

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI NELLE REGIONI A STATUTO SPECIALE. CRITICITÀ E PROSPETTIVE

di Luca Longhi (*)

Abstract: Il contributo prende in esame il tema dei controlli della Corte dei conti nelle regioni a statuto speciale, con particolare riferimento al caso della Valle d'Aosta, analizzando le criticità di ordine sistematico e alcune soluzioni normative recentemente proposte.

This contribution examines the subject of the controls of the Court of Auditors in the regions with special statute, with particular reference to the case of Valle d'Aosta, analyzing the critical issues and some regulatory solutions recently proposed.

Sommario: 1. *Il posizionamento costituzionale della Corte dei conti come “oggetto misterioso” dello strumentario giuridico.* – 2. *Il delicato coordinamento tra disposizioni statutarie e norme di attuazione sulla Corte dei conti nelle regioni a statuto speciale. Il caso Valle d'Aosta.* – 3. *L'attività della sezione di controllo nella prospettiva dello Stato-comunità.* – 4. *Le soluzioni proposte a statuto invariato.* – 5. *A mo' di conclusioni. Per una valorizzazione costituzionale del ruolo della Corte dei conti.*

1. *Il posizionamento costituzionale della Corte dei conti come “oggetto misterioso” dello strumentario giuridico*

Il posizionamento costituzionale della Corte dei conti costituisce ancora oggi, a settantacinque anni dall'entrata in vigore della Carta, uno dei profili ordinamentali che evidenzia una maggiore distanza tra piano ideale e sviluppo effettivo del sistema.

Se ne può parlare, anzi, per certi versi, come di un vero e proprio “oggetto misterioso”, in relazione almeno ad alcuni suoi profili rimasti sullo sfondo del dibattito, che contribuiscono a fare della Costituzione un documento largamente incompiuto, in molti dei significati che sarebbe ancora idonea ad esprimere.

È il caso del disposto di cui all'ultimo comma dell'art. 100 Cost., in ordine alla definizione del concetto di indipendenza ivi richiamato, che ancora stenta a trovare una puntuale affermazione nel nostro ordinamento, quantomeno nel senso più pieno che la disposizione sembrerebbe autorizzare a riconoscere (1).

A tal proposito, basti pensare che l'art. 100, ultimo comma, Cost., con il rinvio alla legge che contiene, attende tuttora una precisa ed organica traduzione legislativa, che sia in grado di attuarne compiutamente le potenzialità e, di conseguenza, di realizzare quell'indipendenza cui fa riferimento (2).

Tuttavia, le criticità di ordine sistematico si estendono anche a risvolti di natura pratica che rischiano generalmente di sfuggire alla sensibilità dei commentatori, attenendo perlopiù ad aspetti funzionali che solo nella prassi operativa dell'istituto possono essere inquadrati in modo corretto.

Si pensi, ad esempio, al tema dei controlli nelle regioni a statuto speciale, ove si registrano – invero, sin dalle origini – asimmetrie (mai adeguatamente segnalate fino ad oggi) rispetto al disegno costituzionale, con un impatto, anche solo potenziale, sull'effettività del principio di unità della Repubblica (art. 5 Cost.).

Si tratta di questioni, come si vedrà, non prive di un certo respiro teorico e di motivi di interesse per lo studioso per le implicazioni che rivestono, che si cercherà di osservare, sia pure sommariamente, in questa sede.

2. *Il delicato coordinamento tra disposizioni statutarie e norme di attuazione sulla Corte dei conti nelle regioni a statuto speciale. Il caso Valle d'Aosta*

Una delle questioni di maggior rilievo emerse in quest'ambito attiene al coordinamento tra statuto regionale e norme di attuazione, in ordine al funzionamento della sezione di controllo della Corte dei conti.

Più che di una vera e propria antinomia, per i motivi che si avrà modo di considerare, è preferibile forse parlare di un difettoso coordinamento tra le fonti indicate.

È quanto si registra, segnatamente, tra lo statuto della Regione Valle d'Aosta, adottato con l. cost. n. 4/1948, e il d.lgs. n. 179/2010, recante “Norme di attuazione dello statuto speciale della regione autonoma Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste concernenti l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti”.

(*) L. Longhi è professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università telematica Pegaso.

(1) Sia consentito il rinvio a L. Longhi, *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, in questa Rivista, 2020, 1, 91, e al dibattito dottrinale ivi ricostruito.

(2) V., sul punto, G. Carbone, *Art. 100*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1991, 133.

In particolare, si evidenzia che nello statuto regionale manca un riferimento esplicito alle funzioni della Corte dei conti, che risultano, viceversa, disciplinate direttamente in sede di “norme di attuazione” (d.lgs. n. 179/2010), ove si prevede l’istituzione della sezione regionale di controllo (art. 1) e ne vengono definiti, altresì, i profili organizzativi e funzionali (artt. 2 ss.).

Si pone, pertanto, il problema della copertura costituzionale di una materia, di fatto sottratta alla propria sede naturale e formalmente affidata ad un decreto legislativo (sia pure con le specificità procedurali del caso, cfr. art. 48-*bis* dello statuto) (3), in assenza di un espresso richiamo statutario, nonché di qualsivoglia riscontro testuale nell’art. 117 Cost.

Vi sarebbe, poi, da chiedersi quale sia lo spazio logico-giuridico nel quale vanno a collocarsi queste (presunte) norme di attuazione, postulando il concetto di attuazione, per sua stessa natura, la fissazione in altra sede di norme di principio che attendano di essere completate nella loro portata precettiva (cfr., ad es., i regolamenti di attuazione ai sensi dell’art. 17, c. 1, lett. b, l. n. 400/1988) (4), circostanza che, come già osservato, non si è verificata nel caso di specie.

La questione del coordinamento tra le fonti assume vieppiù rilevanza se si tiene conto che, nel caso della Valle d’Aosta, la disciplina della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, al di là del dato meramente formale, non appare del tutto coerente con l’assetto costituzionale dell’istituto e con la disciplina vigente nelle altre regioni, anche ad autonomia speciale (cfr., ad es., Sicilia e Friuli-Venezia Giulia) (5).

Se ne ricava, dunque, una disciplina sostanzialmente derogatoria rispetto al dettato costituzionale (artt. 100, 103 e 108 Cost.), in relazione all’evocato tema dell’autonomia ed indipendenza dell’istituto nei confronti degli altri poteri (6), presupposti essenziali (7) per lo svolgimento delle funzioni attribuitegli dall’ordinamento (cfr., in particolare, artt. 100, c. 3, e 108, c. 2, Cost.), in contrasto con gli stessi indirizzi interpretativi della giurisprudenza costituzionale (8).

D’altronde, non si tratta qui di sostenere la causa di un’indipendenza fine a sé stessa (in un’accezione corporativa, in contrapposizione, cioè, con gli altri poteri dello Stato), quanto piuttosto di promuoverne il corretto funzionamento in condizioni di parità su tutto il territorio nazionale e in armonia con la missione costituzionale affidata all’organo (9), alla quale troppo spesso si manca di rivolgere la giusta attenzione.

3. L’attività della sezione di controllo nella prospettiva dello Stato-comunità

Le osservazioni che precedono acquistano ulteriore rilievo alla luce della novella apportata al secondo comma dell’art. 117 Cost. per effetto della l. cost. n. 1/2012 (“Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”), che ha visto l’attribuzione al legislatore statale della materia “armonizzazione dei bilanci pubblici” (lett. e), accanto alle materie “organi dello Stato” (lett. f) e “giurisdizione e norme processuali” (lett. l), già presenti nella previgente formulazione.

È evidente che un’effettiva armonizzazione dei bilanci non possa ammettere disparità o incoerenze su base territoriale nel funzionamento della Corte dei conti, con particolare riferimento all’esercizio dei controlli, indispensabili proprio ad un efficace perseguimento dell’obiettivo di bilanci pubblici equilibrati (cfr. art. 81 Cost.), da declinarsi rigorosamente *al plurale*, in armonia con il dettato dell’art. 97 Cost. (ove si parla, non a caso, di *pubbliche amministrazioni*).

La delicata funzione attribuita alla Corte dei conti – a maggior ragione nel quadro risultante dalle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 1/2012 (e, prima ancora, dalla riforma del titolo V) – dovrebbe porsi sempre più a garanzia dello Stato-comunità, oltre che dello Stato-ordinamento (10), sebbene ciò non venga il più delle volte adeguatamente sottolineato nel dibattito giuridico.

Si può dire, anzi, che la missione costituzionale dell’istituto, che può essere ricostruita grazie alla lettura di alcuni passaggi significativi della giurisprudenza della Consulta (vedi *infra*), non sia stata, tuttavia, ancora compiutamente

(3) Introdotto per effetto dell’art. 3 l. cost. n. 2/1993, ai sensi del quale, “[i]l Governo è delegato ad emanare uno o più decreti legislativi recanti le disposizioni di attuazione del presente Statuto e le disposizioni per armonizzare la legislazione nazionale con l’ordinamento della regione Valle d’Aosta, tenendo conto delle particolari condizioni di autonomia attribuita alla regione.

Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d’Aosta e sono sottoposti al parere del consiglio stesso”.

(4) V., sul punto, V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, vol. II, *L’ordinamento costituzionale italiano (Le fonti normative)*, Padova, Cedam, 1993, 138.

(5) Analoghe criticità sono ravvisabili anche negli ordinamenti delle regioni Sardegna e Trentino-Alto Adige.

(6) V., già in sede costituente, la posizione di Einaudi, Seconda Sottocommissione, seduta del 27 gennaio 1947 (*Atti*, p. 1713).

(7) Per la posizione rivestita nell’esercizio delle proprie funzioni, si può parlare di vera e propria “neutralità” della Corte dei conti. Sul punto, v. A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Studi in onore di Antonio Segni*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1964, 243 ss.

(8) Cfr. Corte cost. n. 39/2014.

(9) In collegamento soprattutto con i principi ricavabili dall’art. 97 Cost.

(10) In questi termini, Corte cost. n. 39/2014, cit., punto 6.3.3 del Considerato in diritto.

assimilata dalla cultura giuridica dominante, che sembra ancora relegare il ruolo della Corte dei conti ad un ambito burocratico e settoriale e, in quanto tale, avulso dai circuiti democratici (11) definiti dall'ordinamento (12).

La centralità dello Stato-comunità, ribadita anche dalla *nuova* formulazione dell'art. 114 Cost. (cfr. c. 1) e, più in generale, dall'impianto complessivo della riforma del titolo V, reclama, dunque, una riconsiderazione della funzione svolta dalla Corte dei conti in questa mutata prospettiva concettuale, maggiormente aderente allo spirito della Carta.

La finanza pubblica, del resto, non può essere più intesa in quella dimensione meramente "statale" che potrebbe evincersi da una lettura superficiale dell'art. 100 Cost., che non tenga conto, ad esempio, dei vincoli derivanti dall'adesione all'Unione europea (13).

Si impone, dunque, un profondo ripensamento (o meglio, una vera e propria "valorizzazione costituzionale") del ruolo della Corte dei conti, adeguato al rinnovato contesto ordinamentale e alla cooperazione tra attori istituzionali che quest'ultimo necessariamente presuppone (14).

Va da sé che la cooperazione tra le diverse componenti della Repubblica può essere letta, a sua volta, come espressione di quella coesione (sociale, economica e territoriale) che costituisce uno dei motivi ricorrenti del nostro lessico costituzionale, in stretto rapporto di continuità logica con i principi solidarista (art. 2 Cost.) e di leale collaborazione tra Stato e regioni (art. 120 Cost.).

Ecco perché, in quest'ottica, occorre promuovere il principio di unità nazionale (da intendersi nell'accezione soprattutto di unità *giuridica*) di cui all'art. 5 Cost., che un istituto come la Corte dei conti è chiamato quotidianamente a presidiare nel suo concreto funzionamento, anche in frangenti complessi come quello che qui si sta prendendo in esame.

Soltanto così si potrà avere un'effettiva armonizzazione della finanza pubblica, che, in assenza del coordinamento descritto, rischierebbe di dare vita ad un quadro giuridico frammentato e di produrre, in tal modo, gravi disequaglianze nel corpo sociale.

4. Le soluzioni proposte a statuto invariato

Nel contesto ordinamentale sommariamente descritto, non vi è dubbio che le regioni a statuto speciale, pur con le possibilità riconosciute loro dalla l. n. 131/2003 (cfr. art. 7, c. 7) (15), restino soggette, in quanto componenti della finanza pubblica allargata (16), al controllo sulla gestione delle risorse collettive affidato alla Corte dei conti, nella sua veste di organo terzo (17) posto al servizio dello Stato-comunità (18).

Tornando, dunque, al caso valdostano, si può osservare che, in mancanza di un'espressa previsione statutaria, il richiamato art. 48-*bis* dello statuto potrebbe fungere da copertura all'istituzione della sezione regionale di controllo a mezzo di "norme attuative", ma non certo nel senso di derogare alle funzioni della Corte dei conti costituzionalmente garantite, come risulta, invece, nella disciplina di cui al d.lgs. n. 179/2010.

Tuttavia, il rilievo costituzionale dell'organo, per tutti gli aspetti illustrati, farebbe preferibilmente propendere per l'inserimento in sede statutaria di una disposizione che si limiti anche solo a prevederlo, pur senza entrare negli aspetti organizzativi e funzionali (alla stregua, ad es., dell'art. 23 statuto Regione Siciliana e dell'art. 58 statuto Friuli-Venezia Giulia).

Nelle norme di attuazione attualmente vigenti, difatti, si riscontrano evidenti difformità rispetto alle altre sezioni regionali di controllo, che possono finire per tradursi in veri e propri vuoti di tutela in ordine a profili fondamentali ai fini di un corretto funzionamento dell'istituto.

Sono state recentemente proposte le seguenti modifiche alle norme di attuazione:

- a) l'introduzione del giudizio annuale di parificazione sul rendiconto regionale;
- b) l'estensione ai contratti collettivi relativi al comparto autonomo della Valle d'Aosta della medesima certificazione di compatibilità economico-finanziaria che la Corte dei conti già svolge sui c.c.n.l. del pubblico impiego, ai sensi degli artt. 40 e 47 d.lgs. n. 165/2001;
- c) l'eliminazione dell'articolazione in collegi, che appare inadatta alle dimensioni e alle funzioni della sezione;

(11) Nell'accezione intesa in C. Lavagna, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Utet, 1982, 608-609.

(12) P. Bonetti, *Art. 100*, in F. Clementi *et al.* (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, il Mulino, 2018, 250, evidenzia il fatto che le prerogative (imparzialità, autarchia, autocrinia, autonomia organizzativa) dell'istituto vanno lette proprio in funzione della tutela dell'ordinamento, in quanto diritto oggettivo.

(13) Cfr. Corte cost. n. 267/2006, punto 4 del Considerato in diritto.

(14) *Ibidem*.

(15) Ai sensi del quale, "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma".

(16) Cfr. Corte cost. n. 425/2004, punto 5 del Considerato in diritto.

(17) Cfr. Corte cost. n. 64/2005, punto 3.1 del Considerato in diritto.

(18) Cfr. Corte cost. n. 29/1995 e n. 470/1997.

d) l'abrogazione della disposizione che svincola le pronunce della sezione regionale dagli indirizzi nomofilattici espressi dalle sezioni riunite;

e) la previsione di un adeguato supporto tecnico-amministrativo per i magistrati addetti alla sezione, con una dipendenza funzionale dal presidente della sezione stessa e senza alcuna interferenza da parte dell'amministrazione regionale.

Si tratterebbe di modifiche utili a riequilibrare la disciplina della Sezione di controllo della Valle d'Aosta rispetto alle altre sezioni regionali, contenute in un documento sottoposto, da ultimo, al Ministro per gli affari regionali e le autonomie, al fine di attivare la competente Commissione paritetica prevista ai sensi dell'art. 48-bis dello statuto.

5. *A mo' di conclusioni. Per una valorizzazione costituzionale del ruolo della Corte dei conti*

Alla luce delle argomentazioni sviluppate nei paragrafi che precedono, si può ritenere che le norme di attuazione vigenti nella Valle d'Aosta pongano una disciplina della sezione di controllo disomogenea rispetto alla normativa in vigore nelle altre regioni e, in quanto tale, incoerente con il disegno costituzionale, per tutti i profili che si è avuto occasione di analizzare.

Da un punto di vista strettamente sistematico, l'auspicata valorizzazione dell'istituto, nel contesto dell'ordinamento di una regione autonoma, risulterebbe necessaria a vedere riaffermato, in una dimensione di effettività, il rilievo costituzionale dell'organo, svilito, almeno in parte, nell'attuale assetto normativo.

Da un punto di vista sostanziale, invece, le soluzioni proposte avrebbero senz'altro il pregio di accrescere la funzionalità dell'istituto, allineandone la disciplina alla trama costituzionale e azzerando, di conseguenza, le distanze dalle omologhe sezioni operanti nel territorio nazionale.

Si pensi al tema della soggezione al vincolo degli indirizzi nomofilattici espressi dalle Sezioni riunite (cfr. *supra*, par. 4, *sub* lett. d), che assolve ad un'indispensabile funzione di uniformità giuridica e coesione sociale, in armonia con i principi fondamentali di solidarietà (art. 2 Cost.), eguaglianza (art. 3 Cost.) e unità nazionale (art. 5 Cost.).

Il peculiare posizionamento ordinamentale della Corte dei conti avvalorata i profondi connotati democratici correlati all'esercizio delle sue funzioni, che possono ricavarsi appieno attraverso una lettura critica della giurisprudenza costituzionale, soprattutto nei passaggi in cui se ne sottolinea la relazione con lo Stato-comunità, nella direzione del superamento della tradizionale concezione della finanza pubblica (19).

Ne scaturisce un quadro composito, nel quale la natura ibrida della Corte dei conti nella varietà delle funzioni esercitate (artt. 100 e 103 Cost.) deve essere letta nell'ottica del principio democratico, ovvero nel senso espansivo di "organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, [...] esaltandone il ruolo complessivo quale garante parziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità" (20).

Da questo punto di vista, l'equilibrio del bilancio, nell'attuale formulazione dell'art. 81 Cost., lungi, evidentemente, dal rappresentare un mero obbligo burocratico in osservanza degli impegni europei, acquista ulteriore spessore in collegamento con i principi fondamentali su cui è basata l'intera architettura costituzionale (21).

Soltanto in tal modo si potranno correttamente prendere in esame il pluralismo territoriale (di cui le regioni a statuto speciale costituiscono manifestazione qualificata) e lo stesso pluralismo delle giurisdizioni, che caratterizza tutto il titolo IV, parte II Cost. (cfr. artt. 103 e 108).

A conferma di questo ragionamento, basti pensare, in relazione alle funzioni giurisdizionali, che, ai sensi dell'art. 101, c. 1, Cost., la giustizia – nel cui sistema è inserita anche la Corte dei conti, in quanto giudice speciale – "è amministrata in nome del popolo", con un evidente riferimento all'art. 1 Cost. (22).

In altri termini, non vi è funzione svolta dall'organo che non possa essere, più o meno direttamente, riconnessa a contenuti democratici, nella prospettiva, cioè, ribadita a più riprese, dello Stato-comunità (23).

Del resto, non avrebbe senso, ad esempio, osservare il principio di economicità, in quanto declinazione essenziale del buon andamento (art. 97 Cost.), se non avuto riguardo all'interesse generale.

In caso contrario, senza, quindi, mettere a fuoco in maniera appropriata tali principi, il pluralismo che contraddistingue a vari livelli il nostro ordinamento rischierebbe di tradursi in un fattore di frammentazione e disparità sociale, tradendo, così, lo spirito autentico della Carta.

(19) Vedi *supra*, nt. 13.

(20) Corte cost. n. 29/1995, cit., punto 9.2 del Considerato in diritto, poi ribadito anche in Corte cost. n. 470/1997, cit., punto 2 del Considerato in diritto.

(21) Sull'argomento, v., da ultimo, F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022.

(22) Senza considerare, poi, il disposto di cui al comma seguente ("[i] giudici sono soggetti soltanto alla legge", ove la legge può essere intesa, a sua volta, come espressione, sia pure mediata, della volontà popolare).

(23) Su quest'idea, v. F. Fracchia, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Dir. economia*, 2014, 416.

Non è casuale, d'altronde, che gli indirizzi giurisprudenziali richiamati risalgano anche ad epoche di gran lunga precedenti le riforme costituzionali via via intervenute (penso soprattutto a quelle del 2001 e del 2012), a testimonianza del fatto che le riflessioni compiute sul ruolo della Corte dei conti attengono, in realtà, ad un inquadramento dell'istituto desumibile già dall'impianto originario della Carta.

La Corte dei conti, nelle diverse situazioni considerate, si colloca proprio al crocevia di tali processi, costituendo essa stessa un imprescindibile elemento di democrazia, nell'accezione più alta che tale concetto riveste.

In particolare, nell'angolazione descritta, l'art. 2 Cost. si configura come il terreno d'elezione ideale per la fruizione dei diritti, individuali e collettivi, e per l'adempimento dei doveri, da intendersi qui nel senso di una leale collaborazione tra le diverse componenti della Repubblica.

Si invoca, pertanto, per tutti i motivi illustrati in questa sede, un'operazione di promozione della Corte dei conti nella cultura giuridica nazionale, perché addetti ai lavori e opinione pubblica possano acquisire finalmente piena coscienza del delicato ruolo che è chiamata a svolgere al servizio della comunità nelle sue plurime implicazioni costituzionali.

* * *