di natura diversa. La prima, nell’operare la modifica dell’art. 81, ma ancora più – per quanto concerne le autonomie – degli artt. 97 e 119 Cost., ha aperto il sistema ad una prospettiva radicalmente nuova, primariamente

² Cfr. a tale proposito F. BATTINI, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, in Atti del 52° Convegno di studi amministrativi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006; A. CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge 131/2003*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007; S. GRECO, *Il ruolo della Corte dei conti nel quadro dei controlli riguardanti la gestione degli enti locali*, in *Nuova rass. leg. dott. giur.*, n. 9/2007, pp. 927 ss.; A. L. TARASCO, *Il sistema dei controlli sulle Regioni: tecniche della Corte dei conti ed esigenze di codificazione*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 1-2/2013, pp. 163 ss.

³ L’inquadramento dottrinale dei nuovi controlli si deve a A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2013, pp. 385 ss.; D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *Federalismi.it*, n. 1/2013, pp. 1 ss.; G. RIVOSECCHI, *I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali*, in E. BRANDOLINI, F. LILLO (a cura di), *Studi in memoria di Sergio Zambardi*, Milano, 2015, pp. 120 ss.

orientata a garantire l'equilibrio dei bilanci a tutti i livelli istituzionali⁴. Quanto alle nuove modalità di controllo, si è giunti alla convinzione che non potesse essere più sufficiente il mero stimolo all'autocorrezione, ma che occorresse passare ad una dimensione di vera e propria cogenza. L'accertamento da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte di squilibri economico-finanziari, della mancata o non corretta copertura delle spese, della regolarità della gestione finanziaria o del rispetto del patto di stabilità interno ha rappresentato l'insieme delle forme di vigilanza di nuova istituzione. La peculiarità è che essa è stata avviata sulla base di parametri ormai giuridicizzati⁵, e si è tradotta per gli enti in veri e propri obblighi di adottare provvedimenti correttivi. Si è assistito ad una mutazione radicale dei controlli esterni, che ha riguardato tanto il loro oggetto, quanto gli esiti e i destinatari delle pronunce di controllo⁶. In relazione all'oggetto, i controlli sono stati concentrati sulle verifiche di conformità alle norme in materia di equilibri di bilancio, che pongono limiti e vincoli che possono condizionare i programmi di spesa a tutti i livelli di governo; circa i destinatari, i controlli hanno riguardato più le autorità di indirizzo politico (o politico-amministrativo) e i vertici amministrativi che le assemblee rappresentative; quanto agli esiti i controlli hanno acquisito nei confronti degli enti territoriali caratteristiche di imperatività⁷, anche con effetti di natura sanzionatoria.

Si può dunque affermare che proprio l'ingresso di un parametro costituzionale nuovo – l'art. 81 valorizzato dall'art. 11 Cost. in chiave di obbligo verso un ordinamento sovranazionale – ha causato il mutamento della natura giuridica dei controlli, che stanno via via perdendo i connotati della sola ausiliarità e sembrano transitare verso una di-

⁴ La prospettiva radicalmente nuova introdotta dalla riforma del 2012 fu immediatamente segnalata da F. BILANCIA, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in *Rivista AIC*, n. 2/2012, pp. 1 ss.

⁵ Sul punto l'analisi di G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 15/2019, pp. 1 ss.; ID., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, pp. 741 ss., è esaustiva.

⁶ Si rinvia alle riflessioni di G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, pp. 705 ss.

⁷ Su tale evoluzione si rinvia ancora a G. D'AURIA, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, n. 1/2015, pp. 2674 ss.

mensione di “finanziarizzazione” e di “giurisdizionalizzazione”. “Finanziarizzazione” nel senso che il rispetto dell’equilibrio di bilancio sta diventando il canone prevalente, e preminente rispetto ad altri parametri di efficienza, economicità ed efficacia a cui i documenti di programmazione finanziaria sono chiamati a conformarsi; “giurisdizionalizzazione” nel senso che i parametri di controllo determinano ormai verifiche con esito binario o dicotomico, che accertano/non accertano la corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi oppure, nel caso della parifica del rendiconto delle Regioni, la conformità delle singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio ai parametri normativi. Tali modalità di verifica costituiscono, nel loro complesso, quel controllo che si designa di legalità-regularità e che ormai presenta caratteristiche che lo collocano al confine della stessa funzione del controllo⁸, e preludono alla configurazione di una funzione di natura giurisdizionale. Questa incerta qualificazione dell’attività delle sezioni regionali, che producono pronunce sempre più assimilabili a sentenze, risulta del resto non incongrua con riferimento alla duplice natura dell’istituzione contabile – la Corte dei conti – che assomma in sé compiti di carattere ausiliario e altri propri di una magistratura.

L’aspettativa delle modalità di controllo istituite negli anni Novanta, che le amministrazioni dei territori trovassero nei referti delle verifiche delle sezioni regionali della Corte dei conti le indicazioni necessarie per imprimere la correzione della loro gestione amministrativa e finanziaria, pare dunque essersi persa⁹, e non più suscettibile di realizzazione: e ha lasciato il posto a forme di vigilanza capaci di incidere in maniera cogente sulla medesima gestione, con riflessi sulla portata dell’autonomia degli enti di dubbia coerenza, se si ragiona sulle esigenze ed i presupposti della corretta applicazione del principio autonomistico. L’ipotesi al centro del presente lavoro è che invece tali forme di vigilanza possano essere ritenute funzionali a manifestazioni dell’auto-

⁸ E. D’ALTERIO, *La funzione di controllo e l’equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, p. 702, osserva in maniera assai efficace che «l’attività di tutore ha preso il sopravvento su quella di controllore, con riferimento sia al governo centrale, sia ai governi territoriali, a partire innanzitutto dal valore dell’attività di parificazione del rendiconto».

⁹ Sul punto cfr. in particolare la valutazione di G. RIVOSECCHI nei lavori richiamati in nota (5).

nomia all'insegna della responsabilità se collocate nella prospettiva del controllo democratico del bilancio.

3. La visione prevalente: la contrapposizione tra equilibrio di bilancio e principio di autonomia

Il graduale rafforzamento dell'apparato dei controlli, e soprattutto la configurazione giuridica dei parametri dei medesimi, ha determinato una situazione di faticosa 'convivenza' tra organi di controllo ed istituzioni territoriali: tale difficile relazione viene sempre più frequentemente rappresentata nella forma della lettura assai semplificata di una contrapposizione tra valori e principi di rango costituzionale. Da un lato pare imporsi il valore/bene dell'equilibrio finanziario; dall'altro si staglia quello dell'autonomia¹⁰. La loro inconciliabilità sembrerebbe determinata soprattutto dalla circostanza che il carattere dell'autonomia degli enti territoriali della Repubblica è di natura politica: e la dimensione di politicità si manifesta in misura massima in presenza di decisioni di entrata e di spesa – le decisioni di finanza pubblica regionale e locale – che implicano meccanismi di responsabilità. In questo contesto risulta difficile effettuare un possibile contemperamento tra tali interessi, che si prospettano inevitabilmente confliggenti.

Ad un primo giudizio l'espansione dei controlli della Corte dei conti appare infatti avvenire ai danni delle autonomie¹¹, comportando pesanti compressioni delle prerogative di queste: i poteri inibitori dei programmi di spesa si presentano probabilmente come la manifestazione più invasiva nei confronti degli enti. È invece opportuno esplorare la possibilità che si possa giungere ad una differente comprensione degli interessi in campo, andando anzitutto ad indagare la titolarità dei medesimi; ma soprattutto valutando se altri interessi entrino in gioco,

¹⁰ Già G. C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Amministrazioneincammino.luiss.it*, 2004, pp. 1 ss., aveva segnalato la problematicità per il sistema delle autonomie dei controlli ancora vigenti dopo il passaggio della riforma costituzionale del 2001.

¹¹ Già negli anni Settanta F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, pp. 587 ss., aveva impostato la questione, e la prospettiva da lui proposta era quella di escludere possibili relazioni gerarchiche tra enti autonomi e Stato.

e come questi possano relazionarsi ai valori supposti in contrapposizione dell'equilibrio finanziario e dell'autonomia.

Un primo obiettivo è dunque quello di capire a quali soggetti istituzionali vadano intestati i poteri e le attribuzioni funzionali a garantire i valori costituzionali a cui sono indirizzati i controlli della Corte dei conti, posto che le Regioni hanno frequentemente contestato il complesso dei controlli delle sezioni regionali della Corte, lamentando una duplicazione di competenze, che spettano invece alle autonomie, soprattutto a quelle speciali. L'esclusività della titolarità regionale delle funzioni di vigilanza sulla gestione finanziaria degli enti del territorio è una posizione che è stata oggetto di una correzione da parte della giurisprudenza costituzionale, e dunque proprio a tale quadro interpretativo occorrerà anzitutto fare riferimento.

Ma oltre a questa prospettiva, la comprensione degli interessi in campo richiede di tenere in considerazione i valori connessi alla rappresentanza politica e alla responsabilità di mandato. Alla luce di questi valori costituzionali – di rilevanza non minore rispetto al bene dell'equilibrio finanziario e a quello dell'autonomia – si può pervenire ad una differente composizione delle esigenze in campo ed inquadrare in maniera equilibrata una funzione di controllo, della quale vanno ricostruite le finalità, che possono essere collocabili su molteplici e diversi piani. Si ritiene che l'attenzione a questi differenti piani possa condurre ad una sorta di “bilanciamento” tra interessi ed esigenze riconosciuti dall'ordinamento, e che richiedono di essere tra loro armonizzati.

Il percorso per verificare la fondatezza di tale approccio parte anzitutto da una ricostruzione delle posizioni che le autonomie hanno difeso nel contestare la legislazione a cui si è fatto riferimento, che hanno avvertito così invasiva. Lo sguardo al sistema dei controlli di legalità-regolarità viene pertanto affrontato in prima battuta dal punto di vista delle autonomie, con l'obiettivo di evidenziare quali prerogative queste ultime hanno prevalentemente difeso nel contestare le decisioni assunte dalle sezioni regionali della Corte dei conti; oppure nel percorrere la strada del ricorso alla Corte costituzionale contro normative statali; o anche nel giustificare proprie legislazioni, che si sono avventurate su questo terreno.

In un secondo passaggio l'attenzione va invece rivolta ai principi e agli indirizzi, che la Corte costituzionale ha elaborato e che hanno avuto l'intento di conciliare il sistema dei valori a cui sono preposti i controlli di legalità-regolarità con il sistema dei valori sui quali si fonda

l'universo delle autonomie. Proprio nelle pronunce più recenti emerge ormai questa sensibilità per la responsabilità che le istituzioni del territorio devono sentire in virtù della loro legittimazione politica, nonché il contenuto fortemente politico delle decisioni di spesa, che mettono alla prova il mandato elettorale che gli amministratori hanno ricevuto dagli elettori; ed emerge una funzionalità dei controlli che non pare esaurirsi nella mera preservazione di un ordine finanziario o nel perseguimento di una virtù contabile o economicistica.

4. La contestazione del sistema dei controlli in sede di giudizio di costituzionalità

Per un quadro completo della vicenda dello sviluppo dei controlli della Corte dei conti nei riguardi delle autonomie ha senso ricordare come la disciplina del 2012 sia stata il frutto di un processo di dialogo e di condivisione tra Stato e Regioni in sede di Conferenza delle Regioni: le Regioni si sono dimostrate disponibili a sottoporsi a regole volte al contenimento dei costi della pubblica amministrazione, elaborando proposte, che hanno costituito il fondamento dei documenti del Governo. La Conferenza delle Regioni, suscitando anche varie perplessità, ha dunque favorito l'impostazione iniziale del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, curiosamente intitolato *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*: prendendo poi le distanze, già in fase di conversione del provvedimento d'urgenza, dalle soluzioni in via di introduzione, e dalla relativa legge di conversione, sostenendo che la l. 7 dicembre 2012, n. 213 superava quanto richiesto e necessario, soprattutto in tema di controllo da parte della Corte dei Conti.

Vi è dunque stata una partenza 'condivisa' tra lo Stato e la Conferenza: il successivo sviluppo è stato di tenore diverso, sia in sede di giurisprudenza costituzionale che in sede di sezione speciale della Corte dei conti, poiché la contestazione di questo complesso di controlli si è manifestata in tutta la sua portata.

Pare allora opportuno affrontare l'esame delle argomentazioni di cui si sono avvalse le Regioni¹², e che hanno dato fondamento a ri-

¹² Un panorama delle prime pronunce è offerto da M. SALVAGO, *I nuovi controlli*

corsi, da cui è scaturita una complessa giurisprudenza: essa è già stata ampiamente studiata e compresa nelle sue argomentazioni e nei suoi effetti, per cui la scelta in questa sede è di riprendere in maniera sintetica e trasversalmente le ragioni delle amministrazioni del territorio, per poi contrapporre ad esse le indicazioni prodotte dal giudice delle leggi. L'approccio che si intende seguire è dunque in un primo momento quello di un'evidenziazione delle doglianze regionali e della logica esposta dalle Regioni nel proteggere un perimetro di competenze ed attribuzioni che tali istituzioni hanno ritenuto minacciato a fronte del rafforzamento delle modalità di controllo sulla gestione finanziaria propria e degli enti locali dei rispettivi territori; e, a seguire, quello di comprendere la lettura che la Corte costituzionale dà invece dei controlli di legittimità finanziaria.

Anzitutto è ripetutamente avvenuto – e in un caso già prima dell'inasprimento dei controlli nel 2012 – che le Regioni abbiano ritenuto di istituire proprie autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria¹³ propria e degli enti del territorio, sostenendo che tale organo non poteva ritenersi sostitutivo delle competenze proprie della Corte dei conti, dal momento che si muoveva nell'ottica del «confronto collaborativo»¹⁴.

della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, pp. 1 ss., e più recentemente con completezza da G. RIVOSCECHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, cit.

¹³ Per esempio ciò ha riguardato la sent. n. 267/2006: la decisione è commentata da L. CAVALLINI CADEDDU, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, in *Regioni*, n. 2/2007, pp. 316 ss.; questione analoga ha riguardato anche la sent. n. 40/2014, adottata a seguito del ricorso dello Stato nei confronti di una legge provinciale di Bolzano del 2012, che attribuiva i controlli previsti negli artt. 148 e 148-bis, d. lgs. 267/2000 (TUEL) ad un apposito organo provinciale.

¹⁴ Secondo la Regione Valle d'Aosta, contro la cui legge il Governo ha promosso il ricorso, tale autorità avrebbe costituito «uno strumento parallelo rispetto all'attività propria della Corte dei conti, atto a monitorare da vicino le dinamiche gestionali rispetto agli interessi ed alle esigenze proprie della collettività, non solo a livello regionale, ma anche a livello locale, senza con ciò ledere l'autonomia degli enti locali»: cfr. Corte cost. n. 267/2006, p.to 3 *Ritenuto in fatto*.

In più la Regione sosteneva che la competenza legislativa primaria in materia di «ordinamento degli enti locali» prevista dallo Statuto legittimava l'attribuzione all'Autorità regionale del potere di vigilare sulla corretta gestione economico-finanziaria della Regione e degli enti locali, senza escludere né sostituire il compito assegnato dalla Costituzione e dalla l. n. 20/1994 alla Corte dei conti, e si allineava ad essa nel pieno

Inoltre più volte le Regioni ad autonomia differenziata hanno difeso il controllo sugli enti locali, che le norme di attuazione degli statuti affidano ad un organo regionale: di conseguenza il sistema di tali controlli si presentava «di per sé completo ed esaustivo»¹⁵, non lasciando spazi a controlli esterni; e hanno denunciato l'«usurpazione» o la «supremazia» da parte dello Stato delle funzioni provinciali di controllo e di vigilanza, nel momento in cui esse venivano affidate alle sezioni regionali¹⁶.

Ancora, le Regioni hanno spesso sostenuto che tutte le tipologie dei controlli sugli enti territoriali disciplinati dal legislatore statale dovessero avere comunque natura collaborativa, ancorché quest'ultimo sia libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo¹⁷.

spirito collaborativo espressamente indicato dalla l. n. 131/2003 e dalla giurisprudenza costituzionale.

¹⁵ Così in occasione della sent. n. 179/2007, e si rinvia al commento di G. ASTEGIANO, *Controllo sul rispetto del patto di stabilità e sulla sana gestione finanziaria*, in *Quaderni amministrativi*, n. 3/2007, pp. 47 ss.; e della successiva sent. n. 39/2014, determinata dalla contestazione del d. l. n. 174/2012 da parte delle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Provincia autonoma di Trento, e le norme impugnate avevano ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni; i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali; le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai controlli esterni sugli enti locali; i controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali; la clausola di salvaguardia.

¹⁶ Questo uno dei motivi del ricorso della sent. n. 60/2013. Le annotazioni della pronuncia si devono a F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Regioni*, n. 4/2013, pp. 809 ss.; D. MORGANTE, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013, pp. 1 ss.; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d. l. 174/2012*, in *Forum di Quaderni costituzionali Rassegna*, n. 6/2013, pp. 1 ss.

Il ricorso al concetto di «supremazia» dello Stato ricorre invece nella sent. n. 39/2014.

¹⁷ La decisione interessata è ancora la sent. n. 39/2014. Nei confronti di questa pronuncia – e in alcuni casi della successiva sent. 40/2014 – cfr. B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, n. 6/2014, pp. 1 ss.; L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Regioni*, n. 4/2014, pp. 841 ss.; F. GUELLA, *Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei*

Vi è stata poi la questione, che è stata accolta dalla Corte, degli effetti vincolanti delle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti¹⁸: l'obbligo di modificare la legge di bilancio secondo le linee prospettate dall'esito del controllo era evidentemente avvertita dalle istituzioni regionali come fortemente invasiva della loro autonomia, e la Corte costituzionale ha condiviso la censura.

Infine le Regioni speciali hanno usato l'argomento dell'obbligo dell'intesa affinché lo Stato possa introdurre competenze della Corte dei conti parallele a quelle regionali o provinciali sul terreno dei controlli sugli enti locali. La decisione significativa al riguardo è la sent. n. 40/2014, che è scaturita dal ricorso dello Stato nei confronti della legge provinciale di Bolzano 20 dicembre 2012, n. 22, che attribuiva i controlli della sezione regionale ad un apposito organo provinciale. Gli argomenti della Provincia a difesa della sua disciplina ruotavano tutti attorno alla peculiare autonomia: si riteneva dunque che la materia fosse dominata dal principio dell'accordo, che nel caso di specie era mancato completamente; che l'applicazione diretta agli enti locali delle disposizioni del d. l. 174/2012 fosse illegittima in quanto non si trattava di controlli collaborativi, ma di una sorta di potere di controllo sugli enti locali parallelo e concorrente rispetto a quello che è espressamente attribuito alla Provincia. Proprio per evitare qualsiasi duplicazione di controlli, la Provincia autonoma di Bolzano aveva attribuito le funzioni predette al proprio organismo indipendente di valutazione, in attuazione della sua potestà legislativa primaria in materia di organizzazione interna, che comprende la potestà di regolare il bilancio provinciale e le verifiche contabili.

Il vincolo dell'intesa ricorre ancora nella sent. n. 228/2017, avente ad oggetto la legge provinciale di Bolzano 12 dicembre 2016, n. 25, laddove disponeva che le competenze in materia di controllo dei bilanci pubblici degli enti locali in dissesto attribuite dal Tuel alla Corte dei conti fossero svolte dalla Provincia autonoma: secondo il ricorrente tale sostituzione non garantiva la neutralità e l'indipendenza del

Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali, in Corte cost. 39/2014, in Osservatorio costituzionale, 2014, pp. 1 ss.; M. MORVILLO, L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati, in Giur. cost., n. 2/2014, pp. 933 ss.

¹⁸ Su tale specifica questione v. G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in *Regioni*, n. 4/2014, pp. 837 ss.

controllo affidato alla magistratura contabile, finalizzate ad assicurare l'osservanza dei vincoli di bilancio nazionali ed europei, che la Corte dei conti sarebbe chiamata a far correttamente rispettare nell'interesse dello Stato. In forza del particolare ordinamento finanziario e contabile dei Comuni, la Provincia avrebbe goduto di una particolare autonomia in materia finanziaria, rafforzata dalla previsione di un meccanismo peculiare per la modifica delle disposizioni recate dal Titolo VI dello statuto, che ammette l'intervento del legislatore statale con legge ordinaria solo in presenza di una preventiva intesa con la Regione e le Province autonome.

Per fondare tale argomento la Provincia ha ricostruito la particolare vicenda che ha avuto inizio con il cosiddetto "Accordo di Milano" del 2009, attraverso il quale la Regione autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e le Province autonome hanno concordato con il Governo la modificazione del Titolo VI dello statuto di autonomia, secondo una procedura rinforzata. Successivamente è intervenuto l'accordo del 15 ottobre 2014, c.d. "patto di garanzia", poi recepito nella legge di stabilità 2015, che avrebbe ulteriormente rinnovato il sistema di relazioni finanziarie con lo Stato.

La posizione sostenuta dalla Provincia autonoma è stata che nei confronti degli enti appartenenti al sistema territoriale regionale integrato non sarebbero applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi, ivi inclusi quelli afferenti al patto di stabilità interno, diversi da quelli previsti dallo statuto speciale di autonomia; che sarebbero la Regione e le Province autonome a provvedere, per sé e per gli enti del sistema territoriale regionale integrato di rispettiva competenza, alle finalità di coordinamento della finanza pubblica contenute in specifiche disposizioni statali; che il regime dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali è dominato dal principio dell'accordo e dal principio di consensualità.

Pertanto, pur riconoscendo la Corte dei conti quale «garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico», la Provincia si è dichiarata titolare per statuto di compiti di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti locali: la funzione di vigilanza sarebbe stata compromessa se alla Provincia non fosse rimasta alcuna attribuzione in ordine al controllo sugli stati patologici di maggiore rilievo della gestione finanziaria degli enti locali, costituiti proprio dalle ipotesi di deficit strutturale e di dissesto.

Il controllo di legalità-regolarità ha poi riguardato i documenti di rendiconto dei gruppi consiliari regionali¹⁹. Le Regioni speciali, nei ricorsi sollevati, hanno difeso il loro titolo di competenza esclusivo per la disciplina dei gruppi consiliari – e dei relativi controlli – desumibile dai parametri dell'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria e dagli statuti; hanno contestato le modalità di svolgimento dei controlli della sezione regionale sui rendiconti di esercizio dei gruppi, ed in particolare l'obbligo di restituzione delle somme ricevute²⁰. Mentre in altra sede si è lamentata la violazione dell'autonomia legislativa, statutaria, finanziaria e contabile della Regione – in un caso anche la compressione della garanzia dei consiglieri regionali di insindacabilità delle opinioni espresse e dei voti dati²¹ – nonché la torsione del controllo della sezione regionale, che aveva assunto i caratteri della verifica di merito, diversa da quella meramente documentale, come avrebbe richiesto la normativa del 2012²².

Infine vanno richiamati i ricorsi di diversa natura, che hanno portato alla decisione c.d. “di san Valentino”, la sent. n. 18/2019, e alla sent. n. 4/2020. Non si tratta infatti di ricorsi in via diretta bensì in via incidentale, e tale circostanza determina l'assenza di una voce delle autonomie a difendere prerogative lese: quindi solo indirettamente le decisioni rientrano all'interno di questa panoramica di casi in cui si contestano invasioni di competenze.

Per quanto concerne la prima, l'incidente di costituzionalità riguarda la legge dello Stato 11 dicembre 2016, n. 232, che consentiva all'ente locale – nel caso di specie il Comune di Pagani – che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non avesse ancora provveduto a effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, co. 7, d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a*

¹⁹ La dottrina a riguardo è rappresentata da N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2013, pp. 29 ss.; G. RIVOCCHI, *Il finanziamento dei gruppi consiliari, ovvero: dell'irresistibile pubblicizzazione del Giano bifronte*, in G. TARLI BARBIERI, F. BIONDI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016, pp. 301 ss.

²⁰ La decisione di riferimento è ancora una volta la sent. n. 39/2014.

²¹ È il caso della sent. n. 107/2015, che ha accolto i ricorsi di Toscana e Piemonte.

²² Il ricorso in questo caso è stato della Regione Basilicata e ha condotto alla sent. n. 263/2014.

norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), di modificare il piano sotto il profilo temporale e quantitativo, scorporando la quota di disavanzo e ripianando la stessa nell'arco di trenta anni.

La sezione regionale della Corte dei conti della Campania ha sostenuto che il regime di ripiano del disavanzo avrebbe ecceduto gli ordinari argini temporali del ciclo di bilancio: ciò avrebbe determinato la potenziale crescita esponenziale di disavanzi in ragione dei nuovi standard di prudenza e trasparenza, da fronteggiare senza pregiudizio per altri valori costituzionalmente rilevanti e, segnatamente, per l'erogazione delle prestazioni di cui all'art. 117, co. 2, lettera *m*), Cost.

La difesa a favore dell'ente è stata, paradossalmente, quella effettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri, secondo cui la revisione straordinaria cui si correlano la rimodulazione e la riformulazione del piano di riequilibrio e il riaccertamento straordinario dei residui sarebbero «facce della stessa medaglia» in quanto attività di accertamento della reale situazione finanziaria dell'ente locale. Il Governo ha riconosciuto che il lasso temporale fosse anomalo ma la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei residui è stata giustificata con l'unicità ed eccezionalità della situazione finanziaria di alcuni enti territoriali che, da un lato, transitavano in un diverso sistema di contabilità e, dall'altro, scontavano l'esistenza di deficit sommersi originati dall'effetto congiunto della scorretta prassi di sovrastima dei crediti e di sottovalutazione dei debiti. Il Governo ha sostenuto che l'eccezionale ipotesi legislativa era sorretta dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, cui si sarebbe posto rimedio, in via definitiva, con un rientro pluriennale.

Alla sent. n. 4/2020 la Corte costituzionale è invece giunta a seguito del ricorso della Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, con riferimento all'art. 2, co. 6, d. l. 19 giugno 2015, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali*): il sospetto di illegittimità costituzionale riguarda l'uso delle anticipazioni di liquidità, e tale discutibile modalità di contabilizzazione è emersa nel corso dei controlli effettuati dalla sezione regionale della Campania nei confronti del bilancio del Comune di Napoli. In questa occasione il Comune – parte che ha sollevato la controversia

che la Corte dei conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, doveva decidere – si è costituito in giudizio davanti alla Corte costituzionale e ha sostenuto che il giudice rimettente non avrebbe tenuto conto di tutti gli aspetti inerenti alle modalità di contabilizzazione del fondo anticipazioni: soprattutto avrebbe omesso di considerare che, per gli enti locali, non sarebbe prevista l'iscrizione del fondo nel bilancio annuale di esercizio, mentre sussisterebbe l'obbligo di finanziare nel bilancio il rateo di restituzione dell'anticipazione di liquidità con risorse ulteriori rispetto a quelle già accantonate con la creazione del fondo.

5. La ricomposizione del quadro ad opera della giurisprudenza costituzionale

Le autonomie hanno dunque provato a difendere le loro prerogative: la loro posizione è stata costantemente di considerare le funzioni della Corte dei conti come fortemente invasive della loro sfera di competenza.

Tale linea ha dovuto però adattarsi all'evoluzione stessa delle forme dei controlli: è vero infatti che nel 1993, in occasione del ricorso avverso il d. l. 15 novembre 1993, n. 453, poi convertito nelle leggi nn. 19 e 20/1994, a cui è seguita la sent. n. 29/1995, le Regioni si erano appellate alla tassatività dei controlli dell'art. 125 Cost.; e poi ancora nel primo decennio del Duemila, le Regioni hanno contestato i controlli di natura collaborativa. Nei ricorsi successivi al 2012 – e soprattutto in occasione delle sentt. nn. 39 e 40/2014 – le stesse Regioni hanno lamentato il mancato carattere collaborativo dei controlli del d. l. n. 174/2012, quasi che solo quelli precedenti fossero compatibili con il sistema delle autonomie.

Si è già segnalato che le Regioni – quasi sempre quelle caratterizzate da autonomia speciale, e dunque consapevoli di un ordinamento finanziario con prerogative ben più consistenti di quelle delle altre Regioni – hanno addirittura configurato le funzioni della Corte dei conti in termini di «usurpazione» delle proprie prerogative di controllo e di vigilanza, sostenendo talvolta di dovere svolgere in via esclusiva le funzioni di controllo a cui sono legittimate dai rispettivi statuti nei confronti degli enti locali e degli altri enti. Hanno usato l'immagine della «supremazia» con riferimento al potere che lo Stato avrebbe ac-

quisito sugli enti locali, ritenendo una sorta di concorrenza quella vigilanza che la disciplina del 2012 affida alle sezioni regionali; e infine le Regioni speciali hanno contestato la deviazione rispetto alla regola dell'accordo, che invece si applicherebbe dal 2009 per disciplinare il concorso delle autonomie agli obiettivi di finanza pubblica.

Questo complesso di ragioni è stato superato dalla Corte costituzionale con un insieme di argomenti. Anzitutto è stato affermato che non si può confondere la disciplina delle modalità di conformazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali con quella che regola il sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica, anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento, come definitivamente chiarito a partire dalla sent. n. 29/1995. È dunque insostenibile l'esclusività dei controlli sugli enti locali attribuiti a Regioni e Province autonome.

In secondo luogo il giudice delle leggi ha delineato la differenza tra i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio. Questa seconda tipologia di controlli è riconducibile all'interesse regionale, e infatti questi ultimi sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome, mentre quelli affidati alla Corte dei conti sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio: dunque «nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale». Pertanto i controlli delle Regioni riguardano la finanza territoriale, e non potrebbero «assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa»²³. Vi è dunque una teleologica diversità tra le due famiglie di controlli, e tuttavia l'ulterio-

²³ Corte cost. n. 40/2014, p.to 4.3 *Considerato in diritto*.

re tassello di questo quadro è che le verifiche della Corte dei conti e quelle regionali possono essere funzionalmente collegate tra loro, con reciproci benefici.

La Corte costituzionale ha dunque sancito la perdurante unitarietà del sistema finanziario nazionale, che riemerge a livello di controlli propri dello Stato-ordinamento: l'esigenza è il presidio dell'uso corretto di quanto i cittadini patrimonialmente prestano per il funzionamento della pubblica organizzazione e dei servizi pubblici, e l'unitarietà delle garanzie che stanno alla base della «contitolarietà» di funzioni di controllo e giurisdizione contribuisce a rendere più saldo il senso di affidabilità dell'apparato pubblico, destinato ad approntare risposte sostenibili ai loro bisogni individuali²⁴.

L'autonomia che le Regioni possono fare valere in relazione a quelle prerogative che realizzano interessi dei territori, e che non nega l'unitarietà della Repubblica, non opera nei confronti della funzione del giudice contabile costituzionalmente fondata in senso ordinamentale: rispetto a tale funzione non può essere reclamata la separatezza dal sistema finanziario nazionale²⁵. E tuttavia, come si è detto, la distinzione di natura tra le due tipologie di controllo, derivante dalla distinzione dei rispettivi fondamenti normativi, non produce incompatibilità, bensì una necessaria coesistenza e anche un utile ed opportuno collegamento.

L'argomento della titolarità delle funzioni di controllo, per stabilire a quale ente spettino, risulta allora poco utile alla luce della giurisprudenza della Corte – soprattutto delle sentt. nn. 39 e 40/2014 – e comunque non idoneo a considerare illegittime le funzioni della Corte dei conti. Ma altrettanto poco significativo è l'argomento – a cui sono ricorse le Regioni speciali – del metodo dell'accordo: la Corte è stata netta nel sancire che il criterio della previa intesa, se è ammissibile nella materia del concorso delle autonomie agli obblighi di finanza pubblica, non può essere esteso all'ambito dei controlli.

²⁴ In questi termini v. S. AURIEMMA, *Nuove forme di giustiziabilità per la finanza pubblica: posizioni giuridiche sostanziali e garanzie giurisdizionali*, in D. CROCCO (a cura di), *La Corte dei conti tra tradizione e novità*, Napoli, 2014, p. 54.

²⁵ Cfr. ancora F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, cit., p. 820.

6. Il controllo finanziario delle sezioni regionali e le responsabilità politiche delle autonomie

Tuttavia un secondo argomento emerge con le decisioni nn. 228/2017 e 18/2019, le quali attingono alle statuizioni delle sentt. nn. 184/2016 e 49/2018: esso rimanda al collegamento tra gli equilibri di bilancio e la responsabilità democratica connessa al mandato degli amministratori del territorio. La durata del mandato elettorale, a cui è collegata la dimensione della responsabilità politica, impone esigenze di una tempestiva *accountability* nei confronti degli elettori e degli altri portatori di interessi; ed esige la coerente rideterminazione o costruzione degli equilibri dei bilanci di previsione degli esercizi successivi. Il circuito democratico rappresentativo prevede che gli amministratori eletti ed eligendi si sottopongano al giudizio degli elettori, e tale giudizio deve essere affrontato, se si persegue il rinnovo del mandato, anzitutto a fronte di scritture contabili «sincere»; e poi se vi è stata sana ed equilibrata gestione finanziaria, dalla quale sia riconoscibile quanto è stato realizzato e come sono state impiegate le risorse.

Da questo punto di vista sono rilevanti anche le decisioni che hanno riguardato i rendiconti dei gruppi consiliari: costituendo parte necessaria del rendiconto regionale, tali documenti devono rispettare il principio generale delle norme di contabilità pubblica, 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. Tale esigenza di trasparenza e di conformità alle finalità indicate dalla legge per tali organi del Consiglio, proiezioni dei partiti politici, può determinare anche l'obbligo di restituzione delle risorse, mentre – proprio per rispetto dell'autonomia politica dei consigli – non può portare fino all'esclusione dai finanziamenti per un esercizio successivo a quello delle irregolarità.

Ma è soprattutto la sent. n. 18/2019 – ripresa dalla più recente sent. n. 4/2020 – che fornisce le motivazioni più significative in questa prospettiva argomentativa. Va specificato che entrambe le decisioni scaturiscono da ricorsi in via incidentale, e dunque partono da un caso reale, quello della non conformità della gestione finanziaria di due Comuni rispetto al quadro di regole contabili di livello costituzionale e primario; e che gli enti interessati dalla decisione del giudice delle leggi sono appunto Comuni – Pagani e Napoli – che dunque non sono parti del

giudizio, ma possono solo costituirsi per tutelare la propria posizione. Malgrado quindi la situazione sia di natura radicalmente diversa rispetto a quella dei giudizi precedentemente richiamati, tali pronunce meritano di essere esaminate perché alla base delle medesime stanno questioni la cui corretta impostazione è vitale per il virtuoso esercizio dell'autonomia degli enti.

Nella sent. n. 18/2019 viene espressamente affermato che il «principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile»: esso viene indicato quale strumento e presupposto «di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate». La Corte specifica quali disposizioni normative primarie siano da leggere nella prospettiva dell'aspirazione alla stabilità, inverandosi così i precetti rappresentati dagli artt. 81 e 97 Cost.: la disciplina della gestione dei disavanzi degli enti territoriali costituita dall'art. 9, co. 2, l. n. 243/2012, di attuazione del principio del pareggio di bilancio; l'art. 42, d.lgs. n. 118/2011; l'art. 188, d.lgs. n. 267/2000; l'allegato 1, n. 8), d.lgs. n. 118/2011.

La prima disposizione prevede l'obbligo per gli enti, che abbiano un valore negativo del saldo in sede di rendiconto di gestione, di adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo. La norma sul risultato di amministrazione della disciplina di armonizzazione – l'art. 42, d.lgs. n. 118/2011 – richiede che l'eventuale disavanzo di amministrazione sia applicato al primo esercizio del bilancio di previsione, e possa anche essere ripianato negli altri esercizi considerati in quel bilancio, ma in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale. Ancora, il Tuel prescrive che il disavanzo di amministrazione possa anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura. Infine, l'allegato 1, d. lgs. n. 118/2011, statuisce che la congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione.

La pronuncia del 2019 è esplicita nel pretendere, in caso di disavanzo di amministrazione, una serie di passaggi che possono avvenire in via graduata. Nell'ipotesi più auspicabile, l'immediata copertura del

deficit deve effettuarsi entro l'anno successivo al suo formarsi: al deficit si deve porre rimedio subito, per evitare che eventuali squilibri strutturali finiscano per sommarsi nel tempo producendo l'inevitabile dissesto. Subordinatamente, il rientro può avere luogo entro il triennio successivo all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce: la rimozione del disavanzo «non può comunque superare il tempo della programmazione triennale e quello della scadenza del mandato elettorale, affinché gli amministratori possano presentarsi in modo trasparente al giudizio dell'elettorato al termine del loro mandato, senza lasciare 'eredità' finanziariamente onerose e indefinite ai loro successori e ai futuri amministrati»²⁶. Nel caso più estremo, il rientro deve compiersi in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato.

Ora la dilazione trentennale del deficit emergente dal riaccertamento straordinario dei residui – ipotesi legislativa sorretta, come si è evidenziato, dal convincimento che in sede di riaccertamento straordinario sarebbero emersi, una volta per tutte, i consistenti disavanzi reali, e che ad essi si sarebbe posto rimedio in via definitiva – «consente di aggirare il principio di intangibilità della procedura di prevenzione del dissesto». Ma per il costante orientamento della giurisprudenza costituzionale «copertura finanziaria ed equilibrio di bilancio integrano una clausola generale in grado di operare ogniqualvolta l'antinomia di norme asistematiche (come quella censurata) rispetto a tali principi risulti palese e incontrovertibile»²⁷.

In presenza di tale lesione al principio della copertura pluriennale il giudice delle leggi denuncia la compressione degli «elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di deficit, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata»: da un arco di rientro trentennale si origina infatti «uno scenario incognito e imprevedibile che – senza le garanzie contemplate nel piano – consente di perpetuare proprio quella situazione di disavanzo che l'ordinamento nazionale e quello europeo percepiscono come intollerabile»²⁸.

²⁶ Corte cost. n. 18/2019, p.to 5 *Considerato in diritto*.

²⁷ *Ivi*, p.to 5.1 *Considerato in diritto*.

²⁸ *Ivi*, p.to 5.2 *Considerato in diritto*.

Il profilo evidenziato dalla decisione della Consulta è quello «dell’elusione del principio di responsabilità nell’esercizio della rappresentanza democratica (...). In pratica, nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse. Lo stesso principio di rendicontazione, presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo, ne risulta quindi gravemente compromesso»²⁹.

A conferma di tale valenza delle decisioni finanziarie, già la precedente sent. n. 184/2016 aveva evidenziato 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»³⁰: ciò risponde ad un’esigenza sistemica unitaria dell’ordinamento «secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti»³¹.

Per finire, il giudice costituzionale ammonisce che «la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento» e compromette sia il principio di equità intragenerazionale che intergenerazionale. Il primo, di cui si è occupata la significativa sent. n. 10/2015, viene minacciato da misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive, che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione³². Il secondo comporta la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo. E a ciò si aggiunge, in ultima analisi, la violazione dei precetti dell’art. 97 Cost.: «il perpetuarsi di sanatorie e situazioni interlocutorie, oltre che entrare in contrasto con i precetti finanziari della Costituzione, disincentiva il buon anda-

²⁹ *Ivi*, p.to 5.3 *Considerato in diritto*.

³⁰ Corte cost. n. 184/2016, p.to 3 *Considerato in diritto*.

³¹ Corte cost. n. 228/2017, p.to 3 *Considerato in diritto*.

³² Corte cost. n. 10/2015, p.to 8 *Considerato in diritto*.

mento dei servizi e non incoraggia le buone pratiche di quelle amministrazioni che si ispirano a un'oculata e proficua spendita delle risorse della collettività»³³.

Tramite il richiamo alle precedenti pronunce nn. 184/2016 e 228/2017 risulta così valorizzata la funzione del bilancio preventivo e del rendiconto nell'assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale³⁴. Tanto la mancata approvazione dei bilanci, quanto l'incuria del loro squilibrio strutturale non sono semplici illegittimità sul piano contabile, ma gravi scostamenti rispetto all'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, e soprattutto una negazione del legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti.

E del resto le ragioni esposte dalla sezione regionale della Campania nel sollevare l'incidente di costituzionalità erano state particolarmente convincenti e fondate. Gli effetti costituzionalmente illegittimi che la proroga trentennale della procedura di dissesto avrebbe provocato erano stati così esposti: essa avrebbe sottratto gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; non sarebbe risultato assolto il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato è destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; la proroga non avrebbe consentito di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; sarebbe risultato pregiudicato il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi. La Corte costituzionale ha accolto tale prospettiva ed è giunta ad invocare – come si è visto – il principio di equità sia intragenerazionale che intergenerazionale.

La sent. n. 4/2020 riprende ampiamente la decisione appena analizzata, e in aggiunta specifica che il primo comma dell'art. 119 Cost. «precisa che l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa deve essere esercitata nel rispetto dell'equilibrio del bilancio e che gli enti territoriali devono contribuire, insieme agli altri enti della finanza allarga-

³³ Corte cost. n. 18/2019, p.to 6 *Considerato in diritto*.

³⁴ Si vedano le riflessioni di O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in *Federalismi.it*, n. 21/2018, pp. 1 ss.

ta, all'osservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. In tale prospettiva, l'equilibrio individuale dei singoli enti è un presupposto della sana gestione finanziaria e del corretto esercizio dell'autonomia, nonché del dovere di concorrere a realizzare gli obiettivi macroeconomici nazionali e dell'Unione europea»³⁵. Emerge qui un richiamo alla responsabilità dei singoli enti, che non possono sfruttare meccanismi contabili – improvvidamente messi a loro disposizione dal legislatore nazionale – incompatibili con la sana gestione finanziaria, né possono invocare a propria giustificazione caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio: per contrastare le disfunzioni, che da esse originano, l'art. 119 Cost. prevede il ricorso a eccezionali strumenti di solidarietà, mentre la sana gestione finanziaria deve svolgersi all'insegna dell'equilibrio di bilancio.

Un breve approfondimento merita il tema dell'equità intergenerazionale, che ricorre in queste decisioni. Va qui segnalato che la sussistenza di diritti delle generazioni future è una questione non del tutto pacifica in dottrina, e che proprio con riferimento agli effetti della spesa pubblica su tali diritti vi sono posizioni anche fortemente divaricate: a fronte di aperture al riconoscimento di tali diritti³⁶, che quindi genererebbero doveri in capo alle generazioni presenti, vi è invece la convinzione che una dottrina dei diritti proiettata al futuro sia nulla più che una finzione sul piano giuridico³⁷. Il dibattito rimane aperto e gli argomenti usati dal giudice delle leggi non sono probabilmente diretti a suffragare la prima elaborazione teorica, e a sconfessare la seconda: verosimilmente sono da intendere come un richiamo alla corretta comprensione del mandato politico, che dovrebbe esprimersi in scelte che tengano conto di effetti che non si esauriscono in una prospettiva a breve termine. La Corte costituzionale evidenzia la portata di determinazioni finanziarie che non solo non esauriscono il loro effetto

³⁵ Corte cost. n. 4/2020, p.to 6 *Considerato in diritto*.

³⁶ Sostengono questo approccio R. BIFULCO, *Diritti e generazioni future: problemi giuridici della responsabilità intergenerazionale*, Milano, 2008; e A. D' ALOIA, R. BIFULCO, *Le generazioni future come nuovo paradigma del diritto costituzionale*, in A. D' ALOIA, R. BIFULCO (a cura di), *Un diritto per il futuro: teorie e modelli dello sviluppo sostenibile e della responsabilità intergenerazionale*, Napoli, 2008, pp. IX ss.

³⁷ È nota l'argomentazione di M. LUCIANI, *Generazioni future, distribuzione temporale della spesa pubblica e vincoli costituzionali*, in *Diritto e società*, n. 2/2008, pp. 166 ss., secondo il quale tale finzione va in collisione con alcuni capisaldi della logica giuridica, primo tra tutti l'aspetto della responsabilità e della possibilità di risarcimento, non concepibili nel rapporto tra generazioni.

nel tempo presente, ma che solo in un momento futuro richiederanno ulteriori decisioni per fronteggiare conseguenze, che – fin da ora – si prospettano onerose: ma il cui onere – appunto – è volutamente trasferito su amministratori e amministrati che si troveranno a sostenere costi alla cui formazione non hanno concorso.

E del resto il ragionamento del giudice delle leggi sui rapporti tra generazioni, tutto costruito attorno alla nozione di equità, sembra riguardare più la dimensione della responsabilità politica che quella dei diritti dei singoli: l'indeterminatezza delle situazioni giuridiche dei "futuri" è tale per cui esse non vengono richiamate, mentre l'enfasi viene posta sul mandato del politico/amministratore, che non può ignorare le ripercussioni – nel tempo – delle sue scelte; e che deve avere consapevolezza dei gravami che sorgeranno in un momento successivo rispetto a quello nel quale si fruisce di benefici, e proprio a causa di questi ultimi, consapevolmente indotti per creare vantaggio nella dimensione temporale presente.

Lo spostamento nel tempo della dimensione di responsabilità – in ragione del fatto che un politico/amministratore potrebbe non dover rispondere della propria gestione non virtuosa delle risorse finanziarie, a cui invece può essere chiamato a provvedere un successivo politico/amministratore, a cui non è imputabile la colpa – potrebbe portare a configurare ipotesi della c.d. «responsabilità oggettiva»³⁸, ovvero di una responsabilità che possa essere addebitata senza che vi sia l'elemento soggettivo: ma non è questa la categoria che opera in situazioni di debito accumulato da un'amministrazione – anche quella dello Stato, non solo delle istituzioni del territorio – che pare invece riconducibile solo al perimetro della responsabilità politica. Da intendere, quest'ultima, come ogni responsabilità che «trova il suo naturale corrispettivo e termine di completamento nell'esercizio di un "potere", in nome e per conto di qualcuno o nell'interesse generale di una collettività, peculiare del concetto di responsabilità politica è, come si è rilevato, la carenza di quel "collegamento predeterminato dalle norme tra un certo (nominato e specifico) fatto e una certa (nominata e specifica) conseguenza" che si

³⁸ In merito a tale tematica cfr. G. ALPA, *La responsabilità civile. Parte generale*, Torino, 2010, cap. III, IV, V; G. SMORTO, *Il criterio di imputazione della responsabilità civile. Colpa e responsabilità oggettiva in civil law e common law*, in *Diritto europeo*, n. 2/2008, pp. 423 ss.; D. TOSINI, *Contingenza e extragiuridicità del diritto: problemi giuridici del potere costituente e della responsabilità oggettiva*, in *Sociologia del diritto*, n. 3/2003, p. 73.

ritrova, invece, nella responsabilità giuridica»³⁹. La responsabilità politica che è al centro di fenomeni di gestione finanziaria che proiettano i loro effetti in una finestra temporale che può non coincidere col mandato di chi li ha provocati appare quasi svuotata, nonostante – come appena osservato – di per sé la responsabilità politica sia già quasi sempre svincolata dalle conseguenze di fatti prodottisi in virtù di norme: ma laddove operino processi di rientro e di ripiano di gestioni finanziarie poco oculate, che si protraggano per archi temporali consistenti, si perde ogni possibilità di accertamento della responsabilità. Per tale ragione il giudice costituzionale invoca norme che non rendano impossibile un collegamento tra situazioni di dissesto e mandato degli amministratori.

Pare allora di poter sostenere che il raccordo tra istanze autonome e istanze di salvaguardia degli equilibri finanziari possa essere rappresentato dalla nozione del bilancio come «bene pubblico» – secondo il felice paradigma introdotto dalla sent. n. 184/2016 – da intendersi come strumento di garanzia della responsabilità politica e di preservazione del rapporto fiduciario, alla base dei quali si costruisce il principio democratico. Il bilancio delle autonomie territoriali – ma anche quello dello Stato – è infatti strumento funzionale a rappresentare le risorse disponibili e le scelte effettuate: «come sono state presentate all'elettore, come sono state programmate, come sono state realizzate»⁴⁰. Dunque esso costituisce un potente mezzo di rappresentazione di decisioni politiche e di individuazione delle risorse, che opera con forte valenza democratica.

Tale lettura può incontrare difficoltà ad essere condivisa: la posizione largamente diffusa, richiamata fin dall'inizio di queste riflessioni, è che la logica del controllo neutrale nell'interesse spersonalizzato degli equilibri di finanza pubblica stia andando in contrapposizione con la natura collaborativa dei controlli amministrativi intersoggettivi, comprimendo il principio autonomistico oltre quanto sarebbe costituzionalmente ammissibile⁴¹.

³⁹ Cfr. V. BALDINI, *La responsabilità politica nella esperienza della forma di governo parlamentare italiana. Tra istanze di razionalizzazione del modello costituzionale e decrittazioni della comunicazione pubblica*, in *Rivista Aic*, n. 4/2011, p. 1, con il richiamo di G.U. RESCIGNO, voce *Responsabilità politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXIX, Milano, 1988, p. 1344.

⁴⁰ Cfr. A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017, p. 18.

⁴¹ Sul punto v. A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle 'zone d'ombra' della*

Da un lato va segnalato che in fondo la protezione del principio autonomistico è assicurata dalla tutela giurisdizionale davanti alle sezioni riunite in composizione speciale: vi è dunque una sede per difendere le ragioni delle autonomie e la concreta possibilità di risolvere le eventuali contestazioni all'interno della stessa istituzione contabile, mediante un procedimento di natura giurisdizionale⁴². La sentenza Sezioni Riunite in speciale composizione 7 maggio 2014, n. 18, con il precedente della sent. n. 2/2013, sull'impugnazione dinanzi a tale giurisdizione, ha chiarito che il giudizio «costituisce non un gravame avverso una sentenza di un giudice, ma la sola istanza con la quale sia possibile attivare un sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio del potere di controllo e comunque su quelle emanate nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali».

Ma oltre a ciò, l'idea dell'interesse spersonalizzato degli equilibri di finanza pubblica pare smentita dalla finalità ultima della verifica della "sincerità" delle poste di bilancio e dei suoi saldi. Un riferimento di estremo interesse è rappresentato dall'ordinanza 27 maggio 2019, n. 148/2019/PRSP della sezione regionale della Campania, con cui viene sollevata questione in via incidentale in relazione all'art. 29, co. 1, lett. c), d. lgs. n. 118/2011 che contiene una disciplina puntuale della tecnica di rappresentazione contabile di una fonte, il contributo in conto capitale. In attesa della decisione che la Corte costituzionale assumerà a seguito di tale ricorso, pare opportuno cogliere gli spunti che questa ordinanza offre ulteriormente sul nesso tra principio democratico, decisione di bilancio e principio di eguaglianza.

7. Bilancio e garanzia dei livelli essenziali

Nell'ordinanza della sezione regionale della Campania richiamata si argomenta che nel nuovo sistema costituzionale – ovvero quello definito dalle revisioni del 2001, in tema di livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali, e del 2012, in tema di equilibrio dei bilanci pubblici – si conferma la necessità di un *giudice del bilancio*: in

giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali, cit., p. 33.

⁴² Sul tema si rinvia a S. AURIEMMA, *Nuove forme di giustiziabilità per la finanza pubblica: posizioni giuridiche sostanziali e garanzie giurisdizionali, cit.*

tale prospettiva la funzione di controllo della Corte ex art. 100 Cost. permette di verificare il rispetto del «diritto sul bilancio» e, più a monte, i precetti costituzionali in materia di equilibrio. La verifica della “sincerità” delle poste di bilancio e dei suoi saldi, con l’attribuzione ad essi del valore della certezza, costituisce la primigenia e fondamentale materia di contabilità pubblica.

Si aggiunge che «il giudizio e l’accertamento contabile, di legittimità-regolarità, assicura la certezza del diritto del bilancio e costituisce la garanzia degli interessi adespoti alla informazione corretta sui risultati della gestione e alla funzionalità del bilancio rispetto agli obiettivi fissati dalla legge, nei limiti tracciati dalla Costituzione». Ancora: si argomenta che «il carattere pubblico degli scopi che il bilancio è chiamato a perseguire, attraverso l’adeguatezza delle risorse e, in ultimo, il suo equilibrio rendono lo stesso bilancio un ‘bene pubblico’». Esso è pubblico nel senso che la verifica degli equilibri, da un lato, consente la *accountability* dei funzionari pubblici che sono selezionati attraverso meccanismi diretti o indiretti di responsabilità democratica – qui è chiaro il riferimento alla sent. n. 184/2016 – e, dall’altro, consente «l’uguaglianza sostanziale dei cittadini nella percezione e godimento di prestazioni costituzionalmente necessarie (sent. 10/2016)». Segue poi la spiegazione di tale affermazione: «l’accertamento della Corte dei conti non è privo di effetti giuridici (...) in ordine al ripristino degli equilibri (regioni) e alla garanzia delle prestazioni costituzionalmente necessarie (per lo Stato, cfr. art. 117, comma 2, lett. *m*) Cost. in punto di competenza, l’art. 120 in merito al potere sostitutivo e l’art. 119, in punto di autonomia e finanziamento solidale). Infatti, le situazioni di disavanzo sanitario possono determinare l’obbligo della finanza statale e regionale di intervenire a garanzia dei LEA: così lo Stato deve intervenire a garanzia della tenuta complessiva del sistema sanitario regionale, mentre per altro verso le regioni provvedono con appositi contributi a ripianare le perdite dei singoli enti. Di conseguenza mentre le stesse amministrazioni controllate devono immediatamente adottare comportamenti correttivi, sul terreno delle scritture contabili e della riprogrammazione gestionale, per eliminare le cause dello squilibrio, l’ente regionale deve verificare gli equilibri ed eventualmente compensare il deficit di risorse che il ciclo di produzione aziendale non è da solo in grado di riassorbire».

A fronte di questo diretto richiamo ai livelli essenziali e alla garanzia di quelle prestazioni che soddisfano i diritti civili e sociali, risulta dif-

ficile utilizzare le categorie dell’“interesse spersonalizzato” ma anche quello degli “interessi adespoti”, che pure le sezioni regionali sempre richiamano per intestarsi la difesa di situazione soggettive che parrebbero prive di titolari. La categoria degli “interessi adespoti” è utilizzata con evidente appropriatezza laddove segnala che nessun singolo soggetto potrebbe far valere in sede di giudizio le istanze che vi rientrano, e tuttavia pare qui possibile una lettura ‘sostanziale’ degli interessi in gioco che, pur non potendo essere oggetto di tutela giudiziale da parte di singole persone, prevedono attività materiali idonee a soddisfare quelle che sono comunque delle pretese di soddisfacimento di diritti. Pare allora di poter sostenere che la zona d’ombra che ha indicato il giudice costituzionale con la sent. n. 196/2018 – nella quale da ultimo si è ricorso alla formula degli «interessi adespoti», in presenza dei quali è ammissibile un ricorso in via incidentale nei confronti di voci di spesa in sede di parifica⁴³ – sono direttamente riconducibili alla dimensione dei LEA/LEP, e riguardano dunque interessi di singoli a cui l’ordinamento riconosce il diritto a godere di prestazioni ad un livello almeno essenziale. In tale direzione vanno alcune recenti decisioni della Corte costituzionale – le sentt. nn. 10/2016, 169/2017 e 197/2019, di diverso tenore rispetto a quelle finora esaminate – nelle quali si raccomanda la

⁴³ Si è in questo caso in presenza dell’‘ultima frontiera’ dei controlli, di cui la dottrina si è già occupata. Si rinvia a M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019, pp. 1 ss.; R. BIN, *Zone d’ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, A. CARDONE, *Quando portare la luce nelle ‘zone d’ombra’ della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, E. CAVASINO, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale*, e P. GIANGASPERO, «*La Corte e le sue Corti*», in *Regioni*, n. 1/2019; G. RIVOSECCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, cit.; C. FORTE, M. PIERONI, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019, pp. 1 ss.

Tale letteratura ha offerto chiavi di lettura che avvalorano un processo di compressione degli spazi di autonomia delle Regioni. Questa decisione del giudice costituzionale, e le altre ad essa successive assunte a fronte di ricorsi scaturiti da pronunce di mancata parifica, operano in maniera assolutamente inedita nei confronti della legislazione regionale, e vanno ben oltre il criterio del riparto delle competenze: aprono così uno scenario differente rispetto alle sentenze che hanno riguardato il controllo di legalità-regolarità.

simmetrica evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza tanto nel bilancio dello Stato, quanto nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici; e la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate quali intrinseche componenti del principio del buon andamento, che è «strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente»⁴⁴.

Va infatti ben compreso come il *vulnus* determinato dall'approssimativa individuazione delle risorse destinate a sostenere la spesa⁴⁵ – sociale e anche di altra natura – non produce i suoi effetti esclusivamente a livello contabile, ma si estende anche nei confronti di quella previsione costituzionale che è posta a salvaguardia del principio di eguaglianza in un sistema di differenziazione dello Stato sociale, che si realizza in virtù del nostro panorama di istituzioni del territorio: la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni. La competenza ex art. 117, co. 2, lett. m), Cost. – definita dalla Corte in termini di «determinazione degli standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto»⁴⁶ – è da intendere come l'insieme delle soglie di prestazioni che lo Stato deve determinare per garantire l'uniformità di trattamento; ma senza che ciò possa escludere «che le Regioni e gli enti locali possano garantire, nell'ambito delle proprie competenze, livelli ulteriori di tutela». In tal senso si sono espresse le sentt. nn. 248/2006, 322 e 200/2009, 207 e 10/2010, e infine 297/2012. La competenza dello Stato è funzionale «ad evitare che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano, in ipotesi, assoggettarsi ad un regime (di assistenza sanitaria) inferiore, per quantità

⁴⁴ Corte cost. n. 169/2017, p.to 9.3.2 *Considerato in diritto*.

⁴⁵ A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali*, cit., p. 8, osserva che l'esclusività crescente, appannaggio del Ministero dell'economia e delle finanze, delle scelte finanziarie e la sua diretta ricaduta sulla fruizione delle prestazioni sociali hanno finito per affinare e rendere più incisivo negli ultimi anni il controllo sulle leggi, il quale frequentemente si è concentrato sull'istruttoria delle leggi ad alta valenza finanziaria.

⁴⁶ Corte cost. nn. 121/2014, 322/2009, 168 e 50/2008 e 387/2007.

e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato», e fin dall'istituzione di questa potestà si è completato questo ragionamento con l'argomento che alle Regioni sarà comunque sempre possibile fornire «con proprie risorse, prestazioni aggiuntive tese a migliorare ulteriormente il livello delle prestazioni, oltre la soglia minima uniforme prescritta dalla legge statale»⁴⁷, restando «integra la potestà stessa della Regione di sviluppare ed arricchire il livello e la qualità delle prestazioni garantite dalla legislazione statale, in forme compatibili con quest'ultima»⁴⁸. Tale è il modello astrattamente applicabile a partire dalla disposizione costituzionale: non è mancata poi giurisprudenza costituzionale che ha evidenziato come diventi spesso estremamente difficile per le Regioni garantire quanto ad esse compete, e di conseguenza come diventi «illusorio» l'obiettivo di innalzare le prestazioni sociali al di sopra del livello dell'essenzialità. Tra altre, le sentt. nn. 10/2016, 169/2017 e 6/2019 danno evidenza a tale problematica. Nelle situazioni in cui il livello essenziale sia suscettibile di non essere garantito per effetto della maldestra quantificazione delle risorse da parte dell'amministrazione regionale il rischio è di una compressione del principio di eguaglianza prodotto non da scelte espressamente dirette a tale obiettivo, bensì da un meccanismo di errata individuazione dei mezzi idonei a sostenere la spesa. La copertura finanziaria è evidentemente condizione di soddisfacimento di un diritto fondamentale: se le risorse sembrano disponibili, quando nella realtà sono verosimilmente inesistenti, la copertura finanziaria risulta inficiata, determinando da un lato squilibrio tra entrate e spese e dunque violazione dell'art. 81 Cost., con riguardo all'obbligo dell'equilibrio di bilancio; e dall'altro incapacità nel garantire i LEA e pertanto violazione dell'art. 117, co. 2, lett. m).

È evidente che l'intento di quest'ultima disposizione è quello di evitare un regime di servizi di quantità e qualità inferiore, non già uno

⁴⁷ Corte cost. n. 387/2007, p.to 5.1 *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Corte cost. n. 248/2006, p.to 4.1 *Considerato in diritto*.

Sugli aspetti più specificamente finanziari connessi alla garanzia dei livelli essenziali si rinvia a M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in ISSIRFA, *Rapporto sulle Regioni*, 2013; A. GRASSO, R. GARGANESE, *La spesa sanitaria delle Regioni e i livelli essenziali di assistenza: un'analisi settoriale*, e G. VIBERTI, *Fabbisogni e sostenibilità nei servizi sanitari regionali: dal monitoraggio alle azioni di sistema*, in *La finanza territoriale. Rapporto 2016*, Ires Piemonte, Milano, 2016.

superiore⁴⁹: un'offerta inferiore è proprio quella che potrebbe originarsi non tanto da una deliberata volontà in tal senso – che negherebbe l'art. 117, co. 2, lett. m) – quando dall'errata applicazione del principio di copertura finanziaria, che sempre più frequentemente sembra prodursi da operazioni contabili incompatibili con la disciplina nazionale in materia di armonizzazione dei bilanci⁵⁰. Quest'ultima si configura come garanzia non solo sul piano delle metodologie contabili e della comparabilità dei documenti e delle grandezze di bilancio: ma anche come garanzia sostanziale nei confronti dei diritti, posto che prescrive tecniche di individuazione e rappresentazione delle risorse in entrata ed in uscita dalle quali si evince la principale condizione dell'effettività dell'esercizio dei diritti⁵¹, quella connessa alle risorse. Effettività che passa attraverso quel livello essenziale delle prestazioni che a ciascun consociato deve essere offerto, affinché «i livelli essenziali siano effettivamente il modo concreto con cui si declina la ragione sociale dello stare insieme nella Repubblica democratica»⁵². Questo percorso argomento può essere riassunto in quanto è stato sostenuto: si è segnalato che «l'autonomia in ogni ordinamento democratico non può essere limitativa dei diritti, ma solo espansiva degli stessi. Ne consegue una naturale prevalenza della tutela dei diritti fondamentali e dell'eguaglianza sulle ragioni giustificatrici dell'autonomia territoriale»⁵³.

Pare così chiudersi il cerchio: il bilancio, collocato in tale orizzonte, appare autenticamente «un “bene pubblico” nel senso che è fun-

⁴⁹ M. BELLETTI, *Le Regioni «figlie di un Dio minore». L'impossibilità per le Regioni sottoposte a Piano di rientro di implementare i livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regioni*, n. 5-6/2013, p. 1084.

⁵⁰ Sul tema di veda in particolare il par. 5 di A. CAROSI, *Il principio di trasparenza dei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, pp. 1 ss.

⁵¹ Si rinvia ancora a A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, cit., p. 14: «la mancata copertura non collide con il principio, di cui eventualmente la norma impugnata costituisce attuazione, bensì con le modalità dalla stessa previste, le quali – impregiudicata l'importanza dell'obiettivo perseguito dal legislatore – sono idonee a provocare un pregiudizio sia in termini di fattibilità dell'obiettivo stesso (assoluta mancanza di copertura), sia con riferimento all'equilibrio complessivo del bilancio, la cui conseguenza si riverbererebbe in senso negativo sull'attuazione di tutte le politiche pubbliche aventi costi specifici, ivi comprese quelle relative alla promozione dei diritti sociali».

⁵² P. DE IOANNA, *Livelli essenziali di cittadinanza e funzionamento della democrazia rappresentativa*, cit. p. 762.

⁵³ L'affermazione è di A. CAROSI, *Prestazioni sociali e vincoli di bilancio*, Incontro di studio trilaterale Italia-Spagna-Portogallo, 7 ottobre 2016, p. 11.

zionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale»⁵⁴ e dell'ordinamento nazionale: scelte che, se conducono ad incertezze nelle risorse preposte a garantire i diritti, rendono i medesimi pretese giuridiche vuote. In totale negazione di tale orizzonte va letta la vicenda del 2018 di approvazione della legge di bilancio del 2019, che ha dato luogo ad un conflitto di attribuzioni sollevato da un gruppo parlamentare: al di là della soluzione di moderazione individuata in una prospettiva di garanzia di stabilità finanziaria al Paese, va evidenziato come la Corte costituzionale non abbia mancato di richiamare al rispetto sostanziale del ruolo parlamentare come esigenza di carattere generale, ed in particolare in relazione all'approvazione della legge di bilancio. Questa è infatti – secondo le parole dell'ordinanza n. 17/2019 – una fondamentale scelta di indirizzo politico «in cui si decide della contribuzione dei cittadini alle entrate dello Stato e dell'allocazione delle risorse pubbliche (...) decisioni che costituiscono il nucleo storico delle funzioni affidate alla rappresentanza politica sin dall'istituzione dei primi parlamenti e che occorre massimamente preservare»⁵⁵.

Siamo in presenza di quell'argomento assolutamente solido e fondativo del nostro ordinamento che è stato designato in termini di «democrazia di bilancio» e di «democrazia cognitiva»⁵⁶: il livello di consapevolezza delle questioni legate alla decisione di bilancio, a tutti i livelli di governo, non può non essere riconosciuta come il punto di partenza nell'edificazione del nostro sistema democratico, e di conseguenza nei meccanismi che assicurano la responsabilità di chi amministra.

8. La lettura in chiave «democratica» dei controlli

La giurisprudenza costituzionale ha costruito un quadro concettuale a partire dal quale i controlli delle sezioni regionali della Corte

⁵⁴ Corte cost. n. 184/2016, p.to 3 *Considerato in diritto*: formula ripresa da M. DEGNI, P. DE IOANNA, *Il bilancio è un bene pubblico. Potenzialità e criticità delle nuove regole del bilancio dello Stato*, Roma, 2017.

V. anche L. ANTONINI, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista Aic*, n. 1/2018, pp. 1 ss.

⁵⁵ Corte cost. ord. n. 17/2019, p.to 4.1 *Considerato in diritto*.

⁵⁶ Il riferimento è all'illustre contributo di P. DE IOANNA, *Forma di governo e politica di controllo della finanza pubblica*, in *Riv. giur. Mezzogiorno*, n. 3/2013, pp. 393 ss.

dei conti sembrano idonei a trascendere il mero dato finanziario, che è il loro oggetto immediato, per consentire una valutazione che finisce col riguardare l'operato dell'amministrazione locale⁵⁷. Emergono, con tutta evidenza, virtuose potenzialità di tali metodi di vigilanza, ovvero quelle di una valutazione di ordine sostanziale, che coinvolge le modalità con cui gli enti conducono le politiche pubbliche, e non quella di sindacare le decisioni e le attività che determinano la spesa stessa, e che sono espressione di autonomia politica. È evidente che non può trattarsi di valutazioni svolte sotto il profilo del merito delle scelte, ma sotto un profilo di regolarità tecnica e giuridica, condotte alla luce di parametri oggettivi, ovvero la sostenibilità finanziaria delle spese rispetto agli strumenti di programmazione, anche pluriennale, dell'ente di volta in volta considerato. Tuttavia l'esito dei controlli può mettere in luce le responsabilità politiche di coloro che sono preposti alle scelte di governo degli enti territoriali, sul piano delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti, ovvero della relazione tra risorse disponibili dall'ente e l'impiego che ne è stato fatto. In altre parole, le risultanze delle attività delle sezioni regionali possono essere propedeutiche al controllo politico del corpo elettorale⁵⁸.

Ulteriori esempi sono attingibili in altre ordinanze delle sezioni regionali della Corte dei conti, nelle quali ricorrono analoghi percorsi argomentativi. Si richiama qui l'ordinanza n. 108/2019 della sezione regionale Calabria, che presenta specifico interesse per il suo stretto collegamento con la sent. n. 18/2019.

A seguito di quella decisione della Corte costituzionale, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti si è pronunciata, con deliberazione 8/2019/QMIG del 7 maggio 2019, proprio in ordine all'individuazione di criteri di orientamento per la verifica, da parte delle sezioni regionali di controllo, della corretta attuazione degli effetti conseguenti. La deliberazione ha stabilito che i piani di riequilibrio finanziario

⁵⁷ Cfr. ancora O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, cit.

⁵⁸ L'intero saggio di M. BONI, *Armonizzazione e democraticità dei bilanci regionali. La Corte costituzionale alla ricerca di un difficile equilibrio (a proposito della sent. n. 184/2016)*, in *Federalismi.it*, n. 6/2017, pp. 1 ss., valorizza questo impianto interpretativo. Si può richiamare anche il punto di vista di un'economista: v. P. PUNTILLO, *Il bilancio degli enti pubblici quale principale strumento di democrazia di un paese*, in *Democrazia amministrazione controlli*, Atti del convegno 23-24 febbraio 2007, Napoli, 2008.

pluriennali di cui all'art. 243-bis del TUEL, riformulati ai sensi della norma della l. n. 208/2015 dichiarata illegittima, sono intangibili relativamente alle sole quote di disavanzo riferite alle annualità il cui ciclo di bilancio si sia chiuso con l'approvazione del rendiconto: indicando altresì che il disavanzo residuo deve essere ripianato considerando il piano originario dell'ente, approvato prima della rimodulazione conseguente all'entrata in vigore della disposizione poi annullata. In tal modo si è confermata la vigenza del piano di riequilibrio decennale. Ma nel frattempo l'art. 38, co. 2 bis, d. l. 30 aprile 2019, n. 34 – recante *Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi*⁵⁹ – ha nuovamente innovato la materia, prevedendo che gli enti locali che hanno proposto la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio entro la data del 14 febbraio 2019 – che ha contraddistinto la c.d. “sentenza di san Valentino” – possono riproporre il precedente piano di riequilibrio finanziario decennale, prevedendo un arco temporale più lungo. L'ordinanza della sezione regionale Calabria, che avrebbe dovuto approvare il piano proposto dal Comune di Reggio Calabria, basato su un rientro ventennale, ne sospende invece gli effetti, e procede a sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale nei confronti della disposizione statale che ammette una riproposizione del piano decennale. Richiamando ampiamente la pronuncia del giudice costituzionale del 2019, l'ordinanza dichiara che «uno degli aspetti più pregnanti della legalità finanziaria nei Paesi – come l'Italia – fondati su una democrazia rappresentativa è la funzionalizzazione delle procedure finanziarie al vincolo di mandato degli amministratori verso la comunità che rappresentano». E ancora osserva che «ammettere la possibilità di un continuo ed illimitato procrastinarsi di tentativi di riequilibrio, lasciando una evidente incertezza sui tempi e sull'idoneità delle misure di volta in volta ideate per il risanamento, finisce per compromettere irreversibilmente la trasparenza di un bene di rango costituzionale, quale il bilancio, nonché per ledere o mettere in pericolo, a cascata, una serie di ulteriori interessi parimenti tutelati a livello costituzionale, come il diritto dei creditori di conoscere i tempi di soddisfazione del proprio

⁵⁹ L'art. 38 di questa disciplina è stato modificato in sede di conversione, introducendosi appunto la disposizione che l'ordinanza impugna davanti alla Corte costituzionale: l'ordinanza della sezione regionale esprime importanti riserve anche nei confronti di tale prassi, che introduce previsioni non omogenee rispetto al provvedimento iniziale.

credito al fine di poter programmare le loro attività economiche (tali soggetti infatti, a causa delle continue riformulazioni/rimodulazioni dei piani di riequilibrio e del conseguente procrastinarsi dei tempi di pagamento, possono subire un pregiudizio evidentemente irreparabile essendo, da un lato, obbligati al pagamento tempestivo dei tributi, in favore dell'Ente, e, dall'altro limitati nel riscuotere i propri crediti nei confronti del medesimo Ente) e il diritto dei cittadini residenti ad essere trasparentemente informati sui documenti di bilancio e sul percorso di risanamento».

Merita poi di essere richiamata la sentenza Sezioni Riunite in speciale composizione 5/2019/EL su impugnativa del Comune di Napoli contro la deliberazione della sezione regionale Campania n. 107 del 10 settembre 2018, che aveva sospeso il programma di spesa dell'ente⁶⁰ per l'inadeguatezza delle misure previste a correzione del piano di rientro a seguito della prima delibera della sezione regionale, l'ordinanza n. 240/2017. Anche tale pronuncia ha portato ad una questione di legittimità costituzionale di fronte al giudice delle leggi: l'art. 2, co. 6, d. l. n. 78/2015 è stato impugnato con riguardo alle anticipazioni di liquidità. Ma al di là di tale vicenda, che è stata definita dalla sent. n. 4/2020 della Corte costituzionale nel senso di censurare la normativa statale che consente di trasformare il fondo anticipazioni di liquidità nel fondo crediti di dubbia esigibilità, merita di essere richiamato il passaggio nel quale si sostiene che la «cura degli interessi primari delle comunità amministrative, costituzionalmente rilevanti, la cui lesione rappresenterebbe una patente frustrazione del valore pubblico del bilancio, di cui il principio di equilibrio costituisce necessario presidio».

Il punto di arrivo di queste riflessioni è dunque che le manifestazioni di autonomia sul piano finanziario abbiano dei riflessi consistenti sul piano della rappresentanza politica e della responsabilità legata all'uso delle risorse: l'apparato dei controlli di un'istituzione esterna si presta a essere funzionale alla corretta verifica di tale responsabilità, da cui l'autonomia non può prescindere; e diventa una componente significativa di quel modello di c.d. "democrazia cognitiva", che è stato delineato come quel sistema che dovrebbe fondarsi sulla conoscibilità e sull'evidenza delle «modalità reali con cui la rappresentanza politica

⁶⁰ In proposito si rinvia a F. DIMITA, *Il blocco dei programmi di spesa dell'ente locale, nell'ambito dei controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, in *Federalismi.it*, n. 1/2019, pp. 1 ss.

conosce, analizza, media e, infine, sceglie sulla base delle analisi dei cd. tecnici»⁶¹.

9. I limiti del sistema dei controlli

Il merito di questa recente giurisprudenza è allora quello di spostare il fulcro della funzione del controllo di legalità-regolarità dalla preservazione dei valori insiti negli artt. 81, 97 e 119 Cost. – quelli dell’equilibrio finanziario – alla preservazione del valore discendente da una pluralità di norme costituzionali, prima tra tutte l’art. 1. Il percorso logico dominante è quello che il principio democratico implica responsabilità dei rappresentanti nei confronti dei rappresentati; che la responsabilità degli eletti è massima in relazione alle decisioni finanziarie; che dunque quella vigilanza suscettibile di dare evidenza e trasparenza alla responsabilità finanziaria è idonea a dare effettività al carattere democratico del sistema politico.

Una giurisprudenza di questo tenore non sconfessa quella precedente volta ad individuare nei vincoli europei il fondamento di decisioni che hanno visto sanzionare significativa legislazione regionale: i precetti degli artt. 81, 97 e 119 e le due potestà – una esclusiva e l’altra concorrente – dell’armonizzazione contabile e del coordinamento della finanza pubblica continuano ad operare essenzialmente a salvaguardia di un quadro di regole europee, che operano all’interno del nostro ordinamento con effetti che la dottrina ha ripetutamente ritenuto criticabili⁶². Ma, pur rimanendo valida la lettura di un quadro costituzio-

⁶¹ Il debito di questa lettura autenticamente democratica è ancora una volta verso P. DE IOANNA, *Costituzione fiscale e democrazia rappresentativa: un cambio di paradigma*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2015, p. 85.

Il nesso tra forma di governo e bilancio è poi autorevolmente al centro delle riflessioni di M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva, 58° Convegno di studi amministrativi *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, pp. 1 ss.

Cfr. anche il contributo di N. LUPO, *Costituzione e bilancio*, Roma, 2007; G. RIVOSECCHI, *L’indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, 2007; L. LUPO, G. RIVOSECCHI, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del parlamento*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2016, pp. 33 ss.

⁶² Si richiamano i molteplici saggi di P. IOANNA richiamati nelle note che precedono, a cui si aggiungono G. M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Costituzione e pareggio di bilancio*, Il Filangieri,

nale che è tenuto a leggersi – tra molte critiche – nel rispetto di vincoli etero-posti, la nuova visuale delle decisioni di finanza pubblica – siano esse dei legislatori regionali o di quello statale – come massima espressione di responsabilità politica apre una prospettiva interessante e più coerente con i valori costituzionali: a ciò del resto va collegata un'altra decisione della Corte costituzionale, la sent. n. 10/2016, che qualificando una volta per tutta la legge di bilancio come legge sostanziale, permette di collegare decisione di bilancio e diritti⁶³, e permette di conseguenza di chiamare gli organi a cui spetta la decisione di bilancio alle proprie responsabilità⁶⁴.

Se questo, astrattamente ed a logica, si prospetta il quadro interpretativo più ragionevole, e che dovrebbe spingere autonomie e organismi di controllo a interazioni dialoganti e collaborative, è evidente che l'accoglimento del medesimo non può fondarsi su un approccio di natura fideistica, confidando quasi in un effetto taumaturgico dei controlli: occorre piuttosto avere consapevolezza di alcune possibili riserve⁶⁵.

Ci si può infatti domandare se vi sia tra le autonomie la percezione che le dinamiche finanziarie incidono così grandemente sulla rappresentanza politica territoriale: se così è, ci si può ulteriormente porre il

Quaderno 2011, pp. 123 ss.; F. BILANCIA, *Spending Review e pareggio di bilancio: cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, n. 1/2014, pp. 45 ss.; F. BILANCIA, *Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, pp. 5 ss.; M. SALERNO, *Le mitologie dell'autonomia tra equilibri di bilancio e principio di responsabilità degli enti territoriali*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2014, p. 82; C. BERGONZINI, S. BORELLI, A. GUAZZAROTTI, *La legge dei numeri. Governance economica europea e marginalizzazione dei diritti*, Jovene, Napoli, 2016; L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; A. SAITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, in *Rivista Aic*, n. 4/2017, pp. 1 ss.

⁶³ La portata di questa decisione è stata segnalata da M. LUCIANI, *La riforma dell'art. 81 della Costituzione*, in *L'evoluzione della contabilità pubblica al servizio della collettività*, Atti della giornata di studio in memoria di Salvatore Buscema, Roma, 2016, pp. 15 ss. Cfr. anche M. LAZE, *La natura giuridica della legge di bilancio*, in *Rivista Aic*, n. 2/2019, pp. 1 ss.

⁶⁴ Si afferma infatti in tale decisione, cfr. Corte cost. n. 10/2016, p.to 6.1 *Considerato in diritto*, che le fonti di finanziamento a cui attingere per soddisfare i bisogni della collettività di riferimento devono essere adeguate in un quadro organico e complessivo: con il rischio di violare il principio dell'eguaglianza sostanziale a causa dell'evidente pregiudizio al godimento dei diritti conseguente al mancato finanziamento dei relativi servizi.

⁶⁵ Il problema della responsabilità politica a livello di autonomie è toccato ancora da A. SAITTA, *Fiscal Compact tra Costituzione, Trattati e politica*, cit., p. 3.

quesito se le amministrazioni del territorio riusciranno a sfruttare le potenzialità virtuose del rapporto con le sezioni regionali di controllo.

Sul lato dei controlli, vi è poi da chiedersi se al momento l'attività di controllo sia effettivamente capace di far emergere le responsabilità politiche, per i modi e le forme in cui sono esercitati⁶⁶.

Ma ancora, ci si può interrogare se i controlli che analizzano le gestioni pubbliche secondo criteri di «legalità» e «regolarità», riescono a valutarle anche sotto altri profili; quelli dell'efficienza, l'economicità e l'efficacia degli interventi realizzati⁶⁷.

Si tratta di interrogativi a cui non è possibile fornire risposte definitive: ma il dubbio che i criteri di legalità-regolarità non esauriscano i parametri del controllo sui risultati delle gestioni pubbliche è smentito dalle tante pronunce che si sono richiamate – dalle decisioni del 2013 e 2014, fino alle ultime – nelle quali ricorre sempre il collegamento dei controlli introdotti dal d. l. n. 174/2012 all'art. 97 Cost. e al principio del buon andamento: l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa rimangono parametri irrinunciabili e le verifiche sulla programmazione e sugli esiti della spesa degli enti diventano scrutini idonei ad evidenziare scostamenti da questi. Anzi, ben più di analisi compiute dalle scienze economiche ed econometriche sembrano poter generare benefici – in termini di controllo democratico degli impegni assunti dagli amministratori – flussi di informazione sincera sulle effettive realizzazioni delle amministrazioni territoriali, che provengono appunto dalle verifiche affidate alle sezioni regionali della Corte dei conti sull'effettivo utilizzo delle risorse. La trasparenza dell'informazione sui risultati realizzati e sui costi che questi hanno comportato diventano presupposto di controllo democratico, che può dimostrarsi più efficace di sistemi interni di misurazione, se poi questi – per quanto affinati – non sono conoscibili agli elettori/amministrati.

⁶⁶ Tali i rilievi svolti nel saggio di E. D'ALTERIO, *La funzione di controllo e l'equilibrio tra i poteri pubblici: «dove nascono i problemi»*, cit., p. 703.

⁶⁷ Tale la posizione sostenuta da G. D'AURIA, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti*, cit., pp. 711 ss., il quale constata come i controlli sui risultati complessivi della gestione – i controlli collaborativi – abbiano subito un arretramento, con effetti non sempre benefici e auspicabili sulle autonomie.

10. Conclusioni: le prospettive dei controlli in un contesto di autonomia finanziaria incompiuta

Sembra necessario concludere con un'osservazione che vuole portare l'attenzione al dato che non cessa di rappresentare la criticità di contesto che sta sullo sfondo di questa situazione di difficile coabitazione tra autonomie territoriali e organi di controllo. Si tratta della circostanza dell'incompiutezza dell'autonomia finanziaria, ovvero del divario tra il livello elevato di autonomia di spesa e la ancora poco effettiva autonomia di entrata riconosciuta agli enti territoriali⁶⁸. La portata dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sul piano della potestà impositiva era sembrata destinata a promettenti prospettive all'indomani della riforma del Titolo V Cost., ma si è ben presto affermata invece la consapevolezza che gli spazi per l'autonomia di prelievo sarebbero stati irrisori. Fin dalla sent. n. 37/2004 si è determinata una lettura dell'autonomia finanziaria delle Regioni collegata ad un sistema «misto», nel quale le entrate regionali sono apparse costituite prevalentemente dai tributi derivati e dalle compartecipazioni, mentre ai tributi autonomi è stato riservato uno spazio minore, residuale, posto che veramente pochi risultano quei presupposti non ancora tassati dallo Stato e pertanto nella disposizione delle Regioni.

In più le recenti sentt. n. 18/2019 e 4/2020 hanno evidenziato ulteriori distorsioni dell'autonomia contabile e finanziaria degli enti territoriali, paradossalmente legittimate da una legislazione statale che permette agli enti di ripianare i propri dissesti in archi temporali esageratamente lunghi – come nel caso delle norme al centro della sent. n. 18/2019 – o di utilizzare entrate puramente nominali per la gestione corrente, come ammesso dalle disposizioni annullate dalla sent. n. 4/2020. Il governo delle risorse delle amministrazioni locali appare spinto dallo Stato verso scappatoie contabili che non rafforzano certo l'autonomia e compromettono gli equilibri di bilancio.

A fronte di questo assetto dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie, per effetto del quale alle Regioni ed agli enti locali sono riconducibili decisioni di spesa, che vengono finanziate da quote dei tributi erariali e da tributi propri derivati, e dunque complessivamente da

⁶⁸ Cfr. ancora D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, cit.; O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, cit.

fonti statali, è evidente che sul piano del circuito rappresentanza/responsabilità politica si ha un fenomeno di deresponsabilizzazione che può ripercuotersi con pesanti effetti sulla programmazione della spesa, sulle operazioni contabili e sulla tensione verso risultati di gestione di efficienza e di qualità.

Il nodo di un'autonomia finanziaria ancora insoddisfacente pare suscettibile di spiegare la necessità di un apparato di controlli esterni che sembrava destinato a stemperarsi e che invece è tornato particolarmente incisivo: e che appare difficilmente superabile fintantoché non vi siano meccanismi efficaci per vagliare la responsabilità degli amministratori, come è giusto che avvenga in sistemi democratici nei quali il principio di eguaglianza impone che il sistema di finanza pubblica sia uniformemente orientato a garantire il soddisfacimento dei diritti.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)