



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

28 OTTOBRE 2022

Autonomie e controlli della Corte dei
conti nel quadro dei principi
costituzionali e dei vincoli
sovrnazionali in materia economico-
finanziaria

di Elisa Cavasino

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo



Autonomie e controlli della Corte dei conti nel quadro dei principi costituzionali e dei vincoli sovranzionali in materia economico- finanziaria*

di Elisa Cavasino

Professoressa associata di Diritto costituzionale
Università degli studi di Palermo

Abstract [It]: Una riflessione dei controlli sulle autonomie territoriali intestati alla Corte dei conti non può prescindere dal loro inquadramento costituzionale. L'A. prospetta una ricostruzione del controllo come espressione di una funzione neutra e imparziale che deve riposare su precisi parametri costituzionali che ne legittimano l'adozione e di cui va resa una stretta interpretazione: il controllo sulle Autonomie territoriali deve così essere necessariamente una attività tale da avvicinarla a quella giurisdizionale piuttosto che amministrativa. È in tale chiave che deve essere inteso il rapporto fra ausiliarità di cui all'art. 100 Cost. e controlli sui bilanci ed i rendiconti. L'evoluzione del quadro costituzionale, dovuta anche al processo d'integrazione europea in materia economica e finanziaria non smentisce tale assunto, anzi, lo avvalorata. L'A. si sofferma quindi sulle parifiche, sui controlli sui bilanci degli Enti territoriali e sul rilievo strategico che essi hanno assunto per la garanzia del rispetto del principio euro-costituzionale dell'equilibrio di bilancio, proprio data la loro natura paragiurisdizionale che ha consentito alla Corte dei conti di contribuire ad attivare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione in modo da assicurare che il piano della legalità finanziaria non collida con quello dell'effettiva garanzia dei principi costituzionali di struttura sul sistema di rapporti fra Stato, Unione europea, autonomie territoriali e diritti costituzionali. Lo scritto si sofferma anche, in chiave critica, sugli interventi normativi adottati per effetto dell'emergenza economico-finanziaria originata dalla pandemia da Covid-19 e nel contesto della *governance* del Piano nazionale di ripresa e di resilienza che hanno valorizzato il "controllo concomitante" e depotenziato i controlli di legittimità-regolarità.

Title: Territorial Autonomy, judicial review and audit of the Court of Auditors within the framework of economic and fiscal Constitutional principles and EU rules

Abstract [En]: Any legal analysis on the powers of the Italian Court of Auditors to review public budgets of Regions and Local Autonomies needs to be developed first of all founding and framing those powers within punctual Constitutional provisions. This is a pre-condition to grant effective protection to territorial autonomy and to fiscal constitutional principles. The A. shows the reasons why the Auxiliary Function of the Court of Auditors within art. 100 Cost., with particular regard to the exercise of budgetary powers of local authorities, must be shaped in a way closer to judicial review than to fiscal audit. The constitutional reforms of 2001 and 2012 and the EU integration process in economic and fiscal matter do not change this assumption but reinforce it. This is particularly clear with regard to the judicial review of regional and local budget because the characteristic "judicial" nature of those powers helped in strengthen the effectiveness of constitutional principles and EU norms. This has been possible only because the judicial nature of the powers of the Court of Auditors placed this body in a direct dialogue with the Constitutional Court. This can help to consolidate a constitutionally oriented interpretation of EU Fiscal rules and Principles. The judicial nature of the Court of Auditors' review of local and regional budgets has also contributed to frame the Constitutional Fiscal Principles introduced with l. cost. 1/2012 within the perimeter of the Supreme Principles of the Italian Constitution, among which there are effective guarantee for local and regional autonomy and effective protection of constitutional rights. The A. consider also that recent legislation adopted to face economic and financial crisis due to the Pandemic and to implement the Recovery and

* Articolo sottoposto a referaggio.

Resilience Facility needs to be re-thought because it seems to shape the powers of the Court of Auditors in an administrative facet (see the norms on the so called “simultaneous audit” on the implementation of the National Plan of Recovery and Resilience) and to downsize judicial review on local and regional budget.

Parole chiave: Corte dei conti, Autonomie territoriali, Controlli sui bilanci (Natura), Ausiliarietà, Garanzie costituzionali, diritti costituzionali, Integrazione europea, Finanza pubblica, Next Generation EU, Dispositivo sulla ripresa e la resilienza (Recovery Fund), Piano Nazionale di Ripresa e resilienza PNRR

Keywords: Court of Auditors, Territorial Autonomy, Budgetary review (Nature), Auxiliary function, Constitutional Guarantess, Constitutional Rights, EU integration process, Public Budget, Next generation EU, Recovery and Resilience Facility (RRF), NPRR

Sommario: **1.** Alcune premesse per l'inquadramento dei controlli della Corte dei conti sulle Autonomie territoriali. **2.** Le difficili relazioni fra vincoli di bilancio euro-nazionale, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. **3.** Una soluzione parziale? Controlli sui bilanci, parifiche e l'attivazione del sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione. **4.** L'ausiliarietà della Corte dei conti oltre i rapporti fra organi: forma e sostanza delle funzioni paragiurisdizionali della Corte dei conti. **5.** La frontiera dell'ausiliarietà: spese costituzionalmente necessarie e proporzione fra risorse e funzioni. **6.** L'attuazione del PNRR e le linee di tendenza della riforma dei controlli: lo sviluppo della funzione consultiva ed il controllo concomitante: una soluzione corretta?

1. Alcune premesse per l'inquadramento dei controlli della Corte dei conti sulle Autonomie territoriali

Ogni riflessione sull'evoluzione della disciplina dei controlli della Corte dei conti nel sistema dei rapporti fra Stato ed Enti territoriali dovrebbe muovere, innanzitutto, dall'assunto che i controlli intestati alla Corte dei conti incidono, da un lato, sul sistema delle garanzie della legalità finanziaria e, dall'altro sull'effettività del principio costituzionale del buon andamento.

Questo perché essi devono necessariamente poggiare su una specifica copertura costituzionale laddove si rivolgono agli atti o all'attività degli Enti territoriali.

Com'è noto ciò è necessario per assicurare che l'esercizio della funzione di controllo rispetto agli Enti territoriali superiori, effettivamente, il modello, pre-costituzionale dell'autarchia, in cui il controllo era co-amministrazione, e consenta, invece, di realizzare quello costituzionale, in cui il controllo deve essere compatibile con la garanzia dell'autonomia territoriale (art. 5 Cost.).

Più precisamente, in un ordinamento in cui il principio autonomista è principio costituzionale di carattere supremo, il sistema dei controlli sulle Autonomie deve essere espressione di «una funzione neutra e imparziale»¹ e la disciplina sub-costituzionale dei controlli deve riposare su precisi parametri costituzionali che ne legittimano l'adozione e di cui va resa una stretta interpretazione².

Seguendo l'insegnamento di un'Autorevole dottrina, soltanto in tal modo i controlli su Regioni ed Enti locali possono rispettare la posizione costituzionale delle Autonomie: la funzione di controllo deve così

¹ F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Dir. economia*, 1991, 287, spec., 289. A.M. SANDULLI *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, in AA. VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, 27 ss.;

² A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 577, spec. 580.

essere necessariamente essere neutra, «assolutamente obiettiva, tale da avvicinarla, piuttosto, ad una attività giurisdizionale che ad una attività, comunque qualificata, di carattere amministrativo. E ciò perché, per concludere, si è in presenza di una funzione oggettivata, che discende da un rapporto tra poteri, anziché da un rapporto fra soggetti»³.

È in tale prospettiva che si può ritenere che l'art. 100 Cost., che continua ad operare in un modello di autonomia finanziaria ancora prevalentemente incentrato sulla finanza derivata, consenta di proiettare la funzione ausiliaria della Corte dei conti ed i controlli ad essa intestati sugli Enti territoriali⁴. In questo contesto, in particolare, il controllo di legittimità-regolarità finanziaria rimane un istituto necessario in presenza della funzione del governo dei flussi finanziari dal centro alla periferia⁵. Ciò non vuol dire che la Corte dei conti e la sua funzione ausiliaria, disegnata nell'ambito dell'art. 100 Cost., si trasformino nella *longa manus* dello Stato sulle Autonomie.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte costituzionale appare consolidarsi nel tempo, sia osservando come ha interpretato i parametri costituzionali entro i quali trovano copertura i controlli della Corte dei conti⁶ e le loro modifiche⁷; sia l'impostazione dello scrutinio di questioni di legittimità costituzionale che hanno avuto ad oggetto le fonti sub-costituzionali di disciplina degli stessi controlli⁸.

L'evoluzione del quadro dei parametri costituzionali sui quali poggia la legittimità costituzionale delle fonti di disciplina dei controlli sugli Enti e sulla base dei quali va ricostruita la natura ed il tipo di controllo che la Corte dei conti può svolgere sugli stessi, dovuta al processo d'integrazione sovranazionale in materia economico-finanziaria⁹, ha condotto negli anni più recenti ad accrescere il livello di garanzie della legalità della spesa e di giustiziabilità della Costituzione finanziaria¹⁰, ed, al contempo, ha accresciuto le garanzie di effettività del principio democratico, valorizzando la natura del bilancio come bene pubblico,

³ F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove*, cit., 290.

⁴ G. CORSO, *I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, in AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995, 145 ss., spec. 153 ss.

⁵ M. VARI, *Intervento in AA.VV., Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995, 173, spec. 174.

⁶ Artt. 97 c. 1° Cost. e art. 119 Cost., da un lato, e artt. 117 cc. 2 e 3° 119 c. ultimo Cost.; 23, 53, 81 Cost. interpretati sistematicamente alla luce degli artt. 1, 5, 81 e 100 Cost..

⁷ Leggi costituzionali nn. 3 del 2001 ed 1 del 2012.

⁸ Cfr. in particolare Corte cost. nn. 29 del 1995 e 470 del 1997 prima delle ll. cost. nn. 3 del 2001 ed 1 del 2012 a seguito della importante riforma dei controlli di cui alla l. n. 20 del 1994 e, successivamente, Corte cost. nn. 39 e 40 del 2012 a seguito della riforma di cui al d.l. n. 174 del 2012. Sul tema si veda G. RIVOSCECHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, capitolo XIII.

⁹ Seguito in particolare alla crisi economica globale del 2008 che per l'ordinamento costituzionale italiano ha condotto all'approvazione della l. cost. n. 1 del 2012 e della l. n. 243 del 2012, il cui art. 20 e gli artt. 9 e 13 costituiscono oggi i riferimenti sui quali ricostruire il quadro normativo sui controlli (ed alla luce dei quali va dunque interpretato sia il d.l. n. 172 del 2012, sia la disciplina che è seguita relativa non solo ai controlli di legittimità-regolarità ma anche ad altri tipi di controlli).

¹⁰ Attraverso l'apertura del canale di accesso in via incidentale, su cui Corte cost. n. 18 del 2019.

il principio di trasparenza delle decisioni finanziarie e la responsabilità di mandato nell'uso delle risorse pubbliche¹¹.

È in questo contesto che bisogna osservare come il tipo e i parametri dei controlli evolvono nel quadro della decisione di spesa euro-nazionale.

Innanzitutto bisogna muovere dalla considerazione che il polimorfismo dei controlli è un tratto caratterizzante della legislazione repubblicana¹². In dottrina, sulla base di tale peculiarità del dato normativo, è emerso ed ha trovato grande eco un orientamento che ritiene sia da superare il modello costituzionale dell'ausiliarità di cui all'art. 100 Cost. sul quale poggia l'intero impianto dei controlli di legittimità-regolarità e, dunque, sarebbe necessario, per restituire spazi alle Autonomie, atrofizzare tale tipologia di controlli e valorizzare i controlli di gestione nel quadro di una riforma dell'amministrazione che la orienti al risultato, rinvenendo nell'art. 97 Cost. il parametro sul quale edificare il sistema dei controlli e le forme del loro esercizio¹³. È da notare che seguendo questa impostazione si giunge a realizzare una inevitabile commistione fra parametri giuridici del controllo e parametri mutuati dalle scienze economiche ed aziendalistiche.

Se in dottrina è stata prospettata questa evoluzione dei controlli, sulla scia delle riforme degli anni '90 dello scorso secolo ed in particolare della entrata in vigore della l. n. 20 del 1994, è da rilevare che la giurisprudenza costituzionale, invece, data la perdurante vigenza dell'art. 100 Cost. ha definito la cornice entro la quale ricostruire i limiti e i caratteri dei controlli sugli Enti locali individuando due direttrici lungo le quali il Legislatore può definire i tratti della funzione controllo: una prima è relativa ai controlli di legittimità-regolarità ed un'altra riguarda invece i controlli di efficacia ed efficienza della spesa.

Mentre i controlli di legittimità-regolarità devono presentare una struttura ed una funzione tutta orientata alla garanzia della legalità finanziaria e sono ricollegati all'art. 100 Cost., in un quadro in cui l'ausiliarità non è più rapporto fra organi ma fra poteri ed in cui, di conseguenza, il controllo deve essere rispettoso della posizione costituzionale delle Autonomie¹⁴; i controlli di gestione, invece, e tutti quelli modellati sull'archetipo dell'art. 3 c. 4 l. n. 20 del 1994 sono ritenuti espressione della discrezionalità del Legislatore e devono muoversi entro il perimetro costituzionale del principio del buon andamento (art. 97 Cost.)¹⁵.

¹¹ Corte cost. nn. 184 del 2016 e 4 del 2020. A. CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018.

¹² G. BERTI, *I controlli dell'amministrazione regionale*, in AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995; Corte cost. n. 39 del 2014.

¹³ Giungendo sino ad una riforma dell'art. 100 Cost.. Cfr. S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995, 21 ss., ultima pagina. Si veda Corte cost. n. 181 del 1999 per cogliere le implicazioni sul parametro e gli effetti di questo tipo di controlli e Corte cost. n. 267 del 2006 per la compatibilità di questo tipo di controlli con il titolo V (coordinamento finanza pubblica).

¹⁴ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, cit., 1979; F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove*, cit.; 1991; G. CORSO, *I controlli sull'attività e sulla spesa*, cit.; Corte cost. nn. 39 e 40 del 2012.

¹⁵ Corte. cost. nn. 29 del 1995 e 470 del 1997.

Ciò significa che il primo tipo di controlli sembra costituire il nucleo duro della funzione di controllo, mentre i controlli sull'attività amministrativa orientati principalmente alla garanzia del buon andamento costituiscono un'area della funzione di controllo non direttamente collegata all'esercizio della funzione ausiliaria costituzionalmente spettante alla Corte dei conti. Nell'ambito di questo tipo di controlli rientrano i controlli di gestione ed il controllo concomitante di cui all'art. 2 l. n. 11 del 2009 che è seguito anche all'introduzione di controlli fondati sull'art. 7 c. 7 l. n. 131 del 2003.

Rispetto al nucleo duro dei controlli, quelli rivolti alla garanzia della legalità finanziaria¹⁶, nell'ultimo decennio e sino alla crisi pandemica, nel contesto di politiche di spesa improntate all'*austerità* ne risulta evidente il rafforzamento. Alcuni di questi, quelli disciplinati dal d.lgs. n. 267 del 2000 sono stati qualificati come controlli di legittimità-regolarità, di natura esterna, obiettiva, neutrale e di carattere dinamico, orientati anche alla garanzia dell'equilibrio di bilancio, principio costituzionale che, per effetto del processo di integrazione europea, assume la caratteristica di dover integrare il diritto del bilancio proprio dell'ordinamento costituzionale con quello sovranazionale. Rispetto a questo tipo di controlli, la Corte dei conti, secondo la Corte costituzionale svolge una funzione dai tratti para-giurisdizionali che la abilita a rimettere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ai sensi dell'art. 23 l. n. 87 del 1953.

Rispetto ad altri tipi di controlli, orientati ad assicurare la sana gestione finanziaria, invece, rilevatane la natura di controllo "collaborativo", non è stato possibile assimilare l'attività svolta dalla Corte dei conti all'esercizio della giurisdizione¹⁷.

Ora, l'associazione fra accentramento del governo della spesa sullo Stato; austerità finanziaria e rafforzamento dei controlli di legittimità-regolarità, ha generato la diffusa convinzione che la compressione dell'autonomia di spesa degli Enti territoriali sia imputabile anche agli effetti del nucleo duro dei controlli fondati sull'art. 100 Cost., quelli di legittimità-regolarità, che, dunque, sarebbe di difficile compatibilità con il principio autonomista¹⁸.

A tal riguardo, però, la giurisprudenza costituzionale ci mostra che non è tale associazione a determinare gli effetti lesivi dell'autonomia finanziaria regionale e locale e che, piuttosto, le lesioni all'autonomia non derivano dalla struttura dei controlli intestati dalla Corte dei conti, in particolare da quelli di legittimità-regolarità, ma sono l'effetto di artifici normativi in materia di contabilità e bilancio regionale e locale

¹⁶ In particolare i controlli disciplinati dagli art. 1, commi 166 e ss. l. n. 266 del 2005; artt. 143 e ss. d.lgs. n. 267 del 2000; art. 6 d.lgs. n. 149 del 2011.

¹⁷ Ci si riferisce ai controlli volti ad assicurare il rispetto del patto di stabilità interno (l. n. 266 del 2005). Cfr. Corte cost. n. 37 del 2011 e giurisprudenza ivi citata.

¹⁸ Così, F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa resta dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 45 ss.; C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 515.

operati o dal legislatore statale a danno di Regioni e Enti territoriali, o del legislatore regionale, a danno di Province e Comuni¹⁹.

Le recenti tendenze della legislazione “anticrisi” di risposta alla pandemia ed alle sue ricadute recessive della crescita economica e, dunque, sulla stabilità finanziaria, mostrano che le risposte normative emergenziali mirano ad incidere sui parametri legislativi del controllo di legittimità-regolarità per attenuarne i vincoli normativi che più direttamente assicurano il buon funzionamento della responsabilità politica ed amministrativa per l’azione di governo delle finanze pubbliche ed a valorizzare i controlli modellati sull’archetipo dell’art. 3 l. n. 20 del 1994. A questo tipo di soluzioni, il legislatore unisce interventi “tamponi” per fronteggiare la crisi della finanza regionale e locale, particolarmente evidente nelle Regioni meridionali²⁰. In riferimento poi all’avvio del PNRR ed alla legislazione del 2021, riemerge anche una linea di politica del diritto che mira ad orientare le funzioni di controllo della Corte dei conti sul modello dell’autorità amministrativa consulente dell’amministrazione²¹, valorizzando i controlli di gestione, collaborativi e concomitanti, mantenendo comunque fermo il *trend* legislativo emerso nel 2020 volto a depotenziare i controlli di legittimità-regolarità²².

Tuttavia, emerge nella giurisprudenza della Corte dei conti un’interpretazione della disciplina interna sui controlli volti ad assicurare l’attuazione PNRR che, condivisibilmente, ritiene che essa non sostituisca ma si sovrapponga al sistema dei controlli pre-pandemia, aggiungendosi ed intrecciandosi con esso²³.

Questo tipo di impostazione appare essere corretta, non soltanto considerando la natura *sperimentale* del dispositivo *per la ripresa e la resilienza* e le stesse previsioni del reg. UE 2021/241 (in particolare dell’art. 22 reg. UE 2021/241), ma, soprattutto, che il sistema dei controlli non può prescindere dalla presenza dei controlli di legittimità-regolarità sugli atti di natura finanziaria delle Autonomie almeno per due ragioni: la prima è che si tratta di un tipo di controlli di fondamentale importanza per il funzionamento del sistema delle garanzie costituzionali – come si è visto a seguito dell’apertura e del consolidamento dell’accesso al giudizio in via incidentale alla Corte dei conti nell’esercizio delle funzioni di controllo e nello svolgimento

¹⁹ Si vedano ad esempio Corte cost. nn. 4 e 115 del 2020; 18 del 2019; 181 del 2015; 188 del 2014; 266 e 138 del 2013; 309 del 2012; 10 del 2016; 235, 247, 272 del 2017; 105 del 2019; 10 del 2016; 83 del 2019. Cfr. 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* 3/2018.

²⁰ Ad esempio si vedano le misure adottate con norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano d.lgs. n. 8 del 2021. In dottrina, per un quadro degli interventi d’emergenza si vedano G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8/2021 e tema G. RIVOSACCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan': quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, 20/2021.

²¹ S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi*, cit., ultima pagina.

²² Cfr. G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8/2021.

²³ Si veda l’impostazione di Corte dei conti del. n. SCCLEG/1/2022/PREV.

dei giudizi di parificazione²⁴; la seconda è legata al nuovo regime di condizionalità di bilancio relative alla spesa di cui al reg. UE 2020/2092 sullo stato di diritto²⁵.

In conclusione, la necessità di assicurare effettiva tutela al principio autonomista ed alla legalità finanziaria spinge a non demolire l'impianto di forme di controllo neutrali, obiettive, para-giurisdizionali²⁶ affidate alla Corte dei conti che possono così assicurare la tutela del bilancio come bene pubblico e della legalità finanziaria²⁷.

Questo tipo di controlli esterni ed imparziali²⁸, di natura para-giurisdizionale, è quello che ha assicurato, non essendo statico, ma dinamico ed informato a parametri di stretta legalità, la salvaguardia del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, assicurando, al contempo, che non venissero arrecati gravi ed irreparabili pregiudizi al principio costituzionale di cui all'art. 81 Cost. e che fosse garantita la giustiziabilità dei vincoli di bilancio euro-costituzionali²⁹ in chiave costituzionalmente orientata³⁰. Tali caratteristiche dei controlli di legittimità-regolarità ed in particolare quest'ultima dovrebbero essere considerate come un limite alla possibilità di ridefinire il regime di tali controlli in modo da privarli del loro effetto utile, ossia di garanzia del primato del diritto UE di coordinamento delle politiche economiche e finanziarie.

²⁴ Cfr. almeno C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1/2020; G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Dir. pubbl.*, 2017, 357 ss.; M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *Federalismi.it*, 34/2020

²⁵ Su cui si vedano, in chiave critica, E. CASTORINA, *Stato di diritto e 'condizionalità economica'*, in *Federalismi.it*, 29/2020 e F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico. La grande illusione*, Padova, 2021). CGUE Plenaria sent. 26.2.2022 causa C-156/21 Ungheria/Parlamento e Consiglio e CGUE Plenaria sent. 26.2.2022 C-157/21 Repubblica di Polonia/Parlamento e Consiglio che hanno respinto i ricorsi volti a far dichiarare l'invalidità del suddetto regime di condizionalità in quanto incompatibile con l'art. 7 TUE. Sul punto si veda C. BUZZACCHI, *Le condizionalità finanziarie a salvaguardia dello Stato di diritto o il rule of law a protezione del bilancio?*, in *Dirittoeconomi.it* (Bilancio, comunità, persona), 4 aprile 2022. Per un inquadramento generale dell'evoluzione della governance economica europea, di Next Generation EU e del dispositivo sulla ripresa e la resilienza F. BILANCIA, *Le trasformazioni nei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 165. Sulle condizionalità finanziarie dello stato di diritto ed il nuovo quadro finanziario pluriennale (*Multiannual Financial Framework*, di cui al reg. UE 2020/2093) e la necessità di una riforma nel senso dell'autonomia fiscale T. PADOA SCHIOPPA, *Risorse proprie dell'Unione europea e fiscalità europea*, in AA.VV., *Il costituzionalismo multilivello nel terzo millennio. Scritti in onore di Paola Bilancia* pubblicato in *Federalismi.it*, 2 febbraio 2022. Con specifico riferimento ai riflessi delle condizionalità sullo stato di diritto in riferimento alle funzioni di controllo e parificazione della Corte dei conti F. SUCAMELI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana*, Napoli, 2022, cap. V.

²⁶ Corte cost. n. 89 del 2017

²⁷ Corte cost. n. 18 del 2019 e 228 del 2017

²⁸ Corte cost. nn. 179 del 2007, 18 del 2019, 39 del 2014.

²⁹ La Corte costituzionale ha ripetutamente affermato che il loro fondamento riposa anche sull'art. 117 c. 1° Cost. Corte cost. n. 228 del 2017. Inoltre, essi si agganciano anche all'art. 20 l. n. 243 del 2012.

³⁰ C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti*, cit.; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica*, cit.; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1.

2. Le difficili relazioni fra vincoli di bilancio euro-nazionale, autonomia finanziaria degli enti territoriali e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali

Uno degli aspetti più critici dell'esperienza costituzionale italiana attiene all'effettività delle norme costituzionali relative alle autonomie territoriali, sia sul versante dell'autonomia normativa che su quelli dell'autonomia amministrativa e finanziaria e alla difficoltà, per il legislatore di dare attuazione ai principi costituzionali sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, specialmente nella parte relativa alla loro dimensione finanziaria³¹.

In particolare, la disciplina costituzionale relativa all'autonomia finanziaria, definita la pietra angolare del modello di relazioni fra Enti territoriali che compongono la Repubblica³², è stata di fatto congelata dapprima a causa della mancata attuazione del titolo V parte II della Costituzione³³, e, successivamente alla l. cost. n. 3 del 2001, a causa delle “forme” di adattamento dell'ordinamento italiano ai vincoli europei di bilancio prescelte dal legislatore statale.

Il rafforzamento dei vincoli europei di bilancio a seguito della crisi finanziaria globale del 2008, poi divenuta crisi dei debiti sovrani in Europa, è stato il contesto nel quale è stata definita la revisione costituzionale degli articoli 81, 97, 117, 119 Cost. ad opera della l. cost. n. 1 del 2012³⁴.

La riforma costituzionale dei parametri finanziari sembrava aver determinato un gravissimo *vulnus* costituzionale per le garanzie del pluralismo istituzionale paritario prefigurato dall'art 114 Cost. e dei diritti sociali, per effetto dell'irrigidimento dei vincoli costituzionali di spesa di cui al nuovo testo degli articoli 97 c. 1° e 119 Cost. come attuati dalla l. n. 234 del 2012 – la cosiddetta “legge rinforzata” di cui all'art. 81 c. 6° Cost.³⁵.

³¹ Esempio paradigmatico ne sono le dinamiche seguite nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale fra Stato e Regioni sia sui piani di rientro dal *deficit sanitario*, sia sui rapporti finanziari relativi al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sempre in materia di tutela della salute. Per una panoramica Camera dei Deputati, Servizio Studi XVIII Leg. *La spending review sanitaria*, 30 giugno 2020. Si vedano, almeno, Corte cost. nn. 123 del 2011 sui piani di rientro; Corte cost. n. 62 del 2020 sui rapporti finanziari fra Regioni speciali (già sottoposte a piani di rientro) e rapporti finanziari con lo Stato; Corte cost. nn. 197 del 2019 e 220 del 2021 sulla mancata attuazione della l. n. 42 del 2009 rispetto al dimensionamento del costo dei LEP; Corte cost. n. 132 del 2021 sul perimetro sanitario relativo ai LEP in materia sanitaria (LEA) di cui all'art. 20 d.lgs. n. 118 del 2011 ed il limite per le competenze legislative regionali. Si veda la ricostruzione del problema prospettata da G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia. Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC “La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale” - Firenze, 16-17 novembre 2018*, in *Rivista AIC* 3/2019.

³² C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, 906.

³³ L. PALADIN, *Diritto regionale*, VII ed., Padova, 2000, 31

³⁴ Sull'evoluzione della disciplina sui vincoli UE di bilancio, di recente G. DELLA CANANEA, *L'Unione europea, oltre la stabilizzazione dei conti pubblici*, in *Dir. pubbl.*, 2020, 165. Si vedano R. BIN, P. CARETTI, G. PITRUZZELLA, *Profili costituzionali dell'Unione europea*, Bologna, 2015. Con riferimento al contesto nel quale è stata delineata la revisione costituzionale del 2012 ed agli effetti sulla struttura politico-istituzionale fondamentale dello Stato A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, 4/2013

³⁵ I. CIOLLI, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012.

Il nuovo quadro costituzionale avrebbe consentito alla disciplina UE sull'Obiettivo di Medio Termine (considerato da parte della dottrina una vera e propria regola numerica di bilancio: una *balanced budget rule*) di produrre una torsione della forma di stato, mettendo in crisi il modello di garanzia dei diritti sociali costruito nella II metà del Novecento in Italia³⁶. In particolare, i nuovi parametri costituzionali avrebbero agevolmente consentito un *governo dal centro* della finanza pubblica, recuperando considerevoli margini di manovra fiscale per lo Stato e riducendo quelli di Regioni ed enti locali³⁷.

Per spiegare la crisi di effettività della Costituzione dei diritti sociali e delle autonomie che prevedibilmente sarebbe seguita, tuttavia, è stato determinante l'elevatissimo tasso di *politicità* della decisione di bilancio euro-nazionale che – storicamente – ha reso difficile configurare e *praticare* forme e tecniche di controllo di costituzionalità sugli atti di natura finanziaria.

È in questo contesto veniva definito il *modello* di attuazione costituzionale della riforma del 2012: la legge rinforzata l. n. 243 del 2012 ed i successivi interventi di modifica intervenuti nel 2016, hanno veicolato, in effetti, una visione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio che lo avvicina più alle regole numeriche di bilancio predicate dalla dottrina economica della *Public Choice* di Buchanan³⁸ ed hanno determinato un ulteriore rafforzamento dei poteri normativi del Governo rispetto al coordinamento della finanza pubblica e alla specificazione dei vincoli finanziari rispetto alle autonomie³⁹. Ma la crisi di effettività dell'autonomia e del finanziamento delle politiche a presidio dell'eguaglianza nell'esercizio dei diritti costituzionali “che costano” è stata acuita anche dalla decennale *inerzia* del legislatore statale nel dare attuazione al principio di proporzione fra risorse e funzioni tratteggiato dall'art. 119 Cost., inerzia che non ha mai portato a definire forme e «procedure di standardizzazione della spesa e dell'entrata» e meccanismi di perequazione⁴⁰ compiuti. Così, si auspica ancor oggi che venga data attuazione della l. n. 42 del 2009 (d.lgs. n. 68/2011) nella parte in cui impone l'individuazione di costi e

³⁶ Specialmente in ragione degli effetti dell'art. 97 c. 1° Cost. Sul tema A. GUAZZAROTTI, *Crisi dell'euro e 'guerra delle razze'. Strategie di riattivazione del conflitto in Europa*, in *Rivista AIC*, 3/2015; ID., *La legge dei numeri e l'illusione Europea della fortezza ammodernata*, in *ivi*, 3/2016; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Rimini, 2016.

³⁷ F. BILANCIA, *Spending review e pareggio di bilancio. Cosa rimane dell'autonomia locale?*, in *Dir. pubbl.*, 2014, 45; per un quadro d'insieme, ancora, G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit..

³⁸ Si vedano J.M. BUCHANAN, R. WAGNER,, *Democracy in Deficit. The Political Legacy of Lord Keynes*, London, 1977, ed. it. *La democrazia in deficit. L'eredità politica di Lord Keynes*, presentazione di D. Da EMPOLI, trad. it., Roma, 1997; J.M. BUCHANAN, *Stato, mercato e libertà*, ed. it. a cura di D. Da EMPOLI, Bologna, 1989; J.M. BUCHANAN, *The balanced budget amendment: Clarifying the arguments*, in *Public Choice* 90: 117-138, 1997

³⁹ In parte poi dichiarata in alcune parti incostituzionale, nonostante la giurisprudenza della Corte costituzionale non sia sempre stata lineare rispetto alla definizione dei rapporti fra le fonti prefigurati nella legge *rinforzata* di attuazione dell'art. 81. Corte cost. nn. 88 del 2014; 235 e 252 del 2017. In chiave critica rispetto ad alcune di queste pronunce C. PINELLI, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 515

⁴⁰ Così già a commento della l. n. 142/1990 G. COLOMBINI, *Artt. 54-58 l. n. 142/90*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO, *Commentario della Costituzione, Art. 128 Supplemento legge 8 giugno 1990, n. 142; legge 25 marzo 1993, n. 81*, Bologna-Roma, 1996, 816, spec. 844. Sul processo di attuazione della riforma costituzionale del 2001 R. BIN, *Verso il «federalismo fiscale» o ritorno al 1865?*, in *Le Regioni*, 2010, 721.

fabbisogni *standard* per i livelli essenziali delle prestazioni e meccanismi perequativi⁴¹. La riduzione dei trasferimenti statali in un contesto di ridotta autonomia di entrata per gli enti territoriali e la crisi finanziaria dei primi anni '2000 hanno acuito la crisi di effettività della Costituzione delle autonomie e dei diritti⁴².

Questo scenario, come si è detto, veniva rappresentato in un quadro costituzionale in cui la giustiziabilità dei parametri della costituzione finanziaria, soprattutto in riferimento alla legislazione statale, era stata – nella storia della giustizia costituzionale italiana – difficile, per non dire quasi assente. Lo squilibrio dei rapporti fra Parlamento e Governo nella decisione finanziaria, sempre crescente, colloca sempre di più il Governo al centro del processo decisionale euro-nazionale e marginalizza i poteri di indirizzo e di controllo del Parlamento, specialmente in materia finanziaria⁴³, come è evidente anche dai conflitti costituzionali sul bilancio giunti dinanzi alla Corte costituzionale⁴⁴.

In questo quadro fortemente critico, si è aperta una vivace riflessione sulla posizione costituzionale della Corte dei conti, per effetto degli interventi di riforma del 2005 e, soprattutto, del 2012 in tema di controlli sugli enti territoriali e di introduzione del giudizio di parificazione per tutte le Regioni. La Corte dei conti vive, da un lato, la storica atrofia della tradizionale forma dell'*ausiliarità* come rapporto fra organi (Corte dei conti e Parlamento) e, dall'altro la difficoltà ad inserirsi nel sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione, nell'esercizio delle funzioni di controllo e dei giudizi di parificazione.

A ciò si aggiunga che le nuove funzioni di controllo ad essa attribuite, volte a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio euro-nazionali, per effetto dell'impostazione "dualista" definita dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 170 del 1984, sembrava avrebbero difficilmente potuto consentire alla Corte dei conti di contribuire a *colmare la distanza* fra testo costituzionale e reale dimensione delle garanzie dei diritti e delle autonomie territoriali⁴⁵.

La legislazione di riforma dei controlli, ad una prima impressione, collocava le nuove attribuzioni della Corte dei Conti *all'interno di un processo di garanzia dell'accentramento del governo della spesa*, in cui veniva collocato al centro il Governo dello Stato.

⁴¹ Sul tema diversi i moniti della giurisprudenza Costituzionale, da Corte cost. n. 169 del 2007 a Corte cost. nn. 62 del 2020 e 220 del 2021. In dottrina, si vedano le considerazioni di L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista Aic*, 4/2014

⁴² F. BILANCIA, *Crisi economica e asimmetrie territoriali nella garanzia dei diritti sociali tra mercato unico e Unione monetaria*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

⁴³ Sul tema C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Milano, 2014; P. DE IOANNA, *Parlamento e spesa pubblica*, Bologna, 1993; G. DELLA CANANEA, *Lex Fiscalis europea*, in *Quad. cost.*, 2014, 7. Sulle prassi parlamentari G. PISTORIO, *Maxiemenamento e questione di fiducia. Contributo allo studio di una prassi illegittima*, Napoli, 2018.

⁴⁴ Corte cost. ord. n. 17 del 2019.

⁴⁵ Da A. MANZELLA, *Il «vincolo europeo» sul governo dell'economia*, in *Studi in memoria di Franco Piga*, II, Milano, 1992, 1491 a G. GUARINO, *Eurosistema. Analisi e prospettive*, Milano, 2006, con divergenti punti di vista ma concordi nel ritenere ormai manifesto il primato del diritto UE su quello interno in materia finanziaria.

3. Una soluzione parziale? Controlli sui bilanci, parifiche e l'attivazione del sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione

All'indomani della revisione costituzionale del 2012 non sembrava, dunque, *giuridicamente* possibile *controllare la legittimità costituzionale* delle scelte di bilancio euro-nazionali rispetto ai parametri *normativi* di cui alla prima ed alla seconda parte della Costituzione⁴⁶.

Tuttavia, sul versante interno, il legislatore statale procedeva a riformare la disciplina delle funzioni della Corte dei conti introducendo, mediante una vera e propria stratificazione normativa una variegata tipologia di controlli intestati alla Corte dei conti, funzionalizzandoli ad assicurare la «sana gestione finanziaria e il rispetto dei vincoli comunitari» in modo così profondo da determinare «la mutazione genetica delle funzioni della Corte dei conti nell'età contemporanea»⁴⁷.

In particolare, le funzioni della Corte dei conti normate dal d.l. n. 174/2012 oltre a rafforzare i referti alle Assemblee rappresentative (Parlamento e Consigli regionali), introducevano «nuove forme di sindacato, tutte rapportate al parametro della legittimità-regolarità»⁴⁸.

Le *Disposizioni finali* della legge n. 243 del 2012, la legge rinforzata di cui all'art. 81 c. 6° Cost., all'art. 20, rubricato *Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche*, esprime chiaramente questa *mutazione* delle funzioni della Corte dei conti, che nella esperienza costituzionale italiana era stata già investita di una «*missione costituzionale*»⁴⁹ che ne trasformava la *ausiliarità* di cui all'art. 100 Cost. da rapporto fra organi dello Stato a funzione pubblica neutrale di garanzia della legalità costituzionale rispetto allo Stato-ordinamento⁵⁰.

La legge rinforzata non fa che codificare tale dato normativo, già di per se risultante dai parametri della Costituzione finanziaria (artt. 81, 97, 100, 117, 119 Cost.).

Tali parametri costituzionali, rendono i controlli di legittimità-regolarità rispetto agli Enti territoriali; alle amministrazioni pubbliche di cui agli articoli 9 e 13 l. n. 243 del 2012; agli enti a cui lo Stato contribuisce

⁴⁶ G. SCACCIA, *La giustiziabilità della regola sul pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 3/2012; O. CHESSA, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesismo e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, 2016, 45.

⁴⁷ A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti nella salvaguardia delle regole di bilancio nazionali e comunitarie*, in *Riv. Corte dei Conti*, 3-4/2015, 577, le citazioni tra virgolette sono, rispettivamente, delle pagine 582 e 583. In questo scritto si tratteggia in modo molto chiaro *come* si sia giunti alla definizione di un assetto delle funzioni della Corte dei conti in linea con i parametri costituzionali modificati nel 2001 e nel 2012, a seguito della l. n. 131 del 2003; dell'introduzione dei controlli di cui all'art. 1 cc. 166 ss. l. n. 266/2005, valorizzando anche le fondamentali pronunce rese dalla Corte costituzionale in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale (spec. Corte cost. nn. 179 del 2007 in riferimento ai controlli di cui alla l. n. 266/2005 e nn. 39 e 40 del 2014, in riferimento al d.l. n. 174/2012 e agli effetti anche sulle Autonomie speciali). Così anche G. Colombini, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Riv. Corte dei conti*, 3-4/2015, 588, su Corte cost. n. 60 del 2013.

⁴⁸ A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti*, cit., 583.

⁴⁹ G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti*, cit., 589.

⁵⁰ A.M. SANDULLI *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, cit., 27 ss.; G. RIVOSECCHI, *L'ausiliarità in trasformazione*, cit.

in via ordinaria (art. 100 Cost.), l'espressione di una funzione di rilievo costituzionale che conforma la natura delle attribuzioni della Corte dei conti come di un *potere dello Stato*.

A questo riguardo è stato sostenuto che l'art. 20 della legge rinforzata, «pur non potendo sottrarre tali controlli all'eventualità di una loro modifica per mano di una legge ordinaria, non ne consente né la soppressione né lo snaturamento funzionale, configurandosi [...] quale *norma interposta* dell'attuazione [...] degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost., talché disposizioni legislative ordinarie che si ponessero in contrasto con essa darebbero luogo a questioni di legittimità costituzionale o a conflitti di attribuzione»⁵¹.

Inoltre, a proposito dei controlli di legittimità-regolarità sugli enti territoriali e del servizio sanitario è stato rilevato che le modalità di esercizio di tale funzione di controllo da parte delle Sezioni regionali assicura delle «garanzie» particolari all'Ente controllato per quanto riguarda «il modo di svolgimento della funzione». La struttura del controllo, dal punto di vista dell'organo che lo esercita, poi, imputandolo in capo ad un «organo indipendente ed imparziale [...] un organo giustiziale, i cui componenti tempo per tempo provengono dalla magistratura» rende qualificabile il controllo svolto dalle sezioni regionali di controllo come di tipo «giustiziale» e conferisce all'Ente controllato delle garanzie e un «grado di tutela che qualsiasi organo giustiziale europeo possa riconoscere come equiparabile alla tutela giurisdizionale», da qui si spiega perché i meccanismi di impugnazione delle delibere di controllo delle sezioni regionali di controllo attribuiscono alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione la giurisdizione in unico grado⁵².

Da qui l'integrazione fra controllo e giurisdizione⁵³: il rilievo che assume l'art. 103 Cost. nel definire la struttura bifasica di questo tipo di controlli e la natura delle competenze spettanti alle Sezioni Riunite della Corte dei conti rispetto a questo tipo di controlli. Al riguardo si è concluso che: «se la giurisdizione della Corte dei conti non è giurisdizione speciale, in quanto giurisdizione generale sulla finanza pubblica nella visione e nella ricostruzione del c. 2 dell'art. 103 della Carta costituzionale, si deve ritenere che queste ulteriori attribuzioni delle Sezioni riunite non debbano essere predicate in termini di specialità» né che tantomeno debba dubitarsi del livello di garanzie per i controllati sul versante dell'assenza del *doppio grado di giudizio*, data la natura e la procedimentalizzazione del controllo svolto dalle sezioni regionali⁵⁴.

Questo processo di riforma del controllo si associava alla estensione, a tutte le Regioni, del giudizio di parificazione dei rendiconti già previsto per lo Stato e da alcuni Statuti speciali (*in primis* quello della Regione Siciliana).

⁵¹ G. COLOMBINI, *Il "nuovo" sistema dei controlli della Corte dei conti*, cit., 589.

⁵² Le citazioni fra virgolette sono tratte da A. POLICE, *La tutela degli equilibri di bilancio tra controllo e giurisdizione: le prospettive delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione*, in *Riv. Corte dei conti*, 1-2/2018, 596, spec. 603.

⁵³ Per le implicazioni relative all'esercizio delle stesse si veda F.M. LONGAVITA, S. GRASSO, *I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo*, in AA.VV., *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018.

⁵⁴ Così ancora A. POLICE, *La tutela degli equilibri*, cit., 602.

Ciò riapreva il dibattito sul versante della distinzione concettuale fra giurisdizione, controllo e sulla natura dei giudizi di parificazione⁵⁵, ma, quel che qui più interessa, riproponeva la *vexata quaestio* della legittimazione della Corte dei conti a rimettere questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio delle funzioni ad essa attribuite sulla base di parametri *diversi* dall'art. 103 c. 2° Cost.⁵⁶.

In altre parole, si trattava di riannodare i fili della giurisprudenza costituzionale degli anni '76-'97.

La sentenza n. 226 del 1976 aveva stabilito che *ai limitati fini* della rimessione di questioni di legittimità costituzionale aveva qualificato la Corte dei conti come *giudice* e le attribuzioni da essa esercitate come *giudizio* ai sensi degli artt. 1 l. cost. n. 1 del 1948 e 23 l. n. 87 del 1953 nello svolgimento di funzioni che ne caratterizzano l'*ausiliarità*, riconducibili al controllo di cui all'art. 100 c. 2° Cost.

Bisognava dunque coerentemente ribadire che la Corte dei conti è qualificabile come giudice ed il controllo come giudizio se il tipo di controllo richiama i tratti essenziali dell'archetipo è il controllo di legittimità sugli atti, dunque se il controllo si caratterizza per: a) implicare la valutazione di «conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico»; b) essere «un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità», ossia «preordinato a tutela del diritto oggettivo», dunque, differente «dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione»; c) il cui procedimento «presenta elementi, formali e sostanziali, riconducibili alla figura del contraddittorio»; d) essere svolto da un organo che per natura e posizione ha «una diretta garanzia in sede costituzionale» di indipendenza ed autonomia da ogni altro potere⁵⁷.

D'altro canto, in coerenza con le sentenze nn. 29 del 1995 e 470 del 1997 bisognava negare la qualità di *giudizio* a quei tipi di controllo assimilabili all'archetipo del *controllo sull'attività amministrativa* che è stato ed è il controllo sulla gestione prefigurato dall'art. 3 l. n. 20 del 1994, ossia a controlli non riconducibili all'esclusivo fondamento dell'art. 100 Cost., ma solo ad altri parametri costituzionali (articoli 28, 97, 81, 119 Cost.)⁵⁸ e non aventi natura giustiziale, specialmente perché non implicanti l'applicazione di parametri normativi ed aventi «ad oggetto la valutazione dell'attività amministrativa non solo in rapporto a parametri di legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente conseguiti rispetto agli obiettivi programmati, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento»⁵⁹.

⁵⁵ Su cui già, lucidamente, S. BUSCEMA, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, si era soffermato a riflettere concludendo che il giudizio di parificazione non poteva essere ascritto né all'una né all'altra tipologia. Di recente si veda V. PINTO, *Il giudizio di parifica del rendiconto regionale alla luce dei principi della nuova Costituzione finanziaria «comunitariamente orientata». Il diniego di parifica: presupposti ed effetti*, in AA.VV., *Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti*, Napoli, 2018.

⁵⁶ G. RIVOSECCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, cit., 357 ss.

⁵⁷ *Ex multis* Corte cost. nn. 89 del 2017 e 18 del 2019.

⁵⁸ Sul tema, resta fondamentale, nonostante le revisioni costituzionali del 2001 e del 2012, G. CORSO, *I controlli sull'attività e sulla spesa degli enti locali nel quadro della Costituzione*, cit., 145 ss.

⁵⁹ Così Corte cost. n. 470 del 1997.

Com'è noto, in relazione ai controlli introdotti a tutela dell'equilibrio economico-finanziario euro-nazionale successivi alle revisioni costituzionali del 2001 e del 2012, la giurisprudenza costituzionale ci ha restituito un quadro complessivamente coerente con la giurisprudenza più risalente sia rispetto al *fondamento costituzionale* dei controlli che possono essere imputati alla Corte dei conti – con una particolare attenzione alla loro compatibilità con i parametri costituzionali che riguardano la tutela delle autonomie territoriali ed alla linea di confine che il legislatore deve rispettare al fine di separare l'amministrazione attiva dal controllo svolto dalla Corte dei conti – sia rispetto al conseguente e strettamente connesso tema della legittimazione a rimettere, in via incidentale, questioni di legittimità costituzionale.

La Corte costituzionale ha dapprima escluso la legittimazione a rimettere questioni di legittimità costituzionale rispetto a controlli sugli equilibri economico-finanziari assimilabili ai controlli di gestione (Corte cost. n. 37 del 2011). Successivamente, ha qualificato i controlli sui bilanci ed i rendiconti degli enti territoriali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 e degli enti del servizio sanitario come controlli di legittimità-regolarità in sede di giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ritenendo tale tipo di controlli compatibile con i parametri costituzionali relativi alla posizione ed alle attribuzioni delle autonomie territoriali (Corte cost. nn. 40 del 2014 e 60 del 2013).

Infine, a seguito di rimessioni di questioni di legittimità costituzionale in via incidentale da parte della Corte dei conti nell'esercizio di tale tipo di controlli ha ritenuto infondate le censure di inammissibilità delle questioni per carenza dei presupposti processuali di cui agli articoli 1 l. cost. 1 del 1948 e 23 l. n. 87 del 1953 mosse dall'Avvocatura dello Stato⁶⁰, applicando il *test di giurisdizionalità* definito nella sentenza n. 89 del 2017.

Così, il più recente approdo della giurisprudenza costituzionale sull'accesso in via incidentale in sede di controlli intestati alla Corte dei conti, sempre «ai fini dell'impulso al sindacato di legittimità costituzionale», assimila i controlli di legittimità-regolarità sui bilanci ed i rendiconti degli Enti locali e del servizio sanitario a all'attività giurisdizionale, definendoli anche controlli dal «connotato paragiurisdizionale» in quanto caratterizzati dall'applicazione di «parametri normativi»; dal pieno contraddittorio con l'ente controllato; dalla «giustiziabilità del provvedimento di controllo» che è impugnabile dinanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti «in ossequio al fondamentale principio di difesa contenuto nell'art. 24 Cost.». Il controllo delle sezioni regionali della Corte non ha effetti «meramente collaborativi – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – ma imperativi [e] nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti [e lesivi delle] situazioni giuridiche soggettive degli enti [controllati]» (Corte cost. n. 157 del 2020).

⁶⁰ Corte cost. nn. 18 del 2019; 157 del 2020.

Ancora, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che la Corte dei conti esercita una funzione «sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo» (sentenza n. 181 del 2015).» (Corte cost. n. 157 del 2020).

Appare anche di estremo rilievo, per ciò che si dirà, che l'accesso in via incidentale si *apre* alla Corte dei conti nell'esercizio di tali tipi di controlli considerando anche un piano di natura «sostanziale» ossia «l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte (sentenza n. 226 del 1976)» (Corte cost. sentt. nn. 89 del 2017 e 157 del 2020).

4. L'ausiliarietà della Corte dei conti oltre i rapporti fra organi: forma e sostanza delle funzioni paragiurisdizionali della Corte dei conti

Così, la *mutazione genetica* dell'ausiliarietà della Corte dei conti segue il *mutare* dei parametri della Costituzione finanziaria e della Costituzione del pluralismo istituzionale paritario.

La legislazione statale ha conformato – pur se con interventi rapsodici ed asistematici – la funzione di controllo come una garanzia obiettiva e neutrale sia dell'equilibrio dinamico di bilancio che della leale collaborazione fra Enti territoriali nell'esercizio dei poteri normativi, amministrativi e di bilancio ad essi spettanti.

Le “nuove” attribuzioni giustiziali della Corte dei conti si sono così avvicinate, hanno lambito, il nodo della tutela ai diritti costituzionali, in particolare dei diritti che *costano* poiché per la loro effettività è necessario organizzare e finanziare *servizi e prestazioni* a garanzia dell'uguaglianza nelle sue varie dimensioni alla luce del principio di leale collaborazione⁶¹.

In altri termini, l'ausiliarietà come servizio allo Stato ordinamento rende la Corte dei conti non soltanto un «giudice che previene gli sprechi» ma la pone a presidio degli «interessi finanziari della collettività, quelli che possono essere custoditi, in quanto processualmente adespoti, solo attraverso strumenti processuali di natura obiettiva»⁶².

⁶¹ Sul tema M. LUCIANI, *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, in AA.VV. *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019, 53.

⁶² A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti*, cit., 587. Sul tema anche F. SUCAMELI, *La 'iurisdictio' contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione 'domestica' del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio*, in *Federalismi.it*, 21/2017.

Soltanto in ragione di tale caratteristica dell'*ausiliarità*, che permea la struttura ed il procedimento di controllo avvicinandolo all'attività giurisdizionale, può attivarsi in modo "stabile" e compiuto il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione finanziaria⁶³.

Il piano *formale* e quello *sostanziale* in cui si inquadrano i controlli di legittimità-regolarità sui bilanci ed i rendiconti e i giudizi di parifica, imputati alla Corte dei conti, rende questo tipo di procedimenti istituti di primaria importanza per il funzionamento della democrazia rappresentativa in un ordinamento costituzionale informato al principio del pluralismo istituzionale paritario⁶⁴.

D'altronde, tale approdo della legislazione e della giurisprudenza costituzionale riconosce esattamente quello che già la dottrina aveva prospettato rispetto alla configurazione dei controlli sulle autonomie territoriali in un ordinamento costituzionale che s'informa al principio autonomista. Lo statuto costituzionale dei controlli sulle autonomie, in particolare se intestati alla Corte dei conti, non può essere che *esterno* ed espressione di una *funzione neutra ed imparziale*: «[c]iò dipende dal fatto che, risolvendosi la funzione del controllo in rapporto tra enti, nel sistema autarchico, quel rapporto è di immedesimazione, mentre nel sistema delle autonomie quel rapporto rispetta la singolarità degli enti ed è dunque una funzione esterna ad entrambi [...] una funzione neutra, o se si vuole, assolutamente obiettiva, tale da avvicinarla, piuttosto, ad una attività giurisdizionale che ad una attività, comunque qualificata, di carattere amministrativo. E ciò perché, per concludere, si è in presenza di una funzione oggettivata che discende da un rapporto tra poteri, anziché da un rapporto fra soggetti»⁶⁵.

In altre parole, procedure e parametri del controllo sulle autonomie devono avere uno statuto coerente con i principi costituzionali che definiscono gli ambiti dell'autonomia politica, normativa, amministrativa e finanziaria degli stessi enti ed essere funzionali non a *realizzare un rapporto di autarchia fra Stato ed Enti territoriali*, ma a consentire piena effettività alla democrazia pluralista politica, declinata, ovviamente, in modo peculiare in relazione alla natura ed alle funzioni dei vari Enti territoriali.

Per tale ragione i procedimenti di controllo sui bilanci ed i rendiconti, in particolare devono mantenere una natura *paragiurisdizionale*: soltanto in tal modo possono mantenere uno statuto giuridico funzionale ad assicurare la *trasparenza* delle decisioni di bilancio e la coerenza delle stesse con le finalità costituzionali di cui sono investiti gli Enti territoriali.

⁶³ Corte cost. n. 186 del 2014, 20 del 2016, 169 del 2007, 62 del 2020, 220 del 2021).

⁶⁴ C. BUZZACCHI, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, cit.; G. SCACCIA, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, cit.

⁶⁵ F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, cit., spec. 289-290. Sull'estraneità della Corte dei conti rispetto alla pubblica amministrazione nell'esercizio dei controlli e sui tratti "non amministrativi" del controllo nell'esercizio della funzione ausiliaria e sulla ulteriore peculiarità del giudizio di parificazione derivante dal suo aspetto "neutrale" si rinvia al paragrafo 5 del noto scritto di A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss. Sulla parificazione e le garanzie per le autonomie territoriali nell'attuale quadro costituzionale M. CECCHETTI, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni*, cit.

In definitiva, le attribuzioni paragiurisdizionali della Corte dei conti ed i parametri contabili che essa è chiamata ad applicare consentono, *giuridicamente*, di isolare ipotesi di *maladministration* e fare emergere le dimensioni delle disuguaglianze socio-economiche del territorio che impongono interventi solidaristici da parte dello Stato.

D'altronde, l'accesso alla giustizia costituzionale in sede di controlli sui bilanci e i rendiconti e in sede di parifiche consente anche di assicurare *razionalità* ai parametri della legalità finanziaria, evitando così che mediante interventi sulla contabilità il legislatore statale o regionale possa trasformarsi in un "falsario di parole"⁶⁶.

La disciplina sulle funzioni ausiliarie della Corte dei conti aventi natura *giustiziale* tiene in considerazione un carattere peculiare dei principi costituzionali sulla legalità finanziaria, che definiscono l'equilibrio di bilancio, la sostenibilità del debito pubblico, le dimensioni dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali non secondo uno schema "statico" e "numerico", ma secondo uno schema dinamico. Da qui la peculiarità, anche, dei controlli, che verificano la *costante ricerca dell'equilibrio* dei bilanci, la *ricerca di meccanismi di correzione* degli squilibri, di risanamento degli Enti territoriali.

5. La frontiera dell'ausiliarità: spese costituzionalmente necessarie e proporzione fra risorse e funzioni

È noto che dottrina e giurisprudenza ormai concordano nel qualificare il bilancio come un bene pubblico, «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato»⁶⁷.

Ciò si desume dagli articoli 81 e 97 c. 1° (e 119 ultimo comma per Regioni ed Enti locali) della Costituzione, come riformati per effetto della l. cost. n. 1 del 2012, di cui è stato possibile predicare un'interpretazione che la rende coerente con i principi di struttura dell'ordinamento costituzionale repubblicano⁶⁸.

⁶⁶ Per tutte Corte cost. nn. 89 del 2017 relativa a questione rimessa dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione sui rendiconti regionali e Corte cost. n. 18 del 2019 relativa a questione rimessa dalla Corte dei conti in sede di controlli di legittimità-regolarità dei bilanci degli Enti locali. L'espressione *falsari di parole* è ripresa da G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio*, cit..

⁶⁷ Corte cost. n. 184 del 2016.

⁶⁸ C. BUZZACCHI, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015 e T.F. GIUPPONI, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51.

Gli Enti territoriali, attraverso i bilanci, sulla base dei parametri costituzionali, devono assicurare tutela dei diritti ed adempimento dei doveri costituzionali nell'ambito della comunità politica di riferimento, ossia devono allocare e rendere conto dell'uso delle risorse finanziarie.

Gli amministratori degli Enti, investiti della responsabilità politico-amministrativa in materia di bilancio, debbono mostrare *come* programmano di perseguire e come hanno effettivamente perseguito le finalità costituzionali cui essi sono preordinati nell'ambito di una forma di organizzazione del potere dal carattere democratico e pluralistico ai sensi degli artt. 1 e 5 Cost..

La legislazione di contabilità e bilancio deve mantenere un profilo coerente con tale finalità⁶⁹.

Le attribuzioni di natura paragiurisdizionale sui bilanci degli enti territoriali spettanti alla Corte dei conti sono anche e soprattutto, sul piano *sostanziale*, strumenti che contribuiscono a garantire la *legalità costituzionale* in riferimento al funzionamento del circuito democratico-rappresentativo.

Non a caso, diverse questioni di legittimità costituzionale rimesse dalla Corte dei conti nell'esercizio delle attribuzioni paragiurisdizionali sui bilanci degli Enti territoriali e decise nel merito dalla Corte costituzionale mostrano proprio queste caratteristiche⁷⁰, ossia stigmatizzano e mirano ad espungere dall'ordinamento giuridico norme che impediscono al circuito della *responsabilità politica* di funzionare.

Ciò significa che le norme sui bilanci ed i giudizi sui bilanci mirano ad assicurare la trasparenza dei processi decisionali, l'imputabilità delle scelte di bilancio su chi *governa* l'amministrazione e su chi la *indirizza*, ossia *sul circuito dell'indirizzo politico-amministrativo* rispetto al *finanziamento* delle funzioni spettanti agli Enti territoriali, specialmente di quelle volte a garantire tutela dei diritti costituzionali: «la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita non solo attraverso il rendiconto di quanto realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate; quindi, in tale prospettiva, i deficit causati da inappropriate

⁶⁹ Corte cost. n. 34 del 2021.

⁷⁰ Rispetto, ad esempio, al principio costituzionale di solidarietà fra Enti territoriali, la Corte cost. con la sentenza n. 4 del 2020 ha stabilito la stretta connessione fra l'esigenza «di una legislazione finanziaria ispirata alla valorizzazione dell'art. 3, secondo comma, Cost., nella specie sotto il profilo della tutela dei cittadini residenti nei Comuni con maggiore difficoltà economica e della riduzione/eliminazione della sperequazione tra i livelli dei servizi erogati dagli enti di base nelle comunità più povere e in quelle più ricche» e le ragioni dell'autonomia declinate nell'art. 119 Cost. «il quale fissa le forme e i limiti che devono guidare il legislatore ordinario nell'inveramento dei principi ivi indicati. Il richiamato parametro costituzionale bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite. Il primo comma 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 allargata, 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.». I controlli di legittimità-regularità sono strumentali alla *rimozione* delle disfunzioni organizzative degli Enti e consentono così di rendere manifeste le ipotesi, invece, in cui è necessaria la «attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost. È in ordine al deficit strutturale imputabile alle caratteristiche socio-economiche della collettività e del territorio, e non alle patologie organizzative, che deve essere rivolto l'intervento diretto dello Stato. Le risorse necessariamente stanziare per tali finalità – proprio in virtù dei superiori precetti costituzionali – devono essere prioritariamente destinate dallo Stato alle situazioni di accertato squilibrio strutturale dei bilanci degli enti locali.».

gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati. È proprio il rispetto dell'equilibrio dinamico ad assicurare la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del disavanzo, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento (sentenze n. 4 del 2020 e n. 18 del 2019)⁷¹.

La Corte dei conti, e specialmente alcune Sezioni regionali di controllo sembrano, da questo punto di vista, aver interpretato i controlli di legittimità-regolarità ed i giudizi di parificazione come istituti che non possono perseguire la finalità cui sono preordinati se la legislazione in materia di contabilità e bilancio non è compatibile con quello che è stato, appunto, definito dalla stessa Corte costituzionale, *il principio di legalità costituzionale dei conti*.

Di contro, le questioni che riguardano *la coerenza* fra tale principio di legalità costituzionale e *l'esigenza di mantenere il livello essenziale* delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, non sono ancora giunte alla Corte costituzionale mediante rimessioni provenienti dalla Corte dei conti nell'esercizio dei controlli di legittimità-regolarità sui bilanci né nei giudizi di parificazione.

Le decisioni più significative rese dalla Corte costituzionale sul tema del *dimensionamento* della spesa in relazione alle funzioni spettanti agli enti territoriali (il principio di corrispondenza fra risorse e funzioni) e rispetto alle spese per i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sono state originate o da rimessioni in via incidentale del giudice amministrativo⁷² o a seguito di ricorsi nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale⁷³.

Ciò dipende certamente dal risalente orientamento della giurisprudenza costituzionale relativo al parametro di costituzionalità che può essere reso giustiziabile laddove il giudice rimettente sia la Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di parificazione o di controllo di legittimità regolarità, che impone al giudice rimettente, a pena di inammissibilità della questione, di invocare come parametri di costituzionalità norme che riguardino la salvaguardia degli equilibri finanziari. Di contro, parametri costituzionali *diversi* da quelli di natura finanziaria, in linea di principio, non possono essere invocati a meno che il rimettente riesca a *dimostrare* «in che modo dalla pretesa violazione» di norme costituzionali di natura *non finanziaria* «possa farsi derivare la lesione degli equilibri finanziari» dell'Ente⁷⁴.

⁷¹ Corte cost. n. 80 del 2021 e, ancor prima, Corte cost. nn. 115 del 2020, 18 del 2019

⁷² Corte cost. n. 10 del 2016 rispetto ai “tagli” sui trasferimenti agli Enti locali del Piemonte e per i tagli regionali ai trasferimenti alle Province da parte della Regione Abruzzo servizi di trasporto per i disabili e Corte cost. n. 276 del 2016.

⁷³ Corte cost. nn. 62 del 2020; 6 del 2019; 169 del 2017; 118 del 2015.

⁷⁴ Corte cost. n. 220 del 2020 ha dichiarato inammissibili le questioni rimesse in sede di parificazione in riferimento agli artt. 3 e 36 Cost. poiché non era stata dimostrata la sussistenza della ridondanza. Com'è noto, la Corte costituzionale ha elaborato questo orientamento sulla ridondanza a partire da Corte cost. n. 196 del 2018; proseguendo con Corte cost. nn. 138 e 146 del 2019. Corte cost. n. 224 del 2020 si ribadisce che sono ammissibili questioni rimesse dalla Corte dei

Eppure, se il diritto del bilancio è l'anello di congiunzione fra *legalità costituzionale finanziaria*, democrazia pluralistica e diritti costituzionali, c'è da chiedersi se nello svolgimento dei controlli di legittimità-regolarità e dei giudizi di parificazione la funzione ausiliaria della Corte dei conti rispetto allo Stato-ordinamento non debba contribuire a rendere giustiziabile il principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni, proprio laddove esso investa le relazioni finanziarie fra gli enti territoriali in riferimento al principio di proporzione fra funzioni e risorse nel *dimensionamento* dei costi relativi a quelle spese che la Corte costituzionale ha definito costituzionalmente necessarie. In altri termini ci si chiede se ci siano spazi per lo sviluppo di forme di controllo sulle spese per i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali⁷⁵ che diano seguito al principio costituzionale della priorità della spesa enunciato dalla Corte costituzionale in più decisioni⁷⁶, soprattutto nel caso in cui l'incostituzionalità della disciplina sul dimensionamento della provvista finanziaria per i LEP traspaia dalle motivazioni delle decisioni della Corte costituzionale ma non sia stata ancora dichiarata⁷⁷.

conti nei giudizi di parificazione che presentano parametri anche differenti da quelli strettamente inerenti alla "Costituzione finanziaria" (ossia gli artt. 81, 97 c. 1°, 119 Cost.) purché i vizi di legittimità della legge sulla base della quale è stata predisposta l'allocazione in bilancio delle risorse *ridondino* sui parametri finanziari: « Nell'ambito di tale peculiare giudizio ben possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale avverso «le disposizioni di legge che determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari" e da tutti gli "altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria"» (sentenze n. 196 del 2018 e n. 181 del 2015) [...]. In questa prospettiva, in diverse occasioni sono state scrutinate questioni di legittimità costituzionale, sollevate nell'ambito del giudizio di parifica dei rendiconti regionali, inerenti a norme regionali sulla cui base sono state disposte e autorizzate le spese iscritte nei medesimi rendiconti, in quanto incidono sull'articolazione della spesa del bilancio consuntivo» e «sul quantum della stessa» (sentenza n. 138 del 2019)» (Corte cost. n. 224 del 2020). Tuttavia, in questa decisione vengono dichiarate, come si è detto, inammissibili, questioni che indicavano come parametri gli artt. 3 e 36 Cost. per carenza della ridondanza. Comunque, a partire da Corte cost. n. 196 del 2018 diverse rimessioni delle Sezioni regionali di controllo in sede di parificazione dei rendiconti regionali invocano come parametri norme sul riparto di competenze legislative di cui all'art. 117 comma 2° Cost.. Presenta un approccio in parte differente alla questione l'impostazione seguita da Corte dei conti sezione regionale di controllo per la Regione Abruzzo, Ord. 30 ottobre 2020 pronunciata in sede di parificazione del rendiconto per gli esercizi finanziari 2016 e 2017, in *GURI Serie Speciale Corte cost.* n. 8 del 24 febbraio 2021, n. 19/2020 RO Corte costituzionale, con cui si sospetta dell'incostituzionalità anche di norma statale. Sulla possibilità di invocare vizi di incompetenza della legge statale in questioni rimesse nel corso delle parifiche regionali si veda M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni*, cit., paragrafo 4.3.,

⁷⁵ Corte cost. n. 169 del 2017 e da ultimo Corte cost. n. 62 del 2020 e Corte cost. n. 220 del 2021.

⁷⁶ Corte cost. n. 6 del 2019 *in primis*.

⁷⁷ Nel caso della sentenza n. 62 del 2020 appare con evidenza che la Corte costituzionale abbia considerato non conforme al principio di leale collaborazione ed alla disciplina costituzionale sui LEP il quadro normativo, le procedure amministrative, le prassi finanziarie (parr. 4.4. e 4.5. *in diritto*); come pure nella sentenza n. 220 del 2021 è presente un ulteriore monito al legislatore (rispetto a quello già espresso nella sentenza n. 169 del 2017) di dare attuazione alle previsioni costituzionali sul dimensionamento finanziario dei LEP e dei fondi di solidarietà (mancata attuazione della l.n. 42 del 2009): « Con riferimento al rapporto tra funzioni da finanziare e risorse, [...] la riassegnazione di queste ultime «è priva di qualsiasi automatismo e comporta scelte in ordine alle modalità, all'entità e ai tempi, rimesse al legislatore statale» (sentenza n. 83 del 2019). La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020). In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (*ex multis*, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018). Oltre a rappresentare un valido strumento

In tal senso appare di estremo interesse la questione di legittimità costituzionale prospettata dalla Procura Generale della Corte dei Conti Sicilia nel Ricorso avverso la decisione di parifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019, che riprende in più punti la sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2020 per muovere censure d'illegittimità costituzionale nei confronti della legge regionale "di spesa" laddove non assicurano il «completo flusso finanziario delle risorse necessarie ai LEA verso la finalità costituzionalmente vincolata»⁷⁸.

6. L'attuazione del PNRR e le linee di tendenza della riforma dei controlli: lo sviluppo della funzione consultiva ed il controllo concomitante: una soluzione corretta?

La dinamicità dei precetti della Costituzione finanziaria come riformata nel 2012, in particolare, non è che il risultato della trasformazione costituzionale del diritto del bilancio dal passaggio dalle forme di stato liberale a quelle delle democrazie pluraliste *aperte* al processo d'integrazione europea.

Nell'attuale quadro costituzionale il bilancio non è un *fatto contabile* ma è uno *strumento* di realizzazione di politiche pubbliche che *reagisce* ed ambisce ad influenzare il sistema economico. La decisione di bilancio euro-nazionale mira a realizzare forme di integrazione delle politiche economiche degli Stati, senza trascurare anche quanto sia divenuta integrata la politica monetaria nell'Area Euro.

Da qui la scontata considerazione che i sistemi ed i modelli di controllo sui bilanci mirano anche a "custodire" i principi di integrazione economico-finanziaria sovranazionale e che l'ausiliarietà della Corte dei conti, al servizio dello Stato-ordinamento si sviluppa anche lungo la direttrice della legalità economico-finanziaria euro-nazionale.

A tal riguardo, lo statuto giuridico dei controlli sui bilanci degli Enti territoriali – almeno ad osservare alcune recenti tendenze della legislazione legate all'attuazione del quadro finanziario pluriennale dell'UE varato nel 2020 e del Dispositivo per la ripresa e la resilienza a seguito della crisi sanitaria ed economica causata dal COVID-19, sembra non ancora essersi stabilizzato e dibattersi fra una visione della Corte dei conti, organo dotato di diretta garanzia costituzionale, custode *neutrale* ed *imparziale* degli equilibri

per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subiti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101. In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali.»

⁷⁸ Ricorso della Procura Generale della Corte dei Conti Sicilia ex art. 11 c. 6 lett. e) codice di giustizia contabile avverso la decisione di parifica del rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019 13 luglio 2021 citato, pagine 16, 17 e seguenti in cui fa istanza di rimessione della questione di legittimità costituzionale dell'art. 6 l.r. Sicilia n. 3 del 2016 in riferimento agli artt. 81 c. 3° e 117 c. 2° lett. e) ed m) Cost..

finanziari nell'esercizio di funzioni ausiliarie con statuto paragiurisdizionale, come descritto negli studi di Aldo M. Sandulli⁷⁹, ed una immagine della Corte dei conti che invece la avvicina più ad un'autorità amministrativa indipendente, considerando necessario superare una visione dei controlli di legittimità-regolarità per sostituirli con controlli collaborativi, sulla gestione, che attivano meccanismi di auto-correzione, come prefigurato da Sabino Cassese nel momento storico in cui venne poi varata la l. n. 20 del 1994⁸⁰.

I primi interventi normativi relativi alle funzioni della Corte dei conti collegati all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, non sembrano valorizzare appieno uno dei tratti caratterizzanti del diritto derivato dell'UE adottato in attuazione del quadro finanziario pluriennale: la garanzia dello stato di diritto (art. 6 TUE) anche in materia finanziaria (reg. 2020/2092/UE), che potrebbe indurre a ritenere coerente l'adozione di una normativa sui controlli relativi alla spendita di risorse di derivazione UE che valorizzi l'esperienza delle attribuzioni *giustiziali* della Corte dei conti introdotte con il d.l. n. 174 del 2012. I decreti legge nn. 76 del 2020 conv. con mod. in l. n. 120 del 2020 (c.d. *semplificazioni*) e 104 del 2020 conv. con mod. l. n. 126 del 2020 (c.d. *rilancio*), prima, ed alcuni disegni di legge, poi⁸¹, sembrano invece mirare ad una *manutenzione* dei parametri di legalità finanziaria che la Corte dei conti sarà chiamata ad applicare in sede di controllo sui bilanci ed i rendiconti e a ridefinire le attribuzioni della Corte dei conti valorizzando quelle di natura consultiva ed i controlli concomitanti⁸².

Accanto a ciò si collocano degli interventi che ridefiniscono i parametri applicabili nell'esercizio delle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti in tema di responsabilità amministrativo-contabile⁸³.

Il primo ordine di interventi – quello sui parametri applicabili nei controlli di legittimità-regolarità dei bilanci – si spiegano con l'esigenza di tentare di risolvere una grave situazione di crisi di bilancio che si è

⁷⁹ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti in prospettiva costituzionale*, cit.; F. BENVENUTI, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, cit.

⁸⁰ S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione. Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992*, Roma, 1995, 21 ss.

⁸¹ XVIII Leg. AS n. 2169-A, DDL *Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea—Legge europea 2019-2020*, Art. 46 *Sviluppo della funzione consultiva*; XVIII Leg. AS n. 2185 DDL n. *Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese*.

⁸² AS n. 2185 DDL n. *Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese*, prevede Lo sviluppo della funzione consultiva e del controllo concomitante, che sarebbe agganciato all'art. 3 l. n. 20 del 1994 e, soprattutto, alla l. n. 11 del 2015 ed all'art. 22 d.l. n. 76 del 2020 (semplificazioni), si affianca anche ad una proposta di riordino normativo dell'organizzazione delle funzioni della Corte dei conti che attribuisce al Consiglio di Presidenza della Corte « in via esclusiva, i regolamenti autonomi di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e all'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286.»

⁸³ Sul tema G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del 'Recovery plan': quale ruolo tra responsabilità amministrativo-contabile, semplificazioni e investimenti*, in *Federalismi.it*, 20/2021; critica G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, in *Federalismi.it*, 8/2021.

manifestata specialmente in alcune aree territoriali⁸⁴, dunque appare come un tipo d'intervento *emergenziale*, non capace di rimuovere in modo strutturale le cause degli squilibri di bilancio⁸⁵.

Il secondo, invece, sembra modellarsi sull'idea che il *ruolo del controllo* intestato alla Corte dei conti debba essere quello di assicurare soprattutto una «valutazione di efficienza ed efficacia delle gestioni e dei servizi resi dagli enti» in relazione alle «risorse disponibili»⁸⁶ e che anche questo tipo di controlli possa ritrovare copertura costituzionale attraverso l'art. 100 c. 2° Cost.⁸⁷, considerando anche le critiche avanzate rispetto all'idoneità dei controlli di legittimità-regolarità di porsi efficacemente a strumenti di garanzia delle autonomie⁸⁸.

Sotto il primo punto di vista, tuttavia, va considerato, da un lato, che la resa del tipo di controlli basati su parametri di efficacia, efficienza, economicità, dunque anche su parametri non normativi, non è stata sempre soddisfacente, anzi, rispetto ad essa il controllo concomitante è apparso più efficace rispetto al controllo sulla gestione ormai chiusa⁸⁹.

Quanto al controllo concomitante, rispetto alle amministrazioni regionali e locali in particolare, in attuazione del PNRR, il nodo problematico appare essere quello già emerso più volte rispetto allo statuto giuridico dei controlli rispetto alle autonomie: il legislatore statale può prevederli, ma tenendo ferma la distinzione fra amministrazione attiva e attribuzioni di controllo, da un lato, e, dall'altro, tenendo ferma la necessità che sia rintracciabile una copertura costituzionale, nel senso che i controlli sugli Enti territoriali devono di essere preordinati a custodire interessi di rilievo costituzionale⁹⁰.

Queste nuove tipologie di controlli e lo sviluppo della funzione consultiva, in definitiva, per come tratteggiati nei progetti di legge in itinere nel corso della XVIII legislatura, destano alcune perplessità: la prima è relativa alla posizione costituzionale della Corte dei conti, all'idea di ausiliarità che qui si è rappresentata, quella di una Corte neutrale, imparziale, giudice degli equilibri finanziari e custode anche

⁸⁴ Sul tema si veda M. DEGNI (a cura di), *La risposta dei comuni alla crisi pandemica*, IV Rapporto Ca' Foscari sui comuni, Roma, 2021.

⁸⁵ Ad esempio cfr. Norme di attuazione dello Statuto regionale siciliano di cui al D.lgs. n. 8 del 2021, *Modifiche all'articolo 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, recante norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli*,

⁸⁶ Sul tema in chiave critica rispetto all'attuale assetto dei controlli di legittimità-regolarità G. D'Auria, *Il ruolo del controllo*, in *Riv. Corte dei conti WEB*, n. 20/2017, 1. Per un riordino dei controlli di legittimità-regolarità di cui al d.lgs. n. 267 del 2000 si veda anche XVIII Leg. AC. n. 3149 DDL *Modifica del titolo VIII della parte seconda del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di enti locali in situazione di criticità finanziaria o di squilibrio eccessivo*.

⁸⁷ Cfr. Relazione illustrativa AS n. 2185 DDL n. *Modifiche alla disciplina relativa alla Corte dei conti a tutela del corretto riavvio del Paese*.

⁸⁸ Si vedano sul tema A. CARDONE, L. BUFFONI, *Controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, 841 ss.

⁸⁹ A. CAROSI, *Il ruolo della Corte dei conti*, cit., 581

⁹⁰ Si veda Corte cost. n. 29 del 1995 e per un'analisi della giurisprudenza costituzionale precedente G. CORSO, *I controlli sull'attività*, cit..



dell'autonomia finanziaria regionale che non si ingerisce nell'amministrazione attiva né si fa strumento dello Stato dinanzi alle Autonomie territoriali.

In questo tipo di controlli, invece, da un lato, la funzione consultiva, sebbene qualificata come *complementare* rispetto ai controlli, rende più complesso definire la linea di confine fra amministrazione attiva, responsabilità e controllo per gli effetti ricondotti ai pareri resi dalla Corte dei conti laddove l'amministrazione vi si conformi: l'art. 1 c. 1 del DDL n. 2185 dispone che «[è] esclusa, in ogni caso, la gravità della colpa per gli atti gestionali pienamente conformi ai pareri resi».

Quanto al controllo concomitante, la Corte dei Conti rischia di divenire una sorta di *longa manus* dello Stato che *affianca* le amministrazioni regionali e locali nell'attuazione del PNRR, immaginando una forma di potere *sostitutivo* di natura amministrativa che può colpire anche le amministrazioni regionali e locali con una catena di trasmissione che coinvolge anche il Governo⁹¹.

Proprio da questo punto di vista sembrano assenti le garanzie costituzionali per le autonomie ribadite più volte dalla giurisprudenza costituzionale sui poteri sostitutivi⁹².

Se così fosse, la risoluzione del problema strutturale di cui si è discusso in apertura di queste brevi note potrebbe ancora tardare.

⁹¹ L'art. 3 DDL 2185 dispone che «Su ogni piano, programma o progetto, comunque denominato, previsto dal Piano nazionale di ripresa e resilienza la Corte dei conti, mediante apposita sezione centrale a ciò dedicata, assicura l'immediato svolgimento del controllo concomitante di cui all'articolo 22 del decreto-legge 16 luglio 2020, n.76, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020, n.120. In caso di segnalazione, da parte del magistrato addetto al controllo concomitante sul singolo piano, programma o progetto, di gravi ritardi o di gravi violazioni, la sezione, fermo restando quanto previsto dall'articolo 11, comma 2, della legge 4 marzo 2009, n.15, può nominare un commissario ad acta, che sostituisce, ad ogni effetto, il dirigente responsabile dell'esecuzione, informandone contestualmente il Ministro competente.».

⁹² A partire da Corte cost. n. 313 del 2003 e 43 del 2004. Sullo statuto costituzionale dei poteri sostitutivi S. PAJNO, *I poteri sostitutivi in materia di acqua e rifiuti nella recente esperienza. Un primo bilancio*, in *Federalismi.it*, 9/2018 anche per la ricostruzione del dibattito in dottrina.