

L'ATTIVITÀ DI REFERTO DELLA CORTE DEI CONTI DALLE ORIGINI DEL REGNO D'ITALIA: PROFILI EVOLUTIVI DEL SISTEMA ISTITUZIONALE

Carlo Chiappinelli (*)

Sommario: 1. *Genesi della Corte dei conti ed intuizioni del Cavour: controllo indipendente e centralità del Parlamento.* – 2. *Sviluppo dei controlli gestionali con la l. n. 20/1994 ed evoluzione della funzione referente.* – 2.1. *Le audizioni parlamentari.* – 3. *Territorio e controlli nella l. n. 131/2003 di attuazione del titolo V della Costituzione: regionalizzazione della Corte dei conti e referenza alle Assemblee territoriali.* – 4. *La riforma del 2012 della Costituzione e la parallela riforma dei controlli: le ricadute sull'attività di referto.* – 5. *Ulteriori riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale.* – 5.1. *Il novellato art. 97 Cost. tra "dimensione" amministrativa e finanziaria.* – 5.2. *Prestazioni "costituzionalmente necessarie" e possibili riflessi sul controllo.* – 6. *Le nuove sfide poste dal Pnrr.* – 6.1. *Il quadro europeo dei controlli e la Corte dei conti.* – 6.2. *Il riferimento ai sistemi nazionali.* – 6.3. *Il circuito istituzionale: tradizione e prospettive.*

1. *Genesi della Corte dei conti ed intuizioni del Cavour: controllo indipendente e centralità del Parlamento*

Il tema dell'evoluzione dei controlli e dell'attività referente può svilupparsi in una duplice correlata prospettiva: quella dell'evoluzione sistematica e quella più concreta, operativa ed "esperienziale" delle interazioni, dei raccordi, del "dialogo" della Corte dei conti con il Parlamento, ed oggi anche con le Assemblee territoriali. In questa prospettiva può provarsi a fare, se pure necessariamente per rapidi *flash*, un "ponte di collegamento" tra passato, attualità e prospettive che oggi si aprono.

Da questo punto di vista, una necessaria premessa e generale chiave di lettura: non deve sfuggire infatti la considerazione che i controlli non rappresentano un *quid* costante ed immutabile nel tempo, ma – come emerge plasticamente anche dalla stessa intitolazione della sessione – si evolvono in relazione al mutare delle istituzioni, dell'amministrazione e della stessa società e quindi vanno visti nella loro dimensione di concreta risposta alle esigenze che via via affiorano e diventano prioritarie (1), nel solco essenziale della tutela della legalità, della regolarità contabile e finanziaria e dell'efficienza amministrativa (che come sappiamo assume peculiare valenza nell'ottica del raggiungimento dei risultati).

E tuttavia in questa forte evoluzione – che non è soltanto dei controlli, ma che rispecchia l'evoluzione stessa dell'ordinamento giuridico e della società – possono individuarsi delle "costanti" da rinvenirsi nelle stesse ragioni fondanti della nascita dell'Istituto, e che risultano via via vitalizzate.

È nota, invero, la visione garantista della finanza pubblica che ispirò il pensiero riformatore del Cavour, già nel 1852, a partire dalla concentrazione dell'attività finanziaria dello Stato in un unico dicastero, così da avere un'amministrazione finanziaria che aumentasse la rapidità dell'azione di governo, portasse unità nei lavori compiuti e conducesse – si tratta questo, di un aspetto importante da sottolineare – al "benessere collettivo", quel benessere che oggi permane alla base delle stesse misure programmatiche del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

Tema molto connesso a questo dell'unificazione dell'amministrazione finanziaria nel pensiero del Cavour era l'idea del controllo sulla pubblica amministrazione: emergono linee di pensiero tuttora attuali nel primo disegno di legge sull'ordinamento contabile presentato al Parlamento subalpino (2) – quindi ancor prima dell'unità d'Italia – allorché osservava: "*due sono i controlli preventivi nei pagamenti delle spese dello Stato che si vogliono stabilire per la buona amministrazione della finanza: l'uno indipendente della Corte dei conti, l'altro amministrativo del Ministero delle finanze, l'uno e l'altro devono prevenire gli errori e gli abusi ed esercitare i controlli in modo da lasciare libera e pronta l'azione del potere esecutivo*". Sono considerazioni che a 170 anni di distanza – pur nel così mutato assetto istituzionale e dei controlli – non possono non indurre ad una più approfondita riflessione.

Ci si riferisce, in primo luogo, alla indipendenza delle funzioni della Corte dei conti, già presente nel pensiero del Cavour ed oggi assicurata dall'art. 100, terzo comma, Cost., che garantisce l'indipendenza sia dell'Istituto che dei suoi componenti: un tratto distintivo questo da leggersi come preordinato non tanto a tutela interna, ma come garanzia essenziale alla struttura democratica dell'ordinamento. Strettamente connessa a tale indipendenza è infatti la diretta referenza della Corte dei conti al Parlamento, ben scolpita dallo stesso art. 100, al precedente secondo comma, laddove si prevede che la Corte "*riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito*", riportando in primo piano il rapporto con il Parlamento rispetto a quello consolidatosi nel periodo fascista, "mediato" dal capo del Governo (art. 1 r.d. 5 febbraio 1930, n. 21). In coerenza a questo filo conduttore, può ricordarsi una nota, tuttora attuale, di Salvatore Buscema a commento di una importante sentenza della Corte costituzionale, la n. 165 del 19 dicembre 1963,

(*) Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti.

(1) Cfr. V. Onida, *Nuove domande di controllo e nuove funzioni di controllo*, in *Il controllo sulla spesa e sulle amministrazioni dello Stato* (Atti del convegno, Milano 11-12 dicembre 1992), Roma, Ipzs, 1995, spec. par. 1, 59 ss., *Variabilità storica del bisogno di controllo*.

(2) *Ordinamento dell'amministrazione centrale, della contabilità generale, e della Corte dei conti*, presentato il 5 maggio 1852.

titolata *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza* (3), laddove si eccepiva il fatto che alla parifica dei conti della Cassa depositi e prestiti non seguiva una relazione al Parlamento, ma solo una relazione ad un'apposita commissione di vigilanza prevista dallo specifico ordinamento.

Si tratta di una linea di pensiero che affonda le sue radici nelle accennate intuizioni del Cavour sul controllo finanziario del Parlamento e che trova riscontro anche nelle considerazioni di Mortati nei lavori della seconda sottocommissione della "Commissione per la Costituzione", per cui la rilevanza costituzionale della Corte dei conti sorge dal fatto che, *"secondo quanto è stato sempre inteso dal 1862 sino ad oggi, l'istituto della Corte dei conti è un organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario"*. Osservando che il Parlamento *"vista l'enormità delle spese che lo Stato oggi è costretto a sopportare, non è sempre in grado di effettuare quel controllo"*, occorre semmai, per rendere più efficace il controllo sulle spese pubbliche, rafforzare il ruolo della Corte dei conti. Venivano ricordati i due momenti relativi a quando la Corte corrisponde con il Parlamento: l'invio alle Assemblee legislative del rendiconto e della relazione generale, a chiusura del bilancio consuntivo e la trasmissione dei decreti registrati con riserva. Si tratta di due momenti che trovano un aggancio diretto alle funzioni scolpite nell'art. 100, in base a cui la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

Vale dunque la pena di riprendere le parole, tuttora di particolare valenza ed attualità, tratte dal discorso del Procuratore generale in occasione della inaugurazione solenne della Corte dei conti del regno d'Italia, che riproducono sostanzialmente le disposizioni contenute nel Capo IV (*"Dell'esame del conto dei ministri"*) della l. n. 800/1862: *"Le funzioni, che più manifestamente ravvicinano e collegano la Corte coll'ordine costituzionale o politico sono quelle che riguardano l'esame e l'accertamento annuale dei conti dei ministri e del conto generale dell'amministrazione delle Finanze, come pure la corrispondente formale deliberazione, che vuol essere presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo del Bilancio, con analoga relazione di essa Corte sui motivi, per quali ha apposto con riserva il visto a mandati o ad altri atti o decreti, sul modo, col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline amministrative e finanziarie, e sulle variazioni o riforme che crede opportune pel perfezionamento delle leggi e dei regolamenti relative all'amministrazione ed ai conti del pubblico denaro"*. In questa funzione – proseguiva il procuratore generale – la Corte dei conti, mentre *"riunisce, e fa pubblicamente conoscere i risultati generali e speciali degli atti del proprio ministero lungo l'anno, non meno che lo stato della gestione dei vari dicasteri e della generale amministrazione finanziaria durante l'intero esercizio, porge dal canto suo alla Nazione la migliore assicurazione ed il maggiore appagamento possibile intorno alla loro regolarità e precisione, e nello stesso tempo assume il carattere di Autorità ausiliaria, e pressoché delegata dal potere legislativo, somministrando al Parlamento gli elementi necessari per adempiere alla propria missione e preparando inoltre mercè la compiuta esattezza del proprio riscontro amministrativo finanziario il definitivo controllo della potestà legislativa"*.

Sono espressioni di 160 anni fa, ma che ritroviamo scritte, quasi nella stessa formulazione, non solo nel testo unico del 1934 (4), ma anche nella più recente previsione operata dal d.l. n. 174/2012, che conferisce rinnovata valenza alle relazioni che accompagnano il giudizio di parificazione dei rendiconti generali delle regioni (infra par. IV). Profilo questo di "vetustà" delle norme, o viceversa, come può ritenersi sulla scorta delle riflessioni che seguono, di persistente e rinnovata attualità?

Le suggestioni sono naturalmente numerose, ma – anche per riguardo al perimetro della relazione – si focalizzano taluni aspetti nel delineare i profili di una funzione che si fonda saldamente nella storia della Corte dei conti e dello

(3) S. Buscema, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, in *Giur. cost.*, 1963, 1614. Vi si legge: *«È comunque da tener presente che se prima dell'entrata in vigore della nuova Costituzione poteva dubitarsi se la Corte fosse tenuta ad indirizzare al Parlamento una relazione per illustrare i risultati sul riscontro delle due amministrazioni in esame, e se tale presentazione dovesse essere subordinata al beneplacito della commissione di vigilanza, non altrettanto può dirsi in presenza della disposizione costituzionale per cui la Corte "riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito". La possibilità, per la Corte dei conti, di riferire direttamente al Parlamento sui risultati del controllo eseguito nei confronti delle amministrazioni della Cassa depositi e prestiti e degli istituti di previdenza, è in concreto offerta dalla relazione annuale, la quale contiene anche gli elementi per un giudizio del Parlamento stesso sul coordinamento dei vari settori della finanza pubblica»*. Queste condivisibili e per certi versi anticipatrici considerazioni sui raccordi tra gli artt. 81, 100 e 119 Cost. richiamano dunque la centralità del rapporto della Corte dei conti con le Camere, anche al fine di attivare "il potere dovere del Parlamento di esaminare e approvare tali documenti contabili e di coordinare i diversi settori della finanza pubblica (artt. 81 e 119 Cost.)". Nella nota a sentenza si notava sostanzialmente che la parifica per i conti della Cassa depositi e prestiti non rappresentava un giudizio di mera regolarità, in quanto dovrebbe conseguire anche la trasmissione al Parlamento. La portata dell'art. 100 Cost., che sancisce la diretta referenza della Corte dei conti nei confronti del Parlamento, valorizza e differenzia il significato della parifica rispetto a quello delle verificazioni o degli altri giudizi che – seppure preordinati ad accertare la veridicità e la regolarità dei conti – non hanno questo stretto "anello di congiunzione" nei confronti del Parlamento.

(4) L'art. 41, r.d. n. 1214/1934, il cui testo, tutt'ora in vigore, trae origine dall'art. 31 della legge istitutiva della Corte dei conti del 14 agosto 1862, n. 800, prevede che *"Alla deliberazione di cui al precedente articolo è unita una relazione fatta dalla Corte a sezioni riunite nella quale questa deve esporre: le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati o ad altri atti o decreti; le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario; le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro"*.

Stato unitario (5), ma allo stesso tempo “apre” ad ulteriori valutazioni alla luce dei cambiamenti costituzionali intervenuti nel recente periodo. Occorre dunque scandagliare in maniera più dettagliata la configurazione della relazione della Corte che accompagna la deliberazione sul rendiconto generale dello Stato, evidenziando anche le potenzialità derivanti dalla nuova proiezione territoriale e le prospettive future. Deve, infatti, da subito porsi in luce che l’originaria normativa va rivisitata e interpretata, oggi, alla luce del mutato quadro costituzionale e della complessa normazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, che ha comportato evoluzioni ordinamentali ed anche organizzative di grande rilievo. In parallelo, anche il modello operativo delle amministrazioni è mutato in modo netto, valorizzando insieme ai valori della legalità quella dei risultati dell’azione amministrativa e del rispetto degli equilibri finanziari.

In coerenza con quanto sopra rilevato, la Corte dei conti ha ritenuto di estendere sempre più il proprio esame agli andamenti dell’intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici fissati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (a partire dalle sent. n. 2/1994, n. 244/1995 e n. 179/2007) e che ha trovato conferma sia nella evoluzione legislativa (vedasi la legge di riforma della contabilità pubblica n. 196/2009) che nelle più recenti statuizioni del Giudice delle leggi.

Tale impostazione oggi si confronta e trova ancoraggio nelle due novelle costituzionali: quella del titolo V e quella sul pareggio di bilancio, le cui ricadute sui controlli sono più avanti riprese.

Le riflessioni che seguono non possono dunque non porsi in una più ampia dimensione, quale appunto, l’attività di referto al Parlamento, funzione oggi estesa alle Assemblee regionali, nelle sue più complesse interazioni ordinamentali. Prima di evidenziarne i profili più attuali utili a ricomporre il quadro istituzionale anche sulla scorta della giurisprudenza costituzionale, risulta, peraltro, necessario un cenno alla evoluzione della funzione referente ed al suo sviluppo in conseguenza alla valorizzazione dei controlli gestionali in base alla l. n. 20/1994.

2. Sviluppo dei controlli gestionali con la l. n. 20/1994 ed evoluzione della funzione referente

La non agevole collocazione della funzione referente all’interno della Corte è stata, come è noto, al centro di un dibattito nelle sedi dottrinarie ed istituzionali: senza soffermarsi sulle tappe di un lungo percorso pre e post-costituzionale (6), va ricordato che, nel passato, il Parlamento si era mostrato sempre meno interessato ad una relazione che rappresentava sempre più vicende raccontate sotto il profilo non già dell’attività e dei fatti del Governo e dell’amministrazione, bensì “dell’iter procedimentale del controllo e della sua definizione” (7). Tale indirizzo registrava una inversione di marcia nel corso degli anni Sessanta, con un primo, sia pur discusso, avvicinamento al Parlamento (8), attraverso una nuova impostazione della relazione al rendiconto, non incentrata esclusivamente sugli aspetti conseguenti alle procedure di controllo espletate, ma caratterizzata dalla valutazione congiunta dell’attività di gestione e della congruità dell’assetto normativo nella sua ricaduta operativa. L’analisi della Corte veniva estesa anche alla osservazione dei centri di spesa destinatari di trasferimenti dal bilancio dello Stato, ma operanti autonomamente attraverso i propri bilanci e con sistemi di controllo non direttamente riferiti alla stessa Corte dei conti. Sottesa a tale impostazione è la teorizzazione di un’autonomia della funzione referente, intesa come “funzione di supporto generale al Parlamento”, in una ausiliarità che non è “necessariamente legata a risultati di altre funzioni della Corte o comunque a dati o esperienze di cui si sia fatta acquisizione nell’esercizio delle stesse, ma che si riporta, e li trova fondamento, all’alta specializzazione professionale dell’istituto e alla sua posizione di neutralità nell’ordinamento (9). Una vera e propria funzione istituzionale della Corte, dunque, da collocare accanto a quelle tradizionali di controllo e di giurisdizione” (10).

L’analisi dei profili evolutivi della funzione referente della Corte dei conti ed in particolare della relazione sul rendiconto generale dello Stato nelle esperienze degli anni Novanta, sia sul versante interno (delle competenze e della conseguente “ricchezza” contenutistica), che esterno (nei rapporti Corte-amministrazioni-Parlamento) rileva anche ai fini delle prospettive che oggi si aprono nell’evoluzione dell’intero ordinamento in chiave sovranazionale ed

(5) Cfr. Atti del convegno “150 anni dalla prima parifica del rendiconto generale dello Stato, Firenze 19 febbraio 2020”, in <www.corteconti.it>.

(6) Va ricordato che nella storia prerepubblicana, nella costituzione materiale, a fronte di uno Statuto flessibile e di una sostanziale supremazia del Governo sul Parlamento, la istituzionale “genetica” connotazione referente della Corte verso il Parlamento aveva perso rapidamente peso rispetto ad un più marcato rapporto nei confronti dell’Esecutivo, e più ancora, nel periodo fascista, direttamente nei confronti del Capo del Governo, contribuendo a far configurare la Corte come “amministrazione del controllo”. G. Carbone, *La Corte dei conti*, in *Storia d’Italia. Annali*, vol. XIV, *Legge, Diritto, Giustizia*, a cura di L. Violante, Torino, Einaudi, 1998.

(7) V. Guccione, *La crescita del rapporto Governo Parlamento*, in *Il controllo sulla spesa e sulle amministrazioni dello Stato*, cit., 103 ss. In tale esperienza la relazione al rendiconto generale dello Stato tendeva, in sintesi, anche sull’esempio della Corte dei conti francese, “oltre a metabolizzare dati, risultanze, esperienze del controllo, a porre valutazioni autonome, assumendo parametri propri e diversi dal controllo sui singoli atti”, così in qualche modo concorrendo a “sdrammatizzare e quasi ad addolcire il rapporto tra controllo e referto” (le ultime espressioni sono di M. Meloni nell’intervento allo stesso Convegno (*ibidem*, 202).

(8) F. Garri, *La relazione della Corte dei conti sull’attività della pubblica amministrazione nel 1966*, in *Foro amm.*, 1967, III, 523.

(9) Corte cost. 13 ottobre 1988, n. 961, con la quale si evidenzia la funzione neutrale di conoscenza e di informazione (c.d. “controllo-conoscenza”) – strumentale alla funzione di controllo politico del Parlamento – del referto della Corte sugli enti locali, svolto “da un Organo imparziale e competente” in base all’art. 13 l. n. 51/1982.

(10) V. Guccione, *Il rapporto Corte dei conti-Parlamento, Contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, Giuffrè, 1990.

autonomistica. Base di partenza è l'impatto del complessivo processo riformatore degli anni Novanta nelle interagenti linee di ricostruzione sistematica correlate alle riforme di bilancio e dei controlli, entrambe inscindibilmente legate alla riforma degli apparati pubblici e della dirigenza. Questo complesso percorso, solo sinteticamente qui accennato, si correla alla riforma dei controlli esterni, avvenuta con la l. 14 gennaio 1994, n. 20 (nata, come è noto, a seguito di un non facile iter parlamentare ed in una non generalmente condivisa concezione ideologica), che sposta il baricentro del sistema dai controlli sui singoli atti amministrativi – pur qualitativamente preservati ed in certi casi potenziati (vedasi l'assoggettamento a controllo delle delibere dei comitati interministeriali di assegnazione e di riparto delle risorse) – a quelli coinvolgenti l'intera attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento. Tale importante evoluzione rileva nella attuazione del canale referente nei confronti del Parlamento, che viene ad essere destinatario di una più articolata serie di relazioni, conseguenti alla “diffusione” dei controlli gestionali, estesi all'intero universo delle pubbliche amministrazioni, ivi comprese le regioni, sotto il profilo della coerenza alle leggi (regionali) di principio e di programma. Alla “diffusione” dei controlli gestionali tra le varie articolazioni interne di controllo, si accompagnava l'afflusso di sempre più numerose relazioni al Parlamento da parte delle diverse sedi (e non più in quella esclusiva della relazione al rendiconto) del controllo, tutte legittimate, dopo qualche iniziale perplessità, a “riferire”.

Veniva in tal modo superata anche formalmente la prassi tradizionale che riteneva “esaustiva” l'espressione del testo unico e della stessa Costituzione, che nel fondare il referto sui risultati del controllo eseguito, era stata interpretata nel senso di sottintendere il riferimento esclusivo alla diversa sede interna del controllo sulle amministrazioni statali.

In particolare, veniva riconosciuto alla relazione sul rendiconto generale dello Stato un ruolo proprio ed uno “spazio” non derivato, riferito alla nuova modulazione programmatica e strutturale del bilancio statale, conformandosi al “processo” di bilancio, così come delineato nei rapporti istituzionali tra Governo e Parlamento (11)

Da tale impostazione discendono due fondamentali conseguenze: la prima della necessità di individuare un collegamento – sicuramente non agevole – tra poste contabili riaggregate in coerenza agli obiettivi perseguiti, alle finalità delle leggi di spesa ed alle politiche pubbliche; la seconda di una misurazione basata su indicatori non solo finanziari, ma economici e di risultato. Per tale aspetto, della misurazione in termini anche economici, oltre alla tradizionale utilizzazione di indicatori finanziari, si aprivano prospettive di indagine e di concreta applicazione di indicatori di risultato, per consentire, nelle diverse “scale” e rispettive funzionalità del sistema dei controlli, una compiuta valutazione gestionale del prodotto delle attività amministrative, “ove possibile anche in termini di servizi finali resi ai cittadini”.

Di particolare interesse è l'intento di collegare l'articolazione del bilancio e del rendiconto – nella impostazione funzionale – anche alle politiche pubbliche, assicurando un raccordo più puntuale tra programmazione generale di bilancio e articolazione delle voci contabili, onde consentire una analisi anche in termini finanziari delle politiche pubbliche e, in definitiva, una base di partenza per la misurazione del loro grado di attuazione (12).

In proposito è da registrare nelle relazioni della Corte un nuovo approccio alla ricostruzione delle politiche pubbliche, inteso ad operarne una lettura anche in termini finanziari, oltre che di adempimenti amministrativi, volto a superare le discrasie tra programmazione di bilancio (e relativa analisi delle risultanze a consuntivo) e politiche che abbracciano per loro intrinseca natura, cicli di programmazione riferibili a dimensioni temporali pluriennali. Ne deriva la non agevole ricostruzione, nell'esame riferito ad un esercizio finanziario, dell'impatto dei documenti programmatici di medio periodo, così come l'esigenza di una rilettura unitaria nei bilanci non del solo Stato (anche attesa la progressiva perdita di significatività del bilancio statale, per larga parte come è noto, costituito da trasferimenti), ma anche delle regioni e degli enti locali, e delle amministrazioni pubbliche in generale).

In tale contesto un ruolo decisivo assume la programmazione del controllo, come scandita, in linea con le indicazioni della Consulta contenute nella sent. n. 29/1995, nella annuale definizione dei “*Criteri generali ed indirizzi di coordinamento per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione*”. Dalla loro lettura si evince, tra l'altro, che l'annuale giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e la contestuale relazione “*rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge alla Corte dei conti, così da consentire al Parlamento di adottare le proprie conseguenti determinazioni con l'approvazione per legge del Rendiconto stesso*”.

Si sviluppava, in parallelo, il dibattito sulla natura del referto come “misura” del controllo (13).

2.1. Le audizioni parlamentari

Anche in relazione all'evoluzione dei controlli esterni ed alla configurazione del bilancio dello Stato in senso programmatico, si sono sviluppati strumenti più flessibili e tempestivi che marcano il rapporto Corte dei conti-Parlamento:

(11) G. Carbone, A. De Stefano, M.S. Giannini, *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 3.

(12) Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, *Concertazione delle politiche sociali e strumenti di misurazione: per un approccio alla lettura delle risultanze contabili del bilancio statale*, in Cnel, *Sesta Conferenza nazionale sulla misurazione* (Roma, 16-17 maggio 2000), Roma, Cnel, 2000.

(13) Una esplicita affermazione del referto come “misura” del controllo è in G. Carbone, *Art. 100*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano, 1991, e in M. Carabba, *Referto e controllo sulla gestione del bilancio dello Stato*, in *Attività di controllo sulle opere pubbliche* (Atti del convegno, Venezia, 22-23 gennaio 1993), Venezia, Consorzio Venezia Nuova-Università degli Studi di Venezia, 1993; Id., *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 991.

si tratta, in particolare, delle audizioni che – essenziali nelle, principali scansioni di bilancio a partire dai documenti programmatici e dalla manovra di bilancio – si sono via via estese anche a diversi settori di politiche pubbliche ed alla stessa impostazione delle riforme di contabilità. Il loro rilievo appare accentuato dalla considerazione in sede Ue del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, come parametro per misurare i “disavanzi eccessivi” posti a base della disciplina fiscale europea. Il sistema richiede raccordi tra le diverse contabilità per corrispondere alle istanze poste dalla Ue. Le audizioni cui è chiamata la Corte dei conti, presso le commissioni parlamentari (in particolare le commissioni bilancio) sono generalmente indirizzate a temi più specificamente attinenti alle politiche di bilancio, anche in relazione alla portata delle manovre adottate, e sono state via via estese anche a più generali problematiche di rilevante impatto finanziario.

Negli ultimi anni, anche in conseguenza della grave condizione delle economie e delle finanze pubbliche dei Paesi europei, la Corte dei conti ha visto intensificarsi le richieste di analisi sugli andamenti della finanza pubblica e sulla rispondenza agli obiettivi programmatici delle azioni correttive adottate negli anni. Il maggiore coinvolgimento della Corte si è tradotto nella più assidua frequenza delle richieste di audizioni e documentazione da parte del Parlamento, in un contesto che individua proprio nelle istituzioni superiori di controllo il soggetto di “garanzia” della qualità delle informazioni relative ai bilanci di tutte le amministrazioni pubbliche.

In un sistema che cambia in maniera sensibile e che vede, nelle stesse scansioni del processo di bilancio, intervenire necessariamente ed incisivamente sia il livello sovranazionale che quello delle Autonomie territoriali, alla funzione referente – già presente all’origine della Corte dei conti – possono dunque aprirsi ulteriori spazi, in connessione con l’evoluzione dei bilanci pubblici e la articolazione, sempre più complessa, di politiche pubbliche coinvolgenti una pluralità di “attori” ed una complessa combinazione di risorse.

Tali prospettive postulano necessariamente una riflessione non solo teorica e sistematica ma anche di carattere operativo tenendo conto delle due tappe fondamentali della vita istituzionale del nostro Paese riconducibili alle riforme costituzionali del Titolo quinto e sul pareggio di bilancio che coinvolgono necessariamente i territori, sia nel livello sovranazionale che regionale e locale.

3. Territorio e controlli nella l. 131/2003 di attuazione del titolo V della Costituzione: regionalizzazione della Corte dei conti e referenza alle Assemblee territoriali

Nell’approccio qui seguito appare di strategica rilevanza, alla luce dei forti cambiamenti intervenuti con la riforma del titolo V della parte II della Costituzione, la regionalizzazione della Corte dei conti e la parallela referenza alle Assemblee territoriali di cui alla l. n. 131/2003 di attuazione del titolo V Cost.

L’art. 7 della l. n. 131/2003 affida alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, anche in relazione al Patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall’appartenenza all’Ue. L’espresso richiamo al patto di stabilità nelle disposizioni di adeguamento alla Costituzione è di peculiare rilievo, proprio per le sempre più strette interazioni tra finanza comunitaria e finanza nazionale, che richiedono il concorso e la corresponsabilizzazione dei diversi livelli di governo.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – che sono formalmente previste ed istituite per la generalità delle regioni a statuto ordinario – verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (14), il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria (15) degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche ai consigli degli enti controllati.

Alla regionalizzazione della Corte dei conti si accompagna dunque il “riferire” sugli esiti delle verifiche ai consigli degli enti controllati. È stato così integrato il quadro ordinamentale, che già conosceva una forma di controllo-referto sugli enti locali (16), estendendolo all’intera area delle autonomie territoriali e facendo così definitivamente perdere alla Corte dei conti il tratto di organo di garanzia del solo Stato-apparato.

(14) Senza qui soffermarsi sul significato e sulla portata della locuzione “collaborativa”, che meriterebbe specifica trattazione, basti comunque osservare che la stessa non può che ricondursi ai generali profili della leale collaborazione tra istituzioni, nei termini della giurisprudenza costituzionale, essendo normativamente presenti nella stessa formulazione legislativa,

(15) Il concetto è di derivazione comunitaria: in base all’art. 287 Tfeue (ex art. 248 Trattato Ce) la Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta, appunto, la “sana gestione finanziaria” dell’Unione e degli organismi da essa creati, riferendo “su ogni caso di irregolarità” al Parlamento europeo e al Consiglio. A tali organi la Corte presenta una dichiarazione in cui attesta la affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni. Si ricorda che, negli Stati membri, il controllo comunitario si effettua in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo.

(16) Introdotto nei primi anni Ottanta (d.l. n. 786/1981, convertito con modificazioni dalla l. n. 51/1982), con il compito di esaminare la gestione finanziaria e di riferire al Parlamento, in maniera aggregata, i risultati delle rilevazioni e delle analisi compiute. Particolarmente significative appaiono le considerazioni, da ritenersi tuttora valide pur nel nuovo assetto costituzionale, presenti nelle sentenze della Consulta n. 422 e n. 961, entrambe del 1988. Nella prima – che ha riconosciuto alla Sezione enti locali la possibilità di richiedere ai Coreco gli elementi necessari al fine di riferire al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti – emergono principi tuttora attuali: da un lato, si è affermato che l’(ora abrogato) art. 130 Cost. non esaurisce tutti i possibili schemi di controllo sugli enti locali; dall’altro, che la funzione referente della Corte dei conti si inserisce nel più generale contesto del coordinamento della finanza pubblica per il quale la Corte fornisce un contributo conoscitivo al Parlamento. Tale attività “non solo non contraddice al rispetto delle Autonomie, ma risponde ad un precipuo interesse della collettività nazionale, essendo destinata a fornire al Parlamento strumenti conoscitivi che consentano di effettuare scelte

Al di là della molteplicità degli approcci tecnico-giuridici sui quali si snodano le osservazioni che seguono, i raccordi e le strette interrelazioni tra amministrazioni pubbliche territoriali e Corte dei conti segnano, nella continuità dei valori protetti, un percorso parallelo, fortemente legato proprio alla dimensione territoriale ed al “principio democratico” che vi è sotteso. È patrimonio comune della nostra cultura giuridica l’assunto per cui anche il principio autonomista, sancito dall’art. 5 Cost., concorre a realizzare il principio democratico che informa, nel suo complesso, l’ordinamento repubblicano. Si tratta di un profilo che la dottrina più autorevole (a partire da Esposito) aveva evidenziato sin dai primissimi tempi successivi all’approvazione della Carta, e che la stessa giurisprudenza costituzionale non ha mancato di fare proprio e ribadire anche di recente: “*Le forme e i modi nei quali la sovranità del popolo può svolgersi [...] non si risolvono nella rappresentanza ma permeano l’intera intelaiatura costituzionale: si rifrangono in una molteplicità di situazioni e di istituti ed assumono una configurazione talmente ampia da ricomprendere certamente il riconoscimento e la garanzia delle autonomie territoriali. Per quanto riguarda queste ultime, risale alla Costituente la visione per la quale esse sono a loro volta partecipi dei percorsi di articolazione e diversificazione del potere politico strettamente legati, sul piano storico non meno che su quello ideale, all’affermarsi del principio democratico e della sovranità popolare*”. Parole evocative da cui si comprende come il pluralismo territoriale, lungi dal costituire solamente una formula di riparto del potere tra diversi livelli di governo, acquisti una valenza cardinale nel legame con la sovranità popolare e la forma democratica dello Stato (17).

In questa prospettiva possono dunque essere ricostruiti, seppure in sintesi, i percorsi che legano l’evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti a quella istituzionale, in particolare nella dimensione “finanziaria”, che, in coerenza alle sue tradizioni, sempre più va a caratterizzarne i connotati. Appare infatti crescente il rilievo dei controlli *finanziari*, che coinvolgono anche la responsabilità dello Stato nei confronti della Unione europea e che trovano fondamento negli artt. 81 (equilibrio di bilancio), 117, c. 1, (vincoli comunitari), 119 (coordinamento della finanza pubblica) e 120 (unità economica). Con la riforma costituzionale i controlli sulle Autonomie hanno assunto una diversa fisionomia, sostituendo alle originarie norme costituzionali (artt. 125, c. 1, e 130 Cost.), già considerate nate “*vecchie*” (18), un nuovo assetto, a garanzia di autonomia, di efficienza, ed insieme di legalità.

L’evoluzione del sistema ha portato la Corte dei conti a privilegiare, in coerenza con le sue origini ed il suo stesso “Dna” e con i principi affermati nella giurisprudenza costituzionale, i moduli del controllo finanziario, anche in relazione alle esigenze poste dall’Ue. Nel rinnovato assetto costituzionale, che sancisce la pari dignità degli enti territoriali, viene infatti ad esplicitarsi una funzione di garanzia – anche nei confronti della Unione europea – degli equilibri finanziari della Repubblica in posizione di equidistanza e di terzietà.

4. La riforma del 2012 della Costituzione e la parallela riforma dei controlli: le ricadute sull’attività referente

Nel solco sinteticamente tracciato delle precedenti disposizioni, pur espressamente richiamate (19), la disciplina posta dal d.l. n. 174/2012 pone sensibili elementi di novità, in un’ottica di rafforzamento del controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali (20).

Quanto al fondamento nella Costituzione, risulta opportuno evidenziare, seppur brevemente, l’ancoraggio costituzionale seguito. Rispetto alla sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale, appare significativamente innovativo il richiamo – oltre ai principi derivanti dagli artt. 81, 97, c. 1, 28 e 119, ultimo comma, Cost. – all’art. 100. Tale esplicito richiamo si riannoda alla giurisprudenza costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 179/2007, individua per le attribuzioni di controllo un diretto fondamento nell’art. 100 Cost. il quale “*asigna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale*”. Nel ragionamento seguito dalla Consulta il riferimento dello stesso art. 100 Cost. al controllo “sulla gestione del bilancio dello Stato” deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Oltre a queste rapide considerazioni sull’art. 100, con riguardo agli altri articoli della Costituzione richiamati ed in particolare (oltre all’art. 28), agli artt. 81, 97, e 119, va sottolineato che essi sono stati riformulati proprio in relazione ai nuovi

organiche e coerenti in materia di finanza locale, componente del più vasto sistema di finanza pubblica”. La successiva pronuncia ha ulteriormente evidenziato la funzione referente della Corte dei conti con riguardo sia al generale rapporto di ausiliarità fra Corte e Parlamento, iscritto nell’art. 100, c. 2, Cost., sia alle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, con esplicito richiamo all’art. 119 Cost., “*norma che richiede che il legislatore sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, quale la Corte dei conti, l’effettiva situazione e le eventuali disfunzioni anche della gestione finanziaria delle province e dei comuni*”.

(17) Così C. Mainardis, *Le fonti degli enti locali tra dottrina e giurisprudenza (a quasi un decennio dalla riforma del titolo V)*, in <www.forumcostituzionale.it>, ed ivi ampi richiami dottrinali.

(18) M. Nigro, *I Costituenti sul punto del controllo pensarono vecchio*, in *Controlli sugli enti locali: prospettive di riforma* (Atti del convegno, Parma, 25-26 ottobre 1984), Roma, Edizioni delle autonomie, 1984. La tematica è stata oggetto del 52° Convegno di studi amministrativi, Varenna, 21-22-23 settembre 2006, sul tema *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2007.

(19) Cfr. il richiamo espresso all’art. 3, c. 5, l. 14 gennaio 1994, n. 20, e all’art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131.

(20) D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in <www.federalismi.it>, 9 gennaio 2013.

principi sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012), la cui attuazione con legge rinforzata è stata approvata nello stesso contesto anche temporale (21), nella stessa “stagione” di riforme in cui è maturata l’approvazione del d.l. n. 174/2012.

Tale legame è stato sottolineato nell’audizione della Corte svoltasi in Parlamento il 16 ottobre 2012 (22). Va segnalato, in particolare, il passaggio in cui si evidenziava lo stretto legame con la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio: *“Il sistema delle regole di riferimento è costituito pertanto anche dal rispetto degli obblighi europei che hanno trovato un più effettivo riscontro nell’ordinamento interno attraverso la novella costituzionale che ha introdotto il pareggio di bilancio, richiamando i vincoli imposti dall’ordinamento sovranazionale”*.

Senza qui soffermarsi sulla complessiva portata dei più incisivi strumenti di controllo introdotti dal d.l. n. 174/2012 nel contesto dei nuovi principi sul pareggio in bilancio si sottolineano taluni aspetti con più specifico riguardo all’attività di referto.

Come ben noto, moduli e procedure di centrale rilevanza sono rappresentati dalla verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali e dalla parifica del rendiconto, estesa a tutte le regioni a statuto ordinario.

Riprendendo l’archetipo del controllo sulle leggi di spesa statali (23), la verifica della copertura finanziaria delle leggi regionali si estrinseca in una relazione che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti trasmettono annualmente alle Assemblee legislative delle regioni e delle province autonome (art. 1, c. 2, d.l. n. 174/2012).

Al riguardo, è emerso il rilievo di tale strumento di controllo al fine di garantire “maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal c. 3 dell’art. 81 Cost.”, mirando ad “arricchire il patrimonio conoscitivo” dei consigli regionali sul tema della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, che riveste un “elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile”. Sulla scorta di quanto chiarito dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39/2014, si tratta di un tipo di controllo che, in sé e per sé considerato, “riveste natura collaborativa”, risultando funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del consiglio, per consentire la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della regione, anche nella prospettiva dell’attivazione di processi di “autocorrezione” nell’esercizio delle funzioni legislative e amministrative (sent. n. 29/1995, nonché sent. n. 179/2007), e, dall’altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, sent. n. 250/2013 e n. 70/2012). La relazione ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene pertanto nell’alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli, comunque, funzionali a prevenire squilibri di bilancio”. Va comunque considerato che “gli esiti dell’indagine costituiscono una base informativa fondamentale per le analisi da svolgere nel contesto del giudizio di parificazione del rendiconto generale della regione, essendo chiara l’incidenza che il profilo di corretta copertura finanziaria delle norme di spesa può assumere ai fini del giudizio di regolarità delle poste contabili”.

Quanto alla parifica del rendiconto, estesa a tutte le regioni a statuto ordinario (24) va sottolineato il richiamo agli artt. 39, 40 e 41 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, operato dall’art. 1, c. 5, del d.l. n. 174.

(21) Nel novembre del 2012 maturava infatti anche la discussione della proposta di legge AC 5603, recante *Disposizioni per l’attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell’articolo 81, sesto comma, della Costituzione*. Nella audizione della Corte del 4 dicembre 2012 presso la Commissione V, Bilancio, tesoro e programmazione della Camera dei deputati si segnalano due aspetti di metodo e procedure ancora attuali. Il primo riferimento concerne l’importanza del coinvolgimento delle autonomie territoriali nelle procedure decisionali in tema di bilanci e finanza pubblica. Un’altra annotazione attiene più direttamente alle necessarie verifiche: *«La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è, comunque, un’operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti, mentre un punto nodale per l’effettiva realizzazione del principio dell’equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo sia nella fase formativa sia in quella consuntiva. Al riguardo, si pone in primo luogo l’esigenza della “verifica” delle eventuali violazioni dell’art. 81»*. In dottrina, G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in <www.rivista-itaic.it>, 18 settembre 2012.

(22) I punti qualificanti del nuovo impianto sono rappresentati nella audizione della Corte svoltasi in Parlamento il 16 ottobre 2012 (Camera dei deputati, Commissioni riunite I, Affari costituzionali e V, Bilancio, tesoro e programmazione economica) sull’AC 5520 *“Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012”*, ove si leggono con chiarezza le finalità: *“Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 è di indubbio rilievo sul piano ordinamentale in quanto si inserisce in una logica organica e sistematica che appare coerente con il quadro disegnato dalla riforma del titolo V, parte II, Cost. e, successivamente, con compiutezza definito dalla più che decennale giurisprudenza costituzionale che esige, quale necessario corollario, il rafforzamento degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica. Esso introduce rilevanti novità in tema di controllo della Corte dei conti sulle autonomie territoriali e completa un disegno di riforma. L’introduzione di controlli esterni sugli enti, la cui autonomia è costituzionalmente riconosciuta, è sorretta dalla lettura dell’art. 100 Cost. che individua nella Corte dei conti l’organo di controllo dell’intera finanza pubblica. A tale conclusione porta anche il mutato scenario del quadro degli impegni assunti dall’Italia in sede europea, cui ha fatto riscontro il recente inserimento del principio del pareggio di bilancio in Costituzione”*.

(23) Per i controlli sulla legislazione di spesa, risulta centrale l’art 17 l. n. 196/2009: il c. 9 prevede che ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette alle Camere una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi (statali) approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri.

(24) Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte conti*, 2016, 3-4, 505.

Nella presente angolazione (25) si segnala in particolare l'art. 41 – norma relativa alla relazione allegata alla (decisione di) parifica – con l'attualizzazione di quel ruolo propulsivo per le iniziative legislative che sin dalle origini è intestato alla magistratura contabile. Tale ruolo può invero ritenersi confermato ed arricchito nelle rinnovate coordinate ordinamentali proprio dalla previsione in base alla quale la Corte dei conti è chiamata, oltre che a formulare le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, a “*proporre le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa*”. Può quindi coerentemente emergere un ruolo “proattivo” nella ricostruzione del quadro contabile, che, sulla base delle analisi svolte e dalle possibili discrasie rilevate, evidenzia le criticità da risolvere a livello normativo (centrale e regionale) quale necessaria premessa per il rispetto degli equilibri finanziari e la funzionalità degli apparati.

5. Ulteriori riflessioni alla luce della recente giurisprudenza costituzionale

Dopo la riforma del 2012 la giurisprudenza costituzionale – pur incentrata per molti aspetti sulla copertura costituzionale dei controlli sicuramente più cogenti previsti dal d.l. n. 174 con riguardo alle autonomie anche speciali a fronte dei vincoli europei e della tenuta del sistema finanziario e delle necessarie garanzie – non ha mancato peraltro di offrire utili indicazioni di sistema. Queste appaiono rilevanti anche con riguardo all'attività referente della Corte dei conti, rappresentando punto di riferimento centrale anche in una prospettiva di ulteriore qualificazione della funzione specificamente scrutinata in questa sede. Ci si riferisce al percorso avviato con le sentenze n. 39 e n. 40/2014, con la valorizzazione del raccordo tra dimensione amministrativa e dimensione finanziaria alla luce del novellato art. 97 Cost., i cui riflessi potenziali sul controllo possono individuarsi anche in una prospettiva che focalizzi la “spesa costituzionalmente protetta”.

Pur in una necessariamente limitata ricostruzione, pare quindi utile rintracciare un filo conduttore a partire da quanto osservato dalla Consulta nella sent. n. 39/2014 (punto 2 nel considerato in diritto), laddove richiama “*la necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti – da cui consegue la conferma dell'estensione alle autonomie speciali dei principi di coordinamento della finanza pubblica – nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della l. cost. n. 1/2012, che nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama, come già osservato, il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. n. 60/2013)*”. Tali finalità, poste a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, sono alla base del d.l. n. 174/2012, il cui art. 1, c. 1, evidenzia l'esigenza “*di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea [...] ai sensi degli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 Cost.*”.

In altri termini, viene ribadita e rafforzata la funzione di controllo intestata a un organo terzo e neutrale, a garanzia del rispetto dei vincoli di finanza pubblica da parte dei diversi livelli di governo.

Rilevante per più versi la sent. n. 40, che riferita ai rapporti tra sfere di attribuzioni tra controlli della Corte dei conti e quelli delle autonomie speciali, con riguardo agli enti locali, ribadisce più ampie e generali considerazioni. Nella presente ricostruzione merita di essere sottolineato in particolare il riferimento operato al “conto delle pubbliche amministrazioni (26) “nella finalità che trascende l'interesse del singolo ente a fronte di quello dell'ordinamento nel suo complesso”: questo elemento aiuta meglio a scandagliare le complesse potenzialità degli enunciati della Corte costituzionale (27) riferiti al bilancio come bene pubblico.

(25) Non ci si sofferma, in questa sede, sul nesso tra decisione di parifica e relazione che l'accompagna, ripercorrendo le tante considerazioni e i tanti, pur attualissimi, interrogativi posti, se non per rintracciare quella che a nostro avviso rappresenta una *ratio* ed una “risposta” nell'ordinamento nel voler prevedere i due interagenti momenti di controllo, che pur nella fisiologica diversità paiono caratterizzarsi per una unione stretta non solo formale, ma anche funzionale.

(26) A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Collazione dei discorsi tenuti dall'Autore alle celebrazioni del centocinquantesimo anniversario della Corte dei conti nelle sedi di Salerno, di Cagliari, di Trento, di Milano, di Perugia e Campobasso integrati con alcune novità giurisprudenziali intervenute nel 2013*, in <www.corteconti.it>, osserva: “*Lo sviluppo policentrico della nostra amministrazione ed il conseguente decentramento della spesa nonché il numero crescente di soggetti pubblici gestori della stessa hanno inevitabilmente condotto a ritenere rilevante, piuttosto che il bilancio dello Stato, il cosiddetto conto consolidato delle amministrazioni pubbliche. Si tratta di una nuova dimensione della finanza pubblica in cui al conto economico dello Stato devono essere sommati quelli delle altre amministrazioni centrali, quelli degli enti territoriali e quelli degli enti di previdenza. L'evoluzione del Trattato Ce ha posto al centro delle politiche degli Stati membri l'esigenza di controllare e monitorare il complesso dei conti pubblici al fine di prevenire effetti nocivi sull'andamento delle rispettive economie. Si è venuto così a sviluppare il concetto di finanza pubblica allargata, intesa appunto come grandezza complessiva dei conti pubblici quali precedentemente richiamati. Alla luce di questa mutazione, la contabilità pubblica viene ad abbracciare tutte le attività rientranti nel settore della finanza pubblica allargata, cioè dell'insieme dei soggetti che prelevano ed erogano pubbliche risorse. L'ampia ed eterogenea dimensione di riferimento conferisce alla materia una portata dinamica ed elastica, tendenzialmente espansiva*”.

(27) Con la sentenza n. 107/2016, la Corte ha ribadito che lo Stato è direttamente responsabile del rispetto delle regole di convergenza e di stabilità dei conti pubblici, regole provenienti sia dall'ordinamento comunitario che da quello nazionale; sicché ai fini del concorso degli enti territoriali al rispetto degli obblighi comunitari della Repubblica ed alla conseguente realizzazione degli obiettivi di finanza

5.1. *Il novellato art. 97 Cost. tra “dimensione” amministrativa e finanziaria*

L'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio, con le modifiche di alcuni articoli (81, 97, 117 (28) e 119) e la sua declinazione attraverso la legge c.d. “rinforzata” n. 243 del 2012 ha tra l'altro rinvigorito la portata di regole che si erano venute ad affermare anche alla luce dei principi autorevolmente posti dalla giurisprudenza costituzionale (29).

Come noto, le nuove regole sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012) investono non solo l'art. 81 Cost., ma anche l'art. 97 Cost. (30): è il caso di sottolineare che ai principi di legalità (nell'organizzazione) di buon andamento e di imparzialità, cui già si faceva riferimento nell'originaria formulazione dell'art. 97 Cost., si affianca oggi, in base alla citata riforma del 2012, il principio del rispetto dell'equilibrio finanziario per tutte le pubbliche amministrazioni.

Nella sentenza n. 247/2017 la Corte costituzionale ha chiarito la portata del nuovo c. 1 dell'art. 97 Cost., con particolare riferimento alla differenza fra il primo e il secondo periodo della disposizione: *“Occorre considerare, in riferimento all'ambito nazionale e a quello dell'Unione europea, che gli equilibri finanziari custoditi dallo Stato con riguardo al bilancio, inteso come documento espressivo dell'intera finanza pubblica allargata, sono ontologicamente diversi da quelli prescritti per le pubbliche amministrazioni uti singulae. Questi ultimi si configurano sostanzialmente come situazione dinamica di bilanciamento tra componenti attive e passive dei singoli bilanci, mentre i primi sono entità macroeconomiche alla cui equilibrata corrispondenza gli enti del settore pubblico allargato concorrono pro quota attraverso regole chiare e predefinite in relazione all'andamento dei cicli economici e alla situazione del debito pubblico. [...] In proposito, è opportuno ricordare [...] che la nuova formulazione del primo comma dell'art. 97 Cost. riguarda per la prima parte gli equilibri dei singoli enti, mentre la seconda afferisce alla doverosa contribuzione di questi ultimi al comune obiettivo macroeconomico di assicurare la sostenibilità del debito nazionale. Il primo precetto si sostanzia nel divieto – per ciascun ente – di previsioni di disavanzo economico e nella continua ricerca dell'equilibrio tendenziale nella gestione finanziaria, in relazione alle dinamiche interne ed esterne che caratterizzano l'attuazione concreta delle politiche di bilancio. Il secondo comporta la contribuzione di ciascuna amministrazione al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionali ed europei, assicurando a tal fine risorse e specifici comportamenti finanziari”*.

Nel su accennato contesto, particolare significato riveste quanto previsto dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243, recante *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, c. 6, Cost.*: l'art. 20, nel ribadire le funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche, fa infatti espresso riferimento al rinnovato art. 97 Cost., coniugando la “dimensione” amministrativa con quella finanziaria (31).

Questi aspetti appaiono oggi prioritari nel disegno della stessa p.a., e della sua organizzazione, e nello stesso tempo inducono ad una riflessione sulla materia dei controlli e della contabilità pubblica nella Costituzione. Dottrina e giurisprudenza, anche costituzionale, hanno evidenziato i nessi sempre più rilevanti tra imposizione tributaria (ex art. 53 Cost.), equilibrio dei bilanci, sostenibilità del debito pubblico, coordinamento della finanza pubblica, e la stessa configurazione ed operatività delle pubbliche amministrazioni (32).

Appare, peraltro, evidente che i controlli, nelle diverse morfologie che vanno ad assumere in relazione alle esigenze dell'ordinamento e della società civile, pur agganciate solidamente sul dato normativo, vadano ad affondare le proprie radici in un più ampio contesto, proprio per la immediata referenza con i valori di trasparenza e responsabilità dell'agire pubblico e dell'utilizzo di pubbliche risorse che vi sono sottesi.

Si tratta, in questo rapido accenno, di tematiche ampie ed articolate, ma che fanno emergere taluni punti di contatto e per così dire di chiusura: in queste complesse linee evolutive il “filo conduttore” è da rintracciare proprio nei processi

pubblica, lo Stato deve vigilare affinché il disavanzo di ciascun ente territoriale non superi determinati limiti, fissati dalle leggi finanziarie e di stabilità che si sono succedute a partire dal 2002. Peraltro, nel suo compito di custode della finanza pubblica allargata, lo Stato deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie.

(28) A seguito della l. cost. 2012, n. 1, l'art. 117 è stato modificato nel senso di trasformare, da concorrente ad esclusiva, la potestà legislativa dello Stato in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici. Si è dunque operato uno scorporo della “armonizzazione dei bilanci pubblici” dall'endiadi con il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” e la sua inclusione nell'ambito delle materie attribuite dal c. 2 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

(29) Ad es. per il rispetto degli obblighi europei la legge di contabilità di Stato (l. n. 196/2009, nel testo sostituito dalla l. n. 39/2011) dispone (all'art.1) che le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica definiti in ambito nazionale in coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea e ne condividono le conseguenti responsabilità. Il concorso al perseguimento di tali obiettivi si realizza secondo i principi fondamentali dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica.

(30) Secondo il nuovo primo comma dell'art. 97 Cost., *“Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”*.

(31) G. Colombini, *Buon andamento ed equilibrio finanziario nella nuova formulazione dell'art. 97 Cost.*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria* (Atti del convegno dedicato alla magistratura contabile, 16-17 marzo 2017), Milano, Giuffrè, 2019.

(32) Cfr. le considerazioni di A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e Magistrature superiori*, *ivi*.

evolutivi che attraversano l'ordinamento, valorizzando a figure istituzionali che per la loro terzietà ed indipendenza rispetto agli Esecutivi – nazionali e territoriali – come la Corte dei conti possano al meglio garantire la tenuta del sistema.

Nei delicati raccordi tra autonomia finanziaria e vincoli di bilancio, vanno salvaguardati i canoni della ragionevolezza e il principio del buon andamento di cui all'art. 97 Cost. (sent. n. 10/2016). In definitiva è lo stesso giudice delle leggi a definire “consolidato” (sent. n. 169/2007) l'orientamento per il quale il legislatore statale, con una “disciplina di principio”, può legittimamente “imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti” (33).

Nell'approccio qui seguito va segnalato, quel “nesso di proporzionalità” tra risorse assegnate e funzioni esercitate sancito dalla Corte costituzionale nella stessa sent. n. 169/2017). In particolare, la Corte ha affermato che «*la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del “principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) - è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria”, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente” (cfr. anche sent. n. 10/2016)».*

In particolare, la Corte costituzionale, nel respingere la questione proposta per la carenza di elementi probatori, ha peraltro affermato che «*la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del principio del buon andamento, ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, per cui “organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente”».*

5.2. Prestazioni “costituzionalmente necessarie” e possibili riflessi sul controllo

In queste coordinate si pone anche la specifica problematica della ricaduta finanziaria delle prestazioni sanitarie e sociali, confermando la persistente problematicità del raccordo tra tutele e risorse disponibili. Il tema acquista ulteriore spessore in ordine alla garanzia dei diritti civili e sociali da assicurare con carattere di generalità, cui non a caso la legge rinforzata n. 243/2012 dedica espressa menzione, prevedendo un concorso dello Stato nelle fasi avverse del ciclo o al verificarsi di eventi eccezionali (art. 11).

Anche in questa prospettiva il controllo apre a nuove e più articolate esperienze attuative, atteso l'impatto di molteplici normative – nelle loro declinazioni sempre più caratterizzate da fasi di confronto, se non di concertazione e tendenziale condivisione in sede di Conferenze – che ricade su livelli di governo e di amministrazione diversi. In questa direzione il controllo può ulteriormente sviluppare ulteriori potenzialità, dovendosi necessariamente bilanciare autonomia e responsabilità nelle differenti realtà territoriali e nelle crescenti interazioni anche tra livelli di governo diversi. In questo senso è stato rilevato (34) che “*La finanza pubblica, anche se costituisce la risultanza dell'azione di più livelli di governo, non può che essere considerata unitariamente; a ciò è connaturato un compiuto sistema dei controlli esterni, affidati ad un organo la cui indipendenza è garantita in Costituzione e che è dotato di una struttura a rete che ne avvicina l'attività alle comunità ed alle istituzioni locali”.*

A fronte dell'esigenza rimarcata dalla Corte costituzionale (cfr. citata sent. n. 169/2017), di enucleare le prestazioni “costituzionalmente necessarie”, la tematica ampiamente intesa della protezione sociale appare emblematica, nella articolata e policentrica evoluzione, della stessa complessità del sistema e, in particolare, delle persistenti, ma sempre innovantesi, potenzialità dei controlli anche al fine di un corretto bilanciamento tra priorità e risorse in un sistema istituzionale plurilivello. In tal senso sono rilevanti sia i profili soggettivi dell'Organo – della sua indipendenza e della sua articolazione insieme centrale e territoriale – sia quelli funzionali, scaturenti da una cultura del controllo ispirata alla verifica del sempre più necessario bilanciamento tra tutele e risorse.

In definitiva, il ruolo del controllo indipendente sembra assumere nuovi e più pregnanti connotati, sulla scia delle *expertise* già maturate, in coerenza con l'evoluzione del quadro istituzionale e delle indicazioni rintracciabili nella giurisprudenza costituzionale, fornendo un ulteriore contributo, non fungibile, anche nel più complesso quadro delle “prestazioni costituzionalmente necessarie” e, dunque, della tenuta complessiva del sistema.

Possono sottolinearsi dunque taluni aspetti:

- la rinnovata attenzione del giudice delle leggi all'art. 97 novellato, la cui formulazione, come si è detto, affianca oggi ai principi di legalità e buon andamento il rispetto dell'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico;

(33) Vedasi, peraltro, il recente diverso orientamento, seppur riferito a specifica fattispecie, della sent. 210/2022.

(34) Cfr. quanto osservato nel citato parere a suo tempo reso dalla Corte a Sezioni riunite in ordine alla iniziativa del d.l. n. 174/2012 (Corte conti, Sez. riun. contr., n. 24/2012).

- la rilevanza di quell’*“esigenza probatoria”* richiesta dalla stessa Corte costituzionale (cfr. Corte cost. sent. n. 169/2017, in particolare punto 9.3 del considerato in diritto) proprio come elemento basilare per definire questioni di costituzionalità (fermo restando ovviamente il libero apprezzamento del Giudice delle leggi).

Va ricordato in tale ottica, che nella sent. n. 188/2016 la Consulta ha riconosciuto alla parifica di un rendiconto (regionale) un’efficacia probatoria rilevante ai fini della definizione di una questione di legittimità costituzionale afferente ai rapporti finanziari tra Stato e regione (35). Viene, dunque, a rilevarsi un valore ulteriore, espressamente riconosciuto dal Giudice delle leggi, alle pronunce dalla Corte dei conti, i cui accertamenti – al di là di quanto specificamente rilevanti nel rapporto tra controllore ed ente controllato – possono rivestire ulteriore e nuova dimensione in sede di composizione di relazioni e di conflitti tra diversi *“istanze finanziarie”* nel sistema plurilivello di governo e nel *“ruolo arbitrale”* proprio della Corte costituzionale.

Possono, in definitiva, trarsi talune considerazioni di ordine generale, tra loro interconnesse, partendo una delicata materia, di forte rilevanza nelle relazioni finanziarie tra Stato e regioni, quale la definizione del fabbisogno commisurato all’erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea). In un’ottica che privilegia non già l’interesse del singolo ente, quanto appunto l’interesse dello Stato-ordinamento, ovvero di tutti gli enti che lo compongono, in coerenza con le autorevoli indicazioni tracciate dalla Consulta, assume rilievo centrale il tema delle prestazioni costituzionalmente necessarie, nel quadro di un corretto bilanciamento tra priorità e risorse (36).

In tale prospettiva rilevano gli adempimenti indicati dall’art. 20 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che detta la disciplina *“indefettibile”* nella individuazione e allocazione delle risorse inerenti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, disciplina contabile la cui verifica è funzionale per il rispetto dei criteri di determinazione e perimetrazione dei Lea, in guisa da dimostrare, tramite l’indicazione dei flussi di bilancio, come tali criteri si siano invariati nei rispettivi bilanci in modo *“simmetricamente riscontrabile”*. Il punto, rimarcato dalla Consulta anche nella sent. 157/2020, è dunque quello *“storico”* della garanzia delle prestazioni sociali a fronte della limitata disponibilità delle risorse pubbliche, dimensionando il livello delle prestazioni attraverso una ponderazione in termini di sostenibilità economica: ma tale ponderazione non può riguardare la dimensione finanziaria e attuativa dei Lea, *“la cui necessaria compatibilità con le risorse è già fissata attraverso la loro determinazione in sede normativa”*.

Senza soffermarsi sui profili di ordine precipuamente tecnico e contablistico affrontati nella pronuncia - con riguardo al complesso articolarsi giuridico, programmatico e finanziario del Ssn – essa risulta coerente e in perfetta sintonia con la precedente giurisprudenza (sent. n. 169/2017, n. 62/2020), evidenziando il rilievo del principio di leale cooperazione tra Stato e regione con riguardo alla concreta garanzia dei Lea.

In questa ottica sembra emergere il ruolo della contabilità pubblica e dei controlli a sostegno delle garanzie costituzionalmente assicurate in tema di diritti sociali, verificando la corretta utilizzazione delle risorse preordinate alla tutela dei servizi e delle prestazioni sociali indefettibili. Tali profili possono a nostro avviso coinvolgere più incisivamente metodologie e finalità dei controlli e dell’attività di referto, a partire dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica (37) e dal rilievo della verifica della copertura degli oneri finanziari nella legislazione di spesa, sia statale sia regionale, sino ai più puntuali controlli sul territorio.

(35) Corte cost. n. 188/2016 ha definito un contenzioso promosso dalla Regione Friuli-Venezia Giulia avverso alcune disposizioni della l. 27 dicembre 2013, n. 147 (legge di stabilità 2014) ritenute lesive di alcune prerogative regionali tutelate dallo statuto di autonomia, valorizzando alcune risultanze finanziarie e le conseguenti considerazioni sulla programmazione regionale svolte dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti nell’ambito della relazione di parifica del rendiconto 2014 (Corte conti, Sez. contr. reg. Friuli-Venezia Giulia, n. 95/2015); le stesse hanno costituito circostanze ritenute idonee a superare l’eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza di interesse sollevata dalla difesa dello Stato, sulla base di un affermato difetto di dimostrazione, da parte della regione, della lesione subita. Sul tema, con riguardo ad altre pronunce della Corte dei conti sulla finanza e contabilità regionale, fanno riferimento altre sentenze della Corte costituzionale afferenti ai rapporti finanziari Stato-regione (cfr. sent. n. 70/2012 e n. 140/2017). Sia consentito il rinvio a C. Chiappinelli, F. Picotti, *La parifica quale elemento probatorio del giudizio di costituzionalità in tema di relazioni finanziarie tra Stato e Regioni*, relazione al convegno *“Il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali anche alla luce della giurisprudenza costituzionale”*, Napoli, 5 maggio 2017.

(36) Nella amplissima letteratura, L. Carlassare, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in <www.costituzionalismo.it>, 4 giugno 2013, ripreso in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, t. I, Milano, Giuffrè, 2014, 375 ss.; F. Bilancia, *I diritti sociali nel sistema europeo dei vincoli finanziari: da diritti individuali a parametro macroeconomico*, in <www.etica economia.it>, 15 maggio 2014; M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte costituzionale*, in <www.rivistaiaic.it>, 25 luglio 2016; Id., *Laterna Magika. I diritti “finanziariamente condizionati”*, in *Riv. Corte conti*, 2018, 1-2, 643; G. Fares, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018, 169 ss. Da ultimo, B. Pezzini, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in <www.dirittoeconomi.it>, 2020.

(37) Per assicurare efficaci raccordi interni tra le diverse articolazioni della Corte, con una innovazione introdotta dal c. 60 dell’art. 3 della legge finanziaria per il 2008 (l. n. 244/2007), si precisa che nelle relazioni al Parlamento approvate ai sensi dell’art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, e dell’art. 13 d.l. n. 786/1981, convertito con modificazioni dalla l. n. 51/1982, la Corte dei conti riferisce *“anche sulla base dei dati e delle informazioni”* raccolti dalle sezioni regionali di controllo.

6. Le nuove sfide poste dal Pnrr

6.1. Il quadro europeo dei controlli e la Corte dei conti

In queste riflessioni incentrate sull'evoluzione dei controlli e dell'attività di referto, un cenno conclusivo merita naturalmente l'approccio alle nuove sfide poste dal Pnrr non solo per la dimensione quantitativa delle risorse coinvolte, ma soprattutto, sul lato qualitativo, per le modalità di gestione e di controllo. Nella logica del piano cambia sicuramente il quadro di riferimento che non è più legato al solo rispetto di vincoli che pur permangono sulla spesa, ma postula anche il concreto ed effettivo raggiungimento dei risultati.

Rilievo prioritario assume indubbiamente la programmazione, cui il sistema correlato al dispositivo europeo dedica particolare attenzione, a partire dalle linee guida che si riverberano poi sui processi nazionali di elaborazione di piani di resilienza e di ripresa. Da questo punto di vista, l'impostazione accolta nel Pnrr è incentrata su tre assi strategici condivisi a livello europeo (digitalizzazione e innovazione, transizione ecologica, inclusione sociale) ed articolata, come noto, in sei missioni a loro volta suddivise in componenti, intese come gli ambiti in cui aggregare progetti di investimento e di riforma.

In questa cornice viene posta l'attenzione sui traguardi e gli obiettivi previsti, rilevanti anche a fini di monitoraggio. Si tratta di un terreno da approfondire anche sul versante del controllo, tenendo conto, per quanto utile, della esperienza maturata in merito all'attuazione di precedenti programmi di spesa, nei quali lo "spazio" tra previsione e realizzazione delle misure è spesso ricoperto da impegni intermedi attuativi che coinvolgono vari soggetti istituzionali e, talvolta, diversi livelli di governo e di amministrazione (si pensi alla previsione di decreti ministeriali o interministeriali, accordi in sede di Conferenza Stato-regioni, ecc.).

Alla migliore definizione dei profili programmatici e pianificatori corrisponde fisiologicamente un adeguato "seguito" sia sotto il profilo della implementazione e della gestione, che del controllo "sull'attuazione" di piani, programmi, progetti. Anche grazie all'apporto giurisprudenziale europeo possono approfondirsi sul piano teorico le nozioni di piano, programma, progetto, da considerare in una prospettiva di concreta operatività. Presupposto per la programmazione, per la gestione e per il controllo è la disponibilità condivisa dei dati e delle informazioni (38).

6.2. Il riferimento ai sistemi nazionali

In relazione ai controlli degli Stati membri, è l'art. 22 del regolamento (Ue) 2021/241, rubricato "Tutela degli interessi finanziari dell'Unione", a stabilire che *"nell'attuare il dispositivo gli Stati membri, in qualità di beneficiari o mutuatari di fondi a titolo dello stesso, adottano tutte le opportune misure per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e per garantire che l'utilizzo dei fondi in relazione alle misure sostenute dal dispositivo sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, in particolare per quanto riguarda la prevenzione, l'individuazione e la rettifica delle frodi, dei casi di corruzione e dei conflitti di interessi. A tal fine, gli Stati membri prevedono un sistema di controllo interno efficace ed efficiente nonché provvedono al recupero degli importi erroneamente versati o utilizzati in modo non corretto. Gli Stati membri possono fare affidamento sui loro normali sistemi nazionali di gestione del bilancio"*.

Nella sequenza di questa relazione possono sottoli due aspetti correlati:

- quello della compliance normativa;
- quello di un sistema di controllo interno efficace ed efficiente, non disgiunto dai normali sistemi nazionali di gestione del bilancio.

Va ricordato che, ai sensi dell'art. 325 del Trattato Ue, i Paesi membri sono tenuti a proteggere gli interessi finanziari dell'Unione con i medesimi strumenti con i quali proteggono i propri interessi finanziari. Rappresenta, dunque, una comune chiave di lettura la protezione degli interessi finanziari dell'Unione e di quelli nazionali. Del resto, risponde ad un principio generale di derivazione europea (espresso dall'art. 129 del regolamento finanziario n. 1046/2018) che le competenti autorità nazionali possano effettuare, se del caso, controlli su qualsiasi soggetto destinatario di risorse europee, a tutela degli interessi finanziari dell'Unione.

La legislazione nazionale per un verso conferma la vigente impostazione ordinaria dei controlli (39), come disposto dall'art. 9 d.l. 77 in base a cui: *"3. Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per*

(38) Correlato all'esercizio dei controlli è il sistema integrato e interoperabile di informazione e monitoraggio (Sistema unitario "Regis"), già previsto dall'art. 1, c. 1043, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021), finalizzato a rispondere a quanto stabilito dall'art. 29 del regolamento (Ue) 2021/241 con riferimento alla "raccolta efficiente, efficace e tempestiva dei dati per il monitoraggio dell'attuazione delle attività e dei risultati", ponendosi quale strumento applicativo unico di supporto ai processi di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione del Pnrr, sia con riguardo all'insieme delle misure finanziate che al loro avanzamento finanziario, procedurale e fisico. Il sistema consente la puntuale verifica di *target* e *milestone*, e fornisce una vista integrata con l'analogo quadro di altri progetti in corso di realizzazione con altre fonti europee e nazionali a partire quindi dalla programmazione complementare Pnrr. Il Sistema si integrerà anche con i sistemi della Commissione europea.

(39) Tali controlli seguono le ordinarie procedure previste dalla normativa nazionale, secondo l'ordinamento dei diversi livelli di governo coinvolti nell'attuazione del Pnrr e sono volti a garantire la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativo-contabile nonché l'analisi e la valutazione della spesa ai fini del miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa pubblica. A tale processo di controllo "ordinario" partecipano, secondo le rispettive competenze e funzioni, gli organismi nazionali (Corte dei conti,

l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile". Per altro verso il sistema dei controlli del Pnrr è articolato anche su un livello finalizzato in particolare alla verifica del raggiungimento dei traguardi e degli obiettivi. Tali tipologie di controlli specifici per il Pnrr si esplicano sugli atti di rendicontazione del Pnrr (rendicontazioni di spese e verifica di traguardi e obiettivi) in corrispondenza dell'avanzamento fisico e finanziario dei singoli progetti e interventi e sono svolti dai diversi soggetti coinvolti a vario titolo (e a vari livelli) nell'attuazione delle riforme e degli investimenti Pnrr (soggetti attuatori, amministrazioni centrali titolari delle misure, Servizio centrale per il Pnrr costituito presso la Ragioneria generale dello Stato).

Tale distinzione di fondo coinvolge anche la funzione di controllo della Corte dei conti, intestataria – insieme alle ordinarie attribuzioni – di una specifica previsione con riguardo all'attività di controllo-referto (tema specifico del perimetro della presente relazione).

In base all'art. 7, c. 7, dello stesso citato d.l. n. 77 la Corte dei conti, esercita il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, c. 4, l. n. 20/1994, svolgendo in particolare valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi di cui al Pnrr. Tale controllo si informa a criteri di cooperazione e di coordinamento con la Corte dei conti europea, secondo quanto previsto dall'art. 287, par. 3 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. La Corte dei conti, ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. n. 20/1994, riferisce, almeno semestralmente, al Parlamento sullo stato di attuazione del Pnrr.

Tale funzione nel quadro dei controlli complessivamente assegnati, che trovano fondamento nell'art. 100 Cost., si ritiene debba rappresentare l'esito delle specifiche verifiche svolte dalle diverse articolazioni dell'Istituto, onde consentire una visione sistematica ed unitaria del fenomeno, coinvolgendo anche il livello territoriale più vicino ai soggetti attuatori, favorendo un necessario approfondimento delle tematiche sotto il profilo giuscontabile e dei parametri di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Tra i tanti aspetti di interesse, va sottolineato un profilo che appare strategico: sempre più evidente è, infatti, l'esigenza di piani e programmi che vanno oltre i confini dell'amministrazione centrale, dei ministeri, e degli altri enti nazionali e che coinvolgano le realtà territoriali e locali. Il rapporto tra responsabili (amministrazioni centrali) e soggetti attuatori rappresenta dunque uno dei profili sistematici e operativi più rilevanti anche nell'ottica del controllo: ad una efficace ricomposizione unitaria nella complessità dei raccordi tra Unione europea, Parlamento e governo centrale, enti, territori e loro rappresentanze, sembra efficacemente preordinato il rapporto semestrale di cui alla normativa sopracitata intestato alle Sezioni riunite della Corte dei conti.

Una specifica risposta ordinamentale può rinvenirsi anche nel controllo concomitante che – superando la tradizionale impostazione per livelli di governo e di amministrazione – viene innovativamente ad incentrarsi non più sui profili soggettivi degli enti titolari delle gestioni, quanto più direttamente sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Tale diverso nuovo approccio appare coerente alle dinamiche programmatiche, anche sovranazionali, e va a comporsi in una visione sistematica: va infatti tenuto conto, nella diversità dei settori interessati, della complessità delle misure che possono coinvolgere una o più amministrazioni centrali, territoriali, enti pubblici, ecc.

Alla complessa modulazione degli interventi corrisponde, in parallelo, un'articolazione della Corte dei conti che, attraverso le sezioni centrali e regionali innestate sul territorio, concorre a rendere trasparente e leggibile anche in maniera comparata l'andamento dei flussi finanziari e la concreta gestione delle risorse destinate, intercettando eventuali criticità e prospettando conseguenti adeguate ipotesi migliorative.

In tale ottica rilevano, come detto, i raccordi con la Corte dei conti europea: in base all'art. 287 Tfu (ex art. 248 Trattato Ce) la Corte dei conti europea controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la "sana gestione finanziaria". Si tratta, questa, di una nozione geneticamente sviluppatasi nel diritto e nell'esperienza europea, ma che ha trovato, come si è ricordato, a partire dalla l. n. 131/2003 un riferimento normativo esplicito anche nella legislazione nazionale. Anche il citato art. 22 del regolamento Ue 2021/241 opera un richiamo alla sana gestione finanziaria, nozione presente anche nel *considerando*, che evidenzia appunto che l'attuazione del dispositivo dovrebbe essere effettuata in linea con il principio della sana gestione finanziaria.

Si segnala al riguardo la recente pubblicazione della relazione speciale della Corte dei conti europea relativa alla valutazione della Commissione dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza che si conclude con diverse raccomandazioni, così riassunte: *Alla luce delle constatazioni operate, la Corte raccomanda alla Commissione di: migliorare le procedure di valutazione e la documentazione; promuovere lo scambio di buone pratiche tra gli Stati membri; monitorare il contributo delle misure attuate alle raccomandazioni specifiche per paese; migliorare la trasparenza e il monitoraggio del principio "non arrecare un danno significativo"; assicurare chiari meccanismi di verifica dei traguardi e degli obiettivi e la loro adeguata definizione; verificare la conformità ai traguardi specifici per quanto riguarda il monitoraggio e il controllo e incoraggiare l'utilizzo dello strumento di estrazione di dati e valutazione del rischio messo a disposizione dalla Commissione.*

Uffici centrali di bilancio, Autorità nazionale anticorruzione, ecc.) che supervisionano anche le procedure e le spese relative ai progetti del Pnrr.

6.3. Il circuito istituzionale: tradizione e prospettive

La specifica connotazione “europeistica” concorre, dunque, a marcare la peculiare fisionomia dell’attività referente nei confronti del Parlamento nazionale rispetto alla relazione governativa, di cui all’art. 1, c. 1045, l. 30 dicembre 2020, n. 178 (legge di bilancio 2021) (40).

A segnare la distinzione funzionale del referto della Corte dei conti rispetto alla relazione governativa rilevano per un verso i richiamati raccordi con la Corte dei conti europea e per altro verso l’articolazione dell’Istituto, significativamente diffusa su base territoriale, e allo stesso tempo unitariamente strutturata.

Terreno sicuramente da esplorare sia sul piano sistematico che su quello operativo concerne in particolare il ridisegno dei rapporti tra governo (ed amministrazione) centrale e governi (ed amministrazioni) territoriali, attesa la sempre più evidente presenza di piani e programmi che vanno oltre i confini dell’amministrazione centrale, dei ministeri, e degli altri enti nazionali e che coinvolgono le realtà territoriali e locali.

Tra i profili intersoggettivi merita particolare attenzione – nei rapporti tra amministrazioni centrali ed enti territoriali – in particolare il ruolo delle conferenze tra Stato ed autonomie. A questi adempimenti governativi si affianca nel nostro sistema il ruolo di diretta ed indipendente referenza al Parlamento, che costituisce da sempre, come scolpito nell’art. 100 Cost., una funzione essenziale dei controlli intestati alla Corte dei conti.

Ci si riferisce in primo luogo al circuito tra Corte dei conti, Governo, Parlamento; circuito che, a ben vedere, – per come si è prima chiarito in specie dopo il titolo V – ha una portata ben più ampia ed articolata, in quanto va poi a coinvolgere nel generale riferimento al Governo anche quello degli Esecutivi territoriali (oltre a quello delle pubbliche amministrazioni) comportando, in parallelo, una generalizzata referenza delle sezioni regionali anche agli organi elettivi delle autonomie territoriali. Tema dunque complesso e da ulteriormente esplorare nei delicati profili istituzionali è proprio la configurazione del ruolo del controllo-referto sia nei moduli teorici e sistematici sia nelle concrete ricadute delle scansioni operative. Ruolo che a sua volta presuppone una coerente configurazione del sistema contabile e del “diritto del bilancio”, potendosi interrogare “sulla regola sempre valida di leggere le evoluzioni dei principali istituti di contabilità pubblica quali conseguenza di determinanti punti di equilibrio nell’eterna dialettica tra esecutivi e legislativi” (41).

Senza qui affrontare *funditus* tale delicata tematica di ordine istituzionale e costituzionale, va sottolineato che sotto il profilo specificamente trattato del controllo all’articolazione multilivello delle misure adottate corrisponde un’articolazione significativamente diffusa su base territoriale della stessa Corte dei conti, le cui *expertise* sia sotto il profilo contabile finanziario sia sotto il profilo gestionale possono rappresentare una sicura base di partenza anche per la verifica dell’attuazione dei progetti legati al Pnrr.

La posizione istituzionale della Corte e la stessa sua articolazione a livello centrale e territoriale consentono di offrire un contributo che si alimenta dell’esame di differenziate realtà amministrative e nello stesso tempo ne assicura una unitaria ricomposizione, con la valorizzazione di un più ampio patrimonio conoscitivo contabile. Terreno cui ancorare saldamente i parametri finanziari e contabili, a fronte di una interazione tra il linguaggio contabile europeo e quello interno, tra modelli e regole di contabilità finanziaria e di contabilità nazionale, così come quelli più propriamente gestionali e di risultato.

L’evoluzione del sistema pone al centro le potenzialità e lo stesso linguaggio del bilancio, il linguaggio della contabilità pubblica, come strumento indispensabile non solo per la tenuta degli equilibri finanziari, ma per la stessa tutela dei diritti, in un contesto di risorse comunque definito. Nell’intreccio tra livello europeo, nazionale, regionale si sviluppano nuove riflessioni, intese a rendere concretamente percepibile nella dinamica delle funzioni i principi affermati dalla Corte costituzionale, laddove ancora di recente ha ricordato che il bilancio è un “*bene pubblico*” nel senso che esso “è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”, in riferimento al rapporto tra politiche di bilancio, responsabilità delle strategie finanziarie e accessibilità alle informazioni da parte delle collettività amministrare (sent. 29 novembre 2017, n. 247). In tal senso, è orientata la dottrina che vede la missione della Corte dei conti, finalizzata non solo a salvaguardare il patrimonio pubblico *tout court*, ma anche la corrispondenza dell’intera azione amministrativa ai canoni dell’art. 97 Cost. (e tanti potrebbero essere gli spunti di riflessione in proposito).

Nella complessità delle fonti del diritto, nel diverso e polimorfo atteggiarsi della stessa realtà amministrativa, si è in presenza di una pluralità di attori e soggetti, per cui sviluppa un ruolo “unificante” del controllo. In tale contesto, come

(40) Entro il 30 giugno di ciascun anno dal 2021 al 2027, il Consiglio dei ministri approva e trasmette alle Camere una relazione predisposta dalla Presidenza del Consiglio dei ministri sulla base dei dati forniti dal Ministero dell’economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nella quale sono riportati i prospetti sull’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation Eu* e sui risultati raggiunti. Il Governo evidenzia, in tale relazione, i prospetti sull’utilizzo delle risorse del programma *Next Generation Eu* e i risultati raggiunti, indicando, altresì, le eventuali misure necessarie per accelerare l’avanzamento dei progetti e per una migliore efficacia degli stessi rispetto agli obiettivi perseguiti.

(41) Sono queste le considerazioni finali di C. Forte nella pregevole presentazione del volume, da lui curato, *Il diritto del bilancio*, che raccoglie importanti scritti di Paul Laband (P. Laband, *Il diritto del bilancio*, a cura di C. Forte, Milano, Giuffrè, 2007).

ha osservato anche l'Ocse (42), le funzioni del controllo e della giurisdizione contabile corrispondono alla finalità, particolarmente avvertita, di *accountability*, in un complesso sistema policentrico, quale quello che caratterizza il nostro ordinamento.

L'evoluzione dell'ordinamento segna questa nuova direzione; le sentenze della Corte costituzionale, soprattutto le più recenti, hanno evidenziato uno stretto legame tra contabilità e finanza pubblica; il necessario rispetto dei vincoli di bilancio nel quadro dei diritti sociali e delle prestazioni del garantire sull'intero territorio nazionale; i rapporti tra vincoli ed interventi di matrice europea ed autonomie territoriali, nelle cui non facili coordinate si innestano i controlli esterni affidati a un organo indipendente qual è la Corte dei conti.

In questa linea di continuità e di innovazione che da sempre caratterizza anche il nostro quadro ordinamentale, appaiono, in definitiva, necessarie e coerenti le funzioni del controllo-referto sinteticamente riassunte, in grado, anche nelle rinnovate relazioni interistituzionali, di svolgere nei profili di attualità ed indipendenza, i compiti a garanzia del sistema.

Da questo punto di vista, possono essere d'ausilio chiavi di lettura che vedono – riecheggiando una frase di Giuliano Amato in occasione della approvazione del d.l. n. 174/2012 – la capacità della Corte dei conti di mantenere salde le tradizioni di garanzia e, al contempo, di aprirsi alle novità e di essere interprete del rapporto con i diversi territori che rappresentano un aspetto qualificante del sistema democratico.

Sia consentito infine ricordare le considerazioni espresse oltre un secolo e mezzo fa, nel discorso inaugurale della Corte dei conti, dal Ministro delle finanze Quintino Sella.

Egli parlò della grandiosa opera di unificazione del debito pubblico, della costituzione della Corte quale “*unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione*” e di “*unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora*”.

Si tratta di parole che sembrano rinvigorirsi nell'attuale panorama economico-finanziario complesso e con forti connotazioni sia territoriali che sovranazionali inducendo ad una riflessione che individua un “ponte ideale”, sia pure azzardato, tra la realtà di ieri e quella di oggi, pur così diverse, ed ovviamente non omologabili.

La “*grandiosa opera di unificazione del debito pubblico*” oggi induce subito a pensare all'Europa e al dibattito sulla considerazione complessiva del debito pubblico che al di là dei confini nazionali, spinge verso politiche di bilancio sempre maggiormente integrate. Appare di attualità anche il richiamo operato alla “*costituzione della Corte quale unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione*”, potendosi oggi – non certo operare una anti-storica unificazione – ma creare sul piano amministrativo e su quello parallelo dei controlli, una “rete” che risponda alle esigenze di autonomia e responsabilità. Siamo infatti in presenza di un complesso articolato di pubbliche amministrazioni (Stato, enti territoriali, autonomie funzionali) in ragione della complessa articolazione plurilivello. Ma proprio in questa diversità occorre rintracciare e applicare principi unitari di generale valenza, che trovano fondamento negli stessi valori costituzionali: per l'azione amministrativa, ai principi della imparzialità e del buon andamento enunciati dall'art. 97 Cost., oggi si accompagna quello dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, sulla base di un rapporto che può anche essere visto come ispirato a complementarità in un quadro in cui l'equilibrio finanziario appare strumentale al buon andamento.

In questo “ponte ideale” le funzioni svolte dalla Corte dei conti devono ravvivarsi anche in relazione alla introduzione in Costituzione dei nuovi principi sul pareggio in bilancio (l. cost. n. 1/2012).

Nell'accennato complesso contesto evolutivo, ove le regole della finanza appaiono emergere sempre più in primo piano, i vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea sono così consolidati dalla fissazione di alcuni principi costituzionali: il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche; il divieto per il bilancio dello Stato di ricorrere all'indebitamento (se non nelle fasi avverse del ciclo economico o per uno stato di necessità); la limitata facoltà di indebitamento degli enti territoriali condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto.

In questa ottica può ritrovarsi, pur nella estrema diversità istituzionale ed economica, una sorta di continuità, ricca di implicazioni per il futuro, anche nel richiamo a quella “*unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora*”: il pensiero corre infatti oggi al nuovo titolo V, laddove si parla della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”. Si tratta questa di una sfida importante, forse “il cuore” di un'evoluzione autonomistica e insieme solidale tra territori e tra generazioni: a questa evoluzione la Corte dei conti assicura il proprio contributo tecnico e neutrale.

In questa direzione si inquadrano le innovazioni normative che hanno evidenziato, in parallelo alle persistenti – se non accresciute – istanze di legittimità e regolarità, l'evoluzione dei controlli anche verso la verifica dei risultati e le analisi gestionali. Nella attuale evoluzione del sistema, i termini “costi, qualità dei servizi e vantaggi dei cittadini” hanno una portata ancor più attuale e vengono a racchiudere il senso della tutela dei diritti e delle prestazioni in una

(42) Ocse, *Assicurare la qualità della regolazione a tutti i velli di governo*, Parigi, 2007. Tale effetto traspare con chiarezza anche dal Rapporto 2010 della Associazione Italia Decide, ove si evidenzia la funzione unificante svolta dalla Corte dei conti per la determinazione di criteri uniformi di buone pratiche gestionali fra tutti gli enti territoriali.

realità articolata su interagenti diversi livelli di governo, di amministrazione, di indirizzo, di responsabilità finanziaria: proprio partendo dall'esame dei bilanci è, infatti, possibile rispondere in maniera corretta alle domande oggi così attuali dei costi degli apparati e dei servizi pubblici, della qualità delle prestazioni, del loro confronto, e, dunque, dei reali vantaggi dei cittadini a fronte dei sacrifici che sostengono come carico fiscale; in definitiva, di quel "benessere" cui faceva cenno il Cavour nelle sue lungimiranti considerazioni.

In conclusione, va dunque a rafforzarsi quel ruolo di garanzia affidato dai nostri Costituenti alla Corte dei conti, insieme alle garanzie di indipendenza dell'Istituto intero e dei suoi componenti sulla scia autorevole degli insegnamenti della Corte costituzionale.

Funzione di garanzia obiettiva che trova anche sul versante degli enti territoriali solide tradizioni ed insieme nuove stimolanti prospettive, riscoprendo le potenzialità degli strumenti e delle procedure che un rinnovato approccio giuridico, sempre più attento al sottostante fluire delle dinamiche finanziarie, offre per la tenuta complessiva della finanza pubblica, ma, per come si è detto, ancor più dell'intero sistema.

Nel rapporto tra territori e autonomie, si inseriscono, come visto, i controlli, nella loro dinamicità, a partire dai nuovi principi accolti nella Costituzione e dai vincoli e programmi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea, che permeano le più recenti previsioni normative e le concrete esperienze in tema di controllo e di referto. In tale contesto, può, dunque, ulteriormente arricchirsi il rapporto tra sezioni centrali e sezioni regionali, nella valorizzazione dell'articolazione, anche territoriale, della Corte dei conti al servizio del Paese e della collettività.

In questa prospettiva, che oggi viviamo nel suo concreto evolversi, appare davvero lucidamente anticipatore il pensiero di Ruini, presidente della commissione che preparò per l'assemblea il testo della Carta costituzionale, il quale evidenziava efficacemente la natura della ausiliarità della Corte dei conti (*come quella del Consiglio di Stato*), qualificandoli come "*Organi ausiliari, più che del Governo, della Repubblica*".

* * *