



L'ASSETTO DEI CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI IN SICILIA DOPO IL D.L. N. 174 DEL 2012 CONV. DALLA L. N. 223 DEL 2012 ED IL COORDINAMENTO 'DIFFERITO' DELLA FINANZA PUBBLICA*

di

Gaetano Armao

*(Ricercatore di Diritto amministrativo
Università di Palermo)*

29 maggio 2013

Sommario: **1.** Il controllo della Corte dei conti nell'ordinamento della Regione siciliana, il d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012 e le contraddizioni del legislatore. **2.** Le funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti sugli atti della Regione siciliana. **3.** Cenni sulle nuove forme di controllo introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012. **4.** Gli effetti 'collaterali' del coordinamento differito della finanza pubblica

1. Il controllo della Corte dei conti nell'ordinamento della Regione siciliana, il d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012 e le contraddizioni del legislatore

Le funzioni di controllo della Corte dei conti nella Regione siciliana sugli atti dell'amministrazione regionale sono destinate «ad esplicarsi in base alle generali disposizioni

* Articolo sottoposto a referaggio. Contributo, aggiornato e completato con le note, al Convegno di studi per la celebrazione del 150° anniversario dell'Istituzione della Corte dei conti, tenutosi a Palermo il 29 novembre 2012 presso l'Aula Magna dell'Università degli studi ed in corso di pubblicazione con gli *Atti* dello stesso. L'A. è docente di diritto amministrativo europeo e contabilità pubblica nella Facoltà di Scienze politiche dell'Università degli studi di Palermo e di diritto pubblico dell'Economia nell'*Universitas Mercatorum* di Roma.

statali concernenti il controllo amministrativo e contabile»¹. Si tratta di conclusione ormai acclarata, ma che risulta foriera di molteplici conseguenze di fronte alle profonde modificazioni che tali funzioni hanno subito con il notevole rafforzamento dei controlli che emerge dalla più recente legislazione (art. 1 ed 1 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, che fa seguito alle innovazioni introdotte dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003, dall'art. 17, comma 32, del d.l. n. 78 conv. con mod. dalla l. n. 102 del 2009 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011).

La Corte dei conti, com'è noto, svolge nella Regione siciliana le proprie funzioni giurisdizionali e di controllo alla stregua delle previsioni dell'art. 23 dello Statuto e delle conseguenti norme di attuazione.

Giusta la disposizione statutaria appena richiamata, infatti:

«1. Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.

2. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile.

3. I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione»².

Se si riguardano i lavori preparatori dello Statuto è agevole riscontrare l'intendimento chiaro di far sì che «la creazione della Regione [...] dà luogo alla creazione degli organi giurisdizionali sufficienti»³ e, per quanto concerne la Corte dei conti, allo svolgimento delle funzioni di controllo amministrativo e contabile già espletate nei confronti dello Stato “per gli affari concernenti la Regione”, non potendosi ravvisare alcun tipo di ingerenza di quest'ultima né sulle attribuzioni, né sulle forme del loro espletamento.

¹ Così A. Pensovecchio Li Bassi, *Regione Sicilia* (ad vocem), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, p. 15, professore di diritto costituzionale dell'Ateneo palermitano ed appassionato studioso dell'Autonomia siciliana, recentemente scomparso ed al quale questo scritto è dedicato.

² Per una completa disamina delle radici storiche e della genesi dell'art. 23 dello Statuto regionale vedi per tutti S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 35 sgg. Va ricordato che la norma statutaria risulta ancora inapplicata per quanto concerne le sezioni della Corte di Cassazione; in merito sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Per la Corte di Cassazione in Sicilia*, in corso di pubblicazione.

³ Si veda l'intervento del Prof. G. Salemi, Presidente della Commissione per la elaborazione del progetto di Statuto, nella seduta del 21 dicembre 1945, della Consulta regionale siciliana che ne approvò lo schema il successivo 23 dicembre: cfr. Consulta regionale siciliana, *Raccolta dei lavori preparatori dello Statuto*, Palermo, 1976, vol. III, pp. 337-339, richiamato da S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia* cit., p. 50. In questo senso già G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Sub art. 23, Milano, 1953, pp. 191 sgg., il quale sottolinea come per lo svolgimento della funzione di controllo amministrativo e contabile la norma dello Statuto stabilisca esclusivamente una forma di decentramento, con estensione agli atti di competenza del governo e dell'amministrazione regionale, nonché su quelli degli organi dello Stato aventi sede nel territorio della Regione.

In altre parole, l'intendimento degli estensori dello Statuto era quello di istituire nella Regione le sezioni della Corte dei conti, lasciando del tutto impregiudicato che le loro funzioni (ed in gran parte anche la loro organizzazione) fossero "corrispondenti"⁴ a quelle regolate dalla normativa dello Stato, con la sola eccezione delle specifiche previsioni introdotte dalle norme di cui all'art. 43 dello Statuto⁵.

Si avviava così, all'alba della Repubblica e proprio a partire dalla Sicilia⁶, quel percorso che ha progressivamente condotto alla profonda mutazione genetica (sia strutturale che funzionale) dell'Organo dello Stato-comunità: da "Corte dei conti dello Stato" a "Corte dei conti pubblici"⁷, che in posizione di indipendenza e di "neutralità" diviene garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

In attuazione delle disposizioni statutarie in materia sono poi stati emanati: dapprima, il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, recante "Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana", poi, anche al fine di completare l'inveramento della previsione statutaria in relazione a quanto previsto dalle leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20 e succ. mod. ed int., il

⁴ Utilizza questa espressione A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1973, p. 538, in senso analogo, anche se con riferimento alle sezioni giurisdizionali, v. anche G. Landi, *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 145 sgg. Più in generale, per una ricostruzione delle forme di controllo della Corte dei conti sulle Regioni sia ordinarie che speciali v. M. Sciascia, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pp. 201 sgg.

⁵ Tale conclusione appare altresì rafforzata dalla lettura della proposta di revisione dello Statuto regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 marzo 2005, che, nel riformulare parzialmente il testo dell'art. 23, ha introdotto modifiche di ordine esclusivamente organizzativo come la previsione della nomina di presidenti delle sezioni della Corte dei conti «d'accordo dai governi dello Stato e della Regione» (comma 3 bis) e quella che stabilisce che le sezioni della stessa Corte in sede di controllo «sono integrate da componenti designati dall'Assemblea regionale siciliana e dal Consiglio regionale delle autonomie locali» (comma 3 ter), cfr. Assemblea Regionale Siciliana, *Verso il nuovo statuto della Regione*, Palermo, 2005, pp. 831 sgg.

⁶ Giova ricordare che, oltre alla Regione siciliana, soltanto il Friuli-Venezia Giulia (art. 58) fonda l'attribuzione statutaria della funzione di controllo alla Corte dei conti, mentre nulla è previsto dagli statuti del Trentino-Alto Adige e della Sardegna; altre vicende hanno invece riguardato la Valle d'Aosta. Invero, con l'avvio delle Regioni a statuto speciale soltanto per la Sicilia furono istituite le sezioni della Corte dei conti, mentre per le altre Regioni vennero istituite apposite delegazioni regionali, poi successivamente sostituite dalle sezioni regionali. In merito v. M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 679 sgg.

Alle previsioni degli Statuti seguono così le norme di attuazioni statutarie in materia, oltre quelle relative alla Regione siciliana (di cui si dirà oltre); per la Regione Sardegna: il d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 come modificato ed integrato dal d.lgs. 9 marzo 1998, n. 74; per la Regione Friuli-Venezia Giulia: il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 come modificato ed integrato dal d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato ed integrato dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166.

Per alcune considerazioni critiche sulla «frammentazione delle competenze fra le sezioni centrali e fra queste e le sezioni regionali», causa di un'organizzazione che assume connotati di estrema ridondanza che non favorisce la piena «integrazione delle conoscenze», essenziale per garantire la visione d'insieme dei fenomeni che interessano la finanza pubblica v. G. D'Auria, *Corte dei conti* (ad vocem), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, vol. II, p. 1576.

⁷ Cfr. S. Cassese, *I controlli nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 53 sgg.; F. Staderini, *La Corte dei conti nel processo di riforma amministrativa*, «Il Foro italiano», V (2000), pp. 325 sgg. e, più recentemente, F. Battini, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, relazione tenutasi al 52° Convegno di studi amministrativi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006, online sul sito www.astrid-online.it.

d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d’appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali”⁸.

Al fine di individuare l’ambito applicativo che le norme di attuazione in questione delineano giova ricordare che, all’art. 1, secondo comma, le stesse prevedono che «la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia», mentre, all’art. 2, primo comma, proprio con precipuo riferimento all’attività di controllo, si specifica che le funzioni della competente sezione vadano individuate «ferme restando le leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e per quanto non diversamente disposto dal presente articolo».

Come si avrà modo di meglio precisare nel prosieguo di queste considerazioni appare incontrovertibile la volontà delle norme di attuazione di disciplinare le funzioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana – ma analogo regime è riservato alle sezioni giurisdizionali – limitandosi ad integrare espressamente le previsioni generali sull’ordinamento in materia, in guisa da costituire un sistema che si innesta, completandolo, in quello generale che regola le funzioni della Corte dei conti sancito dalla vigente legislazione statale.

Siffatta prospettiva, in linea con la norma dello statuto, appare peraltro rafforzata dalla circostanza che la disposizione di rinvio c.d. dinamico della normativa di attuazione alla disciplina legislativa sulla Corte dei conti si riconnette a quella di chiusura che estende tale richiamo a tutto «quanto non diversamente disposto dal presente articolo». Clausola, quest’ultima, che conforta la conclusione alla stregua della quale l’intervento legislativo attuativo deve intendersi di stretta interpretazione, con la conseguenza che, ad eccezione delle previsioni sancite dall’art. 2 delle disposizioni in esame, i compiti ed il funzionamento della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana rimangono regolati dalla legislazione di settore.

Il prospettato percorso interpretativo, invero, si muove nel solco di quello delineato dalla nota sentenza della Corte costituzionale pronunciata proprio con riguardo alle procedure di controllo sulla gestione della Corte dei conti nei confronti della Regione siciliana, a seguito

⁸ Com’è noto, ai sensi dell’art. 43 dello Statuto della Regione siciliana, una Commissione, composta in modo paritetico da quattro rappresentanti statali e regionali, provvede a determinare le norme attuative dello Statuto e quelle per l’esercizio delle funzioni amministrative. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale sulla natura e funzione delle norme di attuazione degli Statuti speciali sono assai vaste, per una loro sintetica ricostruzione si rinvia a A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 225 sgg.

dell'entrata in vigore della normativa legge 14 gennaio 1994, n. 20 che – com'è noto – ha ricalibrato i moduli funzionali di controllo della Corte dei conti, riducendo l'ambito del controllo preventivo ai principali atti dell'Amministrazione e conferendo un nuovo rilievo al controllo sulla gestione⁹.

In quella occasione il Giudice costituzionale ha avuto modo di affermare che la citata previsione dell'art. 2, primo comma, delle norme di attuazione in materia, «ove collegata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio “dinamico” alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano»¹⁰.

Secondo la prospettiva ermeneutica indicata dal Giudice delle leggi, poi condivisa dalla stessa Corte di conti, tale espansione diretta nell'ambito regionale delle riforme introdotte a livello statale trova il proprio presupposto nella formulazione testuale delle norme di attuazione e deve arrestarsi esclusivamente di fronte a specifiche disposizioni delle stesse norme di attuazione «il cui scopo è quello di adattare la legislazione statale alle peculiari esigenze del ristretto ambito regionale in cui esse debbono operare»¹¹.

⁹ Sulle modifiche apportate dalla legislazione del '93-'94 al regime dei controlli v., tra i molteplici contributi in materia, G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. II, pp. 1277 sgg.; M. Orefice, *Percorsi del controllo. Dal controllo di legittimità sugli atti alle diverse e più recenti forme di controllo sulla gestione*, Stamperia romana, Roma, 2003, pp. 33 sgg.; A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 454 sgg.

Con particolare riferimento alle modifiche introdotte al regime dei controlli contabili nell'ordinamento regionale siciliano v. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti dalla legge 20/1994 ad oggi (con particolare riferimento alle attività della Sezione di controllo per la Regione siciliana): un caso di poteri di rilevanza europea*, in Aa. Vv., *Sessant'anni di Corte dei conti in Sicilia: profili evolutivi delle sue funzioni*, Roma, 2008, pp. 78 sgg.

¹⁰ Per un commento alla sentenza v. E. Rossi, *Regione (Sicilia) vs Stato o vs Corte dei conti? (nota a sentenza 17 febbraio 1994, n. 40)*, «le Regioni», vol. 23, fasc. 1 (1995), pp. 143 sgg. Sembra utile ricordare che la pronuncia, nel ritenere direttamente applicabili nell'ordinamento regionale le modifiche sulle funzioni della Corte dei conti, sul presupposto del carattere dinamico e non 'materiale' del rinvio operato alla legislazione statale dall'art. 2 delle norme di attuazione, richiama a conforto di ciò il precedente dell'immediata operatività nella Regione siciliana delle modifiche successivamente apportate al testo unico del 1934, quale, ad esempio, quella di cui all'art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, sottolineando altresì che una diversa interpretazione «verrebbe, infatti, a introdurre, nel controllo preventivo di legittimità affidato alla Corte dei conti per la Regione siciliana, un fattore di rigidità che non può trovare giustificazione nella disciplina adottata sia con lo Statuto speciale (art. 23, secondo comma) che con le relative norme di attuazione, dove si prevedono l'istituzione e le competenze fondamentali della Sezione regionale di controllo, senza nulla specificare (salvo il rinvio operato alla legislazione statale) in ordine alle forme ed ai limiti del controllo alla stessa Sezione affidato».

¹¹ In linea con l'approccio ermeneutico che colloca rinvio operato dalle norme di attuazione in materia alla legislazione tra quelli c.d. 'dinamici' v. Corte dei conti, Sez. Controllo Sicilia, 13 aprile 1994, n. 5, «Rivista della Corte dei conti», n. 3, I (1994), pp. 31-32.

Va peraltro richiamato che, come statuito dalla stessa Corte costituzionale, l'estensione di siffatte forme di controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche genericamente intese – e pertanto comprese anche le Regioni, sia quelle ordinarie che ad autonomia differenziata –, corrisponda ad una precisa scelta legislativa «che ha inteso superare la dimensione un tempo “statale” della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello “Stato-comunità”, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità», in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica¹². E ciò nel presupposto che la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”¹³.

Prospettiva, quest'ultima, che risulta adesso ulteriormente rafforzata nel contesto della ratifica del c.d. *Fiscal compact* e del *Meccanismo europeo di stabilità*¹⁴, nonché della riforma

¹² Così Corte costituzionale sent. 267 del 2006, «Giurisprudenza costituzionale», IV (2006), pp. 2812 sgg., con nota di C. Chiappinelli, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei conti*. Sulla pronuncia si vedano anche L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, online sul sito www.giurcost.org. e M. De Martino, [La Corte disegna il 'quadro' ordinamentale del sistema dei controlli](#), pp. 833 sgg.

Nella stessa traiettoria interpretativa si vedano anche le sentenze della corte costituzionale n. 29 del 1995, «Giurisprudenza costituzionale», I (1995), pp. 278 sgg., con note di commento di M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei conti e regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, pp. 321 sgg. e 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*, pp. 326 sgg. e n. 470 del 1997, «Giurisprudenza costituzionale», II (1997), pp. 4099 sgg.

¹³ Così Corte cost. sent. n. 179 del 2007, che ravvisa espressamente «la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”».

¹⁴ Il Parlamento statale ha ratificato dei Trattati sul *Fiscal Compact* e sul *Meccanismo europeo di stabilità* con le leggi nn. 114, 115 e 116 del 23 luglio 2012. Com'è noto, i Trattati ratificati introducono nell'ordinamento una serie di modifiche inserite in un ampio contesto di revisione della *governance* economica europea al fine di consentire alle istituzioni europee di adottare risposte tempestive ed efficaci alla grave crisi dei debiti sovrani. In particolare, i due pilastri della riforma sono costituiti: a) dal rafforzamento delle regole e del monitoraggio comune per la disciplina fiscale (il cosiddetto *Fiscal Compact*); b) dalla costruzione di meccanismi di sostegno finanziario (c.d. M.E.S.) per fronteggiare crisi di liquidità o periodi di difficile accesso ai mercati finanziari da parte di Paesi membri. Per un commento in merito nella dottrina italiana si veda G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, «Giornale di diritto amministrativo», 5 (2012), pp. 463 sgg., G. Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, «La Comunità Internazionale» fasc. 1 (2012), pp. 6 sgg.; P. Bilancia, [La nuova governance nell'Eurozona: alla ricerca del demos](#).

Nel contesto di questa linea evolutiva si colloca poi anche la recentissima approvazione (12 marzo 2013) da parte del Parlamento europeo della proposta di Regolamento c.d. *two pack*. Cfr. European Parliament, *Economic*

costituzionale sul pareggio di bilancio (l. Cost. n. 1 del 2012) e della sua legge attuativa (l. n. 234 del 2012)¹⁵, alla quale peraltro, come avremo modo di evidenziare, viene ancorato l'intervento legislativo oggetto dell'esame di questo contributo (d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012) che, all'art. 1, primo comma, ne riconduce le disposizioni al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Da quanto sin qui sinteticamente richiamato discende, pertanto, che sull'applicazione integrale della disciplina statale in materia di controlli amministrativi e contabili della Corte dei conti nella Regione siciliana militano argomenti di profilo sia letterale (il tenore “dinamico” e non “materiale” o “statico” del rinvio alla legislazione statale) che sistematico (il mutamento di prospettiva della Corte dei conti, connesso al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali).

2. Le funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti sugli atti della Regione siciliana

Passando ad esaminare il contesto regolativo entro il quale si svolgono le funzioni di controllo della Corte dei conti alla stregua della richiamata normativa attuativa (art. 2 del citato d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200) va ricordato che tra queste vengono espressamente attribuite:

a) l'esercizio del controllo di legittimità: 1) sui regolamenti, emanati dal governo regionale, di cui agli articoli 12, terzo comma, e 13 dello statuto; 2) su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati dal governo regionale e dall'amministrazione

governance: common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit in the euro area. 'Two pack', Document reference 2011/0386 (COD).

¹⁵ Per approfondite considerazioni sulla rilevante riforma costituzionale si veda M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi (“Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012), adesso in «Astrid Rassegna», n. 3 (2013), e A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*. Sul tema la dottrina, ovviamente, è già copiosa. Tra gli altri, oltre ai contributi richiamati negli articoli citati, v. A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, «Rivista AIC», n. 3 (2011); G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, online sul sito www.osservatoriosullefonti.it, n. 1 (2011); A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, «Quaderni costituzionali», n. 1 (2012), pp. 108 sgg.; R. Perez, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 17 sgg.; M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, online su questa Rivista n.24/2012; N. D'Amico, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 10 (2012), pp. 933 sgg., mentre per un commento a prima lettura della l. n. 234 del 2012 v. M. Brego, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in questa Rivista n. 6/2013; M. Massa, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, online sul sito www.dirittiregionali.org/2013/04/22/legge-n-243-del-2012-la-legge-rinforzata-per-lattuazione-del-nuovo-art-81-cost; M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, online sul sito www.osservatoriosullefonti.it, n. 1 (2013).

regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea¹⁶;

b) la verifica del rendiconto generale della Regione.

La medesima sezione è poi delegata ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti che vengono emanati da organi dello Stato aventi sede nella Regione e che sono soggetti, secondo le norme vigenti, al controllo della Corte dei conti.

A compendio delle richiamate funzioni di controllo amministrativo e contabile la sezione in argomento svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e, nei casi previsti dalle leggi dello Stato, delle amministrazioni pubbliche statali e locali, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione¹⁷. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti in conformità alle leggi regionali ed alle leggi statali applicabili in Sicilia, valutando comparativamente costi, modalità e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La Sezione di controllo della Corte, altresì, definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo¹⁸.

¹⁶ Secondo l'orientamento della giurisprudenza contabile la norma contenuta nell'art. 2 d. lg. n. 655 del 1948 nel testo novellato dal d. lg. n. 200 del 1999, in base alla quale sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti tutti gli atti generali e particolari emessi dagli organi della Regione siciliana in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, «va interpretata nel senso della necessità di sottoporre a riscontro non solo gli atti previsti dalla l. n. 86 del 1989 (quelli cioè che lo Stato membro e ciascuna regione sono obbligati ad emettere per dare concreta attuazione a regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni, cioè ad atti adottati dalla commissione europea in via autoritativa), ma anche tutti quei provvedimenti necessari affinché le azioni economiche di sostegno deliberate dall'Unione europea tramite intese con i diversi Stati membri (quali i cd. Quadri comunitari di sostegno) vadano concretamente a buon fine, essendo il controllo della Corte dei Conti indispensabile per garantire la corretta attuazione dei programmi finanziati dall'Unione; pertanto deve essere sottoposto a controllo preventivo il decreto con il quale il competente assessore della reg. siciliana approva l'esecuzione di 4 iniziative in materia di sostegno alla pesca nell'ambito di un più vasto programma di interventi deliberato dall'Unione europea», Corte Conti, Sez. contr., 18 aprile 2000, n. 32, «Rivista della Corte dei conti», n. 2 (2000), pp. 15 sgg.

¹⁷ Per una ricostruzione delle funzioni di controllo amministrativo e contabile sull'attività gestoria svolta dalla Corte dei conti nella Regione siciliana vedi, tra gli altri, M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche* cit., pp. 683 sgg. e C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 78 sgg.

¹⁸ Per una più articolata ricostruzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti nell'ordinamento regionale siciliano cfr. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 65 sgg.; M. Meloni, *Le attribuzioni della Corte dei conti in funzione di ausiliarità all'Assemblea regionale siciliana: attuazione e prospettive* e P. Maddalena, *La sezione di controllo della Corte dei conti: sua collocazione istituzionale nella Regione siciliana*, in Aa. Vv., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti in rapporto di ausiliarità al Parlamento siciliano*, Palermo, 2008, pp. 27 sgg. e 39 sgg.; più risalente il contributo di G. Sapienza, *Bilancio e contabilità dello Stato e degli enti del settore pubblico con riferimento alla Regione siciliana*, Corti & Klinger, Palermo, 1991, pp. 201 sgg. Mentre per una rassegna della giurisprudenza in materia v. F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 277 sgg.

Appare evidente che nel sistema dei controlli affidati alla Corte convivono le due modalità di controllo (legalità ed economicità) la cui separazione finirebbe soltanto per rendere parziale ed insufficiente il modulo di controllo prescelto, mentre la compresenza di due diversi parametri di valutazione corrisponde all'esigenza di controllo sull'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali.

In merito va poi ricordato che con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), recante le disposizioni ordinarie di adeguamento ai principi di cui all'art. 118 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha novellato l'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione, sono state dettate ulteriori norme sull'attività di controllo attribuita alla medesima Corte¹⁹.

Infatti, dalla disciplina contenuta nell'art. 7, commi 7, 8 ed 8 bis della normativa da ultimo richiamata emerge il rinnovato ruolo della Corte dei conti con riferimento all'intero sistema delle autonomie: ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla Corte è così affidata la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nell'ambito di ciascuna Regione, e quindi anche della Regione siciliana, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate a verificare, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti, secondo la rispettiva competenza, dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni e, infine, riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati. Resta impregiudicata la potestà delle Regioni ad autonomia differenziata di adottare particolari discipline nel rispetto delle finalità indicate dal legislatore, nell'esercizio delle rispettive competenze.

Il controllo comprende, inoltre, la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni in relazione al patto di stabilità interno, come prescritto dalla legge n. 131 del 2003²⁰.

¹⁹ Sulle forme di controllo attribuite alla Corte dei conti dalla l. n. 131 del 2003 v. V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 1113 sgg. e C. Chiappinelli, *I controlli*, in G. Corso, V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 494 sgg., al quale si rinvia per la completa rassegna bibliografica, e, da ultimo, G. Della Cananea, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, «Le Regioni», n. 5 (2009), pp. 855 sgg.

²⁰ In merito si veda il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14, nell'adunanza del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1 del 2004 e

Il controllo di gestione si applica anche agli enti del servizio sanitario (ASP/ASL, Aziende ospedaliere, IRCCS, ecc.). Le sezioni regionali svolgono anche verifiche sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione regionale. Le sezioni regionali approvano annualmente un programma delle indagini da svolgere nel corso dell'anno, in accordo con quanto stabilito nel quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo. La Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti.

Tra le ulteriori funzioni assegnate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti giova richiamare quella che consente alle Regioni ed agli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, di richiedere a queste ultime ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica²¹.

La c.d. nomofilachia nel controllo è stata poi introdotta dall'art. 17, comma 32, d.l. 1 luglio 2009 n. 78 convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2009 n. 102, con l'obiettivo di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Alla stregua della novella introdotta dal legislatore il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi nei quali esse presentano una questione di massima di particolare rilevanza. All'adozione di tali pronunce consegue che tutte le sezioni regionali di controllo debbono conformarsi alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite²².

Ulteriori funzioni sono state poi attribuite alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dal d.lgs n. 149 del 2011, che com'è noto ha introdotto, in attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), i c.d. meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni, conferendo compiti di verifica su «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e

dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229, da ultimo modificata dalla delibera del 25 maggio 2011, n. 1, online sul sito www.corteconti.it/utilita/normativa/sezioni_riunite.

²¹ Con riguardo specifico alle forme di controllo c.d. collaborativo F. Battini, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la legge 131 del 2003*, «Il Foro italiano», III (2004), pp. 440 sgg.

²² Su tale forma di raccordo della giurisprudenza della Corte dei conti, anche alla luce della deliberazione della Sezione Autonomie 14 dicembre 2011 n. 12, v. L. D'Angelo, *Nomofilachia e sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: profili problematici ed innovativi (nota a Sez. Autonomie del. n. 3/2011)*, online sul sito www.respamm.it/contributi.

irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'Ente locale», volte a prevenire il dissesto economico degli enti locali²³.

Si tratta di innovazioni ed ampliamenti delle funzioni di controllo della Corte dei conti che vanno ricondotte al crescente ruolo attribuito dalla legislazione a quest'ultima e finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione e gli equilibri di bilancio delle amministrazioni, il rispetto del patto di stabilità interno e dei crescenti vincoli in materia di indebitamento²⁴.

Giova precisare che tutte le innovazioni richiamate trovano applicazione nell'ordinamento regionale in forza del rinvio 'dinamico' operato dall'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto in materia nella lettura che di tale normativa è stata offerta dalla giurisprudenza in precedenza sinteticamente richiamata.

3. Cenni sulle nuove forme di controllo introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012

Con il d.l. n. 174 del 2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla l. n. 223 del 2012, vengono introdotte, all'art. 1, ed in parte all'art. 1 bis, norme per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica in attuazione degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione²⁵.

In tale prospettiva al fine di irrobustire il coordinamento della finanza pubblica²⁶, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, si introducono, all'art. 1 del decreto-

²³ Sulle competenze delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia v. V. Giuseppone, *Il d.lgs. n. 149/2011. Le nuove funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Le procedure per il dissesto degli enti locali*, e N. Mastropasqua, *Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo. Il ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 87 sgg. e 171 sgg.

²⁴ M. Meloni, *Nuova legge di contabilità e coordinamento della finanza pubblica: ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Governo della finanza pubblica e federalismo fiscale*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 99 sgg.

²⁵ Per un primo commento della normativa in materia v. L. Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio degli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto dopo il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174*, «La finanza locale», n. 1 (2013); N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012; D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in questa *Rivista* n. 1/2013), pp. 1 sgg.; Id., *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla l. n. 213/2012. Problematiche inerenti il contributo unificato*, ivi, n. 6 (2013), pp. 5 sgg.; M. Massa, [D.L. 174 del 2012. Trasparenza della finanza territoriale: novità in tema di controlli interni degli enti locali](#).

²⁶ La riforma si iscrive, in tal guisa, in quell'ampia mutazione descritta da B. Caravita Di Toritto, *Sulla vocazione del nostro tempo per un riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in questa *Rivista* n. 9/2012, p. 2, che induce a riconoscere alla Corte il ruolo di «luogo istituzionale, a

legge, disposizioni volte ad adeguare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. E siffatta strategia trova conferma nello svolgimento del dibattito parlamentare nel corso del quale il Governo ha avuto modo di precisare che il rafforzamento delle funzioni di controllo è preordinato a consentire alla Corte «una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio»²⁷.

Si configura, in tal guisa, il consistente ampliamento del fascio di funzioni di controllo amministrativo e contabile attribuite alla Corte dei conti che, con riguardo alla verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno in funzione del rispetto dei vincoli finanziari europei, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale, che postula, tra l'altro, il rispetto dei trattati internazionali, consente di individuare a riferimento le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia²⁸.

A supporto dell'ampliamento delle funzioni – ed in tal senso se ne rinviene un esplicito e reiterato riferimento nelle stesse intenzioni del Governo²⁹ – è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012³⁰ che, nel pronunciare la legittimità dell'art. 14, comma

, del controllo, della giurisdizione, che ne caratterizzano, ai sensi della Costituzione, la natura».

²⁷ Così la Relazione al Disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012, n. 5522, presentato il 12 ottobre 2012 – Camera dei Deputati, *Atti parlamentari - XVI legislatura, sub art. 1*.

²⁸ Cfr. Comunicato Stampa n. 85/2012 del 16 ottobre 2012, *Sezioni Riunite in sede di controllo - Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio e Tesoro) della Camera dei deputati. Elementi per l'audizione sull'A.C. n. 5520 - Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*, online sul sito www.corteconti.it, che puntualmente evidenzia le consonanze dell'art. 1, primo comma, del decreto con «l'analogia previsione contenuta nelle norme attuative dello Statuto siciliano relativamente ai controlli della Corte dei conti, in atto vigenti anche dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione. Gli atti di programmazione costituiscono gli atti più importanti della Regione, svolgendo la Regione essenzialmente compiti di programmazione ed operando mediante un bilancio prevalentemente di trasferimenti. Si tratta, in ogni caso, di atti su cui le Sezioni regionali di controllo hanno già da tempo maturato un'ampia esperienza in sede di controllo successivo sulla gestione sul rendiconto della Regione e sul comparto sanitario».

²⁹ Si veda nuovamente la Relazione citata al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012.

³⁰ Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, in questa *Rivista* n. 15/2012, con nota di L. Maccarrone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, ivi, n. 19 (2012). Per altri commenti v. M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, online sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/01/Olivetti_commento-CC_198_2012.pdf; F. Ghera, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, online sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it.

1, lett. e) del d.l. n. 138 del 2011, come modificato dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, individua il fondamento del controllo indipendente ed esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, nell'art. 100, comma 2 Cost. (esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata), ricollegandosi, peraltro, alla precedente pronuncia n. 64 del 2005³¹, la quale ha riconosciuto il potere del legislatore statale di sottoporre le autonomie territoriali, al fine di realizzare il coordinamento finanziario connesso al rispetto degli obblighi comunitari, ai vincoli delle politiche di bilancio nel contesto di un sistema di controlli affidato alla Corte dei conti, organo della Repubblica in posizione di indipendenza³².

Con la sentenza n. 198 la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 Cost., la questione di legittimità costituzionale d

finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, perché, introducendo per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già pr

della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166), in base alla quale gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertano, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale, consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile, garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.), assolve, mediante il collegamento fra controllo interno e controllo esterno, anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, e non implica, infine, alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo, giustificabile con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. A riguardo, infatti, il Giudice delle leggi, con la sentenza in esame, ha avuto modo di osservare che l'art. 14, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» si limita a determinare un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sicché «la norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

³¹ Secondo la quale «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsi

. Sulla collocazione della Corte dei conti nella materia del coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale v. L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie* cit.

³² In questa prospettiva si veda Corte dei conti, sez. Autonomie, Deliberazione del 12 novembre 2012, n. 15/SEZAUT/2012/INPR, *Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre*

In particolare, tra le più rilevanti innovazioni introdotte giova ricordare:

- a) la trasmissione semestrale al Consiglio regionale, da parte della competente Sezione di controllo della Corte, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, relazione che deve essere inviata, altresì, «alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni di competenza». Appare chiara la finalità collaborativa che il legislatore intende affidare a questa attività informativa³³;
- b) la disamina da parte della Sezione di controllo, del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Regione e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. A tal fine i documenti contabili debbono essere corredati da una relazione a firma del Presidente della Regione, per la verifica: 1) del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; 2) dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione nonché della sostenibilità dell'indebitamento (con le evidenti conseguenze che ciò avrà dal 2014); 3) dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari della Regione e degli enti del SSN;
- c) la verifica, sempre da parte della competente Sezione di controllo, che il rendiconto della Regione tenga anche conto: 1) delle partecipazioni in società controllate a cui è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, accedendo così ad una prospettiva che punta ad assoggettare al controllo contabile ed amministrativo il settore regionale allargato; 2) dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale³⁴;

2012, n. 174, online sul sito www.corteconti.it, sulla quale si veda C. Buzzacchi, *La Corte dei conti affronta i nuovi controlli sulle autonomie locali*, online sul sito dirittiregionali.org.

³³ Le prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, si rinvencono nella delibera 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, online sul sito www.corteconti.it. Come precisato dalla stessa Corte, tale strumento di controllo referente «rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti». Principio, quest'ultimo, che risulta «direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario, ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007)» e che deve ritenersi abbia assunto «maggior pregnanza alla luce del più generale principio dell'equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell'art. 81 Cost. ed esteso alle Autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Cost. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali».

³⁴ Sul processo di consolidamento dei conti pubblici e del progressivo ampliamento dei soggetti da includere nel bilancio consolidato sino alla configurazione del «Gruppo dell'amministrazione pubblica», anche alla luce delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri

d) la “parificazione” del rendiconto generale della Regione da parte della Sezione di controllo, con allegata relazione nella quale quest’ultima formuli eventuali osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, e conseguenti proposte correttive per assicurare l’equilibrio del bilancio, l’efficacia e l’efficienza della spesa; tale decisione di parifica e annessa relazione sono trasmesse al Presidente della Regione e al Consiglio regionale, anche in questo caso procedendo ad una estensione alle Regioni ordinarie di un istituto applicato alle Regioni ad autonomia differenziata, e, in Sicilia, ai sensi dell’art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e 6, terzo comma, d.lgs. n. 655 del 1948³⁵;

28 dicembre 2011, sulla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi v. A. Iadecola, *L’armonizzazione dei sistemi contabili delle autonomie territoriali e il bilancio consolidato del «Gruppo dell’amministrazione pubblica»*, online sul sito www.ardelabruzzo.it/public/documenti/2012_07_05_VASTO_IADECOLA_Armonizzazione%20bilanci.pdf.

Alla stregua del d.lgs n. 118 del. 2011 e dell’art. 19 del citato DPCM rientrano in tale ambito soggettivo:

a) gli organismi strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, intesi come «articolazioni organizzative», anche a livello territoriale, delle Regioni e degli enti locali, dotate di autonomia gestionale e contabile ma prive di personalità giuridica (art. 9, c. 7; secondo il c. 8 rientrano tra gli organismi strumentali degli enti locali le istituzioni di cui all’art. 114, c. 2, t.u.e.l.); i bilanci di tali soggetti sono, in realtà, già compresi nel bilancio della capogruppo (art. 9, c. 6);

b) gli enti strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:

- ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’ente o nell’azienda;
- ha per legge, statuto o convenzione il potere di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività dell’ente o dell’azienda;
- esercita, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali in questione;
- ha l’obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla quota di partecipazione;
- esercita un’«influenza dominante» in virtù di contratti o clausole statutarie, con la precisazione che tale influenza si presume in presenza di contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l’attività oggetto dei contratti stessi (art. 21, c. 1);

c) le società controllate dall’amministrazione pubblica capogruppo; la relazione di controllo sussiste quando la capogruppo:

- ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria, ovvero dispone di voti sufficienti per esercitare una «influenza dominante» su di essa;
 - esercita la medesima influenza sulla società in virtù di un contratto o di una clausola statutaria; anche in tal caso opera la presunzione basata sulla sussistenza di un contratto di servizio pubblico o di concessione (art. 22);
- d) le società partecipate, ossia quelle società a totale partecipazione pubblica che siano affidatarie dirette di servizi pubblici locali da parte della Regione o dell’ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione di questi ultimi (art. 23, c. 1).

³⁵ Come ricordato questa funzione, ad eccezione della Valle d’Aosta, viene già svolta dalla Corte dei conti nelle Regioni ad autonomia differenziata: cfr. per la Regione Sardegna art.10, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 e succ. mod. ed int.; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 33, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, sostituito dall’art. 3, d.lgs.15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige art. 10, comma 1, d.P.R. 15 luglio 1988, n.305, sostituito dall’art. 1, comma 3, d.lgs.14 settembre 2011, n. 166.

Sul punto si veda la delibera della Sezione delle Autonomie della Corte n. 9/SEZAUT/2013/INPR assunta nell’Adunanza del 20 marzo 2013, online sul sito www.corteconti.it, laddove si precisa che la pronuncia della Corte dei conti «interviene prima dell’approvazione, da parte dell’organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43, r.d. n. 1214/1934; art. 149, r.d.23 maggio 1924, n. 827; art. 38, l.31 dicembre 2009, n. 196)», ciò in quanto «la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l’attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque

- e) la trasmissione ogni dodici mesi alla Sezione di controllo e al Presidente del Parlamento regionale, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, sulla base delle linee-guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti;
- f) l'obbligo da parte della Regione – qualora la Sezione controllo abbia accertato squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Se la Regione non provvede alla trasmissione dei suddetti provvedimenti alla Sezione di controllo o la verifica da parte di questa dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria;
- g) la trasmissione anche alla Sezione di controllo della Corte della relazione di fine legislatura, sottoscritta dal Presidente della Regione e certificata dagli organi di controllo interno della Regione, per consentire le necessarie valutazioni da parte della Sezione medesima. Tale relazione, unitamente alle suddette valutazioni della Sezione da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, è previsto descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative esercitate durante la legislatura. Nell'ipotesi in cui la relazione non venga redatta o pubblicata sul sito istituzionale, è prevista l'applicazione di sanzioni economiche nei confronti del Presidente della Regione, nonché del direttore del servizio regionale competente in materia di bilancio e finanza qualora quest'ultimo abbia ommesso di redigere la relazione;
- h) infine, con riguardo ai gruppi consiliari presenti nelle assemblee e nei consigli regionali, si introduce l'obbligo, da parte di ciascun gruppo di approvare un rendiconto annuale, secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale rendiconto dovrà in ogni caso evidenziare le risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati³⁶.

teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che “La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale” (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012)».

³⁶ Per una completa rassegna dei provvedimenti adottati in materia di limitazione dei c.d. costi degli apparati istituzionali delle Regioni previsti dagli artt. 1, nono comma e 2, primo comma, lett. b), c) e g), del d.l. n. 174 del

Il coacervo di strumenti di controllo introdotti dalla novella del 2012 costituisce, in tal guisa, un sistema di “sorveglianza preventiva e successiva”³⁷ attribuito alla Corte dei conti sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari che derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo di pareggio del bilancio di cui al riformato art. 81 Cost. e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

4. Gli effetti 'collaterali' del coordinamento differito della finanza pubblica

La normativa che ha ampliato e rafforzato le funzioni di controllo amministrativo e contabile della Corte dei conti potrebbe sembrare in controtendenza rispetto all'evoluzione legislativa dell'ultimo ventennio (a partire da quanto previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639), che attuando una significativa riforma delle funzioni della Corte dei conti ha inteso limitare le forme di controllo – in particolare di quello preventivo, nel presupposto della sua limitata efficacia e dell'allungamento dei tempi della decisione amministrativa – riservandolo ad alcune limitate categorie di atti, e puntando, invece, ad estendere forme di controllo successivo sulla gestione.

Va tuttavia sottolineato che, come ribadito dalla più recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, siffatto controllo risulta finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione

2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, si rinvia al dossier, predisposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *L'impegno delle Regioni per la Legge sui costi della politica*, online sul sito www.regioni.it, che riporta i documenti che hanno condotto (con il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) all'intesa raggiunta con il Governo in Conferenza Stato-Regioni, sulla individuazione delle Regioni più virtuose, da prendere come punto di riferimento per parametrare gli stipendi di consiglieri e Presidenti delle Giunte e l'ammontare dei contributi ai gruppi consiliari. In particolare, sono state individuate: l'Umbria come Regione più virtuosa per quanto riguarda la retribuzione dei Presidenti di giunta, l'Emilia Romagna per quanto riguarda i consiglieri regionali e, infine, l'Abruzzo per quanto riguarda i finanziamenti ai gruppi consiliari.

³⁷ In tal senso L. Giampaolino, *Relazione orale del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*, Roma, 5 febbraio 2013, online sul sito www.corteconti.it/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2013/5_2_2013_discorso_presidente_giampaolino.pdf, 6-7, secondo il quale, a seguito della riforma del 2012 in commento, viene a configurarsi un sistema essenzialmente imperniato su quattro elementi. Il primo è costituito dalla circostanza che i controlli mettono capo ad un organo indipendente dai Governi – da quello centrale, come da quelli regionali e locali – e ciò rappresenta la migliore garanzia delle autonomie regionali e locali. Il secondo, strettamente collegato al precedente, attiene alla neutralità dei giudizi emessi dalla Corte e all'essere questi destinati all'assunzione di decisioni che ricadono nell'ordine delle attribuzioni proprie di altri soggetti: gli amministratori e dirigenti degli enti, i Governi locali o regionali, il Governo centrale. Il terzo attiene al carattere ricognitivo, *rectius* di accertamento, e referente dei controlli, poiché l'esito di questi costituisce il presupposto per chiamare in causa le responsabilità del sistema politico-amministrativo, a questo richiedendo di adottare, entro tempi predefiniti per legge, le misure necessarie a risolvere le criticità riscontrate. Il quarto – che è anche il più delicato sul piano operativo – riguarda la tempestività e l'efficacia dei controlli della Corte, verso le cui Sezioni regionali dovrà essere attivato – da parte delle amministrazioni – un flusso costante e coordinato di dati e informazioni, idonei a costruire indicatori significativi della regolarità e della proficuità delle gestioni, oltre che ad analizzare andamenti e tendenze – generali e specifiche – dei diversi aggregati rilevanti.

finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. collocandosi nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento. Ne discende che il controllo che risulta dalla più recente evoluzione legislativa va posto in una prospettiva non più statica (alla stregua del tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma di tipo "dinamico", in grado di finalizzare il «confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio» e quindi «ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa»³⁸.

E su questo solco interpretativo si innesta la conclusione secondo la quale i controlli della Corte dei conti sulle Regioni non sono costituzionalmente ancorati esclusivamente alle previsioni dell'art. 100, secondo comma Cost., sicché ulteriori e più pregnanti forme di controllo, che realizzino interessi costituzionalmente protetti, possono essere ulteriormente introdotti purché non pregiudichino il principio di autonomia garantito dalla Carta fondamentale. Interessi che sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale nel buon andamento degli uffici pubblici (art. 97), nella responsabilità dei funzionari (art. 28), nell'equilibrio di bilancio (art. 81) e nel coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) e devono essere ricondotti alla declinazione che del principio di autonomia (art. 5) fa la stessa Costituzione³⁹.

³⁸ Così la recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 64 del 2013 che, proprio pronunciandosi sulla intangibilità delle funzioni di controllo della Corte dei conti nella Provincia autonoma di Bolzano, ha ribadito che controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risultano estensibili alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata, in questa *Rivista*, n. 9 (2013), con nota di D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, secondo la quale il Giudice delle leggi, con la richiamata sentenza, ha inteso collocare tali forme di controllo nell'alveo di un *tertium genus* rappresentato da un "sindacato di legalità e regolarità", che ha in comune con il controllo di legittimità il riferimento a parametri di natura sostanzialmente normativa, tali essendo quelli, pur se di matrice finanziaria e contabile, differenziandosi, sotto altro profilo, dal controllo di legittimità per la declinata prospettiva "dinamica", finalizzata non alla integrazione a posteriori dell'efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della "legalità/regolarità" (intesa alla stregua della conformità alle regole contabili e finanziarie) e caratterizzata dalla eventuale adozione di «misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio».

³⁹ In questo senso la giurisprudenza costituzionale ha affermato, con la sent. 64/2005, che «è vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate – cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995 –, fra le quali proprio l'art. 97

E comunque, il richiamato rinvio “dinamico” alla disciplina statale operato dalle norme di attuazione in precedenza richiamate, consente di superare la questione opportunamente chiarita dal Giudice delle leggi, il quale ha precisato che pur di fronte alle ragioni invocate dal legislatore statale di coordinamento della finanza pubblica «le norme costituzionali ... non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale»⁴⁰.

Giova ricordare che, in ordine all'applicabilità della riforma dei controlli alle Regioni ad autonomia differenziata, il penultimo comma dell'art. 1 e l'art. 11 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 dettano norme che ne differiscono gli effetti. Infatti, la prima disposizione, inerente ai controlli sulla gestione finanziaria delle autonomie regionali, prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto», mentre la seconda stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione»⁴¹.

Si tratta di disposizioni, in particolare per quanto concerne il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con le quali il legislatore statale interviene autolimitando l'effetto immediato che la normativa avrebbe potuto esplicare negli ordinamenti delle Regioni ad autonomia differenziata, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, avuto riguardo alla più volte menzionata forma di rinvio operato dalle norme di attuazione, in guisa da determinare l'effetto del differimento di almeno un anno dell'applicazione.

della Costituzione, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata. Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni».

⁴⁰ Corte cost. n. 151 del 2012, online sul sito www.giurcost.org, con nota di L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, online sul sito www.giurcost.org.

⁴¹ Si differenzia, poi, quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 2 del medesimo decreto legge con riguardo alla riduzione dei costi della politica nelle regioni secondo il quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

Ebbene, di fronte alla delineata applicazione differita della disciplina nella Regione siciliana sono due le considerazioni conclusive che possono trarsi:

a) il ricordato differimento determina l'applicazione non contestuale della riforma del sistema dei controlli della Corte dei conti nella Regione siciliana (con un allungamento da sei mesi, com'era stabilito nel d.l., ad un anno come poi previsto dalla legge di conversione), proprio in una fattispecie nella quale, invece, avrebbero dovuto prevalere esigenze di tempestività nell'assicurare il coordinamento della finanza pubblica nella prospettiva dell'inveramento della normativa sul pareggio di bilancio, consentendo – laddove in tal senso soccorrono le previsioni delle norme di attuazione come nella Regione siciliana – la diretta applicazione delle disposizioni del decreto-legge (fonte normativa che conferma la sussistenza delle ragioni di urgenza). E proprio in una Regione che, a partire dal funzionamento dei propri organi, appare a dir poco riottosa a recepire le riforme sulla revisione della spesa ed il contenimento dei costi degli apparati, nel tempo divenuti pletorici e con un peso crescente sui bilanci⁴²;

b) nella più che probabile ipotesi che alla scadenza del periodo previsto per l'adeguamento degli ordinamenti speciali non sia stata ancora completata la revisione delle norme di attuazione e l'eventuale adeguamento dell'ordinamento regionale – come precisato del tutto superflua – deve ritenersi, sempre in forza delle previsioni della normativa di attuazione dello Statuto in materia, che le disposizioni dovranno trovare applicazione anche in pendenza del (complesso) procedimento di revisione delle norme in questione. Una diversa interpretazione che postuli la necessità della interposizione della normativa di attuazione dello statuto per rendere applicabile, anche alla Sicilia, il novellato regime dei controlli della Corte dei conti, oltre che irragionevole, sembra incompatibile con la stessa giurisprudenza costituzionale sin qui sinteticamente richiamata poiché giungerebbe a rendere inefficaci significative misure di

⁴² Si tratta di un'esigenza ampiamente condivisa in dottrina: v. G. Verde, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, online sul sito consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf; S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2 (2011), pp. 519 sgg.; A. Piraino, O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, «Le Regioni», n. 5 (2011), pp. 907 sgg. e, da ultimo, sia consentito il rinvio al mio contributo, *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Sicilia*, online sul sito www.strumentires.com, n. 1 (2013), non meno che dall'opinione pubblica e dai media.

Va ricordato che, proprio stigmatizzando la frammentaria situazione politica emersa dalle ultime elezioni regionali, dove il Presidente eletto non è stato accompagnato da una maggioranza parlamentare, *Fitch Ratings*, (la stessa che nel luglio 2012, per prima, aveva smentito qualsiasi ipotesi di *default* finanziario della Regione) il 29 ottobre 2012, proprio il giorno dopo le elezioni regionali, ha ridotto il *rating* di lungo termine da 'BBB+' a 'BBB' al debito finanziario della Regione Siciliana nel presupposto, purtroppo assai verosimile, «che la discontinuità politica sposterà l'implementazione di qualunque riforma della spesa corrente a fine 2013».

controllo sui costi degli apparati istituzionali a tutto detrimento delle sottese esigenze di coordinamento della spesa pubblica introdotte dalla riforma esaminata⁴³.

La ricostruzione sin qui svolta ha riguardato una prospettiva certamente connotata dal dinamismo: dinamico, infatti, è stato ritenuto il descritto rinvio della normativa di attuazione dello Statuto siciliano a quella statale in materia di funzioni della Corte dei conti; di tipo dinamico, sono state definite, altresì, le nuove funzioni di controllo attribuite dalla normativa esaminata alla Corte, ma tale dinamismo, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, sembra arenarsi sulle “sabbie mobili” della scelta del legislatore, formalmente basata sulla garanzia delle prerogative statutarie speciali, di differire di un anno l’attuazione delle nuove tipologie di controllo nelle Regioni ad autonomia differenziata, con il contraddittorio effetto di ritardare l’inveramento di una riforma tesa a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica.

⁴³ In particolare, alla stregua degli orientamenti del Giudice delle leggi, tale adeguamento va fatto nel presupposto che il «vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all’art. 119 della Costituzione, si impone anche alle autonomie speciali nell’esercizio dell’autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale; sussiste, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall’art. 119 Cost. e limiti posti all’autonomia finanziaria delle autonomie speciali dallo statuto speciale» (sent. 190 del 2008), fermo restando, tuttavia, che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall’art. 116 Cost. (...) A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (la già ricordata sent. 198 del 2012).