



**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

**DIPARTIMENTO DI  
SCIENZE POLITICHE**

**DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO PUBBLICO,  
COMPARATO E INTERNAZIONALE**

**CURRICULUM DI  
DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA**

**CICLO XXXVI**

**TESI DI DOTTORATO**

**L'AUSILIARIETÀ DELLA CORTE DEI CONTI TRA COSTITUZIONE E  
UNIONE EUROPEA**

Coordinatore:  
**Chiar.mo Prof. Fabio Giglioni**

Relatrice:  
**Chiar.ma Prof.ssa Fabrizia Covino**

Candidato:  
**Dott. Egidio Di Gregorio**

**A.A. 2023/2024**





**SAPIENZA**  
UNIVERSITÀ DI ROMA

## *L'ausiliarità della Corte dei conti tra Costituzione e Unione europea*

**Facoltà di Economia**

**Dipartimento di Scienze Politiche**

**Corso di Dottorato in Diritto pubblico, comparato e internazionale**

**Curriculum di Diritto pubblico dell'economia**

**Dott. Egidio Di Gregorio**

Relatrice

Chiar.ma Prof.ssa Fabrizia Covino

A.A. 2023-2024



## INDICE

INTRODUZIONE .....	3
CAPITOLO I. NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA CORTE DEI CONTI.....	8
1.1 Gli istituti di controllo dall'età antica al Medioevo .....	8
1.2 Gli organi di controllo dal tardo Medioevo al Risorgimento .....	9
1.3 L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia .....	13
1.4 La Corte dei conti nello Stato liberale.....	17
1.5 La Corte dei conti nel regime fascista.....	19
1.6 La Corte dei conti nella Carta costituzionale .....	21
1.7 L'ausiliarità in Costituzione .....	32
1.8 L'ausiliarità della Corte dei conti .....	35
1.9 Le funzioni di controllo: l'ausiliarità collaborativa e impeditiva.....	39
1.10 La funzione di controllo della Corte dei conti tra forma di Stato e forma di governo.....	42
1.11 La funzione giurisdizionale dopo la Costituzione.....	48
CAPITOLO II. I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI.....	50
2.1 Introduzione. Le funzioni della Corte dei conti tra controllo e giurisdizione..	50
2.2 La nozione di controllo .....	54
2.3 Il controllo preventivo di legittimità sugli atti .....	60
2.3.1 La possibile proposizione di questione di legittimità costituzionale.....	64
2.4 Il controllo successivo di legittimità .....	65
2.5 Il giudizio di parifica del rendiconto statale e regionale .....	67
2.5.1 La doppia anima del giudizio di parifica.....	71
2.5.2 La possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Le sentt. n. 196/2018 e n. 138/2019 e l'estensione del parametro .....	77
2.6 Il controllo successivo sulla gestione .....	82
2.7 Il controllo concomitante .....	86
2.7.1 Il rafforzamento del controllo concomitante. L'art. 22 del d.l. n. 76/2020	88
2.7.2 Il controllo concomitante nel sistema dei controlli sul Pnrr.....	92
2.7.3 Il d.l. n. 44/2023 e l'esclusione del controllo concomitante sul Pnrr .....	94
2.8 La certificazione dei contratti collettivi nel settore pubblico.....	98
2.8.1 L'estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice <i>a quo</i> .....	101

2.9 I controlli sulla finanza pubblica.....	103
2.9.1 Profili evolutivi del controllo finanziario. La legge n. 266/2005 .....	105
2.9.2 Il d.l. n. 174/2012 e i nuovi controlli esterni .....	107
2.9.3 L'art. 148- <i>bis</i> del Tuel e il definitivo superamento del modello collaborativo .....	108
2.10 Le procedure di riequilibrio finanziario <i>ex art. 243-bis</i> del Tuel .....	110
<b>CAPITOLO III. LA CORTE DEI CONTI TRA DIMENSIONE NAZIONALE ED EUROPEA .....</b>	<b>113</b>
3.1 Introduzione. La nuova <i>governance</i> europea e la riforma della Costituzione	113
3.2 L'attuazione della riforma costituzionale tra ordinamento nazionale ed europeo e il ruolo della Corte dei conti.....	121
3.3 Il controllo neo-cavouriano. Un ritorno alle origini.....	127
3.4 Il bilancio tra diritto europeo e diritto interno.....	132
3.5 Conclusioni. Tra controllo e giurisdizione. I diversi approdi della Corte costituzionale e della Corte di giustizia Ue.....	139
<b>CONCLUSIONI .....</b>	<b>149</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>152</b>

## INTRODUZIONE

La Costituzione repubblicana attribuisce alla Corte dei conti una doppia investitura. La Corte dei conti è infatti posta sia tra gli organi ausiliari di controllo sia tra gli organi giurisdizionali. La funzione ausiliaria, tesa ad assicurare il rispetto del principio di legalità, è esercitata in favore del Governo. Inoltre, la Corte si colloca in relazione di ausiliarità anche nei confronti delle Camere, destinatarie delle informazioni sull'andamento della pubblica amministrazione e degli altri enti pubblici assoggettati al controllo della Magistratura contabile.

Nel circuito costituzionale, dunque, la Corte dei conti è posta in funzione del controllo che il Parlamento svolge sull'attività dell'esecutivo.

Nel presente studio si intende riflettere sulla nuova funzione ausiliaria della Corte dei conti sia nella dimensione costituzionale sia nella dimensione europea.

La funzione di controllo intestata alla Corte dei conti è stata oggetto, a decorrere dal 2012, di un processo evolutivo che ha condotto ad una nuova concezione dell'organo soprattutto con riferimento alla sua funzione ausiliaria rispetto all'esecutivo. L'art. 100 Cost. intesta alla Corte dei conti una specifica funzione di controllo, collocandola in un rapporto di ausiliarità rispetto al Parlamento. L'art. 103 Cost. attribuisce alla Corte dei conti le funzioni giurisdizionali, assicurando le medesime garanzie di indipendenza e di autonomia spettanti all'organo giudiziario.

La difficoltà di ricostruire le funzioni di controllo intestate alla magistratura contabile risiede nella generica previsione dell'art. 100 Cost. Se l'art. 103 Cost. traccia chiaramente i confini della giurisdizione contabile, l'art. 100 Cost. si presenta dal contenuto ampio e indefinito. La funzione ausiliaria svolta dalla Corte dei conti all'interno dell'ordinamento costituzionale ha pertanto assunto nel corso del tempo caratteri diversi.

L'ausiliarità assolve un'importante funzione di garanzia in quanto l'organo magistratuale si colloca in una posizione di indipendenza rispetto al Governo affinché

possa esercitare, sotto l'autorità della legge, le funzioni intestate dalla Costituzione. A partire dalla riforma costituzionale del 2001, la funzione ausiliaria è stata unanimemente vista nella sua accezione collaborativa e di dialogo con il Parlamento, il Governo e gli enti territoriali.

Tale impostazione viene messa in discussione nel 2012, con l'introduzione del principio dell'equilibrio di bilancio in Costituzione e con il rafforzamento della *governance* europea. Tutti i soggetti che compongono la Repubblica sono chiamati ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. D'ora in poi, la Corte dei conti è chiamata a vigilare sul rispetto degli equilibri di bilancio nella dimensione europea, quale garante dell'effettiva applicazione del diritto euro-unitario del bilancio. Sempre nel 2012, il d.l. n. 174/2012, rafforza il sistema dei controlli ed istituisce le Sezioni riunite in speciale composizione, che segnano l'avvicinamento tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo.

In un contesto caratterizzato dal rigore finanziario, l'ausiliarità sembra perdere la sua funzione collaborativa, lasciando spazio a controlli impeditivi e sanzionatori. La nuova costituzione finanziaria, che ha sancito il principio del pareggio di bilancio, ha legittimato l'istituzione di penetranti tipologie di controlli da parte della Corte dei conti.

Gli interventi del legislatore e i recenti approdi giurisprudenziali hanno portato parte della dottrina a sostenere la tesi della natura paragiurisdizionale del controllo. Il nuovo modello tracciato sotto la doppia spinta operata dalla legge cost. n. 1/2012 e dalla l. n. 243/2012, sembra valorizzare il controllo *cavouriano*, privo di qualsivoglia accezione collaborativa. L'art. 100 Cost., che presenta un elevato grado di elasticità, ha consentito al legislatore di introdurre plurime tipologie di controlli, finalizzati a tutelare il bilancio come bene pubblico.

Nel primo capitolo, è esaminata la nascita e l'evoluzione della Corte dei conti italiana, a sua volta modellata sull'esperienza della Corte dei conti del Regno Sabauda. La legge del 1862, istitutiva della Corte dei conti del Regno d'Italia, segna l'unità della giurisdizione contabile ben prima del processo di unificazione amministrativa e



dell'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato con funzioni giurisdizionali. Il modello di controllo aveva i tratti salienti del modello piemontese del 1455, dove il magistrato esaminava la legittimità dell'atto ma non poteva impedirne l'esecuzione ad opera del principe. Sotto il regime fascista, la funzione ausiliaria della Corte dei conti è esercitata nei confronti del Capo di governo in quanto il Parlamento è oramai svuotato delle sue prerogative. L'analisi è poi incentrata sui lavori dell'Assemblea costituente, che ha inserito la Corte dei conti nella Costituzione, assicurandone l'esercizio delle funzioni fondamentali. L'ausiliarietà viene vista dalla dottrina del tempo nell'accezione puramente collaborativa, in quanto il concetto stesso di ausiliarietà contrasta con qualunque forma di attività che non sia compatibile con l'aiuto, il soccorso e la cooperazione.

Nel secondo capitolo, sono affrontate le tipologie di controllo introdotte a causa del maggior rigore finanziario derivante dalla nuova *governance* europea, che impone agli Stati membri l'osservanza di stringenti vincoli di bilancio. La nuova stagione dei controlli prende atto dell'inidoneità dei controlli meramente collaborativi di assicurare il rispetto degli equilibri finanziari. I controlli collaborativi, ulteriormente rafforzati nel 2003 (dopo la riforma costituzionale del 2001), lasciano spazio a controlli cogenti, capaci di incidere sull'azione amministrativa, e che costituiscono il presupposto per le successive azioni di responsabilità. La Corte costituzionale collega le modifiche costituzionali alle nuove penetranti funzioni di controllo della Corte dei conti, valorizzando il ruolo a tutela dello Stato-comunità. La nuova architettura costituzionale colloca la Magistratura contabile a presidio di valori e diritti sia nei rapporti tra i vari livelli di governo sia tra le generazioni.

Particolare attenzione è rivolta al giudizio di parifica del rendiconto regionale, che diviene il momento attraverso il quale il giudice contabile può sollevare questione di legittimità costituzionale di leggi regionali che comportino anche in via mediata la violazione degli equilibri di bilancio. La recente giurisprudenza costituzionale riconosce l'estensione del parametro di costituzionalità attraverso la tecnica della *ridondanza*. Si riconosce alla Corte dei conti la possibilità di eccepire violazioni di

parametri ulteriori rispetto all'art. 81 Cost., nel caso la lesione degli stessi si riverberi sul bilancio pubblico.

Tra le tipologie di controlli, lo studio si è soffermato sul controllo concomitante sul Pnrr e, in particolare, sulle recenti disposizioni legislative che hanno inciso negativamente sulle competenze della Corte dei conti. Sebbene tale controllo sia stato oggetto di accesi contrasti dottrinali, permangono altre tipologie di controllo che consentono alla Corte dei conti di presidiare il corretto impiego delle risorse europee nel rispetto dell'art. 325 TFUE.

Nel terzo capitolo, è stato esaminato il ruolo della Corte dei conti nella dimensione nazionale ed europea. Il ruolo della Corte dei conti nell'attuale ordinamento postula l'esame della nuova costituzione finanziaria, eterointegrata dal diritto Ue. Il riconoscimento del valore europeo del diritto di bilancio si innesta nel sistema delineato dagli artt. 100 e 103 Cost. e vede la Corte dei conti quale giudice naturale sia nell'ordinamento nazionale sia nell'ordinamento europeo come garante dell'applicazione del diritto Ue.

La funzione ausiliaria della Magistratura contabile va oltre la dimensione nazionale, ponendosi al servizio di tutti i soggetti che compongono la Repubblica e della stessa Unione europea.

L'apertura dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione dilata parallelamente il perimetro delle funzioni intestate alla Corte dei conti, che vanno ben oltre il bilancio dello Stato e che si estendono alla finanza pubblica allargata.

La tesi che si cerca di sostenere è il ruolo primario della Corte dei conti sui controlli nei confronti di tutti gli altri livelli di governo in quanto espressione dello Stato-comunità e non dello Stato-persona. La magistratura contabile, nell'esercizio delle funzioni ausiliarie, non è espressione dei governanti. L'esercizio della funzione ausiliaria da parte di una magistratura terza e imparziale realizza le esigenze di salvaguardia del bilancio pubblico e del buon andamento dell'amministrazione, quali

necessari presupposti per l'erogazione di servizi adeguati in favore della collettività e per il soddisfacimento dei diritti sociali e civili.

## CAPITOLO I. NASCITA ED EVOLUZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

*SOMMARIO: 1.1 Gli istituti di controllo dall'età antica al Medioevo; 1.2 Gli organi di controllo dal tardo Medioevo al Risorgimento; 1.3 L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia; 1.4 La Corte dei conti nello Stato liberale; 1.5 La Corte dei conti nel regime fascista; 1.6 La Corte dei conti nella Carta costituzionale; 1.7 L'ausiliarità in Costituzione; 1.8 L'ausiliarità della Corte dei conti; 1.9 Le funzioni di controllo: l'ausiliarità collaborativa e impeditiva; 1.10 La funzione di controllo della Corte dei conti tra forma di Stato e forma di governo; 1.11 La funzione giurisdizionale dopo la Costituzione.*

### 1.1 Gli istituti di controllo dall'età antica al Medioevo

L'esigenza di affidare il controllo sulla corretta gestione delle finanze pubbliche a un soggetto terzo e neutrale ha da sempre costituito un aspetto prioritario di ogni ordinamento giuridico.

Già nell'antica Grecia è possibile rilevare l'esistenza di un bilancio di previsione nonché la puntuale individuazione degli agenti chiamati a svolgere l'attività di controllo. Nel mondo ellenico era già stato introdotto il principio della "responsabilità di gestione"; il funzionario era tenuto a giustificare le proprie scelte discrezionali e il proprio operato dinanzi al tribunale dei "Legisti", dotato di specifiche competenze in materia di conti pubblici<sup>1</sup>.

Volgendo l'attenzione alla situazione esistente nella Roma antica, si rileva come i funzionari competenti, visto il potere assoluto riconosciuto al re in materia di finanza pubblica, fossero rigidamente vincolati alle direttive sovrane. Nella Roma

---

<sup>1</sup> L. Picozzi, *La Corte dei conti in Italia*, Utet, Torino, 1963.

repubblicana, era la legge a determinare i vincoli e le procedure di finanza pubblica; in particolare, al Senato di Roma venivano devolute particolari competenze in ambito finanziario mentre ai consoli e ai questori erano rispettivamente attribuite funzioni di emissioni di ordini di pagamento e funzioni di esazione delle entrate ed erogazione delle spese<sup>2</sup>.

Di particolare interesse furono le innovazioni introdotte dai longobardi, i quali implementarono un duplice sistema di controlli: la magistratura del Gastaldo, con funzione di curare gli interessi regi in ogni angolo del regno, e l'autorità dello Sculdascio, che agiva all'interno del ducato per conto del duca<sup>3</sup>.

## 1.2 Gli organi di controllo dal tardo Medioevo al Risorgimento

Tra i modelli di controllo italiani più interessanti affermatasi tra il periodo tardo Medioevale e l'inizio del Risorgimento occorre citare la Reverenda Camera apostolica, la Regia Camera della Sommaria e la Corte dei conti piemontese, alla quale “deve collegarsi idealmente, per continuità di tradizione storica, la Corte dei conti dell'ordinamento unitario”<sup>4</sup>.

A tali modelli, si aggiungono le magistrature di controllo finanziario istituite nella Repubblica veneta e nella Repubblica fiorentina, con funzioni non sempre delineate e spesso sovrapponibili.

Nella Repubblica veneta, il controllo sull'erario era inizialmente esercitato dal Consiglio dei Quaranta, dal Maggior Consiglio e dal Consiglio dei Pregadi.

Successivamente, i poteri in materia di finanza pubblica furono accentrati nel Consiglio dei Dieci.

---

<sup>2</sup> G. Moffa, *Nuovo Digesto italiano*, voce *Corte dei conti*, vol. IV, Utet, torino, 1938, pag. 311.

<sup>3</sup> M. Caravale, *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Mulino, Bologna, 1994, p. 93-97.

<sup>4</sup> C. Ghisalberti, in *Enciclopedia giuridica*, voce *Corte dei conti*, vol. X, Giuffrè, Varese, 1962, pag. 855.

La Reverenda Camera Apostolica istituita presso gli Stati Pontifici è caratterizzata da funzioni amministrative e giurisdizionali. L'estensione dei poteri è attribuita con la Costituzione *Apostolicae Camerae* del 1379<sup>5</sup>.

Tra il 1400 e il 1600 le competenze della Camera furono ampliate dai pontefici che si succedettero ma tale processo fu interrotto dalla crisi del potere temporale conseguente alla Rivoluzione francese. Pio VII ridimensionò il ruolo della Camera con la Costituzione *Post Diuturnas* del 1800, “inaugurando quella tendenza seguita anche da Gregorio XVI che (...) ridusse pure le competenze giudiziarie della Reverenda Camera al solo contenzioso fiscale, in armonia con quanto si veniva facendo anche in altri Paesi d'Europa, ove per la maggior efficienza del loro controllo e per il più solerte svolgimento delle loro funzioni, si cercava di delimitare i compiti di queste magistrature speciali”<sup>6</sup>.

Riguardo alle istituzioni di controllo finanziario del Regno di Napoli e Sicilia, si segnala la Magna Curia dei Maestri Razionali (1140-1194), composta dai Maestri Razionali e dai Questori, e che esercitava competenze diffuse in materia di tributi erariali. Tale organismo svolgeva inoltre importanti funzioni di ausilio agli organi deputati alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

A seguito delle importanti riforme iniziate nel periodo di dominio svevo (1194-1260) si giunse all'istituzione della celebre Camera della Sommara.

Dopo un'iniziale coesistenza tra i due organi, la Magna Curia dei maestri Razionali venne soppressa sotto il Regno degli Aragonesi (sec. XVI) e le competenze assegnate alla Camera della Sommara, chiamata ad esercitare ampi poteri in materia di amministrazione finanziaria e di contabilità erariale<sup>7</sup>.

L'Istituto, che dopo un periodo di decadenza sotto la dominazione spagnola precipitò in una vera e propria crisi nel corso del Settecento<sup>8</sup>, recuperò prestigio e fama

---

<sup>5</sup> C. Ghisalberti, op. cit., pag. 853-857.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> L. Picozzi, *La Corte dei conti in Italia*, op. cit., pag. 9.

<sup>8</sup> L. Bianchini, *L'amministrazione finanziaria nel Regno delle Due Sicilie nell'ultima epoca borbonica*, Cedam, Padova, 1960.

sotto la dominazione austriaca, anche perché sottoposto a un radicale processo di riforma.

Con regio decreto del 19 dicembre 1807, la Regia Camera della Sommaria fu trasformata in Regia Corte dei conti<sup>9</sup>, di cui ereditò le funzioni di organo di revisione dei conti dello Stato e degli enti pubblici ma non quelle di supremo tribunale amministrativo, che vennero invece attribuite al Consiglio di Stato<sup>10</sup>.

Riguardo alla Corte siciliana, essa presenta le medesime origini di quella napoletana, derivando difatti dalla Magna Curia dei Maestri Razionali.

Prima della riorganizzazione della Corte siciliana del 1832, nel 1818 fu istituita la Corte dei conti di Palermo, la quale nasce da una matrice diversa rispetto a quella napoletana e si differenzia da quest'ultima su diversi punti costitutivi e procedurali. Il primo elemento che si ricava dalla lettura normativa è che la Corte è creata in sostituzione del Tribunale dell'erario e della corona che contestualmente è abolito; il secondo che la Corte si articola su di una sola Camera nella quale confluiscono sia il contenzioso amministrativo sia la verifica contabile. Ancora una volta giurisdizione amministrativa e controllo contabile convergono nel medesimo contenitore. Il legislatore prevede due livelli di giudizio; il primo per pronunciare in prima istanza sulle *controversie che verranno in appreso enunciate*; il secondo per discutere ed esaminare i ricorsi e i gravami in materia di contenzioso amministrativo<sup>11</sup>.

Riguardo al Piemonte, già a partire dal 1351 viene istituito l'Ufficio degli Uditori dei conti quale organo deputato al controllo finanziario-contabile. Gli *Auditores computorum*, le cui riunioni erano presiedute dal principe, attendevano alla verifica dei conti di tutti coloro che avevano maneggio di pubblico denaro. Ordinati in collegio

---

<sup>9</sup> Il Regno di Napoli napoleonico (o Regno delle Due Sicilie), fu proclamato da Napoleone Bonaparte il 30 marzo 1806 in seguito all'invasione del Regno di Napoli borbonico da parte dell'Impero francese.

<sup>10</sup> G. Landi, *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Napoli, Giuffrè, 1977, tomo II, p. 955; C. Salvati, *La Corte dei conti nel Regno di Napoli. Precedenti storici*, Napoli, 1979.

<sup>11</sup> A. Giuffrida, *La Gran Corte dei conti né domini al di là del faro e il nuovo modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella Sicilia dell'Ottocento*, Atti del Convegno di studi, Palermo, 29 novembre 2012, Associazione Mediterranea, Quaderni 23, 2013.

nel 1342, furono elevati a rango magistratuale da Amedeo III con la denominazione di Camera dei conti nel 1351, con sede a Chambéry.

Le funzioni giurisdizionali della Camera, si estrinsecavano nelle cause che riguardavano il fisco e il patrimonio ducale, la contabilità dei pubblici ufficiali e l'esazione delle entrate patrimoniali e tributarie.

Sotto Filippo II, conte di Bressa, l'Istituto vide ampliate le sue competenze, dovendo provvedere a tutti gli affari di finanza e, quindi, anche allo sfruttamento delle miniere, alla costruzione e manutenzione degli edifici demaniali, ed avendo ingerenza in tutte le questioni di interesse erariale. Come osservato dalla dottrina, "particolarmente interessante fu l'istituzione di una forma di riscontro di scritture contabili tenute da scrivani, incaricati di registrarvi le entrate e, dal 1862, le spese dello Stato"<sup>12</sup>.

A seguito del processo di italianizzazione della dinastia, venne istituita a Torino una nuova Camera dei conti "per i Paesi posti al di qua delle Alpi"<sup>13</sup>, distinta da quella di Chambéry, ma con le stesse attribuzioni e gli stessi privilegi, le cui funzioni vennero disciplinate con un regolamento emanato il 6 dicembre 1579.

L'indipendenza di giudizio della Camera dei conti la portò ad urtarsi con l'assolutismo regio, tanto che Carlo Emanuele I, il 27 marzo 1616, ne decise la sospensione da ogni funzione con il pretesto di irregolarità e di negligenze che essa avrebbe compiuto, ma in realtà perché il sovrano non la trovava eccessivamente "prona al suo volere"<sup>14</sup>.

Vittorio Amedeo I riordinò la Camera dei conti nel 1602, articolandola in due classi: l'una per il contenzioso, l'altra per l'esame dei conti, stabilendo in modo definitivo la sua competenza amministrativa e giurisdizionale.

---

<sup>12</sup> C. Ghisalberti, op. cit., pag. 856.

<sup>13</sup> P. Merlin, *Gli Stati, la giustizia e la politica nel ducato sabauda della prima metà del Cinquecento*, in *Studi Storici*, anno 29, n. 2, aprile-giugno 1988, Fondazione Istituto Gramsci.

<sup>14</sup> C. Ghisalberti, op. cit., pag. 857.



Vittorio Amedeo II, nel 1719, sopprime la Camera dei conti di Chambery traendo pretesto dalla negligenza dei suoi contabili e dalla inosservanza delle disposizioni di legge che quella avrebbe sistematicamente operato ma in realtà nell'intento, perfettamente in armonia con le esigenze livellatrici dell'assolutismo dinastico, di uniformare l'organizzazione amministrativa dello Stato che mal tollerava l'esistenza di due magistrature destinate a svolgere funzioni identiche<sup>15</sup>. Nonostante ciò, l'Istituto mantenne inalterate le sue funzioni di suprema magistratura limitatamente alle controversie relative al fisco e al patrimonio statale e di massimo controllo degli agenti contabili.

### 1.3 L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia

La Corte dei conti del Regno d'Italia è plasmata e modellata sull'esperienza della Corte dei conti del Regno Sabauda. I caratteri della Corte torinese erano a loro volta ispirati dalla Corte dei conti napoleonica, dove i membri esercitavano funzioni e poteri in nome e per conto del sovrano.

L'*iter* parlamentare che, nel 1862, portò all'istituzione della Corte dei conti fu particolarmente tortuoso e travagliato.

Il progetto di legge presentato dal Ministro delle finanze Bastogi nel 1861 era chiaramente ispirato all'innovativo modello cavouriano<sup>16</sup>, caratterizzato dai seguenti

---

<sup>15</sup> C. Ghisalberti, op. cit., pag. 857.

<sup>16</sup> Nel disegno di legge, presentato alla Camera subalpina il 5 maggio 1852 dal Ministro delle finanze del Regno di Sardegna, Camillo Benso di Cavour, le norme sulla Corte dei conti erano il naturale completamento del complessivo progetto di ordinamento dell'amministrazione centrale dello Stato e delle contabilità pubblica. Come osservato dalla dottrina, nella logica del disegno riformatore cavouriano vi era la lucida percezione che soltanto l'assoluta coerenza tra sistemi di controllo e l'ordinamento delle strutture amministrative avrebbe permesso di ottenere le necessarie garanzie nel funzionamento delle amministrazioni pubbliche e nell'uso delle risorse finanziarie dello Stato. "Nella cultura occidentale la tecnica giuridica del rendiconto si presentò tra le prime invenzioni della struttura sociale, poiché era tradizionalmente ritenuto pacifico che senza di esso non fosse possibile il buon governo della cosa pubblica", così S. Sepe in *Per una storia della Corte dei conti nell'Italia unita: spunti per il dibattito*, Convegno per il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti, in *Rivista Corte dei conti*, 2013, settembre-dicembre, pag. 593.

principi: l'unicità dell'istituzione che presiede al controllo finanziario e contabile, la giurisdizione sui conti dei contabili, la inamovibilità dei magistrati e l'indipendenza della suprema magistratura dal potere esecutivo<sup>17</sup>.

La legge era articolata in tre titoli (*Dell'istituzione e composizione della Corte; Delle attribuzioni della Corte dei conti; Disposizioni generali e transitorie*). Il titolo I prevedeva un presidente, due presidenti di sezione, dodici consiglieri, un procuratore generale, un segretario generale, venti ragionieri. Il titolo II elencava le attribuzioni: il riscontro delle spese, la vigilanza sulle riscossioni delle entrate e sui valori in denaro o materie; la vigilanza in ordine di cauzioni; l'esame dei conti dei ministri e il giudizio sui conti. Si rinviava inoltre a successivi atti normativi per quanto riguardava le forme di procedimento nei giudizi della Corte; le norme per la verifica e per l'accertamento dei conti dell'amministrazione; il regolamento provvisorio per determinare le forme con le quali si sarebbe provveduto all'esercizio delle attribuzioni non contenziose in attesa di una legge sulla materia stessa.

La legge abolì, inoltre, le Corti dei conti di Torino, Firenze, Napoli e Palermo nelle more di una nuova legge in materia, prevedendo presso le stesse città la costituzione di commissioni temporanee al solo fine di concludere la revisione dei conti.

La legge prevedeva la competenza in materia pensionistica. L'art. 11 recitava difatti che la Corte liquida le pensioni competenti per legge a carico dello Stato, e in caso di richiamo ne giudica definitivamente in sezioni riunite colle forme prescritte per la sua giurisdizione contenziosa. In attesa di una riforma organica sulle pensioni, l'art. 53 rinviava alle norme vigenti nelle diverse province del Regno.

Nel disegno di legge si rinvengono richiami ai principi proprio delle leggi sulle Corti degli antichi stati d'Italia e sulle leggi francesi e belga<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> F. Rostagno, *Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, Fratelli Treves Editori, Milano, 1929, pag. 45.

<sup>18</sup> *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, Volume I, Documenti d'archivio e Atti parlamentari, Archivio storico della Camera dei deputati [https://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/Corte%20dei%20conti\\_Volume\\_1.pdf](https://archivio.camera.it/resources/pu01/allegati/Corte%20dei%20conti_Volume_1.pdf).

Nel dicembre del 1861 la Commissione competente presentò alla Camera una relazione sul progetto di legge, proponendo alcune modifiche<sup>19</sup>.

Il 23 dicembre 1861 il progetto di legge fu presentato al Senato dall'allora Ministro delle finanze Bastogi che, nella sua relazione, evidenziò il carattere di organo ausiliario del Parlamento proprio della Corte dei conti.

Il progetto riapprodò alla Camera nella seduta del 17 marzo 1862, e la ripresentazione dello stesso fu curata dal Ministro delle finanze Quintino Sella.

Dalla relazione del Ministro Sella emerse la necessità di una tempestiva istituzione della Corte dei conti. La Commissione della Camera competente all'esame del testo apportò degli emendamenti al progetto già emendato in Senato, cosicché il Ministro Sella ripresentò in Senato il progetto di legge che fu discusso il 30 luglio 1862.

Il complesso *iter* parlamentare si concluse nelle sedute dell'11, 12 e 13 agosto del 1862, non prima che il Ministro Sella ribadisse, nella sua relazione, l'improcrastinabile necessità di superare piccole divergenze di fronte all'esigenza di avere una unica Corte dei conti, un unico bilancio ed un unico corpo normativo che disciplinasse i criteri di amministrazione di denaro pubblico e quelli diretti a regolare le attività di riscontro delle spese.

La Corte dei conti venne così istituita con la legge del 14 agosto 1862, n. 800, e la sua prima sede fu Torino.

La legge sull'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia rappresentò, come visto, il punto di arrivo di un lungo processo di elaborazione giuridica ed istituzionale ed al tempo stesso il punto di partenza, dopo l'epopea risorgimentale, della fase di graduale definizione dell'architettura ordinamentale dello Stato unitario.

Il Ministro Sella, nel discorso inaugurale presso la sede della Corte dei conti di Torino, il 1° ottobre 1862, affermò che "la creazione di questa Corte non solo compie

---

<sup>19</sup> F. Rostagno, *Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, op. cit., pag. 46.

la unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione, ma inizia 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”.

Nonostante il percorso legislativo sia apparso complesso e farraginoso, l'unità della giurisdizione contabile si è compiuta prima di altri processi unificatori. Occorrerà attendere il marzo del 1865 per il processo di unificazione amministrativa; il 7 luglio 1868 per l'avvio del risanamento del bilancio dello Stato unitario; il 1889 per il nuovo Codice penale e per l'istituzione della IV sezione del Consiglio di Stato con funzioni giurisdizionali.

Successivamente, con il passaggio della capitale da Torino a Firenze, per effetto della legge 11 dicembre 1864, n. 2032, la Corte dei conti si trasferì nella nuova capitale del Regno e dopo le annessioni del Veneto e poi di Roma e delle province romane la giurisdizione della Corte dei conti fu estesa con la pubblicazione dei rr. dd. 13 novembre 1867, n. 4029 e 13 ottobre 1870, n. 5920. Nel 1871 la Corte di conti fu trasferita a Roma<sup>20</sup>.

La proclamazione del nuovo Regno provocò delle iniziali difficoltà derivate non da ultimo dalle necessità di 'calibratura' interna delle diverse modalità operative delle omologhe istituzioni presenti in alcuni degli Stati preunitari. A favorire la sostanziale continuità con l'ordinamento sabauda contribuì la nomina del genovese Federico Colla, già presidente della Corte subalpina, al vertice dell'istituzione, incarico che egli ricoprì fino al 1865, in coincidenza con l'approvazione della legge di unificazione amministrativa. L'esordio del controllo esercitato dalla Corte dei conti nei primi anni successivi all'Unità scontò, come è ovvio, le incertezze derivanti dalle difficoltà di amalgamare l'attività di sette amministrazioni preunitarie, ognuna delle quali si fondava – oltre che su norme distinte da quelle di altri ordinamenti – su prassi consolidate nel tempo. Complessivamente, dai segnali derivanti da poche

---

<sup>20</sup> L. Montevicchi, *La Corte dei conti tra l'età liberale e il fascismo*, in *I 150 anni della Corte dei conti. Raccolta di materiali*, a cura dell'Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano"; 2013, pag. 19.

testimonianze dirette, sia dalla pubblicistica dell'epoca si può dedurre che – nell'insieme – la Corte dei conti sia riuscita nei primi anni di attività ad “assolvere al compito di baluardo nell'assicurare una corretta gestione delle spese dello Stato”<sup>21</sup>.

In conclusione, la nuova Corte dei conti del Regno d'Italia ripeteva sostanzialmente i tratti dell'esperienza piemontese in cui, già dal 1455, era stato introdotto l'istituto della c.d. “interinazione”, ossia dell'esame di legittimità e di merito che i magistrati compivano sugli atti del principe - prima di registrarli e renderli esecutivi - sebbene all'epoca non fosse ancora consentito alla verifica del magistrato d'impedire l'esecuzione della volontà del principe.

Sostituita l'antica concezione amministrativa del foro privilegiato *rationae personae*, con quella nuova, di matrice francese, di giurisdizione *rationae materiae*, alla Corte dei conti fu mantenuta l'antica competenza giurisdizionale sulla responsabilità dei contabili e, in particolare, il potere di sindacato sugli atti e sulla gestione economica dello Stato.

#### 1.4 La Corte dei conti nello Stato liberale

Tra gli interventi legislativi che, durante lo Stato liberale, ebbero significativi riflessi sulla fisionomia della Corte dei conti, si richiamano la legge di contabilità 22 aprile 1869, n. 5026, che istituì la Ragioneria generale dello Stato, e la successiva legge del 17 febbraio 1884, n. 2016, relativa al Testo unico della Contabilità dello Stato e i relativi regolamenti, “che contribuirono a meglio definire ambiti di competenza della Corte specie in materia di controllo preventivo e successivo che di giurisdizione contabile. Al tempo stesso la creazione di un organo deputato al controllo interno delle amministrazioni, contrapposto al controllo fino ad allora esercitato dalla Corte dei

---

<sup>21</sup> S. Sepe, *Per una storia della Corte dei conti nell'Italia unita: spunti per il dibattito*, Convegno per il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti, in *Rivista Corte dei conti*, 2013, settembre-dicembre, p. 594-595.

conti, non mancò di produrre discussioni vivaci sia in ambito parlamentare che nella dottrina”<sup>22</sup>.

Da quel momento, difatti, cominciò a porsi il problema – sul quale si sviluppò un dibattito incessante e quasi sempre a tinte forti – della duplicazione dei controlli contabili ed emerse l’esigenza di rivedere i meccanismi dei controlli preventivi, per evitare che quelli affidati alla Corte non finissero per essere una mera duplicazione dei controlli effettuati internamente dagli uffici di contabilità delle singole amministrazioni. Nel lungo periodo, la duplicazione si è tradotta in una “latente contrapposizione, sfociata in diverse occasioni in aperta divergenza. Le critiche al meccanismo dei controlli preventivi facevano leva su due tipologie di argomenti: le inevitabili lungaggini e la perdita di prestigio dei magistrati contabili”<sup>23</sup>.

Nel periodo compreso tra la fine del XIX secolo e l’inizio del XX secolo, andavano moltiplicandosi le critiche sulla qualità dell’attività di controllo della Corte e sull’aggravamento dei procedimenti di controllo. Come evidenziato dalla dottrina, tali osservazioni non toccarono mai direttamente il ruolo della Corte dei conti, della quale nessuno metteva in discussione l’alto ufficio, ma che era teso piuttosto a ricercare il modo migliore di articolare forme di controllo efficaci nell’impedire *l’uso distorto (o anche solamente malaccorto)* del denaro pubblico e, al contempo, in grado di evitare rallentamenti nell’attività delle pubbliche amministrazioni o danni per i privati che con esse venivano in contatto<sup>24</sup>.

La questione relativa ai controlli e la forma che gli stessi avrebbero dovuto assumere per meglio rispondere a criteri di efficacia, animò il dibattito dottrinale, non raramente caratterizzato da aspri confronti tra opposte linee di pensiero, tra le quali si distinse, per la particolare attenzione delle argomentazioni addotte, la linea di coloro che sostenevano la necessità dell’abolizione del controllo preventivo sulla legittimità

---

<sup>22</sup> L. Montevicchi, *ivi*, p. 20.

<sup>23</sup> S. Sepe, *ivi*, pp. 596-598. Sul punto, giova richiamare l’interpellanza al Ministero delle finanze del senatore Alessandro Rossi, il quale affermò che affidare alla Corte il minuto controllo di ogni atto amministrativo rischiava di ledere il prestigio di *sì alti magistrati*.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

degli atti, al quale era da preferirsi una forma di controllo successivo, non limitata alla apparente e formale legittimità degli atti adottati ma diretta ad indagare sulla opportunità delle scelte operate e sulla validità dei risultati ottenuti, sempre e comunque nel rispetto della norma giuridica<sup>25</sup>.

Con significativo anticipo sui tempi, si affacciano in dottrina tipologie di controllo ispirate all'attuale controllo sulla gestione, ossia ispirate ai principi delle tre *E* (economicità, efficacia ed efficienza) cui è improntata l'azione amministrativa<sup>26</sup>.

### 1.5 La Corte dei conti nel regime fascista

Nel periodo fascista, nonostante i tentativi del regime di rendere la Corte organica e funzionale ad esso, la magistratura contabile riuscì a conservare un apprezzabile grado di autonomia ed indipendenza.

Più complesso è il rapporto che si instaura tra la Corte dei conti e l'esecutivo, in quanto la Corte – pur conservando il suo *status* di particolare dignità e di formale quasi indipendenza – viene indirettamente a porsi in una posizione di sostanziale subordinazione. La subordinazione – che discende dalla struttura totalitaria e personalistica dello stato fascista – assume un nuovo colore nei confronti del governo, e più specificamente del suo vertice poiché, di fronte al potere assoluto assegnato dal sistema al capo del governo, alla corona vengono a mancare veri poteri di superiorità e di indirizzo. Questa situazione è ben simboleggiata dalla devoluzione della nomina del presidente della Corte al capo del governo stesso, togliendola al re. In sostanza,

---

<sup>25</sup> F. Putti, *La Corte dei conti e la sua evoluzione storico istituzionale*, 2017, Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, p. 16.

<sup>26</sup> U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *AIC (Associazione italiana dei costituzionalisti)*, rivista n. 1/2013 dell'8 marzo 2013, pag. 6.

“caduto il dualismo della precedente forma di stato e di governo, la Corte si trova ad essere interlocutrice del solo esecutivo e primariamente del suo capo effettivo”<sup>27</sup>.

In merito ai rapporti tra Corte e Parlamento, la tradizionale funzione ausiliaria della magistratura contabile verso l’assemblea legislativa non poteva che risentire del mutato assetto costituzionale, diretta conseguenza dell’avvento del nuovo regime.

Nel rapporto tra gli organi dello Stato, la novità più significativa consisteva nella presentazione della deliberazione sul rendiconto generale dello Stato (insieme con la relazione) al Capo del Governo per essere poi trasmessa al Gran consiglio del fascismo e al Parlamento. In buona sostanza la Corte dei conti diveniva organo ausiliario del Capo del governo, essendo il ruolo del Parlamento oramai meramente simbolico<sup>28</sup>.

Come accennato, furono vani i tentativi del regime fascista di conferire un carattere organico alla materia della contabilità pubblica.

Il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti) e il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038 (Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti) sono considerati dalla dottrina come tentativi lacunosi e disomogenei, con scelte metodologiche – oltre che di contenuto – quantomeno opinabili<sup>29</sup>.

Giova brevemente accennare all’attività della Corte dei conti nel periodo immediatamente successivo alla caduta del regime fascista.

Con la penisola divisa in due parti, nella Repubblica sociale italiana la Corte fu istituita a Cremona mentre nel Regno del Sud veniva istituita in via temporanea una sezione speciale di controllo a Salerno, per assicurare nel territorio libero l’esercizio

---

<sup>27</sup> G. Tosatti, *La Corte dei conti nell’ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, a cura dell’Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2013, pp. 23-28.

<sup>28</sup> A. Carosi, *La Corte dei conti nell’ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, a cura dell’Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2013.

<sup>29</sup> A. Carosi, op. cit. p. 8. Nonostante ciò, la materia della contabilità pubblica sarà riordinata solo in tempi recentissimi.



delle funzioni di controllo. Avvenuta la liberazione della capitale, il compito di riattivare le normali funzioni della Corte venne affidato al Consigliere della corte Francesco Pani, con il riconoscimento anche delle autorità alleate. Alla fine di luglio del 1944, tra il personale trasferito a Salerno e altro personale rimasto a Roma, la Corte avrebbe potuto riprendere il suo regolare funzionamento<sup>30</sup>.

## 1.6 La Corte dei conti nella Carta costituzionale

Dopo la caduta del regime fascista, fu convocata dal Presidente reggente un'adunanza delle Sezioni riunite della Corte dei conti, che si svolse all'immediata vigilia delle elezioni per l'Assemblea costituente. All'esito dell'adunanza, le Sezioni riunite affermarono la necessità che il popolo italiano, sulla soglia di una nuova era della sua storia, sia reso sempre più consapevole e, "alla fiamma delle rinate libertà", ritempri e consolidi – nei nuovi ordinamenti che starà per darsi – la Magistratura del suo controllo, inserendone l'Istituto e le funzioni nella Carta costituzionale<sup>31</sup>.

L'Assemblea costituente, in ragione dell'imparzialità ed obiettività con la quale la magistratura contabile aveva sempre operato durante il regime fascista, inserì la Corte nella nuova Costituzione, assicurandone l'esercizio delle sue funzioni fondamentali.

I dibattiti tenuti in seno all'Assemblea costituente hanno generato l'attuale formulazione dell'art. 100 della Costituzione, che si riporta di seguito:

“Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione.

La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa,

---

<sup>30</sup> G. Tosatti, op. cit., p. 24.

<sup>31</sup> E. Gustapane, in [www.bibliotecaliberale.it](http://www.bibliotecaliberale.it), p. 2, brano tratto dal *Dizionario del liberalismo italiano*, Rubettino, 2011.

nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La legge assicura l'indipendenza dei due Istituti e dei loro componenti di fronte al Governo”.

L'art. 100 della Costituzione evoca le funzioni di consulenza giuridico-amministrativa del Consiglio di Stato e le funzioni di controllo della Corte dei conti, ossia quelle “funzioni prime e originarie”<sup>32</sup> rispetto a quelle giurisdizionali intestate al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti rispettivamente al comma 1 e al comma 2 dell'art. 103 Cost.

In merito alle posizioni emerse in seno all'Assemblea costituente, tese a definire il collocamento della Corte dei conti nel nuovo ordinamento, la Commissione Forti aveva rimesso due ‘schede’ su Corte dei conti e Consiglio di Stato, centrate proprio sulle prime competenze di controllo e consultive di grande apprezzamento ed elogio dell'esistente, con raccomandazione di una loro conferma in Costituzione (in quanto istituti di garanzia e per la loro relazione funzionale e strumentale al Parlamento e Governo) ed è in relazione a tali prime attribuzioni che è “ivi svolto il discorso e che sono ivi prospettati avvisi su struttura, composizione, organizzazione, nonché garanzie di indipendenza e autonomia dei due organi”<sup>33</sup>.

Occorre, quindi precisare che, in disparte le funzioni prime del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, rispettivamente consultive e di controllo, il dibattito si concentrò sulle funzioni giurisdizionali speciali affidate al giudice pretorio e al giudice contabile e sul tema dell'unità della giurisdizione.

I sostenitori delle giurisdizioni *speciali e separate* si contrapponevano a coloro che rivendicavano la necessità di una giurisdizione unitaria.

---

<sup>32</sup> Cfr. M. De Rosa, B. Mattarella, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006, pagg. 1938-1939.

<sup>33</sup> G. Carbone, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1994, pag. 65.

A chi invocava l'unificazione della giurisdizione ai fini di una generale garanzia di precostituzione del giudice naturale (Calamandrei) si contrapponeva chi (Bozzi ed altri) sosteneva la legittimità delle divisioni dei plessi giurisdizionali, motivandola in funzione di un migliore e più sensibile apprezzamento dell'interesse pubblico, e invertendo così l'opposta prospettiva, per la quale l'unificazione della giurisdizione avrebbe svolto una funzione di garanzia di situazioni soggettive e di diritto privato<sup>34</sup>.

Come noto, il dibattito si risolse in favore del riconoscimento di giudici specializzati, capaci di valutare correttamente l'interesse pubblico anche quando vi è intricato e compenetrato un interesse privato, in quel particolare e delicato intreccio di situazioni soggettive pubbliche e private dalla giurisprudenza e dalla dottrina *distillate* nella categoria dell'interesse legittimo<sup>35</sup>.

Tale argomentazione fu riconosciuta anche dai più strenui sostenitori dell'unicità della giurisdizione. Il riconoscimento di un giudice dotato di particolare sensibilità, esperienza e formazione, provocarono difatti l'adesione incondizionata a tale orientamento da parte di illustri protagonisti del momento quali il democristiano Leone e il comunista Laconi, fino ad allora tenaci difensori del giudice unico<sup>36</sup>.

Il dibattito in seno alla Seconda sottocommissione sull'opportunità o meno di ricondurre ad unità la giurisdizione proseguì nella seduta del 21 novembre 1947. Mortati presentò un emendamento teso a togliere le limitazioni alle specialità delle giurisdizioni, poste dalla Commissione: “a me pare che questa concessione, fatta ai sostenitori del principio della unicità della giurisdizione, sia eccessiva, e cioè che sia poco opportuno escludere in questa sede la possibilità per le leggi avvenire di mantenere o di creare altre giurisdizioni speciali nelle materie in cui sia interessata la pubblica amministrazione (...) E' già eccessivo, a mio avviso, escludere in sede costituzionale la possibilità del mantenimento di giudici speciali nelle materie di diritto privato, essendovene alcune che si sono dimostrate assai utili, come per esempio, il

---

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> F. Putti, op. cit., pag. 22.

Commissariato per gli usi civici, e forse coloro che affermano la unicità della giurisdizione non hanno pienamente valutato tutta la gravità delle conseguenze che potrebbero nascere dalla loro soppressione (...) Ma dico che, se è una grande concessione eliminare ogni giudice speciale nei rapporti tra privati, mi pare sia ancora più grave escludere giurisdizioni speciali nella materia in cui sia interessata la pubblica amministrazione, all'infuori del Consiglio di Stato e della Corte dei conti. Né si dica che gli inconvenienti di questa limitazione (...) siano eliminabili in virtù della norma (...) che prevede la possibilità di creare sezioni specializzate con la partecipazione di cittadini esperti (...). Vi sono casi in cui non si chiede tanto un contributo di informazione sui fatti, ma una speciale *forma mentis*, una speciale preparazione per la interpretazione di certe disposizioni di legge, per cui il giudice ordinario non appare sufficientemente preparato. Quindi, allo stato in cui è la maturazione del problema, non è possibile decidere nel senso proposto, esaurendo tutti gli organi di giurisdizione speciale nel Consiglio di Stato e nella Corte dei conti. La mia proposta tende appunto a lasciare la possibilità alla legge ordinaria di prendere posizione in ordine a questi importanti problemi, senza i vincoli che il progetto vorrebbe porre”.

Di diverso avviso, l'emendamento di Nobili, per il quale l'art. 95, nel determinare gli organi della giurisdizione, fa “finalmente ragione alle insistenti invocazioni della dottrina, della giurisdizione e dei ceti forensi, che da anni reclamano a gran voce il ristabilimento di questo principio (...) L'art. 95, come da me emendato, tende a realizzare il principio della unità della giurisdizione, in modo più deciso che non abbia fatto il testo del progetto”.

Passando all'esame delle funzioni prime di controllo e consultive rispettivamente intestate alla Corte dei conti e al Consiglio di Stato, l'art. 100 le riconosce quali primarie funzioni di garanzia e legittimità dell'azione amministrativa e di legalità nella gestione della spesa pubblica, determinando “un più solido fondamento per la loro esistenza e la loro assegnazione in un nuovo ordinamento istituzionale retto da valori e principi nuovi”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> G. Carbone, op. cit. pag. 69.

Il collocamento della Corte dei conti e del Consiglio di Stato nella nuova Costituzione fu oggetto di discussione in seno alla Seconda sottocommissione dell'Assemblea costituente (incaricata di approfondire l'organizzazione costituzionale dello Stato), presieduta da Umberto Terracini, sulla base di un progetto presentato da Aldo Bozzi e Gaspare Ambrosini<sup>38</sup>. Già nella seduta del 10 gennaio 1947, la Seconda sottocommissione espresse giudizio unanime sulla necessità di collocare la Corte dei conti e il Consiglio di Stato tra gli organi ausiliari di Governo. Per quanto riguardava nello specifico la Corte, il controllo contabile, da strumento di autoverifica del Governo, tornava ad essere anche – a diretta tutela degli interessi dei cittadini – una garanzia del corretto uso di risorse che appartengono alla collettività, un controllo sull'utilizzo del gettito tributario e dei beni pubblici<sup>39</sup>.

Tra le proposte non accolte, si richiama quella di Mortati circa la possibilità per il presidente del Consiglio di giovare dell'opera della Corte al fine del coordinamento dell'azione dei vari ministeri e della vigilanza sul loro funzionamento, o l'altra, contenuta nel progetto Bozzi-Ambrosini, che prevedeva l'intervento diretto in Parlamento del presidente della Corte a supporto del rendiconto presentato annualmente: un intervento che a molti apparve superfluo<sup>40</sup>.

Significativa fu la posizione di Einaudi sulla nomina governativa dei magistrati contabili. Einaudi osserva che non di rado la carica di consigliere della Corte dei conti è conferita a funzionari anziani dei ministeri finanziari. Tale sistema può anche presentare qualche vantaggio, se le persone così nominate hanno effettivamente la dovuta competenza; ma non vi si dovrebbe ricorrere, come spesso accade, per allontanare qualche direttore generale da un ministero e promuovere al suo posto un altro<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> G. Tosatti, op. cit. pag. 25.

<sup>39</sup> *Ibidem*.

<sup>40</sup> *Ibidem*.

<sup>41</sup> S. Martinotti Dorigo, (a cura di), *Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958)* Vol. II, Atti parlamentari sul progetto di Costituzione, Seconda Sottocommissione <https://www.luigieinaudi.it/discorso/27-luglio1946-9-luglio-1947-sul-progetto-di-costituzione/>

Einaudi rappresentò la necessità di stabilire un intervento diretto della Camera nella nomina del Presidente e dei Consiglieri della Corte dei conti, richiamando con lungimiranza il principio di *accountability* nella gestione delle risorse pubbliche ed evidenziando la necessità che il Parlamento riprendesse ad esercitare tale controllo con l'oculatezza e l'efficacia di un tempo. Le commissioni della Camera e del Senato sarebbero dovute tornare a controllare le spese di ogni singolo ministero e non limitarsi ad un esame superficiale del bilancio statale. Ciò un tempo veniva fatto con grande rigorosità. Per Einaudi, qualche volta in quest'opera di controllo "si esagerava o per ragioni elettorali o per inimicizie personali"; ma ciò non toglie che il rigore fosse giusto. Sarà bene ricordare a tale proposito quanto avviene negli Stati Uniti in cui non solo i segretari di stato, ma anche gli stessi funzionari sono quotidianamente chiamati per dare giustificazione del loro operato davanti alle commissioni del Congresso. Negli Stati Uniti d'America si è molto cauti in materia di spese, perché si sa di essere chiamati a rendere ragione di esse davanti al Congresso<sup>42</sup>.

Per Einaudi era dunque necessario che il Parlamento ritrovasse il pieno esercizio del suo ruolo di controllore della spesa pubblica con l'oculatezza e l'efficacia di un tempo. Si trattava di superare definitivamente quel processo di esautorazione del Parlamento ad opera del regime fascista dove – come evidenziato da Terracini - il rendiconto veniva esaminato ormai in via sommaria<sup>43</sup>.

Bozzi, incaricato della redazione dell'art. 100, aveva presentato un testo che non estendeva alle magistrature speciali il principio della concorsualità: "I Presidenti e i Consiglieri del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, e il Procuratore generale di questa, sono nominati dal Presidente della Repubblica fra appartenenti a categoria determinate dalla legge, su designazione delle Presidenze dei due rami del Parlamento, sentite, rispettivamente, l'adunanza generale del Consiglio di Stato e le Sezioni riunite della Corte dei conti".

---

<sup>42</sup> S. Marinotti Dovigo, op. cit.

<sup>43</sup> M. De Rosa, B. Mattarella, op. cit. pag. 1939.

Calamandrei, al contrario affermò che “non si vede quindi perché i magistrati ordinari non si richieda questo sistema di nomina, mentre lo si esige per i consiglieri di Stato, i quali sono anch’essi magistrati e, come tali, nominati a vita e inamovibili, e reclamano la medesima indipendenza e le stesse garanzie accordate ai magistrati ordinari”. Egli rileva appunto che affinché la democrazia – che è un continuo succedersi di maggioranze che diventano minoranze e di minoranze che diventano maggioranze – continui a sussistere, è necessario che il controllo sulla legalità degli atti amministrativi sia affidato ad un corpo di persone scelte non perché appartenenti ad un partito, ma perché in possesso di una determinata preparazione professionale.

Targetti propose che i consiglieri di Stato e della Corte dei conti fossero nominati all’esito di un concorso pubblico, da svolgersi con le modalità stabilite dalla legge.

All’esito della discussione, la proposta Bozzi fu respinta.

Nella seduta del 27 gennaio 1947, Mortati dichiarò che 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. Difatti, una delle funzioni fondamentali del Parlamento è quella del controllo sulla gestione finanziaria dello Stato. Per Mortati, la Corte dei conti corrisponde con il Parlamento in due momenti: nel momento in cui invia alle Assemblee legislative il rendiconto e la relazione sul rendiconto generale della spesa, a chiusura del bilancio consuntivo; e nel momento in cui trasmette alle Assemblee legislative stesse i decreti registrati con riserva. Questi rapporti con il Parlamento pongono la rilevanza costituzionale della Corte dei conti.

Tale rilevanza, per Mortati, deve essere senz’altro affermata nella Costituzione, “perché una delle più gravi iatture nel momento presente è data dalla mancanza di ogni controllo efficace sulle spese pubbliche”. Il Parlamento, vista l’enormità delle spese che lo Stato oggi è costretto a sopportare, non è sempre in grado di effettuare quel controllo. Si può obiettare che neanche la Corte dei conti ha eseguito sempre soddisfacentemente il controllo sulle spese pubbliche; ma questa, a suo avviso, non è

una ragione per negare l'importanza del controllo sulle spese pubbliche, anzi costituisce una ragione di più per rendere maggiormente efficace tale controllo e rafforzare il potere della Corte dei conti.

Nell'articolo da lui proposto è previsto sia il controllo preventivo sugli atti del Governo che importino una spesa sia il controllo nella gestione finanziaria vera e propria. Quanto al controllo preventivo, è da osservare che esso è esercitato mediante una serie di interventi della Corte dei conti, quanto mai utili ai fini della tutela della legalità. Tale controllo non si risolve soltanto in atti annullati o dichiarati illegittimi, ma anche in una mancata emanazione di provvedimenti contrari alle disposizioni di legge. In altri termini, la Corte dei conti, mediante i suoi contatti con le diverse amministrazioni dello Stato, fa preventivamente sapere che certi provvedimenti non possono essere adottati, perché contrari alla legge. È così che molti provvedimenti illegittimi non vengono adottati da parte delle varie amministrazioni. Il controllo preventivo sugli atti del Governo riguarda anche l'uniformità di interpretazione di norme che, pur avendo un unico oggetto, si riferiscono a varie amministrazioni. L'intervento preventivo della Corte dei conti giova così a conferire unità di esecuzione a disposizioni di legge, che altrimenti potrebbero essere applicate con criteri diversi dalle singole amministrazioni. È da osservare soltanto che in tale campo il controllo preventivo della Corte dei conti dovrebbe essere reso assai più efficace.

Mortati ritenne opportuno sancire l'esigenza del controllo preventivo sull'amministrazione di enti alla cui gestione lo Stato concorre in via ordinaria con propri contributi, secondo le norme stabilite da apposite leggi.

L'ultimo comma dell'articolo da lui proposto stabilisce che la legge determina le condizioni necessarie ad assicurare l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo: “Una tale disposizione si rende necessaria per impedire che il Governo possa interferire nell'azione che la Corte dei conti è chiamata a svolgere come organo di controllo. Con il rinvio alla legge in tale campo si mira poi a non gravare la Costituzione di disposizioni troppo particolari”.



Perassi e Nobile si associarono alle osservazioni di Mortati. Einaudi concordò sull'opportunità di inserire la Corte dei conti nella Costituzione ma ritenne troppo rigida la disposizione proposta da Mortati, secondo la quale la Corte dei conti dovrebbe esercitare il controllo preventivo e successivo sull'amministrazione finanziaria degli enti alla cui gestione lo Stato concorra con propri contributi, perché può accadere che il concorso dello Stato alla gestione di tali enti sia per una minima parte del loro bilancio. In tal caso sottoporre tutta la gestione di quegli enti al controllo della Corte dei conti potrebbe portare, per Einaudi, a seri inconvenienti nel loro funzionamento.

Nella seduta del 30 gennaio 1947, la Seconda Sottocommissione proseguì il dibattito sull'autonomia e l'indipendenza dei magistrati della Corte dei conti e del Consiglio di Stato.

Mortati propose una generica disposizione: “la legge determina le condizioni necessarie per assicurare l'indipendenza degli istituti e dei suoi componenti di fronte al Governo. In tal modo, si compirebbe opera più proficua, evitando di scendere ad una regolamentazione minuziosa”.

Anche Bozzi aderì alla proposta di Mortati di fare un breve accenno nella Costituzione dell'indipendenza dei due istituti.

Fabrizi si dichiarò d'accordo nel rinviare la questione alla legge, purché fossero specificate le esigenze dell'indipendenza e dell'immovibilità.

Il Presidente Terracciani osservò come nel concetto di indipendenza fosse ricompreso anche quello di immovibilità.

Lussi chiese se l'espressione *di fronte al Governo* potesse apparire pleonastica. Il Presidente Terracciani ritenne la specificazione opportuna, affinché potesse risultare chiaro che è il Governo che è controllato e non il Parlamento: “con questa indicazione si stabiliscono anche certi limiti alle norme che dovranno essere redatte”.

La proposta formulata da Mortati fu definitivamente approvata.

Sebbene i Costituenti abbiano espressamente previsto la Corte dei conti nella Costituzione repubblicana, la dottrina prevalente sostiene che alla stessa non vada assegnata la qualifica di organo costituzionale ma quella di organo a rilevanza costituzionale<sup>44</sup>.

La dottrina ha evidenziato come la Corte dei conti non sia un organo costituzionale in senso tecnico – in quanto non titolare di un potere sovrano – ma che alla stessa debba comunque riconoscersi un rilievo del tutto peculiare con riferimento alla funzione di controllo, garantendo un’ampia indipendenza sia all’organo in quanto tale che ai soggetti titolari dei relativi poteri<sup>45</sup>.

La distinzione tra organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale è da sempre controversa<sup>46</sup>. Parte della dottrina evidenzia come gli organi costituzionali traggano la loro investitura direttamente dall’atto costitutivo, essendo coesenziali al tipo di ordinamento che il predetto atto costitutivo fa sorgere<sup>47</sup>.

---

<sup>44</sup> G. Long, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990, pag. 3 ss; E Cheli, *Organi costituzionali e organi di rilevanza costituzionali. Appunti per una definizione*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1965.

<sup>45</sup> O. Sepe – F.P. Pandolfo, *La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*, Milano, 1962, pag. 19; P. Bonetti, *Articolo 100*, in F. Clementi – L. Cuocolo – F. Rosa – G.E. Vigevani, a cura di, *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol. II, Bologna, 2021, pag. 261.

<sup>46</sup> T. Martines, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o forse, inutile)*, in AA.VV, *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. II, Modena, 1996, pag. 1035 ss. L’Autore evidenzia come gli organi costituzionali si distinguano in ‘immediati’ o ‘costituzionali’, e ‘derivati’. Sono organi immediati dello Stato quelli posti al vertice dell’organizzazione statale, e che si trovano in una posizione di indipendenza e di parità giuridica tra loro. Gli organi costituzionali sono, inoltre, indefettibili, in quanto la loro presenza nell’ordinamento (con l’insieme delle loro attribuzioni e dei rapporti che fra di loro si instaurano oltre che dal loro modo di formazione) vale a caratterizzare la forma di Stato o la forma di governo, laddove il loro venir meno provocherebbe un mutamento dell’assetto costituzionale dei poteri. Infine, mentre tutti gli organi costituzionali sono istituiti dalla Costituzione, non tutti gli organi previsti dalla Costituzione possono definirsi costituzionali (come la Corte dei conti, il Consiglio di Stato, la Corte di Cassazione, il Consiglio supremo di difesa). Gli organi ‘derivati’ sorgono invece in base a un atto di volontà ulteriore dello Stato, manifestata nella forma della legge ordinaria, e pertanto godono delle competenze derivate dall’esercizio di attività di direzione che rimane riservata agli organi costituzionali.

<sup>47</sup> S. Romano, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti minori*, I, Palermo, 1898; C. Pappagallo, *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990. Per l’Autore, non vi sono dubbi interpretativi per individuare quali organi costituzionali le Camere, il Governo, il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale.

Gli organi a rilevanza costituzionale, menzionati nella Carta fondamentale<sup>48</sup>, svolgono invece una funzione ausiliaria rispetto agli ausiliati. Se è agevole individuare la funzione ‘servente’ da parte del Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro, ben più problematica è qualificare la natura ausiliaria del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, titolari di poteri decisori lontani dalla logica servente rispetto agli organi ausiliati<sup>49</sup>.

In tale prospettiva, l’ausiliarità non deve essere intesa quale subordinazione gerarchica o soggezione dell’organo di rilievo costituzionale rispetto all’organo costituzionale ma come posizione in forza della quale l’organo ausiliario esercita compiti di supporto rispetto al secondo, ma che non incide (almeno per quanto riguarda la Corte dei conti e il Consiglio di Stato), sulla indipendenza degli organi e dei loro componenti di fronte al Governo. Tale indipendenza, peraltro, si esprime anche nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali e di controllo nei confronti dell’esecutivo<sup>50</sup>.

Le molteplici funzioni intestate alla Corte dei conti non agevolano l’allocazione della Corte tra i vari poteri dello Stato. La Corte dei conti è inserita tra gli organi ausiliari dello Stato. La qualifica di organo ausiliario è peraltro attribuita ad organi che non presentano al proprio interno particolari caratteri di unitarietà<sup>51</sup>.

L’ausiliarità della Corte dei conti appare dunque un concetto indeterminato, che assume significati molteplici<sup>52</sup>, come organo al servizio del Governo e del Parlamento. Sarà la Corte costituzionale a riconoscere alla Corte di conti il ruolo di organo posto a

---

<sup>48</sup> T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002, pagg. 222-223. Per l’Autore, “è importante osservare che, mentre tutti gli organi costituzionali sono istituiti dalla Costituzione, non tutti gli organi previsti dalla Costituzione possono definirsi costituzionali”.

<sup>49</sup> G. Fares, *Organi di rilievo costituzionale e sistema dei controlli: tra potestà regolamentare rafforzata e tutela delle funzioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1/2020, pag. 2.

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> L. Longhi, *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1/2020, pag. 91.

<sup>52</sup> M. Siclari, *Altri organi*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2019, pag. 555 ss.

servizio dello Stato-comunità, in quanto organo ausiliario dello Stato, delle Regioni e degli enti locali<sup>53</sup>.

### 1.7 L'ausiliarità in Costituzione

Come osservato dalla dottrina, l'ausiliarità è un'espressione che, “nella sua più elementare accezione lessicale, presenta la caratteristica di non connotare una figura, e quindi, un'attività logicamente esaurita, palesando a sua volta l'indiscutibile esigenza logica di una specificazione integrativa”<sup>54</sup>.

Trattasi di una espressione rappresentativa in cui un soggetto non sta da sé, ma esiste in forza di una relazione funzionale con altro soggetto, dal quale è condizionato, anche se non necessariamente causato, e nel quale trova il suo fondamento.

Se, nel rapporto giuridico, la dualità è tradizionalmente intesa quale contrapposizione dei soggetti e delle loro volontà, l'ausiliarità al contrario ripudia qualunque forma di attività che non sia compatibile con l'idea di aiuto, di soccorso e di cooperazione.

Nel rapporto di ausiliarità, l'organo ausiliario non può mai svolgere un'attività che si ponga in contrasto con l'organo principale, restando quindi esclusa una posizione antitetica del primo organo nei confronti del secondo.

Esclusa ogni ipotesi di conflitto, l'ausiliarità assume il significato opposto, che è quello di collaborazione. Se è vero che la collaborazione si traduce nella cospirazione di volontà ad uno scopo comune, è altrettanto vero che se l'ausiliato si presenta come quello dei due organi che senza alcun dubbio svolge un'attività esaurita e perciò è il principale, in quanto è il termine assoluto, bisogna più astrattamente riconoscere che è l'ausiliario che collabora col principale, cioè collabora allo scopo, che è proprio ed

---

<sup>53</sup> Corte costituzionale, sent. n. 267 del 2006.

<sup>54</sup> G. Ferrari, *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956, pag. 124

immediato di quest'ultimo<sup>55</sup>. L'esercizio di un'attività concreta, che merita la qualificazione di attività principale, è dunque l'indiscutibile condizione logica dell'attività di consulenza e di riscontro.

La collaborazione può svolgersi sia in un rapporto di autonomia sia in un rapporto di soggezione gerarchica. Per quanto concerne il Consiglio di Stato e la Corte dei conti<sup>56</sup>, è pacifico che entrambi gli organi siano sganciati da ogni vincolo di subordinazione rispetto sia al Governo sia alle Camere. Detto principio, è formalmente ribadito all'art. 100 della Costituzione.

L'ausiliarità assolve anche un'importante funzione di garanzia. Nell'ambito del diritto pubblico, ogni limite ad un potere, ad un organo, ad un'attività richiama di per sé il concetto di garanzia. L'interesse dell'organo di garanzia è quello di partecipare all'adempimento più regolare del rapporto giuridico, contenendo nei suoi limiti l'autorità, la quale invece, pur di realizzare il proprio interesse primario e canonizzato, tende a sacrificare la forza contrapposta<sup>57</sup>.

L'organo di garanzia si colloca dunque al di fuori del conflitto autorità-libertà, occupando una posizione di terzietà a tutela degli interessi generali di grado superiore<sup>58</sup>. Attraverso la funzione di garanzia, nel settore del diritto pubblico, si assicura la regolarità degli atti di un organo agente.

Le forme di garanzia possono essere classificate in garanzie politiche e garanzie giuridiche. Queste ultime si suddividono a loro volta in garanzie giurisdizionali e non giurisdizionali<sup>59</sup>.

Dall'indipendenza degli organi ausiliari discendono tre corollari: l'ausiliario collabora in posizione di autonomia con l'organo agente, al quale viene affiancato con

---

<sup>55</sup> *Ibidem*, pag. 143.

<sup>56</sup> Nella Carta costituzionale, si rintracciano tre organi ausiliari: il Cnel, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pag. 321.

<sup>58</sup> M.S. Giannini, *Lezioni di diritto amministrativo*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1950.

<sup>59</sup> O. Ranelletti, *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, pag. 189, Milano, Giuffrè, 1937 (guarentigie politico-amministrative, distinte in costituzionali ed amministrative, e guarentigie giuridiche, distinte in ricorsi amministrativi e guarentigie giurisdizionali).

il compito di svolgere una funzione di garanzia; l'organo ausiliario deve essere indipendente non solo verso l'organo principale ma anche rispetto alla forza che a quest'ultimo si contrappone, assicurando la dialettica autorità-libertà; l'indipendenza dell'organo ausiliario richiede anche l'autonomia nel potere di organizzazione rispetto all'organo principale<sup>60</sup>.

Tanto chiarito, non vi è dubbio che l'attività di controllo della Corte dei conti presenti i caratteri dell'ausiliarità, che si declina nella collaborazione in funzione di garanzia. Difatti, sono garanzie solo quei controlli che vengono esercitati da un soggetto distinto da quello controllato, ossia da un soggetto che svolge una funzione di tutela, restando estraneo all'interesse del controllato. Per tale ragione, dalla categoria delle garanzie, restano esclusi tutti i controlli amministrativi.

Si perviene alla conclusione che il controllo preventivo di legittimità si presenta come una garanzia costituzionale diretta a contenere l'azione dell'esecutivo entro i limiti della sua competenza e, in genere, come una garanzia di legittimità degli atti del potere esecutivo<sup>61</sup>, più propriamente di garanzia giuridica e non giurisdizionale.

La ricorrenza della funzione di garanzia nella Corte dei conti quale organo ausiliario emerge chiaramente negli Atti dell'Assemblea Costituente, dove è riconosciuto che “il controllo preventivo (...) da parte della Corte dei conti è una delle garanzie fondamentali dello Stato di diritto”.

---

<sup>60</sup> L. Longhi, *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1/2020, pag. 92, <https://www.corteconti.it/Download?id=77e9fdbbc-b68c-4386-a5e2-1376d12ccc8f>. L'Autore evidenzia come a tutt'oggi la questione dell'indipendenza della Corte dei conti rappresenti una sorta di *oggetto misterioso* del nostro diritto costituzionale: “È nella determinazione del quantum di tale indipendenza, genericamente lasciata al legislatore dalla disposizione costituzionale e mai compiutamente affrontata nei decenni successivi, che risiede, difatti, la più spinosa questione legata all'inquadramento dell'organo nel nostro sistema”.

<sup>61</sup> A. Ortona, *La Corte dei conti in Italia*, in R.C., 1948, pag. 15.

## 1.8 L'ausiliarietà della Corte dei conti

La funzione ausiliaria della Corte dei conti è oggetto di un intenso dibattito dottrinale.

Parte della dottrina sostiene che l'ausiliarietà sia riconducibile alla relazione esistente tra Corte e Parlamento, pur non dovendosi ignorare l'interesse dello stesso Governo alla legittimità degli atti amministrativi e, più in generale, al rispetto della legalità<sup>62</sup>. L'ausiliarietà, secondo detto orientamento, è riferibile alle sole funzioni espressamente menzionate dall'art. 100 Cost. e non alle altre funzioni, giurisdizionali, attribuite a questi organi da altre disposizioni costituzionali<sup>63</sup>, rilevando altresì che le attività ausiliarie sono eterogenee, ma possono essere ricondotte a unità considerando il ruolo, da tutte svolto di garanzia dell'ordinamento<sup>64</sup>.

Altra dottrina ritiene invece che la qualificazione di ausiliarietà sia riferita agli organi considerati dagli artt. 99 e 100 Cost. e non già alle funzioni loro intestate. L'ausiliarietà non sarebbe riferita alla mera funzione consultiva del Consiglio di Stato né alla sola funzione di controllo della Corte dei conti ma investirebbe complessivamente ed unitariamente i due istituti<sup>65</sup>.

Ciò assume un particolar rilievo in quanto i due organi sono attributari di funzioni giurisdizionali che per loro natura, non possono essere iscritte in una relazione ausiliaria “ma che pure risultano unitariamente intestate ad organi qualificati come ausiliari per l'attribuzione prima”<sup>66</sup>.

Il percorso da seguire per qualificare l'ausiliarietà non può che partire dalle univoche elaborazioni offerte dalla dottrina. In primo luogo, l'attività ausiliaria non può essere letta in un contesto di distinzione-contrapposizione con l'attività ausiliata.

---

<sup>62</sup> *Ibidem.*

<sup>63</sup> *Ibidem.*

<sup>64</sup> *Ibidem.*

<sup>65</sup> G. Carbone, op. cit, pag. 74.

<sup>66</sup> *Ibidem.*

Inoltre, la dottrina è pressoché unanime nel considerare l'attività ausiliaria in posizione di indipendenza dall'organo, a garanzia generale dell'ordinamento.

La posizione di garanzia della Corte dei conti postula diverse *dimensioni di autonomia*, tutte necessarie al corretto funzionamento della magistratura contabile, come l'autonomia finanziaria, funzionale, organizzatoria, ma anche autoarchia e autocrinia<sup>67</sup>.

La problematica di coniugare la finalità dell'attività ausiliaria con la relazione di ausiliarietà tra gli organi nasce – come osservato dalla dottrina – dall'errore di contrapporre – anziché connettere – la funzione di garanzia dell'attività resa dall'organo ausiliare con la relazione di ausiliarietà che lo vincola all'organo principale<sup>68</sup>.

La funzione di garanzia assolta dall'organo ausiliare è sempre riferita all'organo principale e svolta nel suo interesse (non di contrapposizione). La garanzia prestata dall'organo ausiliare all'organo principale “non è resa per sé stessa (...) e tantomeno per un interesse a ciò direttamente iscritto in testa all'organo ausiliare”<sup>69</sup>.

Tale ricostruzione consente di coniugare – anziché contrapporre – relazione ausiliare e funzione di garanzia.

Il principio di ausiliarietà, affinché sia garantito, ha bisogno di una garanzia costituzionale. La dottrina evidenzia che solo in questo caso sarà scongiurato il pericolo di possibili interferenze della Corte nei processi decisionali di competenza dei deputati apparati amministrativi e, per converso, saranno tenuti ben distinti i controlli della Corte dai poteri di indirizzo esercitati sull'amministrazione dagli organi politici a tale funzione adibiti<sup>70</sup>.

---

<sup>67</sup> L. Longhi, *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, op. cit., pag. 92.

<sup>68</sup> G. Carbone, op. cit.

<sup>69</sup> *Ibidem*

<sup>70</sup> P. Della Ventura, V. Tenore (a cura di) in *La nuova Corte dei conti*, Milano, 2013, pag. 4.



Premesso che tutta l'attività della Corte è di ausilio al Parlamento, non vi è dubbio che alcune funzioni specifiche sono, più di altre, caratterizzate da un rapporto di ausiliarità.

Si pensi al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, che si realizza attraverso il raffronto delle risultanze del conto consuntivo con la legge di bilancio e con le scritture tenute dalla Corte.

La funzione ausiliaria emerge anche nella "Relazione annuale sul rendiconto generale dello Stato", che ha assunto dignità di momento di analisi generale degli andamenti della finanza pubblica.

Significativo è il ruolo della Corte nell'ambito delle decisioni di bilancio. Le competenti commissioni parlamentari, difatti, acquisiscono pareri e valutazioni della Corte in occasione della presentazione da parte del Governo, degli atti di programmazione economico-finanziaria e del disegno di legge di bilancio.

L'ausilio della Corte è determinante anche nel referto al Parlamento in merito alla copertura delle leggi di spesa. L'attività di refertazione quadrimestrale fornisce difatti un importante contributo di informazioni da utilizzare al momento della produzione legislativa, in modo tale che la stessa sia sempre congrua rispetto ai vincoli di bilancio posti dall'art. 81 della Costituzione.

Come si avrà modo di osservare nel successivo capitolo, l'ausiliarità, specie a partire dalla riforma costituzionale del 2001, è stata letta quasi unanimemente nella sua accezione collaborativa e di dialogo. Tale approccio ermeneutico ha raggiunto l'apice a seguito della riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione. La legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), di adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3 del 2001, aveva proprio valorizzato la funzione "collaborativa" della Corte dei conti nelle attività di controllo sulle regioni e sugli enti locali.

Tale impostazione è rimasta sostanzialmente indenne fino al 2012, ossia fino a quando il legislatore, con legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ha dato attuazione

agli impegni presi con il c.d. *Fiscal compact*<sup>71</sup> e ha introdotto in Costituzione il principio dell'equilibrio di bilancio. La riforma è intervenuta sugli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. In particolare, l'art. 119 dispone che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Dal tenore della richiamata disposizione discende incontrovertibilmente che anche le autonomie locali sono chiamate al rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost.

In particolare, con il decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012, si assiste ad un ulteriore rafforzamento dei controlli della Corte dei conti, stavolta privi di qualsivoglia connotazione ausiliaria e collaborativa.

La commistione tra funzione giurisdizionale e funzione di controllo emerge in modo evidente nell'istituzione delle Sezioni Riunite in speciale composizione, che è frutto dell'integrazione di distinte professionalità in quanto costituite da magistrati appartenenti all'area della giurisdizione e all'area del controllo. Le Sezioni Riunite in speciale composizione si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, comma 2, Cost. in quanto hanno cognizione piena ed esclusiva sulle materie di contabilità pubblica<sup>72</sup>.

I recenti interventi legislativi e le richiamate pronunce della Corte costituzionale<sup>73</sup> costituiscono l'ultimo approdo di un percorso che colloca la Corte dei conti non più a tutela dello Stato-ordinamento ma dello Stato-comunità, ossia dell'insieme dei governati, cittadini e non cittadini, sottoposti all'autorità dello Stato.

---

<sup>71</sup> D. Morgante, *Note in tema di Fiscal compact*, in *federalismi*, 4 aprile 2012.

<sup>72</sup> P. Della Ventura, *I confini della cognizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione*, *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2015.

<sup>73</sup> F. S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo neocavouriano della Corte dei conti, a tutela del bilancio bene pubblico e delle generazioni future*, in *Bilancio, comunità, persona*, [www.dirittoeconomi.it](http://www.dirittoeconomi.it), n. 1/2019.

Ecco che l'ausiliarietà sembra perdere la sua accezione collaborativa – considerata come *deminutio* dei poteri di controllo – per lasciare ampio spazio a controlli impeditivi e repressivi.

### 1.9 Le funzioni di controllo: l'ausiliarietà collaborativa e impeditiva

Passando in rassegna le attribuzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, l'art. 100, comma secondo della Costituzione provvede ad un sostanziale consolidamento delle funzioni già definite dalla legge istitutiva della Corte dei conti (legge n. 800 del 1862).

Si confermano difatti sia il giudizio di conformità di un atto – controllo preventivo – o di un'attività – controllo successivo – alla norma di riferimento, che funge da parametro, e che prende in esame gli eventuali scostamenti da esso<sup>74</sup>.

In realtà, da un'approfondita analisi delle funzioni, non si assiste ad una mera trasposizione in Costituzione di quanto già disposto dalla legge n. 800 del 1862.

In primo luogo, la Costituzione riconosce alla Corte dei conti una nuova e diversa tipologia di controllo di gestione finanziaria sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria<sup>75</sup>.

Inoltre, in merito al controllo preventivo di legittimità, che è la prima forma di controllo intestata alla Corte dei conti, la conferma di detta funzione in Costituzione

---

<sup>74</sup> M. S. Giannini, *Il controllo: nozioni e problemi*, in Riv. Trim. dir. Pub, 1974, pagg. 1263 ss.

<sup>75</sup> L'introduzione di tale tipologia di controllo era stata considerata particolarmente gravosa da alcuni componenti della Seconda Sottocommissione dell'Assemblea costituente. Per Einaudi, la proposta di Mortati di introdurre il controllo sugli enti alla cui gestione lo Stato concorra con propri contributi sembrava troppo rigida perché “può accadere che il concorso dello Stato alla gestione di tali enti sia per una minima parte del loro bilancio. In tal caso sottoporre tutta la gestione di quegli enti al controllo della Corte dei conti potrebbe portare a seri inconvenienti nel loro funzionamento”. Sul punto, si veda S. Martinotti Dorigo, (a cura di), *Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958)* Vol. II, Atti parlamentari sul progetto di Costituzione, Seconda Sottocommissione <https://www.luigieinaudi.it/discorso/27-luglio1946-9-luglio-1947-sul-progetto-di-costituzione/>.

non può non essere letta nel contesto del riaffermato e rafforzato principio di legalità dell'azione amministrativa, che percorre tutto il disegno costituzionale.

Il controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte è dunque teso all'osservanza dell'ordinamento, in una logica di non contrapposizione agli organi principali della relazione ausiliare entro la quale è inscritta la sua attribuzione di controllo.

Si rileva tuttavia, che l'ausiliarità, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, non assuma sempre una funzione collaborativa, divenendo impeditiva-repressiva in taluni specifici casi.

Giova brevemente ricordare che il controllo di legittimità costituisce nell'esame dell'atto amministrativo e nella sussumibilità dello stesso al paradigma legale astrattamente previsto dal legislatore. Nel caso in cui la magistratura contabile mantenga un giudizio negativo sulla legittimità dell'atto, lo stesso dispiegherà egualmente i suoi effetti nell'ipotesi in cui il Governo ne chieda comunque la "registrazione con riserva". Si tratta di quei casi nei quali l'esecutivo ritiene di introdurre l'atto in forza di un generale apprezzamento dell'interesse pubblico, a prescindere dalla legittimità del provvedimento all'esame. In questo caso, la Corte dei conti pronuncia a Sezioni riunite, le quali ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto, ordinano la registrazione dell'atto e vi appongono il visto con riserva.

L'atto registrato con riserva acquista piena efficacia ma può dare luogo ad una responsabilità politica del Governo, in quanto la Corte trasmette periodicamente l'elenco degli atti registrati con riserva al Parlamento, che ha posto la norma dalla quale l'atto impugnato si è discostato. Si assiste dunque ad una duplice ausiliarità: con il rifiuto del visto, l'avviso è diretto al Governo nell'ambito del rapporto di ausiliarità Corte-Governo mentre nella fase ulteriore della registrazione con riserva, l'avviso rivolto alle Camere si innesta un rapporto di ausiliarità Corte-Parlamento.

L'art. 25, comma 3, del t.u. 12 luglio 1934, n. 1212, dispone i casi nei quali il rifiuto di registrazione è assoluto e annulla il provvedimento<sup>76</sup>. In tali ipotesi, la funzione collaborativa lascia spazio all'esercizio di un potere di tipo impeditivo-repressivo.

Si avrà modo di osservare come i più recenti interventi del legislatore confortano quegli approdi dottrinali e giurisprudenziali che hanno sempre sostenuto la natura paragiurisdizionale del controllo. La tesi della funzione paragiurisdizionale del controllo si basa sui seguenti elementi: il parametro giuridico di riferimento; la tecnica sindacatoria consistente nella qualificazione giuridica della concreta fattispecie, cui è collegato il divieto di disapplicare le disposizioni normative che la regolano; il preminente neutrale interesse pubblico della certezza del diritto che ispira le pronunce in sede di controllo; lo *status* dei funzionari che la esercitano<sup>77</sup>.

Già con la celebre sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976, si è riconosciuta la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nel corso del procedimento di controllo preventivo su atti, valorizzando la natura paragiurisdizionale del controllo stesso. La Corte ha avuto modo di osservare che, anche se il procedimento svolgessesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, "analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa", risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine

---

<sup>76</sup> Art. 25, comma 3, t.u. n. 1212/1934: "Il rifiuto di registrazione è assoluto ed annulla il provvedimento quando trattasi: a) di impegno od ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio od, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del Ministero che lo ha emesso; b) di decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi".

<sup>77</sup> A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, a cura dell'Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano", 2013, pag. 10.

strettamente giuridico. Il controllo della Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi all'interno della pubblica amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione cui è affidato. Composta da magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma Cost.) che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro solo per diversità di funzioni (art. 10, legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le 'supreme magistrature' (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una garanzia in sede costituzionale.

#### 1.10 La funzione di controllo della Corte dei conti tra forma di Stato e forma di governo

La riforma della Carta costituzionale ad opera della legge cost. n. 1/2012 ha dunque inciso sul sistema dei controlli esercitati dalla Corte dei conti sugli enti territoriali, all'esito della quale la Magistratura contabile ha assunto sempre più il ruolo di garante imparziale degli equilibri di finanza pubblica di tutti gli enti che compongono la Repubblica<sup>78</sup>.

Per la dottrina, i controlli sulle regioni, al pari dei controlli esercitati sullo Stato, si svolgono attraverso i medesimi canoni della neutralità ed imparzialità<sup>79</sup>. I controlli

---

<sup>78</sup> G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1-2/2015.

<sup>79</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Giappichelli, Torino, 2024, pag. 149.

sulle regioni sono dunque espressione della funzione ausiliaria della Corte dei conti, che trova fondamento nell'art. 100 Cost.

La disciplina dei controlli è stata profondamente ridisegnata all'esito della riforma del Titolo V di cui alla legge cost. n. 3/2001. All'abrogazione degli artt. 125 e 130 Cost., aventi rispettivamente ad oggetto il controllo sugli atti amministrativi delle regioni e il controllo sugli atti amministrativi dei comuni, delle province e degli enti locali<sup>80</sup>, è corrisposto il potenziamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti già previste dalla l. n. 20 del 1994. Di conseguenza, una disciplina originariamente prevista per il controllo a livello centrale, si è estesa all'interno degli assetti del regionalismo italiano<sup>81</sup>.

Prima ancora della riforma costituzionale del 2012, la già citata l. n. 131/2003 ha intestato alla Corte dei conti il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte degli enti locali e delle regioni in relazione all'osservanza dei limiti imposti dal Patto di stabilità interno<sup>82</sup> e dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, valorizzando la funzione collaborativa in materia di contabilità pubblica.

Successivamente, l'art. 1 della legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) ha chiamato tutte le amministrazioni pubbliche al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica in coerenza con le procedure e i criteri definiti in sede europea. Infine, la modifica degli artt. 81, 97, 117, 119 Cost. ad opera della legge cost. n. 1/2012 ha significativamente inciso sulle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, la cui ausiliarità, come visto nei paragrafi precedenti, lascia spazio a controlli impeditivi e sanzionatori.

---

<sup>80</sup> Il controllo sugli atti amministrativi della regione era affidato alla Commissione regionale di controllo nelle regioni a statuto ordinario mentre il controllo sugli atti amministrativi dei comuni, delle province e degli enti locali era affidato al CoReCo.

<sup>81</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, op. cit., pag. 151.

<sup>82</sup> M. Scognamiglio, *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 4/2021.

Giova adesso volgere l'attenzione alla funzione di controllo della Corte dei conti nella forma di Stato. Il quadro tracciato dai costituenti evidenzia un modello di controllo nel quale l'esecutivo è soggetto a un *doppio circuito*<sup>83</sup>. Da un lato, le assemblee elettive esercitano un controllo *politico-democratico* attraverso l'approvazione dei bilanci e dei rendiconti (art. 81, quarto comma, Cost.)<sup>84</sup>. Dall'altro lato, la Corte dei conti, quale organo indipendente e imparziale collocato a tutela della legalità finanziaria, svolge i controlli di legittimità-regolarità sul corretto impiego delle risorse. Lo Stato costituzionale appare dunque una *realtà dualista*; il doppio circuito decisionale e di controllo sono per la dottrina in un rapporto di complementarità, di collaborazione e, al contempo, anche di antagonismo irriducibile<sup>85</sup>.

Il sistema dei controlli delineato dall'art. 100 Cost. presenta un elevato grado di elasticità, in quanto contenitore "aperto" alle scelte di attuazione da parte del legislatore in favore ora dei controlli preventivi di legittimità, ora dei controlli successivi sulla gestione del bilancio dello Stato e degli enti che compongono la finanza pubblica allargata, ora di ulteriori controlli che il legislatore intenda istituire purché dotati di autonomo rilievo costituzionale<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> G. Rivosecchi, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *federalismi*, n. 14/2023, in:

[https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=675&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F14062023154235%2Epdf&content=I%2Bcontrolli%2Bsulle%2Brisorse%2Bfinanziarie%2C%2Buna%2Bquestione%2Bdi%2Bdemocrazia%2Be%2Bdi%2Blegalit%C3%A0&content\\_auth=%3Cb%3EGuido%2BRivosecchi%3C%2Fb%3E](https://www.federalismi.it/AppOpenFilePDF.cfm?eid=675&dpath=editoriale&dfile=EDITORIALE%5F14062023154235%2Epdf&content=I%2Bcontrolli%2Bsulle%2Brisorse%2Bfinanziarie%2C%2Buna%2Bquestione%2Bdi%2Bdemocrazia%2Be%2Bdi%2Blegalit%C3%A0&content_auth=%3Cb%3EGuido%2BRivosecchi%3C%2Fb%3E).

Sul concetto del *doppio circuito* dei controlli, la giurisprudenza costituzionale (sentt. n. 121 del 1996 e n. 184 del 2022) ha precisato la distinzione tra controllo politico delle assemblee elettive, che si esprime attraverso l'approvazione della legge di bilancio, e controllo di legittimità-regolarità, affidato alla Corte dei conti nella forma del giudizio di parificazione.

<sup>84</sup> In tema di controlli del Parlamento sull'esecutivo: N. Lupo, *La funzione di controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, in *Amministrazione in cammino*, 4 marzo 2009; N. Lupo - G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio. Il ruolo del Parlamento*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2016. Sulla funzione autorizzativa del bilancio: A. Brancasi, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985, pp. 207 ss. e 523 ss.; P. De Ioanna - C. Goretti, *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, il Mulino, Bologna, 2008, pag. 147. Gli Autori definiscono la funzione autorizzativa del bilancio quale *proiezione finanziaria del principio di legalità*.

<sup>85</sup> R. Tarchi, *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3\\_2018\\_Tarchi.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Tarchi.pdf).

<sup>86</sup> G. Rivosecchi, *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, op. cit.



La giurisprudenza costituzionale ha distinto i controlli sulla finanza pubblica affidati all'amministrazione statale (Mef, Ragioneria Generale dello Stato) che trovano il proprio fondamento nella legge, da quelli assegnati alla Corte dei conti, caratterizzati da un fondamento costituzionale e affidati ad un'istituzione magistratuale, neutrale, posta in posizione di terzietà<sup>87</sup>.

La riflessione relativa alla posizione costituzionale della Corte dei conti e al significato del ruolo che il controllo da questa svolto viene ad avere nelle dinamiche della forma di governo coinvolge necessariamente le questioni in ordine alla natura e al contenuto del rapporto istituzionale tra Parlamento e Magistratura contabile<sup>88</sup>.

Se è vero che la Corte dei conti è indicata nella Carta fondamentale tra gli organi ausiliari del Governo, è pur vero che l'impianto costituzionale è indice di una più ampia funzione referente che la Corte dei conti svolge nei confronti del Parlamento, funzione che rende la Corte dei conti organo ausiliare anche delle Camere parlamentari.

Il controllo della Corte dei conti, basato su valutazioni di ordine giuridico, costituisce la base per l'esercizio del controllo politico, che trova pieno fondamento su dati oggettivi, consentendo al Parlamento la verifica dell'operato dell'esecutivo.

Il ruolo ausiliario della Magistratura contabile nei confronti delle Camere emerge anche dai rispettivi regolamenti parlamentari<sup>89</sup>, relativi all'esame presso le Commissioni parlamentari competenti per materia, dei decreti registrati con riserva, sui quali la Commissione può dialogare con la Corte dei conti al fine di ottenere ulteriori informazioni ed elementi di giudizio. L'istituto della registrazione con riserva

---

<sup>87</sup> Corte cost., sentt. n. 219 del 2013 e n. 39 del 2014.

<sup>88</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, op. cit., pag. 78.

<sup>89</sup> L'art. 150 reg. della Camera, ai commi 1 e 2, dispone che i decreti registrati con riserva che la Corte dei conti trasmette al Parlamento sono subito assegnati alla Commissione competente per materia, che provvede ad esaminarli entro un mese dall'assegnazione ascoltando il Ministro che ha chiesto la registrazione con riserva. La Commissione può altresì richiedere, tramite il Presidente della Camera, alla Corte dei conti ulteriori informazioni ed elementi di giudizio. L'art. 132 reg. del Senato dispone che i decreti registrati con riserva dalla Corte dei conti sono trasmessi alle Commissioni competenti per materia, le quali debbono esaminarli entro trenta giorni dall'assegnazione. Le Commissioni possono concludere l'esame con una risoluzione.

ha, tuttavia, ricevuto poca attenzione nell'ambito parlamentare; il termine di 30 giorni stabilito dal regolamento del Senato per l'esame dei decreti registrati con riserva risultava disatteso già dagli anni Settanta<sup>90</sup>.

L'attenzione delle Camere è invece sempre più rivolta alle funzioni di referto intestate alla Corte, dove l'attività non è incentrata sul controllo del singolo atto (controllo di legittimità) o sulla regolarità della gestione ma fondata su osservazioni e valutazioni fornite dalla Corte dei conti in occasione dell'esame dei documenti di programmazione economico-finanziaria e del disegno di legge di bilancio<sup>91</sup>. Il Parlamento ha dunque preferito avvalersi della Corte quando deve assumere le scelte di fondo in materia di politica economica e finanziaria, definire il contenuto di specifici provvedimenti legislativi e approfondire specifiche tematiche in vista della definizione di indirizzi. Le audizioni, pur non essendo espressamente previste dai regolamenti parlamentari, sono richieste con regolarità e suscitano non di rado interesse<sup>92</sup>.

Uno strumento di dialogo con le Camere, introdotto a partire dal 2010, è rappresentato dal Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che contiene suggerimenti in relazione all'andamento della situazione economico-finanziaria e che offre una visione completa degli andamenti complessivi della finanza pubblica<sup>93</sup>. Tale documento si prefigge lo scopo di verificare se gli strumenti impiegati per il miglioramento dei saldi di finanza pubblica e per la riqualificazione della spesa pubblica abbiano o meno funzionato<sup>94</sup>.

---

<sup>90</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, op. cit, pag. 78.

<sup>91</sup> D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, in *Riv. Bilancio Comunità persona*, n. 2/2020, pag. 58, <https://dirittoconti.it/wp-content/uploads/2020/12/5.-Cabras-Collaborazione-Cdc-e-Parlamento-BCP-n-2-2020.pdf>.

<sup>92</sup> D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, op. cit., pag. 57.

<sup>93</sup> Il documento è elaborato sulla base della previsione di cui all'art. 3, comma 65, l. n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che attribuisce alla Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sul coordinamento del sistema di finanza pubblica

<sup>94</sup> C. Colapietro, *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, in *Riv. Dir. Soc.*, III serie, n. 4/2013.

Un ulteriore momento centrale del dialogo con il Parlamento e il Governo è rappresentato dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato, che costituisce la sede formale nella quale la Corte dei conti esprime considerazioni sulla revisione della spesa, sulla lotta all'evasione e sulle procedure di gestione, di programmazione delle amministrazioni<sup>95</sup>.

Il dialogo della Corte dei conti con il Parlamento e il Governo ha assunto un ruolo cruciale a partire dalla riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione, che ha ampliato le competenze legislative e amministrative delle regioni e che ha sancito il principio di equiordinazione di tutti gli enti che compongono la Repubblica (art. 114 Cost.).

La successiva introduzione del principio di equilibrio di bilancio avvenuto con legge cost. n. 1 del 2012 ha richiamato tutti i soggetti pubblici al rispetto dell'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. Alla luce della nuova architettura costituzionale, e in particolar modo della nuova costituzione finanziaria eterointegrata dal diritto Ue (e di cui si parlerà più approfonditamente nel terzo capitolo), la Corte dei conti assume il ruolo di unità di indirizzo dell'azione amministrativa sul versante della spesa e dell'entrata, grazie all'attività di impulso e di correzione proveniente dai controlli operati dalla stessa Corte<sup>96</sup>.

Per tale ragione, la funzione ausiliaria della Corte dei conti differisce dalla funzione di controllo del Parlamento sul Governo, che spesso è condizionato da logiche politiche e, pertanto, inefficace<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Nell'ambito della funzione di referto, oltre alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato, giova richiamare il rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, il referto quadrimestrale sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, i referti speciali che riguardano specifici settori di particolare rilievo finanziario e le audizioni sulla nota di aggiornamento al documento di economia e finanza

<sup>96</sup> T. Lazzaro, *La Corte dei conti italiana: dalla tradizione alle nuove prospettive*, intervento del Presidente della Corte dei conti alla Tavola rotonda *Spese pubbliche e attese dei cittadini: il ruolo della Corte dei conti italiana*, Istituto italiano di cultura, Bruxelles, 17 novembre 2009, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>97</sup> D. Cabras, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, op. cit., pag. 59.

La dottrina ha evidenziato come ai contributi offerti dalla Corte dei conti non sia data sempre la medesima attenzione da parte del Parlamento<sup>98</sup>.

In alcuni casi, le relazioni fornite dalla Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni ausiliarie sono utilizzate dal Parlamento. In altri casi, il Parlamento ha posto scarsa attenzione alle relazioni fornite dall'organo ausiliario, nonostante sia stato lo stesso Parlamento ad intestare alla Magistratura contabile il controllo nei confronti del Governo, in qualità di tutore delle finanze pubbliche.

Tale paradosso, rappresenta per la dottrina il "corto-circuito" nel funzionamento dei controlli<sup>99</sup>.

### 1.11 La funzione giurisdizionale dopo la Costituzione

Al momento dell'entrata in vigore della Costituzione rimanevano confermate le preesistenti competenze giurisdizionali, lasciando al legislatore la possibilità di affidare alla giurisdizione contabile altre materie, soprattutto in tema di contabilità pubblica. Si pensi al giudizio di conto, al giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, ai giudizi in materia pensionistica e ai giudizi ad istanza di parte, già introdotti all'atto della fondazione dell'Istituto.

Come osservato dalla dottrina, la formulazione dell'art. 103 Cost. apriva la rilevante questione se la giurisdizione contabile fosse attribuita in via generale alla Corte dei conti oppure se tale attribuzione dovesse mantenersi nell'ambito delle leggi vigenti<sup>100</sup>. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con decisione 4 agosto 1958,

---

<sup>98</sup> C. Tucciarelli, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Camera dei deputati, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1994. Per l'Autore, il Parlamento dovrebbe evitare che la scarsa attenzione alle relazioni fornite dalla Corte dei conti si trasformi in una sorta di *consuetudine patologica*.

<sup>99</sup> E. D'Alterio, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, in S. Cassese (a cura di), *Coll. Saggi di diritto amministrativo*, Milano, 2015, pag. 430.

<sup>100</sup> A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, op. cit.

affermarono che la Corte, al pari del Consiglio di Stato per ciò che concerneva la giurisdizione in tema di interessi legittimi, era titolare delle controversie nella specifica materia della contabilità, sancendo una sorta di esclusività della funzione, pur nell'ambito della sezione specializzata.

Tale orientamento non è stato condiviso dalla Corte costituzionale, che – con sentenza n. 17 del 1965 – ha negato la sussistenza di una riserva assoluta di giurisdizione della Corte dei conti nella materia di contabilità pubblica che discenderebbe dall'art. 103 Cost.

La Corte costituzionale, pur riconoscendo il ruolo primario della Corte dei conti nell'esercizio della giurisdizione contabile, ne ha negato il carattere esclusivo, affermando che nella materia della contabilità pubblica la specificazione delle singole controversie di competenza della magistratura contabile deve essere accompagnata dalla *interpositio legislatoris*.

I giudizi preesistenti alla Costituzione repubblicana - che costituiscono ancora il *nocciolo duro* della funzione giurisdizionale della magistratura contabile - sono stati di recente oggetto di una sistemazione organica. Con notevole ritardo, il nuovo Codice di giustizia contabile ha finalmente messo mano a una materia che, fino al 2016, era ancora disciplinata dal r.d. 13 agosto 1933, n. 1038<sup>101</sup>.

L'intervento riformatore si era reso oramai irrimandabile: si pensi ai principi consolidatisi nel corso dei decenni (tanto a livello costituzionale che a livello di Corte europea dei diritti dell'uomo) in tema di giusto processo, ma anche ai frammentari interventi del legislatore, spesso privi di una logica unitaria e quasi mai elevati a sistema.

---

<sup>101</sup> Sulla base della delega contenuta nell'art. 20 della legge n. 124 del 7 agosto 2015, è stato emanato il d.lgs. 27 agosto 2016, n. 174, che ha approvato il "Nuovo Codice della giustizia contabile" (pubblicato in Gazzetta Ufficiale del 7 settembre 2016 ed entrato in vigore il 7 ottobre 2016).

## CAPITOLO II. I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI

*SOMMARIO: 2.1 Introduzione. Le funzioni della Corte dei conti tra controllo e giurisdizione; 2.2 La nozione di controllo; 2.3 Il controllo preventivo di legittimità sugli atti; 2.3.1 La possibile proposizione di questione di legittimità costituzionale; 2.4 Il controllo successivo di legittimità; 2.5 Il giudizio di parifica del rendiconto statale e regionale; 2.5.1 La doppia anima del giudizio di parifica; 2.5.2 La possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Le sent. n. 196/2018 e n. 138/2019 e l'estensione del parametro; 2.6 Il controllo successivo sulla gestione; 2.7 Il controllo concomitante; 2.7.1 Il rafforzamento del controllo concomitante. L'art. 22 del d.l. n. 76/2020; 2.7.2 Il controllo concomitante nel sistema dei controlli sul Pnrr; 2.7.3 Il d.l. n. 44/2023 e l'esclusione del controllo concomitante sul Pnrr; 2.8 La certificazione dei contratti collettivi nel settore pubblico; 2.8.1 L'estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice a quo; 2.9 I controlli sulla finanza pubblica; 2.9.1 Profili evolutivi del controllo finanziario. La legge n. 266/2005; 2.9.2 Il d.l. n. 174/2012 e i nuovi controlli esterni; 2.9.3 L'art. 148-bis del Tuel e il definitivo superamento del modello collaborativo; 2.10 Le procedure di riequilibrio finanziario ex art. 243-bis del Tuel.*

### 2.1 Introduzione. Le funzioni della Corte dei conti tra controllo e giurisdizione

Come osservato nel primo capitolo, la funzione ausiliaria intestata alla Corte dei conti viene esercitata in autonomia e indipendenza nei confronti del Governo, sia con riferimento alla funzione di controllo prevista dall'art. 100 Cost., sia con riferimento alla funzione giurisdizionale intestata alla magistratura contabile dall'art. 103 Cost. La Corte, dunque, si configura all'interno dell'assetto democratico pluralista quale organo

di rilievo costituzionale indipendente<sup>102</sup>, collocato a garanzia dello Stato-comunità, riferendo a quest'ultimo per il tramite del Parlamento.

La circostanza che le funzioni svolte dalla Corte dei conti siano al servizio di altri organi, non incide sulla natura e sulle prerogative della stessa. La Corte dei conti è un organo neutrale, indipendente ed autonomo rispetto al Parlamento e al Governo, “svolgendo le proprie funzioni non solo nell’interesse degli organi ausiliati e della pubblica amministrazione, ma anche dello Stato-comunità”<sup>103</sup>.

L’ordinamento assicura alla Corte dei conti la massima autonomia e indipendenza nell’esercizio delle proprie funzioni<sup>104</sup>. Le medesime spaziano dai controlli alla c.d. responsabilità amministrativa e contabile.

La Carta costituzionale conserva le caratteristiche storiche affidate all’Istituto, ossia i caratteri comuni della giurisdizione e del controllo in materia di contabilità pubblica, collocando la Corte dei conti – quanto alle funzioni di controllo – tra gli organi ausiliari disciplinati dal Titolo III (Ordinamento della Repubblica) e – quanto alle funzioni giurisdizionali – nel Titolo IV (La Magistratura).

Come osservato dalla dottrina, “la sua *doppia investitura* fa desumere la centralità del ruolo di garanzia della corretta gestione delle pubbliche risorse della Corte dei conti che, nell’esercizio delle funzioni di controllo, è organo neutrale, autosufficiente ed indipendente sia rispetto al Governo, sia rispetto al Parlamento e, nell’esercizio delle funzioni giurisdizionali, è parte integrante dell’ordine giudiziario”<sup>105</sup>.

---

<sup>102</sup> L. Longhi, *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, op. cit., pag. 91; G. Fares, *Organi di rilievo costituzionale e sistema dei controlli: tra potestà regolamentare rafforzata e tutela delle funzioni*, op. cit., pag. 17.

<sup>103</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, op. cit., pag. 33.

<sup>104</sup> R. Chieppa, *A proposito di indipendenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato*, in *Giur. cost.*, 1967, 5.

<sup>105</sup> F. Vetrò, *La giurisdizione della Corte dei conti*, in (a cura di) A. Canale, F. Freni, M. Smiroldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2021, pag. 21.

L'ontologica diversità delle funzioni non ha comunque fatto dubitare sulla natura magistratuale delle funzioni di controllo. La Corte costituzionale ha rintracciato quale elemento unificante tra controllo e giurisdizione l'assoluta indipendenza, perché risulta "evidente come l'attività dell'Istituto si svolga libera da ogni intervento estraneo, in piena indipendenza, e senza possibilità di ingerenza da parte del Governo" (Corte cost., sent. 17 gennaio 1967, n. 1). Tale indipendenza non è peraltro minata dalla presenza di magistrati di nomina governativa in quanto "una volta che la nomina sia avvenuta, cessa ogni vincolo che eventualmente sussista tra il Governo che nomina e la persona che viene nominata, a null'altro tenuta se non all'obbedienza alla legge: e subentra la garanzia dell'art. 8 del Testo unico della Corte dei conti, che non si può davvero affermare perda di efficacia per le particolarità dell'atto di nomina che necessariamente la precede"<sup>106</sup>.

In merito alle funzioni giurisdizionali, l'art. 103 Cost., attribuisce alla Corte dei conti la competenza nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

La Corte costituzionale, con due importanti sentenze, ha chiarito la nozione di "materie di contabilità pubblica".

Si è osservato come la Consulta, con sentenza 18 marzo 1965, n. 17, non abbia condiviso l'orientamento delle Sezioni riunite della Corte dei conti<sup>107</sup>, le quali riconobbero nella specifica materia della contabilità pubblica un'esclusività della funzione, anche se delimitata dal carattere di specialità della magistratura contabile. La Corte costituzionale, difatti, pur riconoscendo il ruolo della Corte dei conti quale principale organo della giurisdizione contabile, ne ha negato il carattere esclusivo, affermando che in materia di contabilità pubblica, la specificazione delle singole controversie di competenza della magistratura contabile deve essere accompagnata dalla *interpositio legislatoris*.

---

<sup>106</sup> Sugli elementi unificanti tra controllo e giurisdizione: Corte cost., 25 marzo 1971, n. 68; Corte cost., 18 dicembre 1972, n. 211.

<sup>107</sup> Sezioni riunite della Corte dei conti, decisione 4 agosto 1958, n. 9.



Pur non avendo riconosciuto immediata precettività all'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte costituzionale ha successivamente riconosciuto come la nozione di "materie di contabilità pubblica" andasse inquadrata alla luce delle evoluzioni della finanza pubblica, ricomprendendo pertanto tutta l'attività per la cui realizzazione fossero impiegati "beni pubblici" (Corte cost., sent. 8 novembre 1982, n. 185). Si prende atto, dunque, dei mutamenti del sistema finanziario statale, che assume una dimensione ben più ampia rispetto a quella considerata nel bilancio dello Stato.

In merito all'estensione del concetto di contabilità pubblica indicato nell'art. 103, comma 2, Cost., si è assistito all'adozione di plurime disposizioni legislative che hanno introdotto novità significative per le funzioni giurisdizionali intestate alla Corte dei conti.

In un contesto di maggior rigore finanziario derivante dalla nuova *governance* europea, sono state conferite ulteriori attribuzioni alla giurisdizione contabile, attraverso la previsione di ipotesi di responsabilità tipizzata e sanzionatoria, l'introduzione di misure interdittive e l'attribuzione alla giurisdizione contabile di specifiche ipotesi di impugnazione avverso atti adottati dalle Sezioni regionali nell'esercizio di funzioni di controllo.

La Consulta ha inoltre esplicitato le ragioni della sopravvivenza delle giurisdizioni speciali nell'ordinamento repubblicano<sup>108</sup>. Con sentenza 4 giugno 1975, n. 135, la Corte costituzionale ha affermato che "per quanto sicuramente orientata in senso sfavorevole nei confronti delle giurisdizioni speciali, infatti, la Costituzione, nell'art. 102, secondo l'interpretazione generalmente accoltane e più volte affermata nella giurisdizione di questa Corte, si limita a porre il divieto di istituirne di nuove; mentre a sua volta, la VI disp. trans., prescrivendo la revisione delle giurisdizioni

---

<sup>108</sup> Il divieto in Costituzione di istituire magistrature speciali di cui all'art. 102, comma secondo, Cost., trova la sua *ratio* nell'esigenza di garantire un'uniforme applicazione della legge e della funzione giudiziaria e tutelare l'indipendenza stessa della magistratura. Sotto il profilo storico-politico, l'istituzione del divieto appare una risposta alla precedente esperienza (dal tardo Ottocento fino all'autoritarismo del fascismo) che aveva abusato dei giudici speciali. F. P. Luiso, *Diritto processuale civile*, I, 2013, Milano, pagg. 40-4; S. Senese, voce *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, in *Dig. pubbl.*, VII, 1991, Torino, pag. 218; l'Autore sottolinea che "negli anni successivi alla prima guerra mondiale, tali giurisdizioni speciali superavano il numero di 300".

speciali esistenti, non ne impone la incondizionata soppressione (ed eventuale trasformazione in sezioni specializzate, come suggerito dallo stesso art. 102, secondo comma), ma usa la parola 'revisione' nel suo proprio senso lessicale, facendo obbligo al legislatore di prenderle in esame, sia per sopprimerle, sia per adeguare la disciplina ai nuovi principi costituzionali. Risulta altresì con certezza, come pure questa Corte ha in precedenza ritenuto (sent. n. 17 del 1965), che da quel generale sfavore di cui appaiono circondate, nel testo costituzionale, le giurisdizioni speciali, sono esenti quelle del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari, che la stessa VI disp. trans. esplicitamente sottrae al predetto obbligo di revisione, considerandole a parte tra le giurisdizioni speciali”.

## 2.2 La nozione di controllo

Gli ordinamenti degli Stati democratici prevedono dei sistemi di controllo sulle risorse pubbliche affinché le stesse siano gestite con la massima correttezza.

Come osservato in dottrina, “nella nozione classica di controllo rientrano tutte le operazioni di riesame e revisione di un’attività altrui, dirette a verificare, a seconda dei casi, la conformità degli atti alla legge, la regolarità dell’azione amministrativa e la sua rispondenza ai parametri dell’efficienza, dell’efficacia ed economicità, la gestione corretta dei fondi pubblici. Tutte operazioni da svolgersi garantendo l’informazione dei poteri pubblici e della popolazione sugli esiti delle verifiche effettuate”<sup>109</sup>.

In merito alle funzioni di controllo, l’art. 100 Cost. intesta alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, nonché la partecipazione nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato

---

<sup>109</sup> G.M. Mezzapesa, *La rilevanza dei controlli nell’ordinamento contabile*, in (a cura di), A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, Milano, 2019, pag. 533.

contribuisce in via ordinaria. La Corte, inoltre, riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

Il legislatore, partendo dall'evocata generica disposizione costituzionale, ha potuto introdurre nel tempo nuove tipologie di controllo in ragione del cambiamento del sistema costituzionale (c.d. decentramento derivante dalla riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione) e della nuova *governance* europea, che impone agli Stati membri l'osservanza di stringenti vincoli di bilancio.

La Corte costituzionale ha avallato le diverse previsioni legislative che nel tempo hanno ampliato le competenze della Corte dei conti. Con la celebre sentenza 12 gennaio 1995, n. 29, la Consulta ha riconosciuto la legittimità costituzionale dell'estensione del controllo della magistratura contabile, quale garante della corretta gestione delle risorse pubbliche. Viene in particolare riconosciuta la *vis expansiva* delle funzioni di controllo della Corte dei conti, il cui ambito oggettivo e soggettivo si estende oltre la dimensione statale, adattandosi dinamicamente al nuovo perimetro della contabilità pubblica. Viene affermato il ruolo della Corte dei conti quale organo posto al servizio dello Stato-comunità e non soltanto dello Stato-governo, ossia come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale e locale. E ciò di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni ma va vista come una funzione volta a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Sin dalla sent. 27 gennaio 1995, n. 29. La *vis expansiva* è riconosciuta anche nelle più recenti pronunce: Corte cost., n. 267/2006; n. 179/2007; n. 37/2011 e n. 198/2012. Sullo "Stato-apparato", detto anche "Stato-persona", quale insieme dei governanti, ossia di organi ed enti cui è attribuito il potere di approvare ed applicare le norme attraverso cui lo Stato esprime la propria supremazia e persegue le proprie finalità, cfr. T. Martines, *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002; I. Nicotra (a cura di) *Diritto pubblico e Costituzionale*, Giappichelli, Torino 2013. Il riferimento allo "Stato-persona" è legato alla personalità giuridica da parte statale nonché alla subordinazione, al pari degli altri soggetti pubblici

Alle due tradizionali tipologie di controlli – il controllo preventivo di legittimità e il controllo sulla gestione – sono andate a stratificarsi ulteriori competenze che hanno “precluso alla Corte dei conti di assumere una collocazione univoca nel circuito istituzionale, dibattendosi fra l’essere un organo ausiliario degli esecutivi ovvero un’articolazione deputata a riferire alle assemblee elettive”<sup>111</sup>.

Ulteriori ambiguità sono sorte a seguito della legge n. 20 del 1994, che ha evidenziato la natura “collaborativa” del controllo della Corte dei conti sulle amministrazioni regionali e locali, in quanto “posto al servizio di esigenze pubbliche e costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”<sup>112</sup>.

Come osservato in dottrina, il controllo collaborativo presenta notevoli criticità. Se da un lato la legge n. 20 del 1994 ha avuto il pregio di avere conferito alla Corte una *posizione centrale* nel sistema dei controlli e nell’intera organizzazione amministrativa<sup>113</sup>, dall’altro ha il forte limite di non essere stata particolarmente incisiva in quanto il controllo si risolve soltanto in un referto agli organi delle assemblee elettive.

Attenta dottrina qualifica il controllo collaborativo come fonte di *equivoci interminabili*, avendo evocato l’idea di un controllo in cui gli enti locali si sottoporrebbero in maniera del tutto volontaria e che non avrebbe altre finalità se non quella di aiutare l’ente a migliorare le proprie *performance* amministrative ovvero “un’espressione con finalità *rassicuranti*”<sup>114</sup>.

---

e privati, al diritto stesso. Il riferimento allo “Stato-comunità” comprende la c.d. “società civile”, ossia l’insieme dei governati, cittadini e non cittadini, sottoposti all’autorità dello “Stato-apparato” e descrive quel processo di continua integrazione della sfera dell’autorità con quella della libertà.

<sup>111</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè. Milano, 2013, pag. 1034.

<sup>112</sup> Corte cost., 25 gennaio 1995, n. 29.

<sup>113</sup> A. Carosi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in Atti del 52° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 21-23 settembre 2006.

<sup>114</sup> A.L. Tarasco, *Gli effetti dei controlli amministrativi*, Lavis, 2012, pag. 172.

Il controllo con finalità collaborative, dunque, seguirebbe l'evoluzione dell'agire amministrativo che, negli anni Novanta, segna il passaggio da un'amministrazione d'ordine – caratterizzata da controlli sugli atti – ad un'amministrazione di servizio – caratterizzata da controlli sulla attività, ove i parametri dell'agire amministrativo divengono il buon andamento (efficienza, economicità ed efficacia) non dell'atto singolo ma dell'attività amministrativa nel suo complesso<sup>115</sup>.

Il controllo collaborativo, inteso come controllo non invasivo, esclude in radice una funzione sanzionatoria o paralizzante dell'attività amministrativa, lasciando agli organi politici la valutazione sull'opportunità di intervenire sul funzionamento degli apparati amministrativi. Il controllo collaborativo ha dunque un carattere rassicurante perché gli apparati sottoposti al controllo non subiscono elementi impeditivi alle proprie condotte ovvero il rischio di attività istruttorie destinate ad alimentare le azioni della procura contabile. La dottrina ricostruisce il controllo collaborativo come un "tentativo, ancorché in parte non consapevole, di avvicinare talora molto la Corte dei conti all'amministrazione, quasi una sorta di collaboratore interno, in quanto tale ritenuto *meno irritante*"<sup>116</sup>.

La stagione dei controlli collaborativi ha avuto ulteriore rafforzamento con la legge n. 131/2023 (c.d. legge La Loggia) di attuazione del nuovo assetto dei poteri locali e regionali derivanti dalla riforma del Titolo V, della Parte seconda della Costituzione (legge cost. n. 3/2001). L'art. 7, comma 7, primo periodo, affida alla struttura centrale della Corte dei conti il compito di riferire al Parlamento sul rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni in relazione al Patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Attraverso le sezioni regionali, invece, la Corte dei conti ha assunto il compito di interloquire, ai sensi dell'art. 7, comma 7, secondo periodo, della legge n. 131/2003, con gli organi assembleari degli enti.

---

<sup>115</sup> G. Colombini, *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2015.

<sup>116</sup> F. Fracchia, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Il diritto dell'economia*, volume 27, n. 85 (3-2014), Stem Mucchi Editore, pag. 403.

L'inidoneità controlli meramente collaborativi e la necessità di assicurare i sempre più stringenti vincoli di bilancio hanno determinato l'avvio di una nuova stagione dei controlli. Tale evoluzione, che segna il passaggio da controlli *friendly* a controlli penetranti e incisivi, prende atto dell'incapacità degli organi assembleari di vertice di intervenire tempestivamente sul funzionamento dell'esecutivo.

Al riguardo, la dottrina ha evidenziato come il Parlamento in Italia non abbia mai messo in discussione il rapporto di fiducia con l'esecutivo in virtù di censure mosse dalla Corte dei conti all'azione amministrativa<sup>117</sup> e che nel nostro ordinamento giuridico appare inconcepibile quanto normalmente avviene in Gran Bretagna; il mancato o inadeguato riscontro del ministro ai rilievi mossi dall'organo di controllo - sulla base dei *report* inviati al Parlamento dal *National Audit Office* (istituto analogo alla Corte dei conti) - può condurre alla violazione del codice di comportamento e perfino alle dimissioni dello stesso ministro<sup>118</sup>.

La nuova stagione dei controlli penetranti ed incisivi si avvia con i controlli previsti sugli enti locali dall'art. 1, commi 166-169, della legge n. 266 del 2005. La Corte costituzionale ne ha riconosciuto la legittimità in quanto "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata"<sup>119</sup>.

Segue il d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, che ha inserito l'attività istruttoria e le pronunce della Corte dei conti all'interno delle procedure di dissesto degli enti locali.

---

<sup>117</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, op. cit., pag. 1039.

<sup>118</sup> G. D'Auria, *I nuovi controlli della Corte dei conti (dalla legge Brunetta al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2009, 3-4, pag. 469.

<sup>119</sup> Corte cost., n. 29 del 1995, *cit.*

Infine, l'art. 1, comma 7, legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel Tuel l'art. 148-*bis*, con cui, ove la Corte dei conti adotti pronunce di accertamento di squilibri economico-finanziari ed accerti la mancata adozione o inadeguatezza dei provvedimenti correttivi, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

La cogenza del controllo risulta particolarmente evidente dall'introduzione nel Tuel, ad opera della legge n. 23 del 2012, dell'art. 243-*quater*, secondo cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si pronunciano sul piano di riequilibrio finanziario presentato dagli enti locali. Avverso tale pronuncia è ammessa l'impugnazione entro 30 giorni innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione. Tale previsione legislativa riconosce pacificamente il carattere lesivo della pronuncia adottata dalla Sezione regionale, la cui funzione è priva di qualsiasi connotazione ausiliaria o collaborativa.

L'attività di controllo incide sia sull'azione amministrativa - attraverso la preclusione dei programmi di spesa privi di copertura finanziaria - sia sull'assetto istituzionale - procedura di predissesto ed esercizio di poteri sostitutivi - costituendo il presupposto per le successive azioni di responsabilità e per l'erogazione delle sanzioni di *status* (incandidabilità).

Le plurime forme di controllo che il legislatore ha introdotto, oltre a trovare legittimazione nell'art. 103, secondo comma, Cost., trovano altresì fondamento nell'art. 97 Cost. (principio di buon andamento), nell'art. 81 Cost. (principio dell'equilibrio di bilancio) e nell'art. 119 Cost. (coordinamento della finanza pubblica). L'incremento delle competenze sul corretto impiego delle risorse pubbliche e sul rispetto degli equilibri di bilancio risponde all'esigenza di rendere più effettivi i controlli sulla gestione delle pubbliche amministrazioni e di rispondere alle sollecitazioni provenienti dall'Unione europea.

L'introduzione di penetranti forme di controllo ha trovato fondamento nell'introduzione, ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, del principio

dell'equilibrio di bilancio, che va letto non più in senso statico ma dinamico. La Corte costituzionale ha affermato che “il principio dell'equilibrio tendenziale del bilancio, già individuato (...) come *precetto dinamico* della gestione finanziaria, consiste nella continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche. Detto principio impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio”<sup>120</sup>. La Corte costituzionale, dunque, collega le modifiche costituzionali alle nuove penetranti funzioni di controllo della Corte dei conti, valorizzando il suo ruolo a tutela dello Stato-comunità. La Corte dei conti è collocata a presidio di valori e diritti incompressibili sia nei rapporti tra i vari livelli di governo - Stato, Regioni ed enti locali – sia tra le generazioni (solidarietà intergenerazionale)<sup>121</sup>.

### 2.3 Il controllo preventivo di legittimità sugli atti

Come osservato nel Capitolo I, il controllo preventivo di legittimità sugli atti costituisce il più tradizionale tra le tipologie di controllo intestate alla Corte dei conti. Trattasi di un controllo esercitato dalla Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato e dalle Sezioni regionali sugli atti delle amministrazioni periferiche dello Stato.

Tale tipologia di controllo trova disciplina nell'art. 24 del r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 e nell'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340.

---

<sup>120</sup> Corte cost., 25 ottobre 2013, n. 250, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>121</sup> L. Carlassare, *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2015; M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016.



Scopo del controllo di legittimità, che è circoscritto alle ipotesi tassativamente indicate nella legge n. 20 del 1994, è quello di verificare la conformità alla legge dei provvedimenti assoggettati, ossia che gli stessi siano riconducibili al paradigma legale astrattamente previsto dal legislatore.

Rientra nella discrezionalità del legislatore espandere o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità a determinate tipologie di atti, tenendo conto delle finalità e del rilievo finanziario che gli stessi possono assumere in un determinato contesto storico<sup>122</sup>.

In senso restrittivo, il d.lgs. 25 novembre 2016, n. 218, ha eliminato il controllo preventivo di legittimità sui contratti di collaborazione stipulati dagli enti pubblici di ricerca ai sensi dell'art. 7, comma 6, del d.lgs. n. 165 del 2001, cui ha fatto da contraltare il rafforzamento dei controlli successivi<sup>123</sup>.

Similmente, l'art. 303 della legge n. 232 del 2016 ha sottratto al controllo di legittimità le collaborazioni di cui all'art. 7, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 stipulati dalle università statali. Anche in tal caso, la *ratio* della norma è quella di favorire lo sviluppo delle attività di ricerca nelle università statali e valorizzare le attività di supporto alle stesse.

Costituisce, invece, un ampliamento del perimetro la previsione di cui all'art. 162, comma 5, del d.lgs. n. 50 del 2016, che ha esteso l'ambito di operatività del controllo preventivo di legittimità anche ai c.d. "contratti secretati", in precedenza sottoposti al solo controllo di regolarità, correttezza ed efficienza della gestione.

Come osservato in dottrina, il controllo preventivo mira a far sì che "la legge, come espressione della volontà generale, non possa che essere la migliore possibile

---

<sup>122</sup> G.M. Mezzapesa, *Le funzioni di controllo*, in (a cura di), A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smioldo, *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, Milano, 2019, pag. 542.

<sup>123</sup> Con il parere reso con deliberazione n. 6/2016/Cons., le Sezioni riunite della Corte dei conti, in sede consultiva, hanno affermato che "costituisce certa espressione della discrezionalità del legislatore restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte, che nella specie troverebbe *ratio* nell'esigenza richiamata nel criterio direttivo della legge delega mediante la definizione di regole improntate a principi di responsabilità ed autonomia discrezionale, anche attraverso la riduzione dei controlli preventivi ed il rafforzamento di quelli successivi".

[con la conseguenza che] quando una disciplina sia stata dettata dalla legge, l'amministrazione che ha il compito dell'esecuzione, non ne potrebbe fallire gli obiettivi"<sup>124</sup>.

Il controllo preventivo di legittimità ha conosciuto una forte compressione all'inizio degli anni Novanta, quando si è ritenuto che lo stesso minasse la speditezza e l'efficacia dell'azione amministrativa. Parte della dottrina ha osservato come il controllo preventivo di legittimità non fosse in grado di rispondere alla crescente complessità dell'azione amministrativa, non offrendo "alcun apprezzamento dell'impatto che, sulla realtà economico-sociale, va a produrre l'atto sottoposto a controllo"<sup>125</sup>.

Se negli anni Novanta, dunque, si è assistito alla riduzione degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità<sup>126</sup>, nel convincimento che la riduzione dei controlli esterni valorizzasse la responsabilità dei dirigenti pubblici, in tempi recenti il legislatore ha inteso apprezzare tale tipologia di controllo.

Il controllo preventivo di legittimità si innesta nell'ambito della fase integrativa dell'efficacia dell'atto. Il provvedimento è perfetto ma non produce effetti giuridici fino a quando non sia acquisito il visto da parte della sezione competente della Corte dei conti.

Al fine di superare le critiche mosse al controllo preventivo, ritenuto responsabile di rallentare la rapidità e l'efficienza dell'azione amministrativa, l'art. 27, comma 1, della legge n. 340 del 2000 ha introdotto il meccanismo del silenzio assenso. Gli atti, pertanto, diventano efficaci trascorsi sessanta giorni dalla loro ricezione, senza che sia intervenuta una pronuncia della Sezione di controllo, salvo che la Corte, nel

---

<sup>124</sup> G. Guarino, *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1994 pag. 259.

<sup>125</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, op. cit., pag. 1039. Sull'inadeguatezza del controllo preventivo di legittimità: G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, II, pag. 1397; S. Cassese, *Le basi costituzionali*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 2003, pag. 220.

<sup>126</sup> Il controllo di legittimità esercitato dai Comitati Regionali di Controllo (Co.Re.Co.) ha subito una significativa riduzione con l'art. 17, comma 33, della legge n. 127 del 1997, poi trasfuso nell'art. 127 del d.lgs. n. 267 del 2000. Il controllo del Co.Re.Co è stato definitivamente soppresso a seguito dell'abrogazione dell'art. 130 Cost, avvenuto con legge costituzionale n. 3/2001.

predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione.

La pronuncia della Corte dei conti non impedisce necessariamente all'atto di produrre i suoi effetti. L'art. 25 del r.d. n. 1214 del 1934 dispone che il ministro, quando lo ritenga necessario, rimetta la questione al Consiglio dei ministri. Se quest'ultimo ritiene che l'atto debba comunque avere corso, la Corte è chiamata a deliberare a Sezioni riunite e, qualora non riconosca cessata la causa del rifiuto, ne ordina la registrazione e vi appone il visto con riserva<sup>127</sup>.

Si evidenzia dunque come la pronuncia di illegittimità della Corte dei conti che può essere superata dal Governo – con successiva comunicazione al Parlamento – valorizzi la tesi secondo la quale “la Corte può solo consigliare, non decidere; ciò che finirebbe con il fare se si ammettesse un potere impeditivo sugli atti del governo attraverso la negazione del visto”<sup>128</sup>.

Vi sono, tuttavia, tassative fattispecie elencate nell'art. 25, comma 3, del r.d. n. 1214 del 1934 per le quali non si può procedere alla registrazione con riserva, con conseguente annullamento del provvedimento. Trattasi dei casi dove la correttezza nell'impiego delle risorse pubbliche prevale sulle valutazioni politiche<sup>129</sup>.

---

<sup>127</sup> Con riferimento alla registrazione con riserva, si richiama il caso relativo alle concessioni autostradali. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, con deliberazione n. 20/E/1998, affermarono che non era conforme a legge la proroga delle concessioni autostradali accordata fino al 31 dicembre 2038 alla società Autostrade. Il Governo *pro tempore*, ritenendo che l'ottemperanza alla deliberazione della Corte dei conti avrebbe determinato un limite al processo di privatizzazione, la cui certezza e rapidità dei tempi di attuazione rappresentavano uno dei momenti qualificanti della sua politica economica, attivò la procedura per la registrazione con riserva della proroga. Per approfondimenti: Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, deliberazione 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, relatore Pres. A. Mezzera.

<sup>128</sup> A.L. Tarasco, *Corte dei conti ed effetti amministrativi*, Luiss, *Collana di studi dell'amministrazione pubblica*, Cedam, Padova, 2012, pag. 211.

<sup>129</sup> Art. 25, comma 3, r.d. n. 1214/1934: “Il rifiuto di registrazione è assoluto ed annulla il provvedimento quando trattasi: a) di impegno od ordine di pagamento riferentesi a spesa che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo del bilancio od, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto del ministero che lo

Infine, il controllo di legittimità sugli atti, alla stregua del sindacato del giudice amministrativo, può rilevare qualunque patologia del provvedimento (violazione di legge, eccesso di potere, incompetenza), non sussistendo alcuna delimitazione al riguardo.

### 2.3.1 La possibile proposizione di questione di legittimità costituzionale

Si è a lungo dibattuto, in dottrina e in giurisprudenza, della possibilità di proporre questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1, legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 3, l. n. 53 del 1987, nell'ambito del controllo preventivo di legittimità<sup>130</sup>.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 1976, ha riconosciuto la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in sede di controllo preventivo di legittimità<sup>131</sup>. Alla Corte dei conti viene riconosciuta la legittimazione di giudice *a quo*. E ciò in quanto la Corte dei conti “è infatti l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”, operando alla stregua di qualsiasi altro giudice – ordinario o speciale – “allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giustificare le leggi”.

Come osservato in dottrina, detta apertura è stata anche giustificata con l'esigenza di ammettere il sindacato della Corte costituzionale su leggi che “più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte, tenendo altresì presente

---

ha emesso; b) di decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici; c) di ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi”.

<sup>130</sup> Tra la dottrina contraria alla possibilità di proporre questione di legittimità costituzionale da parte della Corte dei conti, si veda V. Onida, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice 'a quo' nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. cost.*, 1967, pag. 782; G. Anelli, *Legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti e in sede di parificazione di bilancio*, in *Foro amministrativo*, 1964, II, 63. Anche la Corte dei conti, Sezione di controllo, delib. 3 maggio 1962, n. 257, aveva escluso tale possibilità.

<sup>131</sup> G. Rivosecchi, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. Caruso – M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020, pag. 334.

l'irrazionalità di un sistema che imponga alla Corte dei conti di apporre [il visto] anche ove [il provvedimento sottoposto a controllo] fosse adottato sulla base e nel rispetto di norme di dubbia costituzionalità”<sup>132</sup>.

Successivamente, tale potere è stato limitato dal legislatore.

In primo luogo, l'art. 16 della l. n. 400 del 1988 ha sottratto i decreti-legge e i decreti legislativi dall'elenco degli atti soggetti al controllo preventivo di legittimità allo scopo di accelerare l'adozione dei decreti e sottrarre gli atti avente forza di legge al controllo magistraturale <sup>133</sup>.

Inoltre, l'art. 27, comma 4, l. n. 340 del 2000 in tema di semplificazione dei procedimenti amministrativi, prevedendo la sospensione del procedimento del controllo nel caso in cui la sezione abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 81 Cost. delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ha riconosciuto la possibilità che la Corte dei conti possa proporre questione di legittimità costituzionale solo ed esclusivamente per i profili attinenti alla copertura finanziaria e alla copertura di spesa e non per violazione di qualunque principio costituzionale.

## 2.4 Il controllo successivo di legittimità

Il controllo successivo di legittimità, introdotto dall'art. 10, comma 1, d.lgs. n. 123 del 2011, ha esteso – sia pur in via indiretta -la tipologia di atti soggetti alla

---

<sup>132</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2022, pag. 1523.

<sup>133</sup> La Corte dei conti ha contestato tale limitazione e proposto conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato. La Corte costituzionale, con sent. 14 luglio 1989, n. 406, ha riconosciuto come il Governo possa “adottare i decreti delegati e i decreti-legge, ai sensi, rispettivamente, degli artt. 76 e 77 Cost., senza successivamente sottoporli a visto e registrazione della Corte dei conti”. Come osservato dalla Corte costituzionale, sugli atti normativi aventi valore di legge non si ravvisa l'obbligo del controllo di cui all'art. 100 Cost., sussistendo peraltro ulteriori forme di controllo intestate al Parlamento e al Presidente della Repubblica in sede di emanazione.

cognizione della Corte dei conti oltre l'elenco contenuto all'art. 3 della l. n. 20 del 1994.

La Corte dei conti, difatti, interviene per dirimere eventuali contrapposizioni insorte tra le amministrazioni statali e le Ragionerie territoriali dello Stato. Trattasi di atti che, in ragione della loro natura, sfuggono al controllo preventivo di legittimità e di cui la Corte è investita successivamente all'esito dello specifico procedimento dettato dal succitato art. 10.

Nel caso in cui il dirigente intenda sotto la sua responsabilità dare corso ad un provvedimento sul quale la Ragioneria territoriale abbia formulato osservazioni (e sul quale pertanto non ha rilasciato esito contabile positivo) l'ufficio di controllo ne prende atto e trasmette il provvedimento, unitamente alle osservazioni, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti.

Trattasi dunque di un sindacato successivo che investe la Corte dei conti laddove sia presente un contrasto interpretativo tra amministrazione attiva e la Ragioneria.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno riconosciuto la competenza in favore della Sezione centrale del controllo di legittimità o delle Sezioni regionali di controllo (in base al principio della competenza territoriale).

L'intervento della Corte dei conti rimuove la "situazione di incertezza venutasi a creare in ragione della divergenza non sanata tra la posizione dell'amministrazione attiva e quella assunta dalla RTS, verificando la legittimità dell'operato del dirigente dell'amministrazione e di sciogliere il nodo della responsabilità che il medesimo ha assunto per portare ad esecuzione il provvedimento, pur in presenza dei rilievi dell'organo tutorio"<sup>134</sup>.

Il procedimento di controllo riprende i canoni del controllo preventivo di legittimità. Come osservato dalla dottrina, trattasi di "un controllo (...) non limitato alle circostanziate criticità emerse nell'esercizio del controllo di regolarità

---

<sup>134</sup> Corte dei conti, Sez. reg. controllo Sardegna, 14 ottobre 2020, n. 86, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

amministrativo-contabile ma (come pacifico per il controllo preventivo) esteso a profili non solo e non semplicemente diversi da quelli rimasti controversi fra l'ufficio di controllo (RTS), da un lato, e il dirigente responsabile che abbia assunto in forma espressa la determinazione confermativa dell'atto (nonostante le osservazioni impeditive della ragioneria), dall'altro lato, ma financo, in ipotesi, poziori e assorbenti rispetto a quelli inizialmente in contestazione. E come tali di per sé sufficienti a fondare e a far constare quella illegittimità<sup>135</sup>.

La pronuncia della competente sezione della Corte dei conti interviene su un atto che dispiega (o ha già dispiegato) i propri effetti. L'accertamento della non conformità a legge del provvedimento impone l'esercizio del potere di autotutela da parte dell'amministrazione<sup>136</sup>.

Considerato che il controllo successivo, al pari del controllo preventivo, ha ad oggetto esclusivamente la legittimità dell'atto, la dottrina riconosce anche in tale tipologia di controlli la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale in via incidentale<sup>137</sup>.

## 2.5 Il giudizio di parifica del rendiconto statale e regionale

Come evidenziato nel primo capitolo, il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato costituisce la funzione più antica intestata alla Corte dei conti. L'istituto della parifica, inizialmente contenuto nella l. n. 800 del 1862, istitutiva della

---

<sup>135</sup> M. Atelli, *I controlli successivi di legittimità su atti della Corte dei conti: effettività e portata*, in *Rivista Corte dei conti*, 2019, fasc. 5, 27.

<sup>136</sup> Parte della dottrina condivide la necessità che l'amministrazione adotti misure consequenziali alla pronuncia della Corte dei conti, agendo pertanto in autotutela (F.S. Marini, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *Federalismi*, 2019. Per altra dottrina, al contrario, il definitivo accertamento della non conformità a legge del provvedimento è condizione necessaria, ma non sufficiente, per l'eventuale esercizio del potere di autotutela (M. Nispi Landi, *Controllo preventivo e successivo su atti: analogie e differenze*, in *Foro amm. CdS*, 2003, pag. 1712).

<sup>137</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo*, op. cit. Trattasi di elaborazione giurisprudenziale in quanto non si rinvengono precedenti al riguardo.

Corte dei conti, è poi confluito nel T.U. n. 1214 del 1934. Con l'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012, il giudizio di parifica è stato esteso anche al rendiconto delle regioni.

L'istituto della parifica, dal punto di vista contabile, costituisce quel momento nel quale si raffronta il momento previsionale – espressione della volontà dell'organo di indirizzo politico-amministrativo – con i dati a consuntivo, ossia al termine dell'esercizio finanziario. Ciò in quanto l'organo politico deve rendere conto, alla fine dell'esercizio, delle modalità di gestione delle risorse pubbliche.

Parificare il bilancio significa verificare che lo stesso sia stato redatto nel rispetto dei principi contabili e che al termine dell'esercizio non ci siano stati scostamenti degli equilibri stabiliti a monte nel bilancio preventivo.

La parifica, dunque, è un efficace strumento di *accountability* democratica, che esige la pubblicità dei controlli e la fruibilità degli esiti da parte della collettività e che può intercettare al termine del ciclo di bilancio, eventuali irregolarità nell'impiego delle risorse pubbliche. Il giudizio di parifica, difatti, è rivolto anche ai cittadini, che sono messi in grado di conoscere quale utilizzo sia stato dato alle risorse raccolte sul territorio e se tale utilizzo, oltre che corretto e conforme a legge, sia stato anche proficuo e produttivo<sup>138</sup>.

Il giudizio di parificazione, come disposto dall'art. 40 del T.U. n. 1214 del 1934, si svolge “con le formalità *della sua giurisdizione contenziosa*”. Trattasi dunque di una funzione *ibrida*, che si colloca tra controllo e giurisdizione, presentando da un lato i caratteri della definitività e irretrattabilità propri di un atto decisorio giurisdizionale, dall'altro le caratteristiche di un atto di controllo espletantesi in un giudizio valutativo (accertamento) e in una misura (parifica/non parifica)<sup>139</sup>.

---

<sup>138</sup> Introduzione del Presidente della Sezione regionale di controllo Toscana, M.A. Rucireta, all'udienza di parifica del 20 luglio 2023.

<sup>139</sup> P. Santoro, *Le due anime*, cit. P. Grasso, *Il ruolo della Procura nel giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni*, in V. Tenore A. Napoli (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2019, Napoli, pag. 260.



L'ibridazione vede dunque lo svolgimento di un procedimento di controllo, all'esito del quale si forma un giudicato, all'interno di un procedimento legislativo.

Come accennato, il d.l. n. 174 del 2012 ha esteso il giudizio di parifica alle amministrazioni regionali. L'art. 1, comma 3, dispone che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dell'art. 119, sesto comma, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Il sistema, così delineato, prevede due diversi procedimenti per il giudizio di parifica statale e regionale. Il giudizio di parifica del rendiconto generale dello Stato è soggetto alla cognizione delle Sezioni Riunite in sede di controllo, attraverso una procedura non impugnabile, che è "definitiva e insindacabile"<sup>140</sup>, e che è trasmessa al Parlamento. Il giudizio di parifica del rendiconto delle regioni è invece affidato alle Sezioni regionali di controllo, con la possibilità per la regione di impugnare la delibera innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione (art. 11, comma 6, lett. e), c.g.c.).

In quest'ultimo caso, si registra un'efficacia differita in quanto l'accertamento disposto dalla Sezione regionale "fa stato" nei confronti delle parti solo dopo il decorso dei termini per l'instaurazione del giudizio innanzi alle Sezioni Riunite in speciale composizione<sup>141</sup>.

In merito al giudizio di parificazione dei rendiconti consiliari, la Corte costituzionale ha riconosciuto come tale tipologia di controllo economico-finanziario si collochi nell'alveo dei controlli di legittimità-regolarità<sup>142</sup>. Il giudizio di parifica, pertanto, assume un nuovo ruolo anche alla luce dell'art. 20 della legge rinforzata n. 243/2012, che affida alla Corte dei conti il compito di effettuare un controllo

---

<sup>140</sup> Corte cost., 19 dicembre 1966, n. 121.

<sup>141</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo*, op. cit., pag. 1561.

<sup>142</sup> Corte costituzionale, sentt. n. 181/2015, n. 89/2017 e n. 189/2020.

successivo sulla gestione dei bilanci degli enti territoriali. Alla luce del quadro ordinamentale, il giudizio di parifica costituisce lo strumento attraverso il quale verificare la correttezza delle decisioni assunte in sede di bilancio di previsione e di assestamento al bilancio, nel rispetto delle regole di contabilità<sup>143</sup>.

Come osservato in dottrina, le eventuali osservazioni mosse dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parifica, lungi dall'essere considerate quale mere sollecitazioni rivolte al governo regionale, possono compulsare il Governo all'attivazione dei poteri sostitutivi di cui all'art 8, l. n. 131/2003<sup>144</sup>.

Sebbene i giudizi di parifica statale e regionale siano caratterizzati dal medesimo procedimento, diversi sono i parametri normativi di riferimento. Per quanto riguarda la parifica del rendiconto generale dello Stato, il parametro coincide con l'obiettivo di medio termine (che sarà approfondito nel terzo capitolo) e con il principio di sostenibilità del debito. In questa sede, giova evidenziare come l'obiettivo di medio termine rappresenti un *limite elastico e non rigido* (in quanto tiene conto delle fasi favorevoli e avverse del ciclo economico). L'art. 81 Cost., difatti, prevede una politica finanziaria anticiclica che favorisce l'indebitamento nelle fasi avverse del ciclo economico per favorire gli investimenti, finalizzata ad assicurare il rispetto dell'equilibrio tendenziale di bilancio<sup>145</sup>.

Al contrario, il parametro costituzionale di riferimento per la parifica del rendiconto regionale è più stringente in quanto l'art. 119, comma 6, Cost. ammette l'indebitamento esclusivamente per la spesa di investimento, con la conseguenza che gli enti sub-statali sono tenuti a rientrare da eventuali disavanzi, calcolati attraverso il saldo del risultato di amministrazione che obbliga gli enti stessi a recuperare dalle risorse proprie le coperture mancanti nel ciclo di gestione<sup>146</sup>

---

<sup>143</sup> G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *federalismi*, n. 27/2021.

<sup>144</sup> G. Rivosecchi, *I controlli di legittimità e regolarità dei conti*, in *Atti del seminario della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Venezia, 11 e 12 novembre 2019.

<sup>145</sup> G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, op.cit., pag. 49.

<sup>146</sup> *Ibidem*, pag. 49.

### 2.5.1 La doppia anima del giudizio di parifica

La difficoltà nell'inquadrare la natura giuridica del giudizio di parificazione risiede nella c.d. "doppia anima" del giudizio stesso. Sia nella parifica statale sia nella parifica regionale si rinvencono, difatti, la "decisione di parifica" e la "relazione allegata"<sup>147</sup>. Entrambi gli atti, sia pur collegati, mantengono la loro autonomia e costituiscono la "doppia anima" del giudizio di parifica<sup>148</sup>.

Da un lato, la decisione di parifica accerta la veridicità e la regolarità della gestione, raffrontando i risultati della gestione con i parametri normativi. L'accertamento avviene, come si è già osservato, con le formalità della giurisdizione contenziosa con effetto vincolante nei confronti dello Stato e delle regioni.

Al contrario, nella relazione allegata vengono formulate osservazioni relative alla regolarità della gestione. La Corte dei conti, all'esito del controllo sull'attività amministrativa, avanza proposte e suggerimenti sulle misure correttive indirizzate ad assicurare gli equilibri di bilancio e a migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa.

La relazione allegata ha dunque la natura di "referto" e riconducibile tra le funzioni di controllo di tipo collaborativo, essendo finalizzata a stimolare processi di auto-correzione da parte dell'amministrazione statale o regionale<sup>149</sup>.

Seppur ontologicamente distinte, la decisione e la relazione sono collegate dal comune fine di rendere un'informazione completa in merito allo stato di legalità del ciclo di bilancio (decisione) e all'andamento della gestione dell'esercizio (relazione).

---

<sup>147</sup> G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 2/2022, pag. 52.

<sup>148</sup> M. Bergo – M. Cecchetti, *La parifica dei rendiconti regionali, quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in *Bilancio, Comunità Persona*, n. 1/2022, pag. 100

<sup>149</sup> C. Chiappinelli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2016.

Come chiarito dalla giurisprudenza della Corte dei conti “tale nesso di collegamento lascia impregiudicata la loro diversa essenza e funzione”<sup>150</sup>.

Emerge, nel complesso, la funzione ausiliaria della Corte dei conti non solo nei confronti del Governo e del Parlamento ma anche nei confronti delle assemblee legislative regionali. Il giudizio di parifica dei rendiconti regionali, al pari del controllo statale, consente all’assemblea legislativa (Consiglio regionale) di esercitare il controllo sulla gestione finanziaria svolta dall’organo esecutivo (Giunta regionale).

Dal dibattito dottrinario non vi è ancora unanimità di consenso sulla natura giuridica della pronuncia di parificazione, che si colloca al confine tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale.

Il giudizio di parifica, difatti, si svolge al termine di un procedimento di controllo, privo di una disciplina normativa e si innesta nell’ambito di un procedimento legislativo.

Inizialmente, la dottrina vedeva la deliberazione di parifica quale atto giurisdizionale a contenuto amministrativo<sup>151</sup> e comunque come strumento di certificazione esterna dei conti pubblici idoneo a realizzare una funzione di certezza documentale<sup>152</sup>.

Altra tesi più recente tende a qualificare la parificazione quale atto di accertamento in senso proprio, avente ad oggetto la corrispondenza tra risultanze del rendiconto e i dati scritturali, trattandosi comunque di un procedimento che produce certezze legali e avente carattere vincolante; la parificazione, infatti, costituisce un passaggio essenziale che legittima l’attività svolta nell’anno di riferimento, conferendo certezza ai risultati della gestione producendone la irrevocabilità, dal momento che il

---

<sup>150</sup> Corte dei conti, Sez. riunite giur., sent. n. 7 del 2022/DELCL, Cfr. M.A. Sandulli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*, in *Bilancio Comunità e Persona*, n. 1/2022, pag. 84.

<sup>151</sup> Sulla natura amministrativa e la funzione certificativa del giudizio di parifica, si veda G. Zaccaria, *Diritto amministrativo e contabilità pubblica*, Roma, 1963, pag. 490; A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1967, pag. 332.

<sup>152</sup> M. Sciascia, *La funzione di controllo nell’ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, 1991, pag. 211. Al riguardo, si veda S. Buscema, *Bilancio dello Stato*, in *Encic. Diritto*, Volume V, 1959, pag. 423.

rendiconto generale, una volta approvato, non può essere modificato in nessuna delle sue parti (art. 150 R.C.S.) ed in ciò consiste la sua rilevanza giuridica<sup>153</sup>.

La Corte costituzionale, in occasione di un conflitto di attribuzione, ha precisato che il giudizio di parificazione del rendiconto delle regioni a statuto speciale non si differenzia dal giudizio sul rendiconto generale dello Stato, consistendo la funzione di tale decisione nel “verificare se entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti; se le spese ordinate e pagate durante l’esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte stessa; nonché nell’accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate agli atti di impegno e alle scritture”<sup>154</sup>.

Successivamente, la Corte costituzionale ha inoltre chiarito che l’assenza di una ‘controversia’ in senso tecnico non impedisca l’attuazione del principio del contraddittorio mediante la formalizzazione, nel corso dell’istruttoria, di un confronto pieno con l’amministrazione, con la partecipazione del pubblico ministero contabile, a conferma della necessità di conciliare la sostanziale natura di controllo delle attività di verifica con l’efficacia del giudicato, che rende intangibili le risultanze del rendiconto generale sottoposte all’approvazione del Consiglio regionale<sup>155</sup>.

Anche la Sezione delle Autonomie<sup>156</sup> della Corte dei conti ha offerto utili coordinate per qualificare l’istituto del giudizio di parificazione, ricordando che la funzione primaria della resa di conto è quella di consentire il controllo politico che il

---

<sup>153</sup> P. Santoro, *Le due anime del giudizio di parificazione*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it).

<sup>154</sup> Corte costituzionale, 28 marzo 2012, n. 72.

<sup>155</sup> Corte costituzionale, 27 aprile 2017, n. 89, su *Rivista Corte dei conti*, n. 1-2/2017, pag. 521.

<sup>156</sup> La Sezione delle Autonomie è espressione delle Sezioni regionali di controllo ai fini del coordinamento della finanza pubblica. Riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale per la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al Patto di stabilità interno e ai vincoli che derivano dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche sulla base dell'attività svolta dalle Sezioni regionali. Esamina a fini di coordinamento ogni tema e questione che rivesta interesse generale o che riguardi le indagini comparative su aspetti gestionali comuni a più Sezioni regionali. La Sezione delle Autonomie è presieduta dal Presidente della Corte dei conti ed è composta da due Presidenti di Sezione che lo coadiuvano, nonché dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo e da magistrati, nel numero stabilito dal Consiglio di Presidenza.

potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle risorse pubbliche da parte del Governo. Difatti, la parificazione si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti del Parlamento ed è dunque connessa alla legge di approvazione del rendiconto stesso.

Se è vero, difatti, che il giudizio di parificazione è svolto con le ‘sole’ modalità del contenzioso, è altresì vero che detto giudizio produce effetti preclusivi nell’ordinamento, in ragione dell’immodificabilità delle risultanze del rendiconto parificato dalla Corte<sup>157</sup>.

Nell’ambito dei rapporti tra organo di controllo e autonomia regionale, le rispettive sfere di competenza sono riconosciute distinte e non confliggenti in quanto la decisione di parifica si traduce in una verifica della rispondenza ai parametri normativi dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto in termini di veridicità e attendibilità dei saldi e di sostenibilità degli equilibri rappresentati<sup>158</sup>. Il controllo collaborativo non ha lo scopo di sanzionare l’organo di governo per le deviazioni dal paradigma legale tipico previsto dal legislatore ma si prefigge di stimolare processi di autocorrezione dell’attività amministrativa<sup>159</sup>.

La Corte costituzionale, con la celebre sent. n. 39 del 2014, è stata chiamata a pronunciarsi sui nuovi controlli introdotti dal d.l. n. 174/2012, compreso il giudizio di parifica per le regioni a statuto ordinario. La Corte costituzionale ha escluso alcuna coercizione dell’attività dell’ente sottoposto a controllo in quanto detti controlli risultano idonei a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate. Non sono state dunque accolte le censure degli enti ricorrenti, che lamentavano una lesione dell’autonomia costituzionalmente riconosciuta alle regioni.

La medesima pronuncia ha invece dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 1, comma 7, d.l. n. 174/2012, nella parte in cui alla mancata trasmissione da parte della

---

<sup>157</sup> Corte dei conti, Sez. Auton., 15 maggio 2014, n. 14.

<sup>158</sup> G. Rivosecchi, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, op.cit., pag. 155.

<sup>159</sup> A. Cardone, *Quando portare la luce nelle zone d’ombra della giustizia costituzionale comprime l’autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pag. 32.

regione dei provvedimenti o nel caso di verifica negativa delle Sezioni regionali di controllo, l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria è preclusa.

Emerge, dunque, il tentativo del giudice costituzionale di mantenere inalterato il paradigma dei controlli collaborativi, "come condizione di compatibilità del relativo controllo con l'autonomia regionale"<sup>160</sup>. La previsione che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, all'esito del giudizio di controllo, potessero inibire l'efficacia delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti ha condotto alla pronuncia di incostituzionalità parziale dell'art. 7, comma 1, d.l. n. 174/2012.

La dottrina ha evidenziato come la norma oggetto della declaratoria di incostituzionalità avesse introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate legittime<sup>161</sup>. Alla luce della pronuncia della Consulta, il giudizio di parifica può avere effetti sulla potestà legislativa regionale solo nell'ipotesi in cui la legge regionale violi il parametro costituzionale. In tal caso, la Corte dei conti, quale giudice *a quo*, dovrà promuovere questione di legittimità costituzionale in sede di parifica del rendiconto.

La questione della natura e della portata della parifica ha assunto massima attualità per effetto delle vicende che hanno interessato la parifica del Rendiconto 2019

---

<sup>160</sup> C. Equizi, *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Giappichelli, op. cit., pag. 192.

<sup>161</sup> M. Bergo – M. Cecchetti, *La parifica dei rendiconti regionali, quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, op. cit., pag. 116.

della Regione siciliana, e che hanno condotto a diversi approdi all'interno della stessa Corte dei conti<sup>162</sup>.

Le Sezioni riunite in speciale composizione, con sent. n. 20 del 2021<sup>163</sup>, hanno valorizzato il profilo giurisdizionale del giudizio di parificazione. In particolare, la sentenza mette in evidenza il fatto che il giudizio di parificazione sarebbe un processo strutturato in unico grado dinanzi a due giudici diversi (da un lato la sezione territoriale di controllo, e dall'altro lato, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione), “desumendo, da ciò, l'assimilazione fra la decisione della sezione regionale di controllo sulla parifica e una vera e propria sentenza, sicché andrebbe posta l'intestazione ‘in nome del popolo italiano’ anche alla pronuncia della sezione regionale”. Rilevato il carattere giurisdizionale, la sent. n. 20 del 2021 ha sostenuto la sostanziale *assimilabilità* tra il giudizio di conto e il giudizio di parificazione, atteso il carattere “necessario e officioso” e la sua “struttura litigiosa”. L'assimilazione nasce dall'esigenza di assicurare il principio del giusto processo *ex art. 111 Cost.*, attesa l'assenza di una specifica disciplina processuale della parifica. E ciò in un'ottica di garanzia in favore delle regioni destinatarie della decisione della Corte dei conti.

Di contrario avviso, le Sezioni riunite in sede di controllo, chiamate ad esprimersi con una pronuncia di orientamento generale sulla correttezza dei principi espressi dalle Sezioni riunite in speciale composizione nella succitata sent. n. 20 del 2021.

Con delib. n. 5 del 2022<sup>164</sup>, le Sezioni riunite in sede di controllo, chiamate ad esprimersi su una questione di massima di eccezionale rilevanza, hanno enunciato il principio di diritto secondo cui la parificazione del rendiconto generale ha “natura di

---

<sup>162</sup> M.A. Sandulli, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi: inquadramento e analisi della fase istruttoria*, in *Diritto e Conti, Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2022 <https://dirittoeconti.it/articolo-rivista/il-giudizio-di-parificazione-del-rendiconto-generale-delle-regioni-note-a-margine-del-pensiero-di-aldo-carosi-inquadramento-e-analisi-della-fase-istruttoria/>. L'Autrice ricostruisce la questione assai complessa relativa al giudizio di parifica del Rendiconto 2019 della Regione siciliana.

<sup>163</sup> Corte dei conti, sent. n. 20/2021/DELC, <https://www.corteconti.it/Download?id=01998107-c934-4ac5-a2aa-4aa36f694763>.

<sup>164</sup> Corte dei conti, delib. n. 5/SSRRCO/QMIG/22, <https://www.corteconti.it/Download?id=3b4d3fe3-cde3-4ee6-840b-e768e5916dad>.



controllo” e si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti. In primo luogo, l’organo nomofilattico ha ribadito come la parifica dei rendiconti generali, come chiarito dalla giurisprudenza costituzionale, appartenga al genere dei controlli di legittimità-regolarità<sup>165</sup> e, come tale, non suscettibile di invadere la sfera di attività della regione. Le Sezioni riunite in sede di controllo escludono, infine, la possibilità di applicare al giudizio di parificazione le norme codicistiche sui giudizi di conto. Quest’ultimo, difatti, al contrario del giudizio di parifica, non è assimilabile alla funzione ausiliaria esercitata dalla Corte dei conti in sede di controllo, svolgendosi in sede giurisdizionale. Viene, dunque osservato che, pur nella comunanza di finalità “e non negandosi rilevanti punti di contatto”, non risultano consentite “improprie forme di assimilazione o commistioni” delle funzioni di controllo e di giurisdizione previste rispettivamente all’art. 100 e all’art. 103 Cost.

Il giudizio di parifica, dunque, si inquadra all’interno del *ciclo di bilancio* e deve necessariamente concludersi, nel rispetto di una stretta sequenza procedimentale, in tempo utile a fornire all’Assemblea legislativa i riscontri contabili e finanziari necessari per una consapevole approvazione del consuntivo. Pertanto, la riconduzione del giudizio di parifica all’interno del *ciclo di bilancio* costituisce una delle più evidenti ragioni che precludono l’applicazione di istituti processuali nell’ambito della funzione di controllo.

#### 2.5.2 La possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Le sentt. n. 196/2018 e n. 138/2019 e l’estensione del parametro

La Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto la possibilità di sollevare questioni di legittimità in sede di giudizio di parifica sul rendiconto.

In particolare, è andato sempre più consolidandosi quell’orientamento volto a valorizzare la natura giurisdizionale della parifica, che si svolge con le formalità della

---

<sup>165</sup> Corte cost., sent. n. 157 del 2020, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

giurisdizione contenziosa e che si conclude con una pronunzia adottata in esito a pubblica udienza<sup>166</sup>.

Come osservato dalla dottrina, la compresenza delle funzioni di controllo e giurisdizione ha rilevanti implicazioni in ordine alla possibilità per la Corte dei conti in sede di controllo di adire la Corte costituzionale, sollevando questione di legittimità costituzionale per violazioni dell'art. 81 Cost.

Le sentenze della Corte costituzionale n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019 hanno il pregio di estendere la legittimazione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sia per oggetto sia per parametro. La Consulta riconosce al giudice contabile un penetrante controllo sulle autonomie regionali. Il Magistrato contabile, in sede di parifica può sollevare questione di legittimità costituzionale di leggi regionali che comportino anche in via mediata la violazione degli equilibri di bilancio.

La prima estensione del parametro di costituzionalità è sancita dalla sent. n. 196 del 2018<sup>167</sup>. Viene riconosciuta l'indiscussa legittimazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale in sede

---

<sup>166</sup> Corte cost., sent. n. 244 del 1995: "Non è dubbio, invero, che, tuttora, il giudizio di parificazione mantenga il suo oggetto, consistente nel riscontro e nella verifica, rispetto alla legge di bilancio, delle risultanze del rendiconto generale, composto, come si evince anche dall'art. 22 della legge n. 468 del 1978, dal conto del bilancio e da quello generale del patrimonio. Ma, al tempo stesso, non può ignorarsi il rilievo che il raffronto fra dati previsionali e consuntivi viene ad avere nel nuovo contesto normativo, sicché la decisione da assumere non può non vertere anche sulla verifica, a consuntivo, del rispetto degli accennati equilibri, in relazione, tra l'altro, ai vincoli posti dalla legge finanziaria.

Di recente, in relazione alle nuove disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, emanate con legge 14 gennaio 1994, n. 20, questa Corte ha rilevato come la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione, oltre ad estendere l'ambito del controllo esercitato dalla stessa Corte dei conti, interpretandone le funzioni in senso espansivo, come organo posto al servizio dello Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-apparato, ne abbiano esaltato il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico (sentenza n. 29 del 1995)".

<sup>167</sup> La Sezione regionale di controllo per la Liguria ha ritenuto di non parificare il capitolo di spesa cui sono imputate le spese relative alla vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed ha sollevato in via incidentale la legittimità costituzionale sia dell'art. 10, della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10, istitutiva della vice-dirigenza regionale - che ha regolato una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, comma 2, lett. l), Cost. - sia dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42, che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento accessorio del personale e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza, in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale.

di giudizio di parificazione non solo in riferimento all'art. 81 Cost. ma più in generale, a tutte le norme costituzionali che, in modo diretto o indiretto involgono la materia della finanza pubblica, apprestando tutela alle risorse pubbliche e alla corretta utilizzazione.

Viene dunque riconosciuta la possibilità per la Corte dei conti di assumere come riferimento non soltanto i parametri costituzionali<sup>168</sup> posti a tutela degli equilibri economico-finanziari ma anche “i parametri attributivi di competenza legislativa esclusiva allo Stato, poiché in tali casi la regione manca per definizione della prerogativa di allocare risorse”<sup>169</sup>.

La possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale su qualunque legge regionale che sia a fondamento dei provvedimenti di spesa consente di portare “luce nelle zone d'ombra” del controllo di costituzionalità<sup>170</sup>.

La sentenza trae origine dall'ordinanza del 27 dicembre 2017, con la quale la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, ha ritenuto di non poter parificare il capitolo di spesa cui sono imputate le spese relative alla vice-dirigenza e ha sollevato in via incidentale la legittimità costituzionale sia dell'art. 10, della legge della Regione Liguria 28 aprile 2008, n. 10, istitutiva della vice-dirigenza regionale, regolando una materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex* art. 117, comma 2, lett. l), Cost., sia dell'art. 2 della legge della Regione Liguria 24 novembre 2008, n. 42, che ha disposto l'incremento del Fondo per il trattamento

---

<sup>168</sup> T. Tessaro (a cura di), *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2018, pag. 306-307.

<sup>169</sup> Corte cost., sent. n. 196 del 2018, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>170</sup> R. Bin, *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico*, (note brevissime a Corte cost. 196/2018), in *Le Regioni*, n. 1/2019, pag. 15; A. Cardone, *Quando portare la luce nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, pag. 19; E. Cavasino, *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale* in *Le Regioni*, n. 1/2019, pag. 37; C. Forte – M. Pieroni, *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 12/2019; Id., *...ancora sulla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3/2019, pag. 100; G. Rivosecchi, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv trim. dir. Pub.*, n. 3/2019.

accessorio del personale e la sua destinazione al finanziamento della retribuzione di posizione e di risultato della vice-dirigenza, in contrasto con quanto stabilito dalla contrattazione collettiva nazionale e di comparto, cui rinvia la legislazione statale.

Nella sent. n. 196 del 2018 la Corte ha evidenziato come la violazione dell'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. *ridondi* sull'art 81, comma 3, Cost., in quanto la lesione della competenza legislativa statale si riverbera sull'equilibrio della finanza pubblica.

La norma della Regione Liguria istitutiva della vice-dirigenza è incostituzionale non solo per l'invasione della competenza legislativa statale ma anche in ragione degli effetti che si determinano sul bilancio della regione<sup>171</sup>.

Con la successiva sent. n. 138 del 2019, la Corte costituzionale perviene ad analoghe conclusioni con riguardo ad una ordinanza adottata dalle Sezioni riunite della Corte dei conti per la Regione autonoma Trentino-Alto Adige, impegnate nei giudizi di parificazione dei rendiconti generali della Provincia autonoma di Bolzano e della Regione autonoma Trentino-Alto Adige per l'esercizio finanziario 2017. Le disposizioni impugnate dal giudice remittente avevano ad oggetto il trattamento economico dei dipendenti pubblici<sup>172</sup>.

Alla stregua della precedente sent. n. 196 del 2018, la Corte costituzionale ha rilevato che le norme regionali si ponevano in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. l), Cost. in quanto incidenti sulla materia *ordinamento civile*, di esclusiva competenza statale. Inoltre, la Consulta ha rilevato l'incostituzionalità delle norme regionali nella parte in cui conferivano alle indennità previste la natura di assegno personale pensionabile, invadendo la competenza esclusiva statale in materia di pensionistica *ex* art. 117, comma 2, lett. o), Cost.

---

<sup>171</sup> M. Bergo, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e 138 del 2019*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, n. 3.

<sup>172</sup> In particolare, le disposizioni impugnate prevedevano la corresponsione ai dirigenti regionali e provinciali, di emolumenti anche in assenza di formale incarico o di espletamento della relativa funzione.

La sent. n. 138 del 2019 consolida, dunque, l'estensione al giudizio di parifica della *ridondanza*, riconoscendo alla Corte dei conti la possibilità di sollevare questioni di costituzionalità per violazioni di parametri ulteriori rispetto all'art. 81 Cost., qualora la lesione degli stessi si rifletta anche sull'attività propria della sede di parifica.

L'ampliamento del parametro costituzionale che può essere fatto valere dalla Corte dei conti resta tuttavia funzionale alla tutela del principio dell'equilibrio dei conti e della sana gestione finanziaria. Sul punto, la sent. n. 138 del 2019 determina l'inammissibilità di ogni questione che non riguardi il giudizio di parificazione, ovvero di tutto ciò che non dispiega alcun effetto giuridico nei confronti delle spese sottoposte a parificazione.

La giurisprudenza costituzionale richiede, difatti, alla Corte dei conti quale giudice *a quo* di esplicitare i parametri costituzionali violati in stretta connessione funzionale con gli artt. 81, 97, primo comma e 119, sesto comma, Cost. e con gli altri parametri finanziari della Costituzione<sup>173</sup>.

Non vi è dubbio come la giurisprudenza costituzionale, che ha esteso il parametro attraverso la tecnica della *ridondanza*, si prefigga lo scopo di ridurre le *zone d'ombra*, ossia quelle questioni relative alla tutela degli interessi adespoti di difficile giustiziabilità. Al riguardo, giova ricordare che l'art. 127, secondo comma, Cost., consente al Governo di impugnare entro sessanta giorni dalla pubblicazione la legge regionale che ecceda la sua competenza. Non sempre l'azione governativa è stata ritenuta rispettosa del canone di imparzialità, nonostante il Giudice delle leggi abbia richiamato più volte lo Stato a farsi interprete del ruolo di custode della finanza pubblica allargata<sup>174</sup>.

---

<sup>173</sup> Sul punto, la Corte cost., con ord. N. 181 del 2020 ha dichiarato manifestamente inammissibili le questioni sollevate dalla Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo in quanto nell'ordinanza di rimessione mancava "l'esplicita menzione di parametri finanziari, nonché l'argomentazione della connessione funzionale tra questi e i parametri invocati, sicché in ultima analisi non è evidenziata la stretta pregiudizialità tra definizione del giudizio a quo e processo costituzionale (sentt. n. 146 e 138 del 2019, sent. n. 196 del 2018, sent. n. 213 del 2008)".

<sup>174</sup> M. Bergo, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e 138 del 2019*, op.

In questo scenario, la possibilità di sollevare questione di legittimità in sede di parifica anche per criteri che incidono solo in via mediata sugli equilibri di bilancio può essere salutata con favore<sup>175</sup>.

Tuttavia, parte della dottrina ha evidenziato come l'allargamento dei parametri ammessi rischi di creare un varco potenzialmente illimitato alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti avverso tutte le disposizioni regionali passibili di violare anche indirettamente le disposizioni sulla tutela dell'equilibrio dei bilanci. Il timore è che un uso indiscriminato dello strumento, possa trasformare la stessa Corte dei conti "in una sorta di procuratore generale presso la Corte costituzionale"<sup>176</sup>.

## 2.6 Il controllo successivo sulla gestione

L'introduzione del controllo successivo sulla gestione ad opera della l. n. 20 del 1994 si innesta in un contesto storico nel quale i modelli tipici di controllo (come il controllo preventivo di legittimità e il giudizio di parifica) entrano in crisi poiché ritenuti inadeguati ad intercettare le disfunzioni della pubblica amministrazione.

Negli anni Novanta, le amministrazioni statali non prevedevano l'istituzione di organi di controllo interni finalizzati al miglioramento della produttività. Qualunque forma di correzione posta in essere dall'amministrazione era dunque tratta, "attraverso un procedimento induttivo"<sup>177</sup>, dalle pronunce dell'autorità giurisdizionale

---

cit. Nelle sentt. n. 19 del 2015 e n. 107 del 2016 la Corte costituzionale afferma che lo Stato, nel suo compito di custode della finanza pubblica, deve tenere comportamenti imparziali e coerenti per evitare che eventuali patologie nella legislazione e nella gestione dei bilanci da parte delle autonomie territoriali possa riverberarsi in senso negativo sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.

<sup>175</sup> *Ibidem*, pag. 8.

<sup>176</sup> F.S. Marini, *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità*, op cit., pag. 13; M. Cecchetti, *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *federalismi.it*, n. 34/2020, pag. 60.

<sup>177</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo*, op. cit., pag. 1581.

amministrativa o dai rilievi formulati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità.

Il sistema dei controlli intestato alla magistratura contabile viene rimodellato dal legislatore con la l. n. 20 del 1994.

Il controllo preventivo di legittimità viene fortemente ridimensionato in quanto limitato agli atti tassativamente elencati nell'art. 3, comma 1, l. n. 20 del 1994.

Parallelamente, viene affidato alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche al fine di accertare, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

Infine, si assiste alla valorizzazione dei controlli interni, che costituiscono il primo oggetto di controllo della Corte dei conti. La Corte, difatti, collabora con l'ufficio di controllo interno per acquisire informazioni sulle modalità della gestione.

Il controllo di gestione pone dunque l'attenzione sulle misure che consentono di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, con lo specifico fine di ottimizzare – anche attraverso tempestivi interventi correttivi – il rapporto tra azioni realizzate ed obiettivi operativi assegnati, nonché tra risultati ottenuti e risorse impiegate.

Per tale ragione, l'organo preposto al controllo di gestione fornisce all'organo politico ogni utile elemento valutativo idoneo a supportare l'organo politico nella funzione di indirizzo<sup>178</sup>. Come evidenziato dalla dottrina, la finalità del sistema dei controlli, come ridisegnato dalla l. n. 20 del 1994, è quella “di facilitare la sana gestione (che coincide solo parzialmente con la regolarità) e l'unica ‘sanzione’ che da essi può

---

<sup>178</sup> Corte dei conti, sez. aut., 24 novembre 2014, n. 4, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

e deve promanare è l'effetto di un'asseverata trasparenza, che pretende correzioni di rotta e, allo stesso tempo, almeno in teoria, può orientare le scelte elettorali”<sup>179</sup>.

Il controllo sulla gestione introdotto con la l. n. 20 del 1994 è stato visto potenzialmente lesivo dell'autonomia regionale. La Corte costituzionale, con la citata sent. n. 29 del 1995, ha affermato che gli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma e 130 della Costituzione non precludono al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché, per queste ultime, “sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio agli interessi costituzionalmente tutelati”<sup>180</sup>. Riconosciuta la portata espansiva dell'art. 100 Cost., la Corte costituzionale ha ritenuto che l'estensione di ulteriori forme di controllo esterno nei confronti delle amministrazioni regionali siano legittime in quanto riconducibili ai parametri del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97 Cost.), dell'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle province e dei comuni (art. 119 Cost.).

In particolare, relativamente al controllo sulla gestione, la Corte costituzionale ha affermato che detta funzione “non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e, precisamente, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”<sup>181</sup>.

Sotto il profilo soggettivo, il controllo sulla gestione si esercita su tutte le amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

---

<sup>179</sup> F. Battini, *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 3, IPSOA, pag. 310.

<sup>180</sup> Corte cost., sent. n. 29 del 1995, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>181</sup> Corte cost., sent. n. 29 del 1995, cit.



Sotto il profilo oggettivo, il controllo riguarda l'efficienza dell'attività, a prescindere dal modello organizzativo adottato. Per tale ragione, il controllo sulla gestione necessita di una ricostruzione di un'attività "quasi mai circoscrivibile presso una sola struttura, non riconducibile ad una singola materia e priva di una precisa ed incontrovertibile regolazione di riferimento"<sup>182</sup>.

La l. n. 20 del 1994 non esplica le modalità attraverso le quali si svolge il controllo sulla gestione. Spetterà alla Corte dei conti la definizione del metodo attraverso il quale accertare i costi, i modi e i tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa. Il fatto che la Corte dei conti possa scegliere i soggetti da sottoporre a controllo e determinare i criteri di giudizio non mina l'autonomia degli enti. La Corte costituzionale, con sent. n. 355 del 1995, ha affermato che l'approvazione del programma annuale di attività "non può essere indirizzato verso la generalità delle amministrazioni, ma deve necessariamente svolgersi a campione, attraverso un esame orientato, di volta in volta, alle materie e ad i settori ed alle gestioni cruciali"<sup>183</sup>.

Viene ribadita la sostanziale natura collaborativa del controllo sulla gestione, che assume un carattere non tipizzato e flessibile, e che non lede in alcun modo l'autonomia delle amministrazioni. Tale controllo ha lo scopo di individuare inefficienze organizzative o funzionali al fine di indurre l'amministrazione a porre in essere processi di autocorrezione.

L'amministrazione che non intenda ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione dei controlli sulla gestione adotta, ai sensi dell'art. 3, comma 64, l. n. 244 del 2007, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti.

L'introduzione di una *reazione* dell'amministrazione alle criticità rilevate dalla Corte dei conti sembra avvalorare la tesi di chi vede di fatto sostanzialmente limitati

---

<sup>182</sup> A. Carosi, op. cit., pag. 37.

<sup>183</sup> Corte cost., sent. n. 355 del 2010, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

gli effetti dei controlli gestionali con esito referente a quelli di una – sia pur qualificata e neutrale – informativa-denuncia alla pubblica opinione<sup>184</sup>.

Come osservato in dottrina, tale circuito (rilievi della Corte dei conti – decreto motivato) intende valorizzare il rapporto fra l'organo di controllo e il soggetto controllato atteso che le valutazioni manifestate in sede di controllo possono certamente costituire uno strumento per un miglioramento dell'azione amministrativa, in quanto la maggioranza e l'apparato burocratico avvertano un detrimento dall'apertura di un dibattito che ponga come presupposto le risultanze dell'attività di controllo. Ove invece le attività di controllo non assumano la capacità di sollecitare il dibattito presso gli organi rappresentativi e l'opinione pubblica, l'efficacia del controllo risulta depotenziata<sup>185</sup>.

## 2.7 Il controllo concomitante

Il controllo concomitante costituisce l'ultimo approdo della profonda revisione della tipologia di controlli intestati alla Corte dei conti. L'art. 3 della l. n. 20/1994 ha in particolare esteso il perimetro del controllo sia da un punto di vista oggettivo sia soggettivo<sup>186</sup>.

Sotto il profilo oggettivo, al puntuale controllo sui singoli atti, bilanci e rendiconti, la Corte ha visto aggiungersi quello relativo alla gestione, “al fine di verificarne l'efficacia e l'efficienza su cui si è aggiunta una *sorta di metacontrollo*, esercitato sulla funzionalità dei controlli interni delle singole amministrazioni”<sup>187</sup>.

---

<sup>184</sup> C. Chiappinelli, *Raccordi fra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Rivista Corte dei conti*, 2007, 246, n. 7.

<sup>185</sup> A. Baldanza, *Le funzioni di controllo*, op. cit., pag. 1587.

<sup>186</sup> J. Spartoletti, *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 6/2022, pag. 41.

<sup>187</sup> G. D'Auria, *La nuova Corte dei conti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 12 marzo 2009;

Sotto il profilo soggettivo, la Corte ha visto mutare i soggetti destinatari del controllo, potendo esercitare la sua funzione anche sulle regioni e sugli enti locali.

È in tale contesto che il legislatore ha introdotto il controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009 (c.d. legge Brunetta). Tale forma di controllo è il frutto di un potenziamento dei controlli attuato mediante l'introduzione di una fattispecie che si pone a metà strada tra il controllo *ex ante* e quello *ex post*, essendo volta ad avvicinare la fase del controllo a quella della reazione dell'amministrazione.

Attraverso il controllo concomitante *in itinere* possono essere rilevate due patologie: gravi irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione.

Il controllo concomitante può essere inquadrato all'interno del controllo sulla gestione successiva *ex art. 3, comma 4, l. n. 20/1994*. Come osservato in dottrina, lo stesso quarto comma dispone che il controllo sulla gestione dei bilanci possa avvenire anche in corso di esercizio<sup>188</sup>. Per tale ragione, vi è chi ha osservato che tale controllo non possa essere definito come nuova categoria normativa bensì come “specifica coesistente qualificazione funzionale del controllo. Quindi non nuova categoria di controllo bensì valorizzazione di elementi già propri del paradigma generale costituito dal controllo di gestione”<sup>189</sup>.

Gli studiosi hanno osservato che, nonostante il controllo concomitante introdotto dalla legge Brunetta costituisca un “utile strumento di contrasto alle inefficienze amministrative, l'intento perseguito dal legislatore di monitorare e fornire elementi di autocorrezione alle amministrazioni durante la fase di programmazione e attuazione dei piani, non ha trovato compiuta attuazione”<sup>190</sup>.

---

<sup>188</sup> B. Montini, *Il ruolo collaborativo della Corte dei conti nell'attuazione del Pnrr e la riscoperta del controllo c.d. concomitante*, in *Comuni d'Italia*, 2022, 6-7-8, 68.

<sup>189</sup> C. Chiappinelli, *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa e attuazione*, in *riv. Amm.*, 2021, 5.

<sup>190</sup> J. Spartoletti, *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 6/2022, pag. 43.

### 2.7.1 Il rafforzamento del controllo concomitante. L'art. 22 del d.l. n. 76/2020

Al fine di assicurare penetranti controlli sul corretto impiego delle risorse del *Recovery Fund*, l'art. 22 del d.l. n. 76/2020 ha potenziato il controllo concomitante, che era già previsto dall'art. 11 della l. n. 15/2009 e che era rimasto per anni inattuato.

Il *Recovery Fund* è un fondo dal valore di 750 miliardi di euro approvato il 21 luglio del 2020 dal Consiglio europeo e finalizzato a sostenere gli Stati membri colpiti dalla pandemia da Covid-19.

Come osservato in dottrina, “la consistenza del finanziamento, la qualità dei progetti e le regole di monitoraggio e controllo hanno indotto il legislatore ad intervenire, non mediante l'introduzione di disposizioni derogatorie finalizzate ad accelerare i tempi procedurali, ma rivitalizzando il c.d. controllo concomitante”<sup>191</sup>.

Il controllo concomitante, che costituisce un *unicum* nel panorama dei controlli, ha dunque assunto un ruolo centrale per la verifica e la valutazione dell'attuazione dei programmi di spesa. È apparso dunque fisiologico estendere detto controllo al Pnrr, che costituisce uno dei più grandi programmi di spesa per rilanciare l'economia e per risanare le perdite causate dalla pandemia.

Il Pnrr, approvato dall'Italia nel 2021 per rilanciare l'economia dopo la pandemia, costituisce il piano di riforme adottato dall'Italia al fine di beneficiare del programma dell'Unione europea *Next Generation EU*, il quale prevede sia sovvenzioni a fondo perduto sia prestiti, per un importo complessivo pari a 122,6 miliardi di euro<sup>192</sup>.

L'introduzione del controllo concomitante ad opera dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020 appare pienamente coerente con la giurisprudenza costituzionale, per la quale il legislatore, partendo dalla generica previsione contenuta nell'art. 100 Cost., può

---

<sup>191</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè editore, Milano, 2022, pag. 1593.

<sup>192</sup> Sito istituzionale del Governo italiano sul Pnrr <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>. Dei 191,5 miliardi assegnati all'Italia, circa 68,9 miliardi sono rappresentati da sovvenzioni a fondo perduto mentre 122,6 miliardi sono costituiti da prestiti.

introdurre nel tempo nuove tipologie di controllo in ragione del cambiamento del sistema costituzionale (c.d. decentramento derivante dalla riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione) e della nuova *governance* europea, che impone agli Stati membri l'osservanza di stringenti vincoli di bilancio.

Il controllo concomitante, collocandosi nel d.l. n. 76/2020, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale, ha una chiara finalità acceleratoria e di impulso<sup>193</sup>. La *ratio* della norma risiede nella dichiarata finalità propulsiva, tale da innescare anche processi di autocorrezione da parte dei soggetti attuatori.

La norma richiama espressamente l'art. 11 della l. n. 15/2009, rafforzandone i confini sia dal punto di vista oggettivo sia per quanto concerne la responsabilità amministrativa.

L'art. 22 del d.l. n. 76/2020 ha intestato direttamente al Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nell'esercizio della potestà regolamentare autonoma di cui alla vigente normativa, l'individuazione degli uffici competenti e la competenza ad adottare le misure organizzative necessarie<sup>194</sup>.

---

<sup>193</sup> Come osservato in dottrina, “Va al riguardo segnalata la centralità del parametro temporale sotteso al decreto-legge n. 76 del 2020, che modifica anche l'ultimo articolo della legge 7 agosto 1990, n. 241, per cui attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, le disposizioni della legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti”, in C. Pagliarin, *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del Pnrr*, in *Diritto e Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023, pag. 73, <https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2023/07/4.-Pagliarin-riforme-pa-e-PNRR-BCP-1-2023.pdf>.

<sup>194</sup> G. Rivosecchi, *La Corte dei conti al tempo del recovery plan tra controllo e giurisdizione*, in *Diritto e conti, Bilancio Comunità Persona*, 2, 2021. L'Autore dubita della legittimità costituzionale di tale attribuzione: “resta poi da chiarire sino a che punto la disciplina dell'organizzazione e del coordinamento delle misure di controllo della Corte dei conti possa essere affidata alla potestà regolamentare di autorganizzazione del Consiglio di Presidenza...trattandosi di materia che, così interpretata, potrebbe essere ricondotta alle riserve di legge previste dalla Costituzione in materia di ordinamento e organizzazione degli uffici giudiziari”.

Successivamente, il Consiglio di Presidenza ha provveduto ad istituire il Collegio del controllo concomitante presso la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato<sup>195</sup>.

L'art. 22 dispone che l'eventuale accertamento di gravi irregolarità gestionali, ovvero di rilevanti e ingiustificati ritardi nell'erogazione di contributi secondo le vigenti procedure amministrative e contabili, è immediatamente trasmesso all'amministrazione competente ai fini della responsabilità dirigenziale ai sensi e per gli effetti dell'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001. La norma contiene un richiamo espresso alla l. n. 15/2009 (c.d. legge Brunetta), con il chiaro intento di rivitalizzare una tipologia di controllo già esistente. In particolare, l'art. 11, comma 2, della l. n. 15/2009 dispone che "la Corte dei conti, anche a richiesta delle competenti Commissioni parlamentari, può effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento. Ove accerti gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo, la Corte ne individua, in contraddittorio con l'amministrazione, le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione (...). Qualora emergano rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi (...) la Corte ne individua in contraddittorio con l'amministrazione le cause e provvede, con decreto motivato del Presidente, su proposta della competente sezione, a darne comunicazione al Ministro competente".

Il Collegio del controllo concomitante ha precisato che detti controlli non si dovranno limitare a verificare ed eventualmente sanzionare le gravi irregolarità gestionali o i gravi ritardi dopo che questi si siano verificati ma, proprio in attuazione delle finalità acceleratorie e propulsive degli interventi, dovranno cercare di anticipare e percorrere le varie scadenze intermedie e le devianze gestionali (attraverso, ad esempio, l'individuazione di indici di anomalia e di rischio) – ed in ciò risiede la

---

<sup>195</sup> Delibera del Consiglio di Presidenza 10 novembre 2021, n. 272.

principale differenza rispetto al modello del controllo successivo in corso di esercizio – ponendosi in tal modo in quella logica, anche predittiva, voluta dal legislatore<sup>196</sup>.

L'attività di controllo può produrre diversi effetti. In caso di irregolarità gestionali, gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione, la Sezione può procedere ad una comunicazione per il tramite del Presidente della Corte al Ministro titolare delle risorse Pnrr, il quale sulla base del documento della Corte dei conti può disporre la sospensione dell'impiego delle somme ovvero, in caso di ritardi nella realizzazione di piani o di erogazione di contributi, può rimuovere gli impedimenti o adottare gli atti mancanti.

Come osservato in dottrina, l'attribuzione al Ministro dei poteri di “sospensione”, “rimozione degli impedimenti” e di “adozione degli atti mancanti” all'esito della comunicazione della Corte dei conti è chiamata a misurarsi con i principi costituzionali di riparto della competenza tra organo politico e dirigenza pubblica<sup>197</sup>.

L'amministrazione competente adotta i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti entro sessanta giorni, ferma restando la facoltà del Ministro, con proprio decreto da comunicare alla presidenza della Corte, di sospendere il termine stesso per il tempo ritenuto necessario ovvero di comunicare, al Parlamento ed alla presidenza della Corte, le ragioni che impediscono di ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte.

La comunicazione è altresì inviata all'amministrazione ai fini della responsabilità dirigenziale di cui all'art. 21, comma 1, d.lgs. n. 165/2001.

---

<sup>196</sup> Collegio del controllo concomitante, 23 febbraio 2022, n. 1/2022.

<sup>197</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè editore, Milano, 2022, pag. 1597. L'Autore evidenzia come la Corte costituzionale abbia affermato che la separazione integra un principio di carattere generale, che trae fondamento nell'art. 97 Cost., e per il quale l'individuazione dell'esatta linea di demarcazione tra atti emanati dall'organo politico e atti da ricondurre alla dirigenza spetta al legislatore: “Conseguentemente, o si ritiene che l'art. 22 del d.l. n. 76 del 2020 abbia introdotto una consistente deroga all'ordinario riparto delle competenze, ammettendo la possibilità che l'autorità politica sia direttamente legittimata a sospendere gli effetti di un precedente atto di spesa, ovvero a rimuovere provvedimenti ostativi alla celere definizione del procedimento ovvero ad adottare gli ‘atti mancanti’, oppure si ritiene che il potere riconosciuto all'autorità politica di sospendere, annullare o adottare atti amministrativi che impediscano o ritardino la realizzazione di piani e programmi, l'erogazione di contributi ovvero il trasferimento di fondi, transiti comunque per atti amministrativi o negoziali della burocrazia pubblica”.

Trattasi, dunque dell'esercizio di una funzione meramente collaborativa in quanto nessun potere sanzionatorio è affidato alla Corte dei conti. L'accertamento della responsabilità è rimesso all'amministrazione, che dovrà valutare l'attivazione del procedimento sanzionatorio nei confronti del dirigente responsabile. Infine, non sussiste per l'amministrazione l'obbligo di conformarsi alle osservazioni formulate dalla Corte anche se la mancata ottemperanza richiede una precisa e analitica motivazione.

### 2.7.2 Il controllo concomitante nel sistema dei controlli sul Pnrr

Il legislatore non ha introdotto per il Pnrr nuove tipologie di controllo della magistratura contabile ma si è limitato a disciplinare l'applicazione al piano di controlli già esistenti<sup>198</sup>.

L'art. 100 Cost. intesta alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato, nonché la partecipazione nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. La Corte, inoltre, riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

La *governance* del Pnrr, contenuta nel d.l. n. 77/2021, richiama pertanto sia il controllo preventivo di legittimità sia il controllo sulla gestione.

L'art. 7 del d.l. n. 77/2021, ha previsto che la Corte dei conti eserciti il controllo sulla gestione di cui all'art. 3, l. n. 20/1994, il quale non è necessariamente successivo in quanto può svolgersi anche in corso di gestione. Le Sezioni riunite in sede di controllo presentano, con cadenza semestrale, un referto alle Camere sull'esito di tali controlli.

---

<sup>198</sup> A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti>



L'art. 3, comma 9, d.l. n. 77/2021, nell'affermare che gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile, fa salvo il controllo preventivo di legittimità sugli atti, che la Corte esercita attraverso la Sezione di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, oltre che attraverso le Sezioni regionali.

Alle due tradizionali tipologie di controllo, si è aggiunto il controllo concomitante previsto dall'art. 22, d.l. n. 76/2020 – già introdotto dall'art. 11 della l. n. 15/2009 - e avente la finalità di individuare in contraddittorio con l'amministrazione, le cause di gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione.

Come evidenziato dalle stesse Sezioni Riunite in sede di controllo all'indomani dell'approvazione della l.n. 15/2009, il controllo concomitante rinvia ad un controllo su gestioni in corso di svolgimento, ossia gestioni non ancora concluse, in ordine alle quali sono possibili interventi correttivi tali da poter determinare il mancato avverarsi, o quanto meno l'interruzione, di situazioni illegittime o pregiudizievoli attraverso correttivi in corso d'opera, mirati anche alla prevenzione, come tali più efficaci di quelli essenzialmente preordinati a misure di riparazione del danno o all'indicazione di correttivi (SS.RR. in sede di controllo, deliberazione n. 29/CONTR/09).

Detto controllo è stato valorizzato durante l'emergenza pandemica in quanto ritenuto idoneo alle nuove forme di intervento pubblico. L'art. 22, d.l. n. 76/2020, nella sua originaria formulazione, dispone che la Corte dei conti, anche a richiesta del Governo o delle competenti Commissioni parlamentari, svolge il controllo concomitante di cui all'art. 11 della l. n. 15/2009, sui principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale.

Nel momento in cui, nel 2021, è stato approvato il Pnrr, la Corte dei conti ha correttamente attivato il controllo concomitante sul Piano. Sebbene non espressamente previsto nel d.l. n. 77/2021, non vi è dubbio che il Pnrr sia qualificabile come piano di

rilancio dell'economia nazionale e che la Corte, ai sensi del d.l. n. 76/2020, era obbligata a svolgere tale tipologia di controllo<sup>199</sup>.

### 2.7.3 Il d.l. n. 44/2023 e l'esclusione del controllo concomitante sul Pnrr

Le recenti disposizioni introdotte con il d.l. n. 44/2023, recante il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, hanno suscitato una grande eco nella parte in cui hanno inciso negativamente sulle competenze della Corte dei conti.

L'intervento normativo, difatti, si colloca in senso contrario rispetto a quello operato dal legislatore del 2020.

L'intervento del Governo volto all'esclusione del controllo concomitante sul Pnrr è successivo alla pubblicazione delle deliberazioni n. 17/2023/CCC<sup>200</sup> e 18/2023/CCC<sup>201</sup> rese dal Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti.

Nella delibera n. 17/2023, il Collegio ha rilevato come la mancata aggiudicazione di alcuni contratti di appalto sia da attribuire all'omessa pubblicazione dell'avviso sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea e all'assenza di altre idonee forme di pubblicità. Per la prima volta dalla sua istituzione, il Collegio ha rilevato - ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 76/2020 - la presenza di gravi irregolarità gestionali che possono dare luogo a responsabilità dirigenziale.

Con la successiva delibera n. 18/2023, il Collegio ha accertato il mancato conseguimento di uno degli obiettivi intermedi nazionali, con riferimento a un altro

---

<sup>199</sup> C. Pagliarin, *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del Pnrr*, in *Diritto e Conti, Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023 <https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2023/07/4.-Pagliarin-riforme-pa-e-PNRR-BCP-1-2023.pdf>.

<sup>200</sup> Corte dei conti, deliberazione n. 17/2023/CCC <https://www.corteconti.it/Download?id=1fe4c30d-e505-4ae7-bfcd-9f3b28843dd3>.

<sup>201</sup> Corte dei conti, deliberazione n. 18/2023/CCC <https://www.corteconti.it/Download?id=9590086a-a3d9-40b3-81a5-317de3ba8dc9>.

progetto del Piano di ripresa e resilienza, in materia di infrastrutture di ricarica elettrica.

A distanza di pochi giorni dalle richiamate deliberazioni - che hanno innescato un vivace dibattito sul ruolo e sulle funzioni della Corte dei conti nell'ambito del Pnrr<sup>202</sup> - è stato presentato l'emendamento governativo 1.83, relativo all'art. 1 del disegno di legge (A.C. 1114) di conversione del d.l. n. 44/2023, c.d. "decreto P.A.". L'inserimento di norme ordinamentali in un decreto che non riguardava in alcun modo le funzioni della Corte dei conti è da considerarsi problematico anche alla luce della consolidata giurisprudenza costituzionale, che ha più volte dichiarato l'incostituzionalità di disposizioni introdotte con la legge di conversione per assoluto difetto di correlazione tra le stesse e il decreto-legge<sup>203</sup>.

In sede di conversione del d.l. n. 44/2023, è stata prorogata dal 30 giugno 2023 al 30 giugno 2024 la disposizione sullo "scudo erariale" di cui al d.l. n. 76/2020, la quale limita la responsabilità erariale alle sole condotte poste in essere con dolo, salvo le ipotesi in cui il danno sia cagionato da omissione o inerzia dell'agente (art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. a), l. n. 74/2023)<sup>204</sup>.

Inoltre, l'art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), l. n. 74/2023, modificando l'art. 22 del d.l. n. 76/2020, ha espressamente escluso il controllo concomitante della Corte

---

<sup>202</sup> Si vedano le repliche a mezzo stampa del Ministro per il Pnrr <https://www.ilsole24ore.com/art/fitto-controllo-corte-conti-sbaglia-pnrr-e-sanzioni-AE0g3QQD>

<sup>203</sup> La legge di conversione non può essere utilizzata, approfittando del suo peculiare *iter* di approvazione, come un contenitore *omnibus*. A. Carapellucci, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti>, op. cit. La Corte costituzionale si è pronunciata più volte sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione. Ciò in quanto la norma emendata deve avere un contenuto omogeneo rispetto all'oggetto e alle finalità del decreto-legge (da ultimo, Corte cost., sent. n. 245/2022). Sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge: C. Bertolino, *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, AIC, Osservatorio costituzionale, 2, 2023.

<sup>204</sup> L'art. 8, comma 5-*bis*, d.l. n. 215/2023, c.d. decreto milleproroghe, convertito con modificazioni dalla l. n. 18/2024, ha ulteriormente esteso lo scudo erariale fino al 31 dicembre 2024. La Sezione giurisdizionale regionale per la Campania della Corte dei conti, con ordinanza n. 228/2023, ha sollevato questione di legittimità costituzionale sull'ulteriore proroga dello scudo erariale.

dei conti sul Piano nazionale di ripresa e resilienza e sul Piano nazionale complementare.

La soppressione del controllo concomitante nell'ambito del Pnrr ha riaperto un dibattito mai del tutto sopito sull'opportunità di prevedere tali tipologie di controllo.

Parte della dottrina ha sottolineato l'importanza strategica del controllo concomitante, quale strumento volto ad assicurare un approccio costruttivo e collaborativo a vantaggio delle amministrazioni pubbliche. L'efficacia del controllo concomitante postula una piena conoscibilità di tutti i flussi finanziari, dello stato di avanzamento nel raggiungimento dei risultati, sia finali sia intermedi: "solo tale piena conoscibilità consente infatti lo svolgimento utile di un controllo che sia per davvero contestuale e che possa essere costruito alla stregua di quel fondamentale parametro della legittimità che è la legittimità di risultato"<sup>205</sup>.

Altra dottrina ritiene che i controlli preventivi e concomitanti, pur avendo natura collaborativa, costituirebbero "una forma di cogestione, di esercizio di un potere"<sup>206</sup>. Sebbene privo di una funzione sanzionatoria o paralizzante, il controllo concomitante nell'ambito del Pnrr sembra perdere il carattere rassicurante tipico dei controlli collaborativi, specie nel momento in cui gli esiti del controllo possono incidere nei rapporti tra il Governo e la Commissione europea, che è l'Istituzione deputata in ultima istanza ad accertare il mancato raggiungimento di *milestone* e *target*<sup>207</sup>.

---

<sup>205</sup> A. Police, *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Rivista Corte dei conti*, 5, 2021, pag. 1.

<sup>206</sup> Si veda Sabino Cassese, che ha salutato con favore l'eliminazione del controllo concomitante sul Pnrr: "tutta la cultura mondiale sui controlli dice che i controlli non possono essere fatti a tappeto, ma devono essere fatti per campione; che non possono essere fatti sulla carta, ma devono essere fatti mediante ispezioni in profondità sulle attività da controllare; che devono essere non di processo ma di prodotto, non bisogna controllare come è stata fatta una cosa ma il risultato di quell'azione. I controlli preventivi e concomitanti nel nostro Paese sono una forma di cogestione, di esercizio di un potere. Un capo di divisione di un ministero, il presidente di un ente pubblico, ogni volta che deve prendere una decisione, deve chiamare il controllore e chiedere se sia d'accordo o meno. Questa si chiama cogestione e ha due effetti negativi: deresponsabilizza chi deve essere responsabilizzato e non fa degli effettivi controlli perché con i controlli a tappeto e non a campione non si va in profondità", Festival dell'economia di Torino, 2 giugno 2023.

<sup>207</sup> Tradizionalmente, controllo collaborativo quasi come un fatto 'interno'.

Come già evidenziato, l'eliminazione del controllo concomitante non stravolge, tuttavia, gli strumenti di controllo introdotti dal legislatore nella *governance* del Pnrr.

Nell'ambito dell'articolato sistema di controllo, *audit*, anticorruzione e trasparenza previsto dal d.l. n. 77/2021, la Corte dei conti continua a svolgere un ruolo fondamentale, a presidio del corretto impiego delle risorse europee nel rispetto dell'art. 325 TFUE<sup>208</sup>.

Attraverso il controllo sulla gestione, la Corte è chiamata a valutare l'economicità, l'efficacia e l'efficienza circa l'acquisizione e l'impiego delle risorse finanziarie provenienti dai fondi Pnrr. Tale controllo, come espressamente previsto dall'art. 7, comma 7, d.l. n. 77/2021, "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 riferisce almeno semestralmente, sullo stato di attuazione del Pnrr".

Infine, il d.l. n. 77/2021, ribadisce che "gli atti e i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del Pnrr sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili".

Permangono dunque i controlli sulla gestione, i controlli di legittimità-regolarità e i controlli-referto sul corretto impiego dei fondi derivanti dal Pnrr. Pur sopprimendo il controllo concomitante sul Pnrr, gli strumenti attualmente vigenti consentono alla Corte dei conti di assicurare il ruolo costituzionale di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della correttezza delle gestioni sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità<sup>209</sup>.

---

<sup>208</sup> In particolare, il comma 2 dell'art. 325, TFUE dispone che "Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari".

<sup>209</sup> Corte cost., sent. n. 29/1995, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

## 2.8 La certificazione dei contratti collettivi nel settore pubblico

Il controllo della Corte dei conti sulla certificazione dei contratti collettivi nella pubblica amministrazione era rimasto per diversi anni inattuato. Il legislatore dell'emergenza, a causa della grave crisi economico finanziaria insorta negli Stati Uniti nel 2007 e propagatasi nei paesi dell'area Euro<sup>210</sup>, aveva difatti disposto il blocco della contrattazione collettiva nazionale, introdotto dall'art. 9, comma 17, del d.l. n. 78/2010 e successivamente prorogato<sup>211</sup>.

La Corte costituzionale, con sent. n. 178/2015<sup>212</sup> ha dichiarato illegittimo il reiterato blocco dei contratti pubblici. Trattasi di sentenza di "accoglimento per illegittimità sopravvenuta", che si ravvisa nelle ipotesi in cui la norma censurata, pur non presentando vizi di costituzionalità al momento della sua entrata in vigore, lo diviene in seguito ad eventi che possono metterne in discussione la legittimità. La Corte costituzionale, difatti, non ha dichiarato l'illegittimità del primo provvedimento che ha determinato il blocco (d.l. n. 78/2010) ma di tutti quelli intervenuti successivamente (d.l. n. 98/2011; l. n. 147/2013; l. n. 190/2014) e che hanno reso il blocco strutturale, sovvertendo ogni carattere di temporaneità ed eccezionalità. Alla ripresa della contrattazione collettiva è seguita la riattivazione del controllo intestato alla Corte dei conti.

L'attuale controllo è il frutto di diversi interventi legislativi succedutisi nel tempo, e che hanno dato una nuova connotazione alla funzione di certificazione.

Inizialmente, l'accordo contrattuale definito dall'Aran e dalle organizzazioni sindacali era soggetto all'autorizzazione governativa. Detto provvedimento autorizzativo, ai sensi dell'art. 51 del d.lgs. n. 29/1993, era poi trasmesso alla Corte

---

<sup>210</sup> D. Butturini, *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale*, AIC, fasc. 3/2016, 6 settembre 2016 <https://www.osservatorioaic.it/images/rivista/pdf/Butturini%20testo%20finale.pdf>

<sup>211</sup> Il blocco della contrattazione collettiva è stato prorogato dal d.l. n. 98/2011, dalla l. n. 147/2013 e, infine, dalla l. n. 190/2014.

<sup>212</sup> Corte cost., sent. n. 178/2015, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

dei conti per il controllo di legittimità e di compatibilità economica ai sensi dell'art. 3, comma 2, lett. e), l. n. 20/1994

Tale procedimento è stato snellito dall'art. 4 del d.lgs. n. 396/1997, che ha eliminato l'autorizzazione governativa - con conseguente sottrazione del controllo preventivo di legittimità - sostituendola con il parere del Presidente del Consiglio dei ministri e dei comitati di settore. La *ratio* della norma era quella di superare la precedente logica del controllo preventivo di legittimità formale spingendosi invece verso il controllo effettivo della spesa<sup>213</sup>. Il controllo di legittimità viene dunque sostituito dalla certificazione di compatibilità affidata alla medesima magistratura contabile.

Nel sistema tratteggiato dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001 (già art. 51 del d.lgs. n. 29/1993), nel caso di certificazione non positiva, l'Aran poteva assumere le iniziative necessarie per adeguare la quantificazione o, in subordine, convocare le organizzazioni sindacali per la riapertura delle trattative. Le iniziative assunte dovevano essere poi comunicate al Governo e alla Corte dei conti, la quale avrebbe riferito al Parlamento sulla definitiva quantificazione dei suddetti costi, sulla loro copertura e sulla loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio<sup>214</sup>. Alla luce della richiamata norma, era emersa la natura non impeditiva alla sottoscrizione della certificazione non positiva, tanto che fino al 2008 furono sottoscritti diversi contratti collettivi anche in caso di certificazione negativa<sup>215</sup>.

Successivamente, con l'art. 67, comma 7, lett. a) e b), del d.l. n. 112/2008, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, si è provveduto a modificare il procedimento, disponendo espressamente la natura impeditiva della certificazione non

---

<sup>213</sup> Corte cost., sent. n. 178/2015, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>214</sup> C.A. Manfredi Selvaggi, *La certificazione della compatibilità dei costi derivanti da contratti collettivi di lavoro e la legittimazione della Corte dei conti in tale procedimento a sollevare questioni di legittimità costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 4/2023, pag. 44 [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2023/rivista\\_4/rivistadc\\_4\\_2023\\_01\\_03\\_dottrina\\_pb.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2023/rivista_4/rivistadc_4_2023_01_03_dottrina_pb.pdf)

<sup>215</sup> A. Zilli, *Il ruolo della Corte dei conti nella contrattazione collettiva nazionale*, in *Lavoro pubblico amministrativo*, 2005. L'Autrice evidenzia come siano stati sottoscritti, nonostante la certificazione negativa, il c.c.n.l. del comparto regioni e autonomie locali del 5 ottobre 2021, il c.c.n.l. del degli enti di ricerca del 21 febbraio 2002, il c.c.n.l. del comparto università del 13 maggio 2023.

positiva. Nell'ipotesi di certificazione negativa, le parti non possono procedere alla sottoscrizione definitiva dell'ipotesi di accordo e l'Aran dovrà provvedere alla riapertura delle trattative, formulando una nuova proposta da sottoporre nuovamente alla Corte dei conti per la certificazione.

Il legislatore ha dunque affidato alla Corte dei conti la vigilanza sulla spesa connesso al rinnovo dei contratti pubblici. Come osservato in dottrina, l'intervento, che si colloca nella fase ultimativa, investendo ipotesi di contratto, integra a tutti gli effetti un controllo: sussistono infatti parametri di riferimento (l'attendibilità della quantificazione dei costi contrattuali, nonché la compatibilità finanziaria ed economica), un effetto giuridico (la legittimazione dell'Aran alla definitiva sottoscrizione del contratto, in caso di certificazione positiva), una misura, in caso di certificazione non positiva (il blocco dell'*iter* contrattuale con obbligo di riaprire le trattative<sup>216</sup>).

Le Sezioni riunite, poco dopo la novella legislativa, hanno chiarito la natura di tale controllo: "Il significato della locuzione 'certifica l'attendibilità dei costi contrattuali' (...) non è di immediata percezione, in quanto i due termini sono semanticamente inconciliabili. 'Certificare' vuol dire infatti dare una cosa per certa, attestare la cosa essere o dover essere certa, mentre il sostantivo 'attendibilità' sottende un giudizio di probabilità sulla rispondenza di una cosa a verità o certezza"<sup>217</sup>. La Corte dei conti ha dunque affermato che la pronuncia non può creare certezze legali, per la decisiva considerazione che non vengono in rilievo i dati effettivi di una gestione, ma delle stime, ossia calcoli fatti sulla base di alcune premesse ed alla stregua di una determinata interpretazione delle norme collettive.

La certificazione non si concreta, dunque, in un atto di scienza, ma consiste in una valutazione dell'attendibilità degli oneri finanziari derivanti dai contratti collettivi e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione di bilancio.

---

<sup>216</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè. Milano, 2013, pag. 1575.

<sup>217</sup> Corte dei conti, Sezioni riunite, delib. 28 febbraio 1998, n. 17, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)



Tale valutazione di compatibilità può essere riferita a due criteri: la verifica della compatibilità dei costi della contrattazione collettiva e integrativa con i vincoli di bilancio, e quindi della copertura (compatibilità finanziaria); la verifica della rispondenza tra la dinamica delle retribuzioni al personale pubblico e le grandezze macroeconomiche assunte come parametri di riferimento (compatibilità economica).

Ai sensi dell'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, il procedimento di controllo viene avviato dall'Aran, che provvede alla trasmissione della quantificazione dei costi contrattuali connessi all'ipotesi di accordo. La Corte dei conti è chiamata a pronunciarsi entro lo stringente termine di 15 giorni<sup>218</sup>, in quanto lo spirare del termine equivale ad una “certificazione effettuata positivamente”.

### 2.8.1 L'estensione della legittimazione della Corte dei conti come giudice *a quo*

Con la recente sentenza 8 maggio 2023, n. 89<sup>219</sup>, la Corte costituzionale ha riconosciuto la possibilità della Corte dei conti di sollevare questione di legittimità costituzionale anche nell'ambito del procedimento di certificazione della contrattazione collettiva. Tale pronuncia conferma quella giurisprudenza<sup>220</sup> per la quale nelle ipotesi in cui l'accesso al sindacato della Corte costituzionale sia poco agevole, anche per la complessità delle questioni – come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza di norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio – i meccanismi di accesso del giudice contabile debbono essere arricchiti.

La Corte dei conti, in ragione della peculiare natura dei suoi compiti e in particolare delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche ad esse attribuite dall'art. 100, secondo comma, Cost., è stata riconosciuta

---

<sup>218</sup> Al fine di mitigare gli effetti di un termine così breve, è stato aggiunto il comma 9 all'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001, che esclude dal computo i giorni considerati festivi per legge, nonché il sabato.

<sup>219</sup> Corte cost., sent. n. 89/2023, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>220</sup> Corte cost., sent. 18/2019, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

quale giudice competente ad introdurre al vaglio del Giudice delle leggi quei profili volti ad “assicurare un controllo di legittimità costituzionale tempestivo in relazione a quei contesti che possono maggiormente rappresentare territori di rischio per la finanza pubblica”.

Il procedimento di certificazione della contrattazione collettiva risulta funzionale a prevenire pratiche contrarie alla previa copertura dell’equilibrio di bilancio. Come osservato in dottrina, “una volta reso efficace il contratto collettivo, nessuna delle parti contraenti e nessuno dei singoli beneficiari avrebbe interesse (anche in senso tecnico processuale) ad impugnare gli atti applicativi di tale legge instaurando un giudizio entro cui sollevare (eventualmente anche d’ufficio) un incidente di costituzionalità”<sup>221</sup>.

La Corte costituzionale ha dunque precisato che gli elementi di tale *connotato paragiurisdizionale* sono riassumibili nell’applicazione dei parametri normativi, nella giustiziabilità del provvedimento di controllo e nel contraddittorio con l’ente controllato.

In conclusione, la sentenza n. 89/2023 costituisce un’ulteriore significativa tappa nel percorso che vede l’estensione della legittimazione della Corte dei conti quale giudice *a quo*<sup>222</sup>, ampliata parallelamente al potenziamento delle funzioni intestate all’Istituto.

---

<sup>221</sup> C.A. Manfredi Selvaggi, *La certificazione della compatibilità dei costi derivanti da contratti collettivi di lavoro e la legittimazione della Corte dei conti in tale procedimento a sollevare questioni di legittimità costituzionale*, op. cit.

<sup>222</sup> G. Natali, *Un’ulteriore tappa nel percorso di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici a quo*, in *Rivista Corte dei conti*, 3/2023, pag. 234 [http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2023/rivista\\_3/rivistadc\\_3\\_2023\\_06\\_07\\_note\\_pb.pdf](http://www.rivistacorteconti.it/export/sites/rivistaweb/RepositoryPdf/RivistaCartacea/2023/rivista_3/rivistadc_3_2023_06_07_note_pb.pdf).

## 2.9 I controlli sulla finanza pubblica

Con il rafforzamento dei controlli finanziari, il legislatore ha inteso garantire il controllo sull'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico, che all'esito del processo di decentramento non coincide più con il solo settore statale.

Tradizionalmente, i controlli di conformazione – cui appartengono i controlli preventivi di legittimità – si basano esclusivamente sul parametro della legittimità come indice di verifica in sede di controllo.

A tale tipologia di controlli, tutt'ora presenti nel nostro ordinamento, si affiancano i controlli di integrazione, funzionali a consentire un riesame delle scelte adottate, anche al fine di ottenere un generale miglioramento dell'azione amministrativa fondato sui principi di efficienza, efficacia ed economicità nonché a garantire – in termini di ausiliarità in favore dell'attività di altri organi aventi poteri decisionali e non in chiave interdittiva dell'efficacia dell'atto incidentalmente verificato – che le informazioni sui flussi finanziari e, conseguentemente, sugli andamenti della gestione, siano quanto più qualificate e neutrali<sup>223</sup>.

Si assiste dunque, a partire dagli anni Novanta, a un depotenziamento del controllo di legittimità, che mira esclusivamente a garantire la conformità di ogni singolo provvedimento alle norme giuridiche. Se da un lato, la l. n. 20/1994 ha radicalmente ridotto le tipologie di atti soggetti a controllo preventivo, dall'altro il d.lgs. n. 286/1999 ha sopperito al venir meno del controllo sui singoli atti introducendo una specifica disciplina sui controlli interni. Trattasi della c.d. quadripartizione dei controlli interni (controllo di regolarità amministrativo-contabile, controllo strategico, controllo di gestione, valutazione della dirigenza) che sarà poi trasfusa nel Testo unico degli enti locali approvato con d.lgs. n. 267/2000.

---

<sup>223</sup> G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, II, pag. 1386.

Inoltre, la legge cost. n. 3 del 2001, recante modifiche al Titolo V, Parte II della Costituzione, ha abrogato l'art. 130 Cost., ossia la norma posta a fondamento dell'esercizio dei controlli preventivi di legittimità da parte del Co.re.co. sugli enti locali. In tale contesto, ci si è interrogati su come rendere effettivi i controlli interni e su come garantire la repressione delle inefficienze e degli abusi e delle inerzie da parte dei livelli di governo nell'esercizio delle proprie funzioni<sup>224</sup>.

In un quadro caratterizzato dalla riduzione dei controlli esterni e dal rafforzamento dei controlli interni, è apparso evidente “un ripensamento critico del concetto stesso di controllo”<sup>225</sup>.

L'assetto dei controlli è profondamente ridisegnato con la l. n. 131/2003, con la quale il legislatore valorizza la funzione ausiliaria nel rapporto tra le sezioni regionali della Corte dei conti e le autonomie locali, in un'ottica di salvaguardia dell'equilibrio complessivo di finanza pubblica.

I nuovi controlli traggono origine dal trasferimento di funzioni e di poteri decisionali dal centro alla periferia, e che aveva posto le basi per un crescente policentrismo istituzionale. Il controllo finanziario della Corte dei conti implica la verifica complessiva dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico a livello sia centrale sia regionale.

Il controllo introdotto dall'art. 7, comma 7, legge n. 131/2003 ha riguardato il controllo sulla gestione in senso stretto e il controllo finanziario, che attiene alla allocazione delle risorse e, quindi alla struttura e alla gestione del bilancio.

Si avrà modo di osservare nel successivo paragrafo come i controlli finanziari, inizialmente collaborativi, hanno progressivamente assunto una funzione impeditiva e sanzionatoria.

---

<sup>224</sup> T. Tessaro, *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, Dike Giuridica, Roma, 2018, pag. 18.

<sup>225</sup> P. Maltese, *I controlli della Corte dei conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Rivista Corte dei conti*, 4/2006, pag. 372.

### 2.9.1 Profili evolutivi del controllo finanziario. La legge n. 266/2005

Il controllo finanziario introdotto con l. n. 131/2003 - diretto a provocare processi di autocorrezione dell'organizzazione amministrativa e dell'attività gestionale - è stato successivamente sviluppato con l'art. 1, commi 166 e ss., l. n. 266/2005, con il quale è stato introdotto nell'ordinamento un controllo obbligatorio e diffuso nei confronti di tutti i comuni e le province.

Il legislatore ha previsto uno strumento che consolida il raccordo tra organi di revisione e Corte dei conti, assicurando un continuo monitoraggio della situazione finanziaria. Al fine di garantire un'uniforme acquisizione di dati e di informazioni, la Sezione delle Autonomie redige periodicamente appositi questionari.

In ragione delle richiamate disposizioni legislative, viene affidata alla Corte la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al Patto di stabilità, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi, nonché la sana gestione finanziaria, eventualmente adottando specifica pronuncia e vigilando sulle successive misure correttive adottate dall'ente<sup>226</sup>.

L'oggetto dell'esame da parte della Corte dei conti resta dunque il bilancio preventivo ed il consuntivo approvato dall'ente locale alla luce dei parametri normativi integrati dalle regole finanziarie e di contabilità.

Nell'ipotesi in cui non siano ravvisate irregolarità, la pronuncia avviene in camera di consiglio e comunicata successivamente all'ente.

Nel caso in cui sussistano squilibri non rilevanti o irregolarità non particolarmente gravi, la pronuncia della Corte contiene una segnalazione in funzione collaborativa, finalizzata a ricondurre le criticità rilevata entro i parametri della sana e corretta gestione.

---

<sup>226</sup> S. Greco, *Il comma 168 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006: una svolta nel sistema dei controlli della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali?*, comunicazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi, pag. 551.

Infine, qualora la Corte ravvisi delle irregolarità, si instaura un contraddittorio con l'amministrazione con conseguente convocazione dell'adunanza pubblica. L'accertamento di uno squilibrio derivante da mancata copertura o da mancata sostenibilità finanziaria obbliga l'amministrazione ad adottare entro sessanta giorni provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Rispetto al modello collaborativo tradizionale, viene introdotto l'obbligo per l'amministrazione di intervenire entro sessanta giorni. Gli stringenti tempi per l'adozione delle misure correttive hanno lo scopo di avvicinare il momento del controllo a quello dell'azione amministrativa, secondo una logica di verifica concomitante.

La *ratio* della norma non è, dunque, quella di sanzionare l'amministrazione ma di sollecitare la stessa "per un effettivo mutamento di rotta verso una gestione virtuosa"<sup>227</sup>. Le misure correttive che la Corte dei conti può imporre si collocano ancora in una dimensione di valorizzazione dell'autonomia degli enti controllati.

La giurisprudenza costituzionale ha successivamente riconosciuto la legittimità dei penetranti controlli introdotti sugli enti locali previsti dall'art. 1 della l. n. 266/2005 in quanto se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Secondo il Giudice delle leggi, il controllo *ex l. n. 266/2005* costituisce ancora un modello collaborativo in quanto si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie.

Sussiste, dunque, una netta separazione tra la funzione di controllo della Corte dei conti e l'attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo. "Né può dirsi che

---

<sup>227</sup> O.M. Grasselli, *I controlli di regolarità legittimità dei conti*, in *I controlli della Corte dei conti ed i complessivi equilibri del sistema delle autonomie*, Atti del seminario, Venezia, 2019, pag. 113.

la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi, poiché l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso"<sup>228</sup>.

Ma non vi è dubbio che la novità più dirompente è rappresentata dal d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012, con il quale si assiste ad un ulteriore rafforzamento dei controlli della Corte dei conti, stavolta privi di qualsivoglia connotazione ausiliaria o collaborativa.

### 2.9.2 Il d.l. n. 174/2012 e i nuovi controlli esterni

Il d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213/2012, trae origine da una gravissima crisi finanziaria che ha colpito l'Italia<sup>229</sup>. Il decreto-legge, nella sua formulazione originaria, ha costituito un momento di riflessione sul lungo processo di decentramento che ha caratterizzato gli ultimi venti anni, introducendo stringenti e penetranti controlli nei confronti delle regioni e degli enti locali, tali da ribaltare l'equilibrio tra centro e periferia<sup>230</sup>. Le nuove disposizioni sono tese a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché riequilibrare gli enti locali in difficoltà. Il nuovo sistema dei controlli prende le mosse dalla riforma costituzionale del 2012, che vede le regioni e gli enti locali chiamati a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, al consolidamento dei conti e al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

Le verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni. Tali prerogative assumono un rilievo maggiore nella

---

<sup>228</sup> Corte costituzionale, 23 maggio 2007, n. 179, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>229</sup> T. Tessaro, *Forse i debiti dei padri ricadranno sui nipoti*, editoriale in *Comuni d'Italia*, n. 5/2014.

<sup>230</sup> Si pensi alla reintroduzione del controllo preventivo di legittimità sugli atti delle regioni che, in ragione del nuovo assetto costituzionale tratteggiato dalla legge cost. n. 2/2001, rischiava di porre seri profili d'illegittimità.

nuova architettura costituzionale delineata dall'art. 2, comma 1, della legge cost. n. 1/2012, che nel primo comma dell'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni – in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Giova precisare come l'art. 81 Cost., come novellato dalla legge cost. n. 1/2012, rafforza ulteriormente il ruolo della Corte dei conti nell'ordinamento. L'art. 20 della legge rinforzata n. 243/2012, attuativa del nuovo art. 81, dispone difatti che la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli artt. 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'art. 97 della Costituzione. Con legge dello Stato sono disciplinate le forme e le modalità del controllo.

Con riferimento ai controlli esterni, i nuovi artt. 148 e 148-*bis* del Tuel hanno profondamente potenziato e valorizzato il ruolo della Corte dei conti.

### 2.9.3 L'art. 148-*bis* del Tuel e il definitivo superamento del modello collaborativo

Con l'art. 148-*bis* del Tuel si assiste al rafforzamento dei controlli impeditivi. La norma ha una manifesta finalità cautelare in quanto finalizzata a evitare aggravamenti dello squilibrio ed eliminare la possibilità giuridica di una nuova spesa senza copertura. L'accertamento dello squilibrio finanziario ad opera delle Sezioni regionali della Corte dei conti comporta l'obbligo per le amministrazioni interessate di adottare entro 60 giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. La Corte dei conti verifica le misure adottate entro 30 giorni ma qualora non vi sia stato l'invio delle stesse da parte dell'ente o la verifica della Sezione della Corte dia esito negativo, è preclusa per l'ente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o la insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.



L'effetto preclusivo dei programmi di spesa è posto in stretta correlazione con l'accertamento dell'inesistenza della fonte di copertura ovvero della sua sostenibilità, anche in un'ottica di prospettiva e di equilibrio di bilancio, individuato dalla Corte costituzionale come *precetto dinamico* della gestione finanziaria in quanto impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio<sup>231</sup>.

Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale ha chiarito che tale preclusione non può tuttavia estendersi al doveroso adempimento delle obbligazioni relative agli esercizi precedenti, ed anzi occorre dare "priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate in scadenza o scadute"<sup>232</sup>. Se ne deduce, pertanto, che il blocco dei programmi di spesa non può essere indeterminato ma puntualmente quantificato e che, in ogni caso, deve riguardare solo i programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitata.

In conclusione, la delibera adottata ai sensi dell'art. 148-*bis* assume una funzione a carattere cautelare in quanto finalizzata ad evitare l'ulteriore deterioramento degli equilibri di bilancio intesi in senso dinamico. Nell'ipotesi in cui la Sezione regionale di controllo accerti un aggravamento dello squilibrio economico-finanziario potrà adottare la misura interdittiva del blocco dei programmi di spesa o, qualora ne sussistano le condizioni, attivare la procedura di dissesto guidato *ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149/2011*.

---

<sup>231</sup> Corte costituzionale, sentt. nn. 250/2013 e 40/2014.

<sup>232</sup> Corte costituzionale, sentt. nn. 250/2013 e 40/2014.

## 2.10 Le procedure di riequilibrio finanziario *ex art. 243-bis* del Tuel

L'istituto del predissesto costituisce un rimedio meno radicale del dissesto (che mira a prevenire) e si affianca alle situazioni, già previste dagli artt. 242 e 244 del Tuel, di enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di enti in situazioni di dissesto finanziario<sup>233</sup>. La procedura, disciplinata dall'art. 243-*bis*, è consentita agli enti locali nei casi in cui sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario o nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

Detta procedura, pertanto, costituisce un rimedio preventivo, finalizzato ad impedire che lo squilibrio strutturale evolva nella più grave patologia del dissesto. In sostanza, come osservato dalla dottrina, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario postula una situazione prossima al dissesto ma non ancora di dissesto conclamato. Non sarà pertanto possibile ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario laddove il dissesto sia oramai conclamato o non sia possibile recuperare lo squilibrio nel periodo massimo di dieci anni: la procedura di riequilibrio finanziario interviene difatti laddove la situazione deficitaria non sia comunque così grave da determinare il dissesto dell'ente locale, ovvero irrimediabilmente compromessa tale da reclamare la dichiarazione di dissesto finanziario, giuridicamente obbligatoria ai sensi dell'art. 244, d. lgs. n. 267 del 2000. Al riguardo, si impone un'attenta analisi sulla situazione di squilibrio strutturale che è in grado di provocare il dissesto e la situazione economico-finanziaria deve essere rappresentata nel rispetto del principio della veridicità, che impone il divieto delle sottovalutazioni e delle sopravvalutazioni delle singole poste.

---

<sup>233</sup> Sezione delle Autonomie 36/SEZAUT/2016/QMIG. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale si colloca tra il dissesto dichiarato (artt. 244 e 246 del Tuel) e il dissesto guidato *ex art. 6*, comma 2, d.lgs. n. 149/2011.

Il ricorso al piano di riequilibrio finanziario genera effetti irreversibili in quanto nel caso in cui non dovesse raggiungersi l'approvazione, l'ente dovrebbe dichiarare il dissesto *ex art. 244 del Tuel*.

La procedura è avviata con una delibera consiliare in ragione di squilibri strutturali, anche sulla scorta della pronuncia della Sezione regionale della Corte dei conti *ex art. 148-bis*, in grado di provocare il dissesto finanziario.

Entro 90 giorni dalla delibera, l'ente approva il piano pluriennale che contiene tutte le misure tese al riequilibrio finanziario<sup>234</sup>.

La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali conclude l'istruttoria ai sensi dell'art. 243-*quater* entro 60 giorni, anche sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I compiti istruttori sono affidati alla Commissione ministeriale mentre i compiti decisori appartengono alla Sezione regionale di controllo.

Nella prima fase, la pronuncia della Sezione regionale della Corte dei conti è qualificata "approvazione", anche se si ritiene più appropriato il termine "omologazione", trattandosi di un atto proveniente da un organo giurisdizionale e radicato su criteri esclusivamente normativi<sup>235</sup>.

---

<sup>234</sup> Il comma 6 dell'art. 243-*bis*, Tuel, dispone che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere: a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti; b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano; d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

<sup>235</sup> A. Baldanza, *Funzioni di controllo*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè. Milano, 2013, pag. 1613.

In caso di approvazione del piano, la Corte dei conti svolge un ruolo centrale in quanto ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso. Difatti, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi, nonché entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti. Trattasi di un controllo diverso rispetto all'omologazione in quanto svolto in un'ottica dinamica, valutando i dati contabili e finanziari non staticamente, bensì al fine di apprezzare la ragionevole probabilità, con visione prospettica, del percorso di risanamento dell'ente locale<sup>236</sup>.

Le pronunce di omologazione o di rigetto e le pronunce relative al monitoraggio e all'accertamento del conseguimento dell'obiettivo finale, incidendo su posizioni protette, debbono assicurare il massimo contraddittorio. L'introduzione della previsione di un'impugnazione conferma il carattere lesivo e cogente delle pronunce sull'azione amministrativa.

L'art. 11, comma 6, lett. *a*), del c.g.c., ha intestato alle Sezioni Riunite in speciale composizione la competenza a pronunciarsi in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali. Non si tratta di un giudizio avverso la pronuncia di un giudice di primo grado ma di un'istanza diretta ad attivare un sindacato giurisdizionale sulle deliberazioni adottate in sede di controllo.

La Corte costituzionale, con sent. n. 18 febbraio 2019, ha valorizzato la natura paragiurisdizionale di tale tipologia di controllo, riconoscendo la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito delle procedure di riequilibrio finanziario *ex art. 243-bis*, del Tuel. Di diverso avviso è la Corte di giustizia Ue, per la quale il controllo è espressione di funzioni amministrative e non giurisdizionali. Sui diversi approdi tra Corti, si rimanda al terzo capitolo.

---

<sup>236</sup> Corte dei conti, Sezioni Riunite, 17 luglio 2014, n. 26/2014/EL.

## CAPITOLO III. LA CORTE DEI CONTI TRA DIMENSIONE NAZIONALE ED EUROPEA

SOMMARIO: 3.1 *Introduzione. La nuova governance europea e la riforma della Costituzione*; 3.2 *L'attuazione della riforma costituzionale tra ordinamento nazionale ed europeo e il ruolo della Corte dei conti*; 3.3 *Il controllo neo-cavouriano. Un ritorno alle origini*; 3.4 *Il bilancio tra diritto europeo e diritto interno*; 3.5 *Conclusioni. Tra controllo e giurisdizione. I diversi approdi della Corte costituzionale e della Corte di giustizia Ue.*

### 3.1 Introduzione. La nuova *governance* europea e la riforma della Costituzione

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n 1, ha profondamente innovato il diritto costituzionale italiano, riportando al centro del dibattito giuridico i principi di copertura e di equilibrio di bilancio<sup>237</sup>.

I nuovi precetti costituzionali, rafforzando il vincolo giuridico di bilancio, segnano il definitivo superamento di quella giurisprudenza costituzionale che riconosceva la facoltà di ricorrere all'indebitamento da parte del legislatore ordinario<sup>238</sup>. I nuovi principi costituzionali hanno dunque ridisegnato la c.d.

---

<sup>237</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pag. 16.

<sup>238</sup> La Corte costituzionale, con sent. n. 158/1969, aveva significativamente ampliato l'ambito di applicazione di principio di copertura e di equilibrio (alla stregua di quanto affermato con la sent. n. 1/1966, che riconosceva l'equilibrio sono in via tendenziale). Con la medesima sentenza, la Corte costituzionale affermava la natura formale non sostanziale della legge di bilancio. Il pareggio di bilancio era dunque un *incentivo procedurale* per Governo e Parlamento ma non un vincolo di contenuto a carattere giuridico. A seguito dell'introduzione della legge cost. n. 1/2012, tale visione è stata integralmente superata. Sul tema, V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969, pag. 437. L'Autore sottolineava come da un punto di vista giuridico, non si saprebbe come tradurre in termini precisi e concreti un ipotetico obbligo costituzionale di *tendere al pareggio*. Una *tendenza* non può costituire il contenuto di un obbligo giuridico del Governo e del Parlamento. Cfr. A. Brancasi, *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81*, in *Giur. Cost.*, 2011, pag. 1685.

costituzione finanziaria e posto l'accento sul tema della copertura del costo dei diritti<sup>239</sup>.

La magistratura contabile, a seguito della nuova architettura costituzionale di matrice europea, che ha dato forza cogente all'obbligo dell'equilibrio di bilancio, ha assunto dunque una nuova collocazione quale garante del diritto del bilancio<sup>240</sup>.

Prima di affrontare il nuovo ruolo della Corte dei conti nell'attuale ordinamento, giova ripercorrere il complesso *iter* che ha portato alla nuova costituzione finanziaria.

Il Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla *governance* nell'Unione economica e monetaria, sottoscritto in occasione del Consiglio europeo dell'1-2 marzo 2012 e ratificato dall'Italia con legge n. 114 del 23 luglio 2012, costituisce l'ultimo approdo di un lungo ed articolato percorso di revisione del sistema della *governance* economica e finanziaria, maturato anche in relazione all'acquisita consapevolezza circa il fatto che la vigente conformazione del Patto di stabilità e crescita, sostanzialmente fondato sulla sorveglianza *ex post* delle politiche di bilancio, non è riuscita a impedire che gli squilibri macroeconomici e finanziari di alcuni Paesi si riflettessero sulla stabilità finanziaria ed economica dell'Unione europea<sup>241</sup>. Trattasi pertanto di un accordo internazionale, che si colloca al di fuori dal sistema delle fonti comunitarie<sup>242</sup>.

---

<sup>239</sup> Sul rapporto tra spesa pubblica e costo dei diritti, M. Luciani, *Laterna magika. I diritti 'finanziariamente condizionati'*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pag. 21 e ss. Per l'Autore, "è evidente che moltiplicando gli effetti generali della globalizzazione finanziaria, in particolare nel nostro continente il processo di integrazione eurounitaria e (soprattutto) il passaggio alla moneta unica hanno completamente cancellato i postulati che costituiscono le precondizioni di funzionamento dello Stato sociale". Sul rapporto tra Costituzione finanziaria e Costituzione economica: F. Saitto, *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; G. Bognetti, *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2014, pag. 17.

<sup>240</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, op. cit., pag. 17. L'Autore, partendo dal diritto del bilancio, declina lo stesso in diritto *sul* bilancio (ossia la produzione normativa, a partire dall'art. 81, comma 6, Cost, fino alle norme sulla struttura dei saldi e alle leggi di bilancio), e diritto *per* il bilancio, riferendosi al sistema dei controlli giurisdizionali, amministrativi e politici implementati per la verifica dell'osservanza delle regole di bilancio.

<sup>241</sup> D. Morgante, *Note in tema di Fiscal compact, federalismi*, Roma, 4 aprile 2012, pag. 2.

<sup>242</sup> Ciò anche a causa del disaccordo del Regno Unito e della Repubblica Ceca.

Il Trattato è stato denominato *Fiscal Compact* (*Pacte budgétaire*, Patto di bilancio) in quanto teso ad imporre disciplina e rigore nei bilanci nazionali, al fine di contrastare disavanzi e debiti eccessivi<sup>243</sup>. I tre pilastri del *Fiscal compact* sono rappresentati dalla regola del pareggio (o avanzo) di bilancio, dall'abbattimento del debito ad un ritmo medio di 1/20 l'anno qualora il debito sia superiore al 60% del PIL e dall'incorporazione del contenuto del Trattato nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea. In particolare, l'art. 3 del Trattato introduce la regola aurea (c.d. *golden rule*) del principio del pareggio di bilancio e dispone che “le regole enunciate (...) producono effetti nel diritto nazionale delle parti contraenti al più tardi un anno dopo l'entrata in vigore del presente trattato tramite disposizioni vincolanti e di natura permanente - preferibilmente costituzionale – o il cui rispetto fedele è in altro modo rigorosamente garantito lungo tutto il processo nazionale di bilancio”.

Il legislatore italiano si è adeguato e con la legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1 ha introdotto nella Carta costituzionale il principio del pareggio di bilancio. Giova, al riguardo, precisare che detta legge è stata approvata in seconda votazione da entrambe le Camere a maggioranza qualificata di due terzi, sicché non vi è stata necessità di tenere il *referendum ex art. 138 Cost.*<sup>244</sup>. La dottrina, al riguardo, ha evidenziato la scarsa presenza di dibattito giuridico, oltre che politico, nella fase immediatamente precedente e in quella successiva alla modifica costituzionale intervenuta ai sensi della legge cost. 1/2012, tanto da riservarle l'appellativo da parte della dottrina costituzionale di una *riforma silenziosa*<sup>245</sup>.

Sebbene la legge cost. n. 1/2012 sia stata enfaticamente rubricata “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”, l'art. 81 Cost. non

---

<sup>243</sup> R. Baratta, *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi*, Roma, 17 settembre 2014, pag. 3.

<sup>244</sup> In relazione al dibattito parlamentare in corso prima dell'approvazione della revisione costituzionale del 2011: G. Bognetti, *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; A. Morrone, *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014; F. Giupponi, *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in *Quad. cost.*, 2014, 51, pag. 56.

<sup>245</sup> M. Bergo, *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, *federalismi*, Roma, 20 marzo 2013, pag. 31.

contiene alcun riferimento diretto al pareggio ma all'equilibrio dei bilanci. Si evidenzia come il pareggio di bilancio inteso come equilibrio tra entrate e spese consenta un margine di flessibilità alle politiche di bilancio in linea con le normative europee.

La riforma interviene sugli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione. Viene, inoltre, affidata ad una legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera (c.d. legge rinforzata), il compito di stabilire il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

Su tali basi è stata promulgata la legge 24 dicembre 2012, n. 243, recante Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, dotata di resistenza *passiva rinforzata* e che assurge a parametro interposto di legittimità costituzionale, e che sarà esaminata nel successivo paragrafo<sup>246</sup>.

Il nuovo art. 81 Cost. costituisce il pilastro della riforma di cui alla legge cost. n. 1 del 2012 e contiene i principi fondamentali nella materia del bilancio pubblico: 1. Lo Stato assicura l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio, tenendo conto delle fasi avverse e delle fasi favorevoli del ciclo economico. 2. Il ricorso all'indebitamento è consentito solo al fine di considerare gli effetti del ciclo economico e, previa autorizzazione delle Camere adottata a maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, al verificarsi di eventi eccezionali. 3. Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte. 4. Le Camere ogni anno approvano con legge il bilancio e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. 5. L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. 6. Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna

---

<sup>246</sup> M. Fratini, *Contabilità di Stato*, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 54.



Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Emerge, in particolare, come l'art. 81 Cost. faccia riferimento al concetto di *equilibrio di bilancio*, che coincide con l'*Obiettivo di Medio Termine*<sup>247</sup>, inteso quale il conseguimento di obiettivi di saldo articolati lungo un arco temporale di medio termine e calibrati simmetricamente rispetto all'andamento del ciclo economico<sup>248</sup>. La norma, così formulata, non impone un pareggio numerico contabile c.d. statico ma dinamico, in quanto riconosce un equilibrio finanziario *over the cycle*, ovvero che tenga conto delle minori entrate tributarie e delle maggiori spese nelle fasi avverse del ciclo economico (*bad times*) e del miglioramento dei saldi generato dalle fasi espansive (*good times*).

Strettamente connesso al principio dell'equilibrio di bilancio è il divieto di indebitamento cristallizzato nell'art. 81, comma 2, Cost., che assurge a canone generale superabile solo ed esclusivamente nel caso di necessità di fare fronte alla fase congiunturale del ciclo economico e nel caso del verificarsi di eventi eccezionali, previa in tal caso l'autorizzazione parlamentare con maggioranza qualificata.

La nuova formulazione del comma 3 ha sostituito l'espressione "indica i mezzi per farvi fronte" con "provvede ai mezzi per farvi fronte". Ciò, è stato osservato, sottende un principio di effettività e puntualità della copertura finanziaria, che rende il nuovo dettato costituzionale più idoneo a supportare un'applicazione stringente e rigorosa del principio di copertura, del resto in linea con l'essere detto principio un corollario e presidio necessario del fondamentale principio di equilibrio del bilancio e della sua effettività tenuta nel corso del tempo<sup>249</sup>.

L'art. 97 Cost., nella nuova formulazione, dispone, al primo comma, che le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea,

---

<sup>247</sup> M. Degni, *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *federalismi*, rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato, Roma, 30 dicembre 2016, pag. 35.

<sup>248</sup> L'art. 1, lett. e), l.n. 243 del 2012 definisce l'obiettivo di medio termine come il valore del saldo strutturale individuato sulla base dei criteri stabiliti dall'ordinamento dell'Unione europea. La lett. d) del succitato articolo definisce il saldo strutturale come il saldo del conto consolidato corretto per gli effetti del ciclo economico al netto delle misure una tantum e temporanee, e comunque definito in conformità all'ordinamento dell'Unione europea.

<sup>249</sup> M. Fratini, *Contabilità di Stato*, Nel diritto editore, Roma, 2017, pag. 54.

assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. Non può peraltro sfuggire che il legislatore costituzionale abbia inserito detta previsione al primo comma, come a voler collocare l'esigenza di assicurare l'equilibrio dei bilanci in una posizione di primazia rispetto al tradizionale principio di buon andamento, contenuto adesso nel secondo comma: in altri termini, i principi di equilibrio di bilancio e di sostenibilità del debito costituiscono i canoni fondamentali che governano la pubblica amministrazione in senso ampio, ricomprendendo altresì le autonomie locali.

La riforma costituzionale del 2012 ha inoltre provveduto a scorporare la materia del *coordinamento della finanza pubblica* dall'*armonizzazione dei bilanci pubblici*, riconducendo la seconda all'alveo delle materie riservate alla legislazione esclusiva statale. La *ratio* di tale intervento si rinviene nella necessità di assicurare una corretta misurazione della grandezza della spesa pubblica, che è condizione essenziale per procedere al monitoraggio e alla *governance* della finanza stessa. La riforma pertanto riconosce l'ontologica diversità tra delle due materie, ovvero che la finanza pubblica e i sistemi tributari non possono essere coordinati se i bilanci del sistema pubblico non hanno la stessa struttura e identico ciclo di programmazione e previsione.

Infine, la novità più rilevante per quanto concerne gli enti locali, è costituita dalla nuova formulazione dell'art. 119, primo comma, della Cost., il quale dispone che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. Dal tenore della richiamata disposizione discende incontrovertibilmente che anche le autonomie territoriali sono chiamate al rispetto dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Cost. Come osservato, infatti, in dottrina, i vincoli comunitari, per i quali il responsabile in ultima istanza è lo Stato, vengono espressamente qualificati dalla Costituzione come fonte di possibili limiti all'autonomia finanziaria che il legislatore può imporre agli enti territoriali, i quali sono esplicitamente vincolati a concorrere al rispetto dei vincoli comunitari e dunque

degli obiettivi economico-finanziari, anche in termini di saldo individuale o di comparto, che il legislatore statale riterrà a tal fine di imporre. La nuova formulazione costituzionale fornisce quindi un ben più solido ancoraggio all'imposizione ad opera del legislatore statale di un concorso delle autonomie territoriali alla realizzazione di quegli obiettivi economico-finanziari di cui lo stato risponde innanzi alla UEM.<sup>250</sup>

Altra novità di grande rilievo è rappresentata dal comma 8 del succitato art. 119 Cost., il quale dispone che gli enti territoriali e le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. L'ultimo comma, infine, esclude ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

L'introduzione nella Carta fondamentale dell'obbligo di provvedere alla contestuale definizione di piani di ammortamento ha costituzionalizzato la regola della *sana e prudente gestione finanziaria*, in forza della quale gli enti territoriali che assumono un debito dovranno contestualmente provvedere all'accantonamento delle risorse finalizzate al rimborso dello stesso. Tuttavia, alla stregua dell'interpretazione dell'art. 81 Cost., riportata innanzi, giova precisare che al concetto di *equilibrio di bilancio* non va data una lettura meramente contabile e statica ma dinamica, in quanto diviene fondamentale il raggiungimento dell'equilibrio nel medio-lungo termine; è cioè consentito che in alcune fasi le esigenze di crescita prevalgano sul pareggio di bilancio, purché si provveda negli anni successivi al recupero dello squilibrio e si garantisca, così, nel tempo, un equilibrio di tipo strutturale.

Agli esposti vincoli, si aggiunge un'ulteriore limitazione: è ammesso il ricorso all'indebitamento solo se per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. Trattasi di un vincolo che opera a livello aggregato regionale, laddove la posizione di un ente che intende contrarre un nuovo debito deve essere

---

<sup>250</sup> D. Morgante, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio, federalismi*, Roma, 11 luglio 2012, pag. 27.

compensata dagli avanzi cumulati dagli enti territoriali presenti nella medesima regione.

In ultimo, si evidenzia che l'art. 119 Cost. non consente alle amministrazioni locali di indebitarsi per far fronte alle fasi avverse del ciclo economico o agli eventi eccezionali. Ne consegue che sarà lo Stato ad agire concorrendo al finanziamento delle spese finalizzate alla tutela *dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali*, che costituisce materia di competenza legislativa esclusiva *ex art. 117, comma 2, lett. m), p) Cost.*, e che lo Stato deve garantire su tutto il territorio nazionale.

Il riconoscimento del valore europeo del diritto del bilancio, innestatosi nel sistema tracciato dagli artt. 100 e 103 Cost, vede pertanto la Corte dei conti quale giudice naturale sia nell'ordinamento nazionale sia nell'ordinamento europeo come garante dell'applicazione del diritto Ue. In tal modo, le originarie preesistenti funzioni costituzionali attribuite alla Corte dei conti sono volte ad assicurare sia l'effettività del diritto europeo *ex art. 19 TUE* sia la tutela del bilancio, svolgendo dunque una funzione ausiliaria che va oltre la dimensione nazionale. E ciò in quanto solo un giudice specializzato sul bilancio può assicurare la giustiziabilità di quella parte del diritto costituzionale relativa ai rapporti finanziari tra i soggetti che compongono la Repubblica e tra la stessa e l'Unione europea. Per tale ragione, la Corte costituzionale, con sent. 5 aprile 2013, n. 60, ha riconosciuto come la Corte dei conti non fosse al servizio del Governo e del Parlamento ma dell'intero Stato-ordinamento<sup>251</sup>.

Al riguardo, giova precisare come la magistratura contabile italiana, al pari di quella portoghese costituisca un elemento di eccezionalità rispetto agli ordinamenti degli altri paesi europei<sup>252</sup>.

---

<sup>251</sup> Corte costituzionale, sent. 5 aprile 2013, n. 60, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it)

<sup>252</sup> Tra gli Stati dell'Unione europea, solo la Corte dei conti italiana e il *Tribunal de Contas* del Portogallo rientrano tra le *Supreme Audit Institutions* con funzioni *giurisdizionali*, ossia tra le autorità nazionali che svolgono controlli contabili tramite magistrati e nelle forme della giurisdizione. A livello mondiale, le autorità di controllo che posseggono tali caratteristiche costituiscono il 30% dell'INTOSAI, che è l'organizzazione internazionale dell'ONU che riunisce gli organi di controllo. Sul

L'effettività del diritto del bilancio, pertanto, dipende da un duplice controllo: il controllo politico, affidato al circuito democratico-rappresentativo, e quello giuridico tracciato dagli artt. 100 e 103 Cost., che vede la Corte dei conti quale pilastro del sistema e a presidio della legalità<sup>253</sup>.

### 3.2 L'attuazione della riforma costituzionale tra ordinamento nazionale ed europeo e il ruolo della Corte dei conti

Come accennato nel precedente paragrafo, l'attuazione del nuovo art. 81 Cost. è stata affidata alla l. n. 243/2012<sup>254</sup>. Trattasi di una legge non soltanto *rinforzata* ma *organica*<sup>255</sup>. In dottrina, le leggi rinforzate sono distinte dalla generalità delle leggi ordinarie per il loro procedimento aggravato di approvazione. Le leggi rinforzate non sono gerarchicamente sovraordinate a quelle ordinarie ma costituiscono fonti specializzate in forza della loro particolare competenza<sup>256</sup>. La scelta di rinviare la definizione di alcuni contenuti ad una legge organica consente di riconoscere carattere

---

funzionamento delle autorità di *audit* con funzioni giurisdizionali, si veda <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/03/FIPPs-conclusions-on-INTOSAI-P-50.pdf>.

<sup>253</sup> E. Cavasino, *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020; B. Pezzini, *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2020.

<sup>254</sup> C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014, pag. 187. L'Autrice ripercorre criticamente l'iter di approvazione della l. n. 243/2012; M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Atti del Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013.

<sup>255</sup> N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, pag. 108-109; G. Rivosecchi, *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1-2, 2013, pag. 458; M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013, pag. 6; particolarmente critico P. De Ioanna, *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*, pag. 54.

<sup>256</sup> L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996, pag. 196.

vincolante a successive scelte dell'Unione europea o dell'Unione economica e monetaria senza ogni volta intervenire sul testo della Costituzione<sup>257</sup>.

Giova precisare, dunque, che tale nuova tipologia di fonte, che ha fatto di recente comparsa nell'ordinamento italiano, ha importato un modello preesistente nel sistema spagnolo. Si è osservato, in particolare, come questo sia uno “dei frutti del processo di *atomizzazione e specializzazione* della legge che è stato fatto discendere dall'adozione di costituzioni rigide, poste al vertice del sistema e in grado di rompere l'unitarietà del concetto di forza di legge”<sup>258</sup>.

La l. n. 243/2012, adottata in attuazione del nuovo art. 81, sesto comma della Costituzione<sup>259</sup>, presenta appieno i caratteri della legge organica poiché è garantita alla stessa una competenza definita in termini tassativi e al tempo stesso riservata, ed è dunque da considerarsi come fonte distinta sia dalle leggi costituzionali sia da quelle ordinarie. La stessa legge è, difatti, idonea a resistere all'abrogazione da parte delle leggi ordinarie e, allo stesso tempo, idonea a integrare il parametro in base al quale la Corte costituzionale potrà valutare la legittimità costituzionale della legge. Sebbene circoscritta ad un ambito di competenza limitato, la l. n. 243/2012 è tale da dettare una

---

<sup>257</sup> L. Bartolucci, *La legge rinforzata n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/3-2016/1039-la-legge-rinforzata-n-243-del-2012-e-le-sue-prime-modifiche-nel-sistema-delle-fonti/file>.

<sup>258</sup> N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, op. cit., pag. 109-110., e inoltre, F. Modugno, voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997, par. 7; F. Sorrentino, *Tipi di legge e unicità della funzione legislativa*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Torino, Giappichelli, 1997, pag. 113; R. Bin e G. Pitruzzella, *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009, pag. 10.

<sup>259</sup> L'art. 81, sesto comma, della Costituzione (nonché l'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012) dispone che il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. Come accennato, anche l'art. 5 della legge cost. n. 1/2012 si occupa della legge di cui al sesto comma, stabilendone più nel dettaglio i contenuti.

disciplina stabile in tutto il territorio nazionale oltre a possedere i requisiti della generalità e dell'astrattezza<sup>260</sup>.

Come accennato, la l. n. 243/2012 è caratterizzata da un ampio ricorso alla tecnica del rinvio mobile. I rinvii indicano aspetti della normativa suscettibili di integrazione e l'individuazione dei contenuti è dunque demandata a distinte leggi dello Stato. In particolare, l'art. 15, comma 10, l. n. 243/2012, dedicato al contenuto della legge di bilancio, ha disposto che con legge dello Stato sono disciplinate le modalità di attuazione. La disposizione si riferisce alla l. n. 196/2009, ossia alla legge di contabilità e finanza pubblica, che in ossequio al succitato art. 15, comma 10, è stata modificata dalla l. n. 163/2016. Tuttavia, il fatto che la modifica sia avvenuta senza maggioranze qualificate conferma, secondo parte della dottrina, la natura ordinaria della legislazione contabile<sup>261</sup>.

Il comma 6 dell'art. 81 Cost., nel prevedere una riserva di legge doppiamente qualificata e rinforzata ha inciso sul piano della forma di governo<sup>262</sup>, innovando le procedure e i contenuti del diritto del bilancio.

Al fine di superare il *deficit democratico* relativo all'ordinamento dell'Unione, la riforma sul bilancio è stata contrassegnata dalla preoccupazione di incrementare il tasso di democraticità della decisione<sup>263</sup>. E ciò attraverso il controllo politico sulle regole di bilancio e il connesso controllo di legalità della Corte dei conti.

---

<sup>260</sup> N. Lupo, *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, op. cit., pag. 109-110. Per l'Autore, sembrano sussistere tutte e quattro le caratteristiche individuate dalla dottrina italiana come necessarie per parlare di legge organica: la necessaria distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie; il procedimento aggravato per la sua approvazione; la riserva ad essa di specifiche materie, tra cui quelle strettamente connesse all'attuazione della Costituzione; la sottoposizione alle sole norme costituzionali.

<sup>261</sup> L. Bartolucci, *La legge rinforzata n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, op. cit., pag. 10.

<sup>262</sup> S. Fois, *La riserva di legge Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963, pag. 9; L. Carlassare, *La riserva di legge: presupposti teorici e implicazioni pratiche*, in *Studium iuris* 1996, pag. 986. Sul rapporto tra riserva di legge e principio di legalità cfr. M. Luciani, *Profili costituzionali della riforma del controllo*, in *Raccolta atti del convegno di studi xx anniversario dall'adozione della delibera n. 14/2020*, Roma, 2020, pag. 87.

<sup>263</sup> D. Marquand, *Parliament for Europe*, London, 1979. L'Autore ha per la prima volta coniato l'espressione *deficit democratico* in occasione dell'elezione a suffragio indiretto del Parlamento

Si assiste, dunque, ad un'innovazione che ridisegna non solo le relazioni tra Governo e Parlamento ma che affianca, al controllo politico, un controllo di legalità affidato ad un giudice per consentire un effettivo riscontro delle regole di bilancio.

L'espansione del controllo politico si riverbera sulla Corte dei conti, chiamata a misurarsi su un rinnovato parametro sul quale basare il controllo successivo.

Si evidenzia come il doppio controllo, politico e giuridico, previsto dal Trattato sull'Unione europea<sup>264</sup> non fa altro che innestarsi nel modello italiano, dando vita ad un vero e proprio parallelismo tra i sistemi. Secondo questo comune tratto culturale e giuridico, la democraticità della forma di governo non si misura soltanto attraverso le procedure che governano le relazioni tra gli apparati, ma anche attraverso il riscontro del principio di legalità affidato ad un giudice che – già in base alla Costituzione del 1948 – è collocato a presidio del bilancio.

Il controllo della Corte dei conti viene dunque *emancipato dal circuito procedurale della rappresentanza* e si aggancia direttamente ai sistemi per la verifica del rispetto del principio di legalità. Trattasi di una legalità di tipo rinforzato in quanto la fonte che il giudice è chiamato ad applicare o è una legge in senso formale a competenza specializzata oppure direttamente norme costituzionali che non necessitano di interposizione legislativa.<sup>265</sup>

Prima del 2001, l'unica disposizione costituzionale che riconosceva la possibilità della limitazione della sovranità interna era rappresentata dall'art 11 Cost.<sup>266</sup>. A partire dalla legge cost. n. 3/2001, la Carta costituzionale è stata arricchita di *clausole europee*, volte a costituzionalizzare il nuovo assetto del sistema delle fonti nel rapporto

---

europeo. Sulla distinzione tra deficit democratico e deficit costituzionale, cf. L. Levi, *Carta dei diritti e Costituzione europea*, in G.F. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, 2001, pag. 179.

<sup>264</sup> Il controllo politico si rinviene nelle procedure di cui all'art. 10 TUE mentre il controllo giuridico trova fondamento negli artt. 4 e 19 TUE.

<sup>265</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, op. cit., pag. 169.

<sup>266</sup> C. Mortati, *Le forme di governo, Lezioni*, Padova, 1973, pag. 136; L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, pag. 635-639.



con il diritto dell'Unione<sup>267</sup>. Con la successiva legge cost. n. 1/2012, appare evidente come le novelle incidano sulla forma di Stato, creando una nuova *governance* nel rapporto tra cittadini, società e apparati. L'Unione europea, dunque, incide pienamente sul sistema delle fonti e sull'andamento delle finanze pubbliche (art. 5, lett. a), legge cost. n. 1/2012, in connessione con gli artt. 97, 119 e 120 Cost.).

L'apertura dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione consente di poter dunque qualificare lo Stato costituzionale come *integrazionista*, dove non esiste una rigida gerarchia tra valori, principi e diritti inviolabili<sup>268</sup>, di modo che il suo bilanciamento sia di tipo *mobile*<sup>269</sup>.

L'art. 20 della l. n. 243/2012 prevede che ad effettuare il controllo successivo sul rispetto delle regole di bilancio sia la Corte dei conti<sup>270</sup>, chiamata a verificare l'andamento della finanza pubblica a tutela degli interessi trasversali e adespoti all'ordinato sviluppo della vita finanziaria della comunità. Tale attribuzione si innesta nel solco delle funzioni della Corte dei conti che la Carta fondamentale qualifica come *supreme* e che non sono suscettibili di revisione costituzionale nella misura in cui hanno a che fare con la neutrale verifica del rispetto della legge nell'attività di

---

<sup>267</sup> G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, pag. 478; M. Cartabia, M. Gennusa, *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2001, pag. 97.

<sup>268</sup> La dottrina, per descrivere l'integrazione nel nostro ordinamento del diritto europeo, ha coniato l'espressione *Stato comunitario*; si veda: A. Manzella, *Lo Stato comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003, pag. 273; M. P. Chiti, *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2/1997, pag. 1178.

<sup>269</sup> Sul punto, la Corte costituzionale, con sent. n. 85/2013, ha statuito che la Costituzione italiana, come le altre Costituzioni democratiche e pluraliste contemporanee, richiede un continuo e vicendevole bilanciamento tra principi e diritti fondamentali, senza pretese di assolutezza per nessuno di essi. La qualificazione come *primari* dei valori dell'ambiente e della salute significa pertanto che gli stessi non possono essere sacrificati ad altri interessi, ancorché costituzionalmente tutelati, non già che gli stessi siano posti alla sommità di un ordine gerarchico assoluto. Il punto di equilibrio, proprio perché dinamico e non prefissato in anticipo, deve essere valutato – dal legislatore nella statuizione delle norme e dal giudice delle leggi in sede di controllo – secondo criteri di proporzionalità e di ragionevolezza, tali da non consentire un sacrificio del loro nucleo essenziale.

<sup>270</sup> M. Luciani, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Atti del Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013. L'Autore evidenzia come la legge cost. n. 1 del 2012 non menzioni affatto la Corte dei conti e che il silenzio della legge costituzionale “non poteva certo interpretarsi nel senso che si fosse inteso estromettere la Corte dei conti dal procedimento di verifica delle scelte di bilancio”. Detto silenzio viene colmato dall'art. 20, comma 1, della l. n. 243/2012.

esecuzione del bilancio<sup>271</sup>. Le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti rientrano dunque in un uno spazio *non espropriabile* con funzioni di garanzia dell'organizzazione dell'ordinamento<sup>272</sup>.

È nel contesto della nuova costituzione finanziaria, *integrata* dal diritto dell'Unione, che la Corte costituzionale estende il perimetro delle funzioni della Corte dei conti, che vanno oltre il *bilancio dello Stato* e che si estendono alla *finanza pubblica allargata*. Con la già citata sent. n. 60/2013, la Corte costituzionale ha chiarito che solo la Corte dei conti può svolgere un ruolo primario sui controlli di legalità sugli altri livelli di governo in quanto espressione dello Stato-ordinamento e non dello Stato-persona.

Alla luce di quanto esposto, la l. n. 243/2012, chiamata a dare attuazione alla nuova costituzione finanziaria, non poteva che affidare alla magistratura contabile l'esecuzione del nuovo diritto costituzionale che attiene all'oggetto tradizionale del controllo<sup>273</sup>.

In estrema sintesi, l'art. 20 della l. n. 243/2012 attribuisce alla Corte dei conti la funzione di assicurare l'effettività e la giustiziabilità del principio di trasparenza e sincerità dei conti pubblici, ossia il rispetto di regole che hanno una duplice radice, sia europea sia nazionale.

---

<sup>271</sup> C. Bergonzini, *Parlamento e decisioni di bilancio*, op. cit., pag. 179 e ss. L'Autrice evidenzia come, durante i lavori parlamentari, alcune proposte prospettassero la possibilità di consentire un accesso diretto alla Corte costituzionale da parte della Corte dei conti, d'ufficio o su segnalazione di una minoranza parlamentare. Tale possibilità è stata definitivamente eliminata dall'impianto costituzionale, rimuovendo così l'unica disposizione che "avrebbe quantomeno agevolato la tempestiva attuazione di limiti giuridici all'azione parlamentare".

<sup>272</sup> M. Luciani, *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia della contabilità pubblica*, Relazione al convegno *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, 10 giugno 2019.

<sup>273</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, op. cit., pag. 188.

### 3.3 Il controllo neo-cavouriano. Un ritorno alle origini

Sul versante dei controlli, la legge cost. n. 1/2012 e la l n. 243/2012 - sotto la doppia spinta dell'apertura all'ordinamento europeo e della necessità di verifica degli andamenti di finanza pubblica - hanno recuperato il tradizionale modello di controllo mutuato dall'esperienza albertina, che era stato fortemente compresso sul finire degli anni Novanta in favore del controllo collaborativo.

Rinviando per la ricostruzione storica al primo capitolo, in questa sede giova evidenziare come il controllo dell'art. 100, comma 2, Cost., contenga almeno due modelli costituzionali. Il primo modello, definito dalla dottrina come *cavouriano*<sup>274</sup>, costituisce il modello di controllo indipendente a supporto delle funzioni amministrative dell'esecutivo (e che si rintraccia in origine nella l n. 800/1862). Il secondo modello si sviluppa a partire dal 1939, nell'anno dell'abolizione del Parlamento sotto il regime fascista<sup>275</sup>. La magistratura contabile, con l. n. 720/1939, è chiamata difatti ad esercitare delle nuove funzioni di controllo, estesa all'area degli enti sovvenzionati o controllati dallo Stato, in quel periodo in forte crescita. Scopo della seconda forma di controllo, piuttosto che assicurare la legalità, è quello di verificare la rispondenza delle politiche pubbliche all'indirizzo politico, il quale necessita di una specifica attività di referto finalizzata ad implementare le funzioni amministrative.

Ontologicamente diversa è la natura delle due tipologie di controllo che differiscono per parametro, oggetto e procedura.

---

<sup>274</sup> *Ibidem*, pag. 196. L'Autore evidenzia come la prima parte dell'art. 100 Cost, secondo comma, dispone che la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Si tratta delle funzioni mutate dal modello cavouriano. La seconda parte della disposizione, invece, evoca il secondo tipo di controllo, ossia il controllo referto, in quanto è previsto che la Corte dei conti partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, riferendo direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.

<sup>275</sup> P. Calamandrei, *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in A. Acquarone, M. Vernassa (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, 1974, pagg. 57-84.

Il controllo di legittimità-regolarità, esercitato sulla base di criteri di legalità, ha ad oggetto un atto individuato dalla legge, ossia una manifestazione del bilancio<sup>276</sup>. Il parametro del controllo *ex art. 100 Cost* è dunque il diritto del bilancio che trova in particolare fondamento nella l. n. 243/2012.

Il controllo referente – definito anche collaborativo – ha caratteri radicalmente diversi rispetto al controllo successivo di legittimità-regolarità. Il parametro è costituito dai principi di efficienza, efficacia ed economicità di cui all'art. 3, l. n. 20/1994 mentre l'oggetto è rappresentato dai risultati dell'azione amministrativa, ossia dalla *performance*. Il parametro e l'oggetto restano pertanto indefiniti e per tale ragione il magistrato contabile non si esprime con atti decisori ma con un referto, che assume la forma di una relazione contenente le criticità e le raccomandazioni all'ente controllato. Il referto, dunque, non produce effetti vincolanti ed è orientato a promuovere l'adozione – da parte del controllato – delle misure di autocorrezione di cui all'art. 3, comma 8, l. n. 20/1994. Tale tipologia di controllo, sviluppatosi in origine con la l. n. 259/1958, è assunto a modello generale con l'art. 3 della l. n. 20/1994, istitutiva del controllo sulla gestione<sup>277</sup>.

Verso la fine degli anni Novanta, l'equilibrio tra le due tipologie di controllo ha visto il rafforzamento dei controlli collaborativi. L'art. 7, comma 7, l. n. 131/2003,

---

<sup>276</sup> La Corte costituzionale, con sent. n. 179/2007, esprimendosi sulle tipologie di controlli preesistenti al d.l. n. 172/2012, aveva affermato che tale controllo non era ascrivibile né ai controlli amministrativi né ai controlli meramente collaborativi. In primo luogo, il giudice delle leggi aveva chiarito la complementarità dei controlli amministrativi si affiancano ma non possono sostituire i controlli esercitati dalla magistratura contabile. Inoltre, quanto all'assenza del carattere collaborativo, si rimarcava il nesso tra parametro e la natura magistratuale del controllo, destinato ad operare su un piano distinto dall'amministrazione. Sul punto, La giurisprudenza costituzionale aveva chiarito che trattasi di controlli svolti da un organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (Corte cost., sent. n. 267/2006, principio già enucleato nelle sentt. n. 198/2012, n. 37/2011, n. 179/2007); in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it).

<sup>277</sup> La Corte costituzionale, con sent. n. 470/1997, ha affermato che il controllo collaborativo previsto dalla l. n. 20/1994, si colloca al di fuori del perimetro tracciato dall'art. 100 Cost. e che lo stesso trova invece fondamento nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost. Tale ricostruzione ha permesso di riconoscere la legittimità dell'art. 3, comma 4, l. n. 20/1994, nella parte in cui affida alla Corte dei conti l'individuazione (non automatica e caratterizzata dalla ricerca di parametri di riferimento e di criteri valutativi) degli enti assoggettabili al controllo, non rilevando alcun contrasto con l'art. 100 della Costituzione.

attuativa della l. c. n. 3/2001, c.d. legge “La Loggia”, instaurando un controllo di legalità contabile neutrale, consacrava il modello del controllo di gestione coniato durante l’esperienza applicativa della l. n. 20/1994.

Con la legge cost. n. 1/2012 muta nuovamente il rapporto tra le due tipologie di controllo in favore del controllo di legalità-regolarità, ritenuto più rispondente ad assicurare la trasparenza dei conti pubblici e a verificare gli andamenti della finanza pubblica<sup>278</sup>.

L’art. 20 della l. n. 243/2012 assolve dunque ad una duplice funzione: da un lato, affida alla magistratura contabile una funzione neutrale di controllo che si adatta al sistema delle autonomie introdotto con la legge cost. n. 3/2001; dall’altro, colloca il giudice contabile quale garante dell’effettiva applicazione del diritto europeo del bilancio.

Alla luce di quanto esposto, il sistema tracciato dall’art. 20 della l. n. 243/2012, letto in coerenza con le nuove forme di controllo di cui al d.l. n. 174/2012 (affrontate nel secondo capitolo) e con l’art. 11, comma 6, del d.lgs. n. 174/2016, appare valorizzare la funzione giurisdizionale nell’esercizio dell’attività di controllo.

Il nuovo modello introdotto nel 2012, nato sotto la spinta di assicurare il rispetto delle regole europee di bilancio, appare in realtà recuperare l’originario impianto *cavouriano* della l. n. 800/1862, che – come osservato nel primo capitolo - introduceva un controllo di tipo giudiziario<sup>279</sup>. La riforma sembra invece avere affidato la funzione

---

<sup>278</sup> Il principio di trasparenza dei conti pubblici è il precipitato dell’art. 117, comma 1 e dell’art. 97, comma 2, della Costituzione mentre la verifica degli andamenti di finanza pubblica si riconduce agli artt. 24 e 13 Cost. e all’art. 19 TUE.

<sup>279</sup> E. Presutti, *Il controllo preventivo della Corte dei conti*, 1908. L’Autore, nell’esaminare le funzioni di controllo contenute nella l. n. 800/1862, osservava come il controllo esercitato dalla Corte dei conti fosse di carattere giurisdizionale, al contrario dei paesi tedeschi, dove le funzioni della Corte “non solo hanno carattere meramente amministrativo, ma hanno quello più limitato di funzioni meramente istruttorie”.

ausiliaria al all'Ufficio Parlamentare di Bilancio<sup>280</sup>, che svolge un'attività di natura consulenziale in favore del Parlamento<sup>281</sup>.

La riforma costituzionale ha dunque valorizzato il ruolo della Magistratura contabile, comprimendo la funzione meramente collaborativa in favore della legittimità-regolarità, ritenuta più idonea ad assicurare l'effettività del bilancio dello Stato.

In buona sostanza, la tutela del bilancio – rappresentato dalla l. n. 243/2012, dal d.lgs. n. 267/2000, dal d.lgs. n. 118/2011 e dal d.l. n. 174/2012 – richiede un controllo che sia ancorato ai parametri di legge e non ad arbitrari criteri di tipo gestionale<sup>282</sup>.

In particolare, il d.l. n. 174/2012, moltiplicando e rafforzando il sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti (ed esaminati nel secondo capitolo) ed introducendo quale nuovo giudice le Sezioni Riunite in speciale composizione, chiude il sistema teso ad assicurare la *legis-executio*<sup>283</sup>. In particolare, le Sezioni Riunite in speciale composizione, dapprima introdotte con d.l. n. 174/2012 e ora disciplinate

---

<sup>280</sup> Sulla natura giuridica dell'Ufficio parlamentare di bilancio e il suo ruolo nelle dinamiche della forma di governo: C. Bergonzini, *L'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, pag. 139 e ss.

<sup>281</sup> L'art. 5, comma 1, lett. f), l. c. n. 1/2012, dispone l'istituzione presso le Camere di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio. Al contrario, l'art. 5, comma 1, lett. a) della medesima legge si riferisce al controllo giuridico, già precedentemente intestato alla Corte dei conti. Tuttavia, la funziona ausiliaria rispetto al Parlamento permane anche oggi, attraverso la relazione alla decisione di parifica di cui all'art. 41 del T.U. Corte dei conti.

<sup>282</sup> In dottrina, si ritiene che la Corte dei conti sia collocata a presidio di un sistema di *a balance budget rule of law*, cf. C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015, cap. IV, pag. 201; F. Bilancia, *Note critiche sul cd pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012, pag. 3; I. Ciolli, *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012, pag. 42 (l'Autore nutre dubbi sul parallelismo tra modello cavouriano e il sistema tracciato nel 2012); O. Chessa, *Pareggio strutturale di bilancio, keynesiano e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016, pag. 455.

<sup>283</sup> F. Sucameli, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it, Rivista di diritto pubblico italiano, comparato, europeo*, 2020, pag. 202. Sulla distinzione tra *legis-latio* e *legis-executio*, cfr. R. Bin, *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli, 2010, pag. 201. La *legis-latio*, ossia la produzione del diritto positivo, è dominata dalla volontà e da equilibri contingenti delle forze politiche. Trattasi del versante nel quale avviene lo sviluppo delle regole. La *legis-executio* è il versante nel quale si esprime l'effettività dello stato costituzionale. La *legis-executio* coinvolge dapprima l'amministrazione e successivamente l'autorità giudiziaria, chiamata a verificare la legalità dell'esecuzione.

compiutamente dall'art. 11, comma 6, del Codice di giustizia contabile, attraverso l'esercizio della funzione nomofilattica, rappresentano la chiusura del nuovo sistema di legalità, dove la tradizionale forma di controllo è integrata dalla modalità contenziosa.

La nuova costituzione finanziaria legittima l'istituzione di forme penetranti di controllo da parte della Corte dei conti, i cui effetti sono varia natura: effetti preclusivi, che conducono al blocco della spesa; effetti conformativi, nell'ipotesi in cui l'amministrazione sia chiamata ad adottare variazioni di bilancio; effetti restitutori, nell'ipotesi del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Il ruolo della Corte dei conti dopo la novella del 2012 evoca il modello originario voluto da Cavour in quanto affidato ad un organo neutrale, esercitato sulla base di parametri normativi a tutela del bene pubblico.

Oltre alla spinta europea, non vi è dubbio che le funzioni di controllo di *ultima generazione* si collochino a presidio del sistema democratico<sup>284</sup>. I controlli esercitati dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, oltre alle valutazioni sulla legalità finanziaria, sono idonei a valutare l'operato delle amministrazioni locali<sup>285</sup>, evidenziando le eventuali responsabilità degli organi di governo, sul piano delle risorse impiegate e dei risultati conseguiti. I risultati delle attività poste in essere consentono, dunque, un controllo politico da parte del corpo elettorale.

Le funzioni di controllo della Corte dei conti, dunque, oltre a rendere effettivo il rispetto dei vincoli costituzionali di bilancio e del quadro di regole europee, costituiscono uno strumento di *accountability* per gli organi di governo (nazionali o locali)<sup>286</sup>.

---

<sup>284</sup> C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/4.-Fasc.1-2020-Buzzacchi.pdf>.

<sup>285</sup> O. Spataro, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in <https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?artid=37320>

<sup>286</sup> M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di studi amministrativi *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012, pp. 1 ss.; N. Lupo, *Costituzione e bilancio*, Luiss,

### 3.4 Il bilancio tra diritto europeo e diritto interno

Si è osservato come il diritto europeo abbia determinato una trasformazione del diritto interno. Il sistema nazionale dei controlli è dunque chiamato a dare esecuzione al diritto Ue ai sensi dell'art. 4 del TUE. In particolare, il paragrafo 3 dell'art. 4 enuclea un elemento fondamentale, in base al quale l'effettività del diritto europeo si fonda sul principio di leale collaborazione tra Stati membri e Unione europea<sup>287</sup>. La Corte di giustizia Ue ha chiarito come la violazione del diritto Ue proveniente dalla fonte legislativa nazionale o da una pronuncia del giudice nazionale comporti il diritto dei singoli ad ottenere il risarcimento del danno<sup>288</sup>.

La Corte di giustizia ha pertanto cristallizzato il principio per il quale tutti gli apparati dello Stati membri – legislativi, burocratici e giudiziari - sono chiamati, in ossequio al principio di leale collaborazione, a cooperare al fine di dare attuazione al diritto europeo. L'obbligo è negativo quando vi è la necessità di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa minare la realizzazione degli scopi del Trattato. L'obbligo positivo, invece, impone di porre in essere ogni attività finalizzate a dare esecuzione al diritto europeo sia che trattasi di fonte primaria che secondaria.

Strettamente correlato all'art. 4 del TUE è l'art. 19, che sancisce il principio della necessaria collaborazione tra i sistemi giudiziari.

---

Roma, 2007; G. Rivosecchi, *Valutare le politiche di bilancio: il ruolo del Parlamento*, in *Dir. Pub.*, n. 1/2016, pp. 33 ss.

<sup>287</sup> Una costante giurisprudenza della Corte di giustizia ha specificato come i destinatari della norma siano tutti gli organi nazionali che sono coinvolti nell'attuazione del diritto europeo, ossia il legislatore, la pubblica amministrazione e l'autorità giudiziaria. Trattasi di un obbligo sia negativo, di astenersi da qualsiasi provvedimento che possa pregiudicare il raggiungimento degli scopi del Trattato, sia positivo, in quanto teso ad assicurare l'effetto utile del diritto comunitario in relazione allo scopo dell'atto comunitario (cfr. Corte di giustizia 8 ottobre 1987, *Kolpinghuis Nijmegen*, C-80/86, ECLI:EU:C:1987:43).

<sup>288</sup> Per la responsabilità dello Stato a seguito dei provvedimenti definitivi dei giudici, cfr. Corte di giustizia Ue, sent. 30 settembre 2003, *Kobler*, causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513, punti 33 e 36. Per la responsabilità dello Stato da atti legislativi, costituisce una pietra miliare la celebre sent. 19 novembre 1991, *Francovich*, cause riunite C-6/90 e C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428, punto 26.



Prima di affrontare il rapporto tra diritto europeo e diritto nazionale in tema di bilancio, giova brevemente ripercorre il sistema del bilancio dell'Unione europea. La materia del bilancio trova fondamento nel principio di attribuzione contenuto nell'art. 5 TUE. Il bilancio riguarda, in particolare, le regole stabilite dai trattati per l'individuazione delle entrate e delle spese dell'Unione (contenute negli art. 311 ss. TFUE) e la formazione e rendicontazione dei bilanci delle pubbliche amministrazioni statali nell'ottica del coordinamento delle politiche economiche (art. 119 ss. TFUE)<sup>289</sup>.

Le regole finanziarie riguardano la formazione, l'esecuzione e il controllo sul bilancio. La disciplina più rilevante in tema di bilancio è contenuta nel regolamento finanziario n. 1046/2018/Ue approvato ai sensi dell'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE<sup>290</sup>.

La Commissione europea è il soggetto responsabile della corretta esecuzione del bilancio<sup>291</sup> ed opera sotto la vigilanza delle altre istituzioni europee e degli Stati membri. Il regolamento finanziario dispone che la Commissione provvede a dare esecuzione al bilancio attraverso tre modalità: a) direttamente attraverso dipartimenti o agenzie; b) ponendo in essere una gestione concorrente con gli Stati membri; c) indirettamente, affidando l'esecuzione del bilancio a pasì terzi, organizzazioni internazionali o altri soggetti.

L'esecuzione non può tuttavia prescindere dalla partecipazione degli Stati membri che in ossequio al principio di sussidiarietà– nelle materie a competenze concorrenti – sono coinvolti nel procedimento.

---

<sup>289</sup> Si evidenzia come l'espressione *regole finanziarie* contenuta nei trattati riguardi sia le regole di formazione del bilancio sia i controlli e le sanzioni. Si tratta, pertanto, di un perimetro esteso in quanto riguarda sia la formazione del bilancio sia la sua protezione. Al riguardo, F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, op. cit., pag. 205.

<sup>290</sup> L'art. 322, par. 1, lett. a), TFUE dispone che le regole finanziarie siano definite attraverso uno specifico regolamento. Il regolamento finanziario vigente è il Reg. n. 1046/2018/Ue. Trattasi di atto di diritto derivato la cui esecuzione è rimessa alla decisiva collaborazione degli apparati degli Stati membri, in coerenza con il principio di leale collaborazione. L'art. 291 TFUE dispone che gli Stati membri adottano misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione.

<sup>291</sup> Artt. 317-319 TFUE.

La stretta relazione tra esecuzione e controlli sul bilancio emerge dal secondo comma dell'art. 317 TFUE, il quale dispone che il regolamento finanziario non si deve limitare a stabilire le norme per la sua esecuzione ma deve prevedere “obblighi di controllo e di revisione contabile degli Stati membri (...) e le responsabilità che ne derivano”. Lo stesso art. 59 del succitato Regolamento finanziario implementa controlli preventivi e successivi sull'esecuzione del bilancio Ue da parte delle proprie strutture.

Emerge, dunque, un articolato quadro di controlli di natura politica e giurisdizionale. In particolare, il controllo giurisdizionale è rimesso alla Corte di giustizia, che a garanzia delle regole per la formazione ed esecuzione del bilancio, può essere attivata attraverso il ricorso per annullamento *ex art.* 263 TFUE e la procedura di infrazione nei confronti degli altri Stati membri (art. 258 TFUE).

Una significativa fonte di diritto derivato è rappresentata dal Patto di stabilità e crescita<sup>292</sup>, le cui regole, più volte aggiornate, sono state oggetto di una profonda modifica nell'aprile 2024, finalizzato ad introdurre forme di controllo delle politiche di bilancio degli Stati membri<sup>293</sup>. Al Patto, che rappresenta la condivisa interpretazione delle norme contenute nei trattati, è stata affiancata la direttiva 2011/85/Ue, che ha il fine di promuovere il coordinamento delle politiche di bilancio e la sostenibilità delle finanze pubbliche nell'area euro. Il rispetto delle regole è affidato ad un sistema dei controlli volti ad assicurare la responsabilità finanziaria degli Stati membri. La direttiva n. 85 è indirizzata non soltanto agli Stati membri e agli apparati burocratici (anche nelle ipotesi in cui l'amministrazione assuma forme privatistiche). L'art. 3, in

---

<sup>292</sup> C. Pinelli, *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004, pag. 515 e ss.

<sup>293</sup> Il Patto di stabilità e crescita è stato stipulato e sottoscritto in occasione del Consiglio europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997. Con i Regolamenti n. 1997/1466/CE e 1997/1467/CE, sono state rispettivamente definite le modalità di attuazione della procedura di sorveglianza multilaterale di cui all'art. 121 TFUE e della procedura per disavanzi eccessivi *ex art.* 126, TFUE. Le regole del Patto di stabilità e crescita sono state aggiornate ed integrate con le riforme del 2005 (regolamenti n. 2005/1055/Ue e n. 1056/2005/Ue), del 2011 (c.d. *Six Pack*) e del 2013 (c.d. *Two Pack*). Di recente, dopo l'accordo del 21 dicembre 2023 raggiunto in sede Ecofin, il Parlamento europeo ha approvato le nuove regole di bilancio, modificando sia il c.d. “braccio preventivo” sia il c.d. “braccio correttivo”. Si veda, al riguardo, <https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20240419IPR20583/patto-di-stabilita-i-deputati-approvano-le-nuove-regole-di-bilancio>.

particolare, prevede che ciascun Stato membro implementi dei sistemi di controllo da affidare a soggetti dotati di indipendenza.

La direttiva n. 85 del 2011 prevede dunque un duplice sistema di controlli, politico e giuridico ma tali tipologie di controlli resta affidato agli Stati membri in ossequio al principio di cooperazione degli apparati giudiziari (artt. 2, 4, e 19 TUE)<sup>294</sup>.

Il giudice posto a tutela del bilancio è dunque il giudice nazionale, che in forza del principio di cooperazione giudiziaria, garantisce la corretta applicazione delle regole finanziarie. La Corte di giustizia svolge il ruolo centrale di assicurare la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto europeo<sup>295</sup>. Il sistema si basa dunque su due pilastri, la nomofilachia della Corte di giustizia e la procedura di infrazione nei confronti degli Stati membri per l'inosservanza del dovere<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> Il controllo giuridico e giurisdizionale finalizzato al rispetto delle regole finanziarie è garantito dalle autorità degli Stati membri. La Corte di giustizia non ha un ruolo diretto poiché, ai sensi dell'art. 126, par. 10, TFUE, la procedura di infrazione ex art. 258 TFUE è esclusa. Giova, tuttavia precisare che resta impregiudicata la funzione nomofilattica della Corte di giustizia, tanto che, nonostante l'esclusione di cui al succitato art. 126, la Corte ha esaminato il perimetro del Sec 2010, che costituisce il perimetro soggettivo del Patto di stabilità e crescita e della direttiva 85, cfr. Corte di giustizia, sentenza 11 settembre 2019, Fig e Fise vs Istat, C-612/17 e C-613/17. La Corte di giustizia, con sentenza (seduta plenaria) del 13 luglio 2004, *Commissione c. Consiglio dell'Unione europea*, Causa C-27/04, ECLI:EU:C:2004:436, ha ritenuto che norme del Patto di stabilità e crescita possano essere giustiziabili anche nell'ambito del ricorso *in carenza* di cui all'art. 265 TFUE nonché mediante ricorso per annullamento ex art. 263 TFUE, cfr. G. Rivosecchi, *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, 2005, pag. 899; M. Salerno, *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. Pubbl., comparato ed europeo*, 4/2004, pag. 1842.

<sup>295</sup> G. Strozzi, R. Mastroianni, *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020, pag. 431. In particolare, la Corte di giustizia, con sentenza 22 febbraio 2001, *Ministério Público*, Causa C-393-98, ECLI:EU:C:2000:478 ha precisato che, secondo una giurisprudenza consolidata, l'obbligo di adire la Corte "rientra nell'ambito della cooperazione istituita al fine di garantire la corretta applicazione e l'interpretazione uniforme del diritto comunitario nell'insieme degli Stati membri, fra i giudici nazionali, in quanto incaricati dell'applicazione delle norme comunitarie e la Corte di giustizia e che tale obbligo miri in particolare ad evitare che in uno Stato membro si consolidi una giurisprudenza nazionale in contrasto con le norme comunitarie".

<sup>296</sup> Sulla responsabilità dello Stato membro in caso di inosservanza del diritto dell'Unione europea, cfr. Corte di giustizia, sentenza 30 settembre 2003, causa C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513; sentenza 13 giugno 2006, causa C173/03, *Traghetti del mediterraneo*, ECLI:EU:C:2006:391. Cfr. G. Di Federico, *Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004, pag. 133 e ss; C. Rasia, *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte del giudice supremo: il caso*

Il modello italiano di controllo sul bilancio soddisfa appieno le regole europee. Come osservato dalla dottrina, il sistema italiano supera lo *standard* fissato dalla cornice europea in quanto i controlli sono affidati ad un soggetto che racchiude in sé le funzioni di *audit* indipendente e di controllo giurisdizionale<sup>297</sup>.

La norma di chiusura è rappresentata dall'art. 30 della l. n. 161/2014, il quale dispone che al fine di dare piena attuazione, per le parti non direttamente applicabili, alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio e al regolamento UE n. 473/2013, con particolare riferimento *all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio*, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001.

La Corte dei conti, difatti, esercita il controllo sul perimetro soggettivo di applicazione della direttiva 85 mediante la giurisdizione sull'elenco Istat di cui all'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c. L'elenco Istat ha lo scopo di individuare quei soggetti chiamati a concorrere agli obiettivi di bilancio. Da un lato, le amministrazioni contenute nell'elenco sono chiamate al rispetto dei vincoli in materia di indebitamento, dall'altro, i loro dati confluiscono nel conto economico consolidato al fine di verificare il rispetto dell'equilibrio di bilancio<sup>298</sup>. L'Istat non esercita alcuna discrezionalità nell'inserimento dell'elenco in quanto trattasi di provvedimento vincolato e meramente ricognitivo<sup>299</sup>. Spetta al procuratore contabile la legittimazione a ricorrere per mancato inserimento di un ente nell'elenco Istat innanzi le Sezioni

---

*Traghetti del Mediterraneo contro Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2007, pag. 661.

<sup>297</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, op. cit., pag. 217.

<sup>298</sup> Ai sensi dell'art. 2, lett. *b*) e *c*), l. n. 243/2012, il saldo viene confrontato con l'obiettivo di medio termine – OMT – di cui all'art. 3, l. n. 243/2012, per la verifica in sede europea degli equilibri di bilancio. I dati confluiscono nel conto economico consolidato dal Mef, che ai sensi dell'art. 7, l. n. 243/2012, vigila sull'andamento dei saldi, svolgendo un controllo di tipo politico.

<sup>299</sup> R. Pescatore, *Lo status di pubblica amministrazione e la "ridondanza" sul bilancio della Repubblica*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 26 luglio 2020. Gli enti inseriti nell'elenco Istat, come chiarito dall'art. 2, lett. *a*), l. n. 243/2012, sono individuati con le procedure e gli atti previsti, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti dell'Unione europea (art. 1, comma 2, l. n. 169/2009).

Riunite in speciale composizione Tuttavia, il legislatore nazionale ha novellato l'art. 11, comma 6, lett. *b*), del Codice di giustizia contabile, il quale dispone, nella nuova formulazione, che le Sezioni Riunite in speciale composizione decidono in un unico grado sui giudizi in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat, "ai soli fini dell'applicazione della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica"<sup>300</sup>. La giurisdizione è pertanto limitata ai casi in cui dall'iscrizione nell'elenco Istat discendano norme di contenimento sulla spesa che non riconducibili alla cornice legislativa europea. Sul punto, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza del 13 luglio 2023<sup>301</sup>, ha ritenuto che la normativa nazionale che limiti la competenza del giudice contabile a statuire sulla fondatezza dell'iscrizione di un ente nell'elenco delle amministrazioni pubbliche, non è in contrasto con il diritto europeo purché siano garantiti l'effetto utile<sup>302</sup> dei regolamenti e delle direttive sulla finanza pubblica e la tutela giurisdizionale effettiva imposta dal diritto europeo<sup>303</sup>.

Dopo l'arresto della Corte di giustizia Ue, sono intervenute le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, chiamate ad esprimersi sul pregiudizio che la normativa nazionale produce al diritto Ue. Le Sezioni Riunite, con sentenza n. 17/2023/RIS, hanno precisato come l'art. 11, comma 6, lett. *b*), c.g.c., novellato dall'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020, vincolando il giudice alla disapplicazione degli

---

<sup>300</sup> Il comma 6, lett. *b*) è stato modificato dall'art. 23-*quater*, comma 2 del d.l. n. 137/2020, convertito con modificazioni dalla l. n. 176/2020.

<sup>301</sup> Corte di giustizia Ue, sentenza 13 luglio 2023, *Ferrovie Nord vs. Istat*, cause C-363/2021 e C-364/2021, ECLI:EU:C:2023:563.

<sup>302</sup> Il principio dell'effetto utile impone un'applicazione o un'interpretazione delle norme europee che sia funzionale al raggiungimento delle loro finalità. L'effetto utile rientra tra i principi generali del diritto che la Corte di giustizia Ue considera tra le fonti non scritte dell'ordinamento europeo, cfr. I. Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2017, pag. 72.

<sup>303</sup> Con ordinanza n. 5/2021, le Sezioni Riunite hanno rimesso alla Corte di giustizia la valutazione in ordine alla compatibilità con il diritto Ue della novella contenuta nell'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020. Come osservato dall'organo remittente, l'elenco Istat è strumentale alla formazione del conto economico consolidato dello Stato, in quanto le previsioni e i risultati delle gestioni di bilancio di ciascuna unità istituzionale qualificata come pubblica amministrazione concorrono a determinare i saldi del bilancio nazionale. Pertanto, la restrizione o l'ampliamento del perimetro della pubblica amministrazione si riverbera sulla formazione del bilancio e sull'applicazione dei trattati europei in materia di finanza pubblica. Cfr. G. Pistorio, *Bilancio e tutela multilivello dei diritti*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2/2023, pag. 151.

effetti certativi dell'atto di ricognizione ai soli fini della normativa nazionale sul contenimento della spesa pubblica, pregiudica inevitabilmente l'effetto utile perché impedisce la prevalenza e il primato del diritto Ue, in danno degli atti e degli effetti interni. Per le Sezioni Riunite della Corte dei conti, l'applicazione di tale norma impedirebbe al *decisum* del giudice contabile di vincolare le parti del giudizio ad adottare tutti i provvedimenti necessari per agevolare la piena efficacia del diritto comunitario e, in specie, ad osservare l'obbligo europeo di dare corretta esecuzione alla direttiva 85/2011<sup>304</sup>. La Corte dei conti ha inoltre precisato come l'effetto utile sia compromesso dall'art. 23-*quater* in quanto la tutela giurisdizionale assicurabile non soddisfa il principio dell'autosufficienza del ricorso, per cui il soggetto qualificato deve poter proporre un unico ricorso per vedere esaminata la propria domanda al pieno accertamento degli effetti comunitari, con il conseguenziale effetto vincolante, assicurato dalla disapplicazione, a conformarsi al diritto Ue. Inoltre, la Corte ha verificato la sussistenza dell'ulteriore limite ostativo posto dalla Corte di giustizia, costituito dall'obbligo di assicurare la giustiziabilità degli effetti del diritto Ue dinanzi a un giudice. Al riguardo, è emersa l'assenza di una tutela contro gli effetti comunitari dell'atto di ricognizione dinanzi a qualsiasi altro giudice, sia per l'annullamento che per la disapplicazione.

Per tali ragioni, la Corte dei conti, in ossequio a quanto statuito dalla Corte di giustizia Ue nella richiamata sentenza 13 luglio 2023, ha disapplicato l'art. 23-*quater* del d.l. n. 137/2020 in quanto tale disposizione contrasta con il principio di autosufficienza del ricorso e determina l'insindacabilità presso qualsiasi altro giudice degli effetti comunitari, in ragione della giurisdizione per materia ed esclusiva intestata alla magistratura contabile.

Alla luce di quanto esposto, la Corte dei conti rappresenta l'autorità nazionale, dotata di massima indipendenza, collocata dall'ordinamento a presidio della legalità

---

<sup>304</sup> Corte di giustizia Ue, sentenza 13 luglio 1972, C48/71, *Commissione/Italia*; sentenza 9 settembre 2002, *Consorzio Industrie Fiammiferi*, C-198/01, ECLI:EU:C:2023:430.

del bilancio e chiamata a sorvegliare, controllare e vigilare sul rispetto delle regole di finanza pubblica.

### 3.5 Conclusioni. Tra controllo e giurisdizione. I diversi approdi della Corte costituzionale e della Corte di giustizia Ue

Si è avuto modo di osservare come la legge cost. n. 1/2012 abbia riportato il controllo di legittimità-regolarità al centro del sistema, valorizzando il c.d. principio del parallelismo teorizzato da Buscema nel 1969, per il quale non è immaginabile che il legislatore introduca una competenza di controllo senza che sulla stessa sia implicitamente affermata la cognizione giurisdizionale dello stesso plesso giudiziario<sup>305</sup>. Nella rinnovata architettura costituzionale, il rigoroso rispetto dell'obbligo di copertura (salvo le eccezionali ipotesi di ricorso all'indebitamento nel rispetto degli artt. 81 e 119 Cost.) ha richiesto il potenziamento dei controlli c.d. paragiurisdizionali a scapito dei controlli di tipo collaborativo, oramai considerati residuali ed eccezionali. In tal senso, la Corte costituzionale, con la già citata sent. n. 470/1997, ha disancorato i controlli collaborati dal perimetro tracciato dall'art. 100 Cost., ritenendo che gli stessi trovino fondamento nel principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.

Sulla natura dell'attività di controllo, la Corte costituzionale e la Corte di Giustizia Ue sono pervenute a diverse interpretazioni<sup>306</sup>.

La Corte costituzionale, con la sent. n. 18 del 14 febbraio 2019<sup>307</sup>, nota come “sentenza di San Valentino”, ha riconosciuto per la prima volta alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la possibilità di sollevare questione di legittimità

---

<sup>305</sup> S. Buscema, *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969, pag. 15.

<sup>306</sup> Entrambe le pronunce delle due Corti scaturiscono dall'omologazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis*, del Tuel.

<sup>307</sup> Corte cost., n. 18 del 2019.

costituzionale in sede di procedura di riequilibrio finanziario *ex art. 243-bis*, del Tuel<sup>308</sup>.

La Consulta ha posto l'accento sul fatto che i controlli esercitati dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali, sia pur inquadrabili nella categoria dei controlli di legittimità-regolarità, sembrano assumere natura giurisdizionale; l'attività della Corte dei conti risulta difatti rigorosamente ancorata a parametri legali, tant'è che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni Riunite in speciale composizione della Corte dei conti.

Il dualismo tra controllo e funzione giurisdizionale verrebbe meno in quanto le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile agli artt. 100 e 103 Cost. in materia di finanza pubblica, dove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti – e pertanto di difficile giustiziabilità – sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile.

Riconosciuta l'integrazione tra la funzione di controllo dei bilanci e la forma della pronuncia a carattere giurisdizionale, risulta inconfutabile la definitività della sentenza, in quanto modificabile/annullabile solo ad opera delle Sezioni Riunite in speciale composizione, ossia dalla stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

---

<sup>308</sup> E. Cavasino, *La dimensione costituzionale del diritto del bilancio. Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio, comunità, persona*, n. 1/2019, <https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2020/01/Bilancio-Comunit%C3%A0-Persona-1-Elisa-Cavasino.pdf>; F.S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo neo cavouriano della Corte dei conti a tutela del bilancio e delle generazioni future*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2020/1, op. cit.; A. Saitta, *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, pagg. 216-225.



La pronuncia, scaturita da una questione incidentale sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, appare equiparare del tutto controlli processuali (giudizio di parifica) e a-processuali<sup>309</sup>.

La pronuncia si pone in piena continuità e nel solco della dottrina della “neutralità” di Sandulli<sup>310</sup>.

Per Sandulli, si poteva parlare di vera e propria giurisdizione non per il fatto che il giudice fosse chiamato a dirimere una lite ma solo se in presenza di due condizioni, necessarie e sufficienti; il giudizio avrebbe dovuto esplicitarsi necessariamente con l’amministrazione del contraddittorio degli interessati e avrebbe dovuto tradursi in un connotato fondamentale del giudizio finale, ossia quello – esclusivo e decisivo – di avere per oggetto la risoluzione di questioni giuridiche, in vista della emanazione di provvedimenti aventi un valore giuridico *sui generis*<sup>311</sup>.

La sent. n. 18 del 2019 colloca le funzioni di controllo di legittimità-regolarità sul bilancio nell’ambito della giurisdizione, affidando alla Corte dei conti – dopo la

---

<sup>309</sup> Con la sent. n. 18/2019 è stata dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, comma 714, l. n. 208/2015, che consentiva agli enti locali di ripianare i debiti in 30 anni.

<sup>310</sup> F.S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo neo cavouriano della Corte dei conti a tutela del bilancio e delle generazioni future*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2020/1, <https://dirittoconti.it/wp-content/uploads/2020/01/Bilancio-Comunit%C3%A0-Persona-1-Federico-Svevo-Altavilla.pdf>.

<sup>311</sup> A.M. Sandulli, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in Riv. dir. proc. 1964, pag. 200. Già Santi Romano, affermava che il tratto caratterizzante la giurisdizione non si rinviene nella struttura contenziosa e nel processo ma nel potere di definire ed attuare il diritto su uno specifico caso, eliminando l’incertezza sul diritto e sull’assetto che l’ordinamento conferisce agli interessi in gioco; S. Romano, *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947, pag. 306: “1. Dicesi giurisdizione la funzione che ha per oggetto il mantenimento e l’attuazione dell’ordinamento giuridico. Se questa definizione generica può dirsi in un certo senso pacifica, (...) viceversa molto controverso il modo di intenderla: il che deriva forse principalmente, spesso implicitamente, talvolta esplicitamente, come termini identici, giurisdizione e processo. Questo invece non è che la forma con cui, di regola e non sempre, la giurisdizione si esercita: così che, mentre vi son dei casi, in cui un potere giurisdizionale non implica un processo, d’altra parte, anche quando l’esercizio del primo si svolge mediante il secondo, è da distinguersi la potestà sostanziale dal complesso dei poteri procedurali che sono necessari per attuarla. (...) Ancora più inesatto è credere che la giurisdizione consista nel potere di decidere controversie giuridiche [...] è anche certo che l’ufficio caratteristico e più frequente dei giudici è quello di risolvere delle questioni: ma ciò non è tutta la giurisdizione, anzi di questa non è che la estrinsecazione formale e occasionale, e il potere di dirimere una controversia non è che la conseguenza e, se si vuole, il caso più importante del potere di tutelare il rispetto del diritto oggettivo”.

riforma costituzionale del 2012 – la funzione di giudice *a quo*, e garantire il pieno rispetto del diritto costituzionale del bilancio.

Come osservato in dottrina, la necessità di attribuire la legittimazione direttamente al giudice del controllo è collegata all'evidenza che il solo ricorso in Sezioni riunite non è in grado di assicurare il sindacato di norme incostituzionali che effettuano un bilanciamento di interessi a tutto favore dell'apparato amministrativo *pro tempore*, e che quindi difficilmente potrebbero essere oggetto di valutazione, anche sotto il profilo della legittimità costituzionale, in processo a struttura contenziosa<sup>312</sup>. Nel caso di specie, la Corte costituzionale ha evidenziato come il piano di riequilibrio pluriennale abbia natura straordinaria e debba essere correlato al principio di auto-responsabilità democratica, non dovendo ledere il principio di solidarietà tra generazioni.

Di tutt'altro avviso la posizione della Corte di Giustizia Ue che, chiamata a pronunciarsi a seguito di un'ordinanza di rinvio pregiudiziale emessa dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nell'ambito di un Piano pluriennale di riequilibrio finanziario, ha dichiarato manifestamente irricevibile la domanda di pronuncia pregiudiziale, “non ravvisando l'esistenza di una controversia di cui [l'autorità rimettente] sia investita e che quest'ultima sia chiamata a decidere nell'ambito del procedimento medesimo (...) gli elementi costituiscono indizi del carattere amministrativo e non giurisdizionale della decisione che l'istanza rimettente è chiamata a rendere nel procedimento”<sup>313</sup>.

La sentenza costituisce dunque un arresto in ambito europeo al percorso nazionale che ha riconosciuto alla Corte dei conti, anche nell'esercizio delle funzioni di controllo, la natura di giudice *a quo* ai fini dell'incidente di costituzionalità.

---

<sup>312</sup> F.S. Altavilla, *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo neo-cavouriano della Corte dei conti a tutela del bilancio e delle generazioni future*, op.cit., pag. 31.

<sup>313</sup> CGUE, sex IX, 4 ottobre 2021, C-161/21.

L'irricevibilità del rinvio operato in sede di controllo dalla Corte dei conti si pone sul solco di una consolidata giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue<sup>314</sup>. Già in precedenti analoghe occasioni, il giudice europeo ha escluso che l'esercizio delle funzioni intestate ad organi di controllo possano configurarsi come giurisdizionali. In due analoghe ordinanze, viene dunque negata alla Corte dei conti in sede di controllo la possibilità di formulare quesiti interpretativi sul diritto europeo in quanto la funzione controllo successivo esercitata dalla Corte dei conti nel procedimento *a quo* è sostanzialmente una funzione di valutazione e di controllo dei risultati dell'attività amministrativa. Ne consegue che nel contesto che ha dato luogo alla domanda pregiudiziale in esame, il detto organo non esercita funzioni giurisdizionali<sup>315</sup>.

La Corte di giustizia, al fine di ricondurre il remittente nell'alveo dell'art. 267 TFUE, non tiene conto della qualificazione formale, ossia dell'appartenenza all'organo magistratuale, ma valorizza esclusivamente la natura sostanziale delle funzioni svolte<sup>316</sup>.

Il meccanismo del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 267 TFUE attribuisce al giudice nazionale la facoltà o l'obbligo (nel caso di giudice di ultima istanza) di chiedere alla Corte europea una pronuncia sull'interpretazione – o validità – di una

---

<sup>314</sup> G. Tesauro, *The effectiveness of judicial protection and Co-operation between the Court of Justice and the National Courts*, in *Yearbook of European Law*, Volume 13, Issue 1, 1993; L. Daniele, *Commento all'art. 267 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2013.

<sup>315</sup> CGUE, ord. 26 novembre 1999, n. C-192/98, Anas, e ordinanza C-440/98, Rai. In dottrina, R. Caranta, *La Corte dei conti come giurisdizione di controllo ex art. 177 Trattato CE*, in *Urbanistica e Appalti*, 1999, pagg. 107-111; C. De Rose, *Il rinvio pregiudiziale al giudice comunitari: soggetti legittimati, relativi criteri di individuazione, e profili problematici concernenti la Corte dei conti italiana*, Relazione tenuta nel Convegno presso l'Avvocatura Generale dello Stato del 25 febbraio 2005 sul tema *Profili evolutivi dell'obbligo di corretta interpretazione ed applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali e delle pubbliche amministrazioni*, [https://www.forgionegianluca.it/UNIONE\\_EUROPEA/DOTTRINA/GIUDICE\\_COMUNITARIO/relazione\\_derose.pdf](https://www.forgionegianluca.it/UNIONE_EUROPEA/DOTTRINA/GIUDICE_COMUNITARIO/relazione_derose.pdf)

<sup>316</sup> P.L. Rebecchi, *La funzione di controllo esterno quale giurisdizione secondo il diritto dell'Unione europea*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 6 giugno 2018, in <http://www.contabilita-pubblica.it/Archivio%202018/Dottrina/Rebecchi.pdf>. L'Autore evidenzia come la Corte di giustizia abbia affermato come i magistrati componenti del *Tribunal de contas* (Corte dei conti portoghese), anche quando esercitano la funzione di controllo relativa ad atti o fatti gestionali relativi all'Unione europea, rientrano tra le giurisdizioni chiamate a dare attuazione al diritto dell'Unione.

norma qualora sia necessario per statuire su una controversia di cui il rimettente ha cognizione.

Il rinvio *ex art. 267 TFUE* è dunque il principale strumento di dialogo tra Corte di giustizia e giudici nazionali al fine di garantire l'interpretazione e l'applicazione uniforme del diritto dell'Unione europea da parte degli Stati membri<sup>317</sup>.

Nelle Raccomandazioni all'attenzione dei giudici nazionali, relative alla presentazione di domande di pronuncia pregiudiziale, la Corte di giustizia chiarisce che la nozione di organo giurisdizionale è interpretata dalla Corte quale nozione autonoma del diritto dell'Unione e che la Corte tiene conto di una serie di elementi quali il fondamento legale dell'organo, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua giurisdizione, la natura contraddittoria del procedimento, il fatto che l'organo applichi le norme giuridiche e che sia indipendente<sup>318</sup>. Si tratta dunque di un approccio che privilegia il profilo sostanziale a quello formale.

Tuttavia, la giurisprudenza europea ha aggiunto nuovi spazi di giurisdizione, applicando il criterio dell'effetto utile - per il quale l'applicazione e l'interpretazione delle norme europee è funzionale al raggiungimento delle loro finalità - laddove debbano essere garantiti presidi di uniforme applicazione del diritto europeo in assenza di altri rimedi giurisdizionali nell'ordinamento giuridico degli Stati membri<sup>319</sup>. Come osservato in dottrina, tale approccio meno rigido, teso a riconoscere l'ammissibilità della domanda di rinvio anche nell'ipotesi in cui non tutti gli elementi soggettivi e oggettivi siano integrati, potrebbe essere esteso anche alle funzioni di controllo della Corte dei conti. E ciò nella prospettiva di garantire un effetto utile all'istituto del dialogo tra giudice nazionale e giudice europeo, con il chiaro intento di evitare il pericolo di zone del diritto europeo che rimangano nascoste all'attività interpretativa

---

<sup>317</sup> G. Tesaurò, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2010.

<sup>318</sup> Guce 8 novembre 2019, C-380/3.

<sup>319</sup> Corte giust. 6 ottobre 1981, C-246/80.

della CGUE e di fugare il rischio di consolidarsi di disposizioni normative e orientamenti giurisprudenziali nazionali disomogenei tra gli Stati membri<sup>320</sup>.

Sembra allora condividersi la tesi di chi sostiene che la Corte dei conti integri i requisiti soggettivi relativi al fondamento legale dell'organo e al suo carattere permanente e indipendente, atteso che il giudice contabile, anche in sede di controllo, è un organo espressamente contemplato dall'art. 100 Cost. e collocato in posizione di assoluta neutralità, in ragione della sua composizione magistratuale, cui si associa il riconoscimento delle più ampie garanzie di autonomia e indipendenza<sup>321</sup>.

Tracciando l'evoluzione della forma e delle tipologie di controllo, il termine *contraddittorio* assume un significato diverso rispetto al passato. Nell'ambito dei rapporti collaborativi, il termine contraddittorio è utilizzato impropriamente in quanto non si rileva una vera e propria contrapposizione, essendo esclusa ogni forma di impugnativa delle relazioni e dei referti. Nel controllo di tipo giurisdizionale,

---

<sup>320</sup> A. Peta, *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 TFUE: prime riflessioni*, in *Rivista Corte dei conti*, 5/2021, pag. 189, <https://www.corteconti.it/Download?id=78d5ec82-e9bd-46ad-87bb-67dd113cf537>. Nella sentenza della Corte di giustizia 17 settembre 1997, C 54-96, la Corte europea ha riconosciuto che la Commissione federale di sorveglianza sull'aggiudicazione degli appalti svolgesse funzioni giurisdizionali - sebbene il diritto interno tedesco la qualificasse quale organo amministrativo - ritenendola legittimata ad adire la Corte stessa. Nella sentenza la Corte evidenzia come la natura contraddittoria del procedimento sia un requisito non essenziale ai fini della qualificazione della Commissione come organo giurisdizionale. Nelle sentenze della Corte di giustizia 16 ottobre 1997, C 69/96 a C79/96, è stata riconosciuta l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale effettuato dal Consiglio di Stato in sede di parere nell'ambito di ricorso straordinario al Capo dello Stato. Sul punto, la CGUE ha riconosciuto la natura giurisdizionale del giudice amministrativo anche nella funzione consultiva, ritenendo quest'ultimo "un organo permanente, imparziale e indipendente poiché i suoi membri, tanto nelle sezioni consultive quanto in quelle giurisdizionali, offrono garanzie legali d'indipendenza e d'imparzialità".

<sup>321</sup> A. Peta, *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 TFUE: prime riflessioni*, op. cit. A sostegno della tesi, l'Autrice richiama le argomentazioni svolte dalla Corte europea nella sent. 7 aprile 2016, C-546/14, che prende le mosse da un rinvio pregiudiziale formulato dal giudice civile in sede di valutazione della ricevibilità della domanda di concordato preventivo, e pertanto nell'ambito di un procedimento non avente ancora natura propriamente contenziosa e non di un processo; ebbene, la Corte europea ha avuto modo di affermare che "sebbene la fase propriamente contenziosa della procedura di concordato preventivo abbia inizio solamente dopo l'approvazione di un siffatto concordato quando i creditori messi in minoranza possono proporre formale opposizione occorre, in via preliminare, rilevare che tali elementi non ostano alla competenza della Corte a conoscere della presente domanda di rinvio pregiudiziale".

esercitato dalla Corte dei conti nell'esclusivo interesse dei cittadini, l'esigenza di assicurare il diritto del bilancio consente al controllore di adire sia la Corte costituzionale sia la Corte di giustizia Ue in tutte le ipotesi in cui sorgano dubbi sulle norme legislative da applicare al bilancio.

Si è visto come la Corte costituzionale abbia da tempo consolidato quell'orientamento teso a riconoscere il bilancio come bene pubblico<sup>322</sup>, ossia come naturale strumento di allocazione delle risorse che danno attuazione ai precetti costituzionali di uguaglianza sostanziale<sup>323</sup>. Allo stesso tempo, l'esigenza di assicurare la democraticità della Repubblica attraverso la *contabilità di mandato*, ha comportato la definizione di un vero e proprio diritto del bilancio, che ricomprende tutte le norme relative alla materia della contabilità pubblica, da intendersi non più come mero atto ragionieristico di programmazione di spesa, ma come strumento di attuazione dei valori costituzionali di democrazia, uguaglianza e libertà<sup>324</sup>.

Al contrario, la Corte di giustizia Ue non appare cogliere le peculiarità del controllo dei bilanci degli enti locali intestati alla Magistratura contabile, senza particolare riguardo alle valutazioni espresse dalla Corte costituzionale sulla natura giudiziale di detti controlli<sup>325</sup>.

La Corte lussemburghese non tiene conto del fatto che la riforma costituzionale del 2012 abbia determinato il superamento del controllo collaborativo, rafforzando il controllo di tipo giustiziale anche nei confronti degli enti locali. La preclusione della spesa prevista dall'art. 148-bis, del Tuel, l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario *ex art. 243-quater*, Tuel, tracciano un quadro dei controlli che

---

<sup>322</sup> Per la qualificazione di bilancio come bene pubblico: Corte costituzionale, sent. n. 184/2016. Orientamento confermato con le sentenze n. 80/2017, n. 228/2017, n. 247/2017, n. 49/2018 e con ordinanza n. 17/2019.

<sup>323</sup> L. Antonini, *La Corte costituzionale a difesa dell'autonomia finanziaria: il bilancio è un bene pubblico e l'equilibrio di bilancio non si persegue con tecnicismi contabili espropriativi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

<sup>324</sup> G. Scaccia, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza Costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 2/2020.

<sup>325</sup> F.M Longavita, *Brevi note a margine dell'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 novembre 2021, [http://contabilita-pubblica.it/ARCHIVIO\\_2021/Dottrina/Longavita\\_DeF.pdf](http://contabilita-pubblica.it/ARCHIVIO_2021/Dottrina/Longavita_DeF.pdf).

collocano la Corte dei conti non più al servizio dell'apparato politico amministrativo (in funzione collaborativa) ma a tutela dell'interesse dei cittadini, in posizione terza e neutrale.

La Corte di giustizia conclude per l'irricevibilità della questione pregiudiziale sollevata dalla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti per la Campania sul presupposto che l'area dei controlli sui bilanci degli enti locali costituisca una "funzione amministrativa e non giurisdizionale in quanto espressione di un controllo preventivo di legittimità".

L'accesso alla Corte europea per la validità ed interpretazione del diritto dell'Unione presuppone la questione sia rimessa da un giudice nazionale<sup>326</sup>. Si è osservato come il diritto Ue non offra una definizione di giurisdizione nazionale; le uniche generiche coordinate sono enunciate dalla Corte del Lussemburgo<sup>327</sup>. Sulla natura contenziosa, la Corte ha chiarito come la stessa non costituisca elemento necessario, essendo sufficiente che nell'ambito del procedimento sia prevista una reazione dinanzi ad altro organo, di modo che il giudice rimanga estraneo all'interesse del giudicato<sup>328</sup>. Sulla base di tale assunto, la Corte di giustizia ha riconosciuto l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale effettuato dal Consiglio di Stato in sede di parere nell'ambito di ricorso straordinario al Capo dello Stato.

Tuttavia, la Corte di giustizia ha concluso per l'irricevibilità della questione ritenendo non sussistente il carattere della contraddittorietà e qualificando il controllo esercitato dalla Corte dei conti come preventivo di legittimità. La difficoltà di dialogo tra le Corti è emersa nel momento in cui lo stesso giudice remittente 1) ha qualificato la fase di controllo in unico grado come *non contenziosa*; 2) ha utilizzato il termine *omologazione* che, nel diritto comparato, coincide con un'attività di riscontro,

---

<sup>326</sup> Artt. 19 e 267, TFUE.

<sup>327</sup> Per il criterio dell'effetto utile, gli elementi per accertare la natura giurisdizionale dell'organo remittente sono i seguenti: 1) la natura legale dell'organo stesso; 2) il carattere permanente; 3) il fatto che l'organo sia chiamato ad applicare norme giuridiche; 4) l'indipendenza; 5) l'obbligatorietà della giurisdizione; 6) il carattere della contraddittorietà.

<sup>328</sup> Corte di giustizia Ue, sentenza 11 dicembre 1997, C-55/906, *Job Centre coop. Arl*.

preventiva e di legittimità, di una pubblica amministrazione<sup>329</sup>. Il mancato dialogo si è basato sulla qualificazione del controllo in quanto il giudizio di omologazione non costituisce un controllo preventivo di legittimità ma un controllo successivo su atti efficaci e produttivi di effetti giuridici. L'omologazione rientra, difatti, tra le funzioni esercitate dalla Corte dei conti ai sensi dell'art. 20, l. n. 243/2012.

Si assiste dunque ad un deciso un arresto del processo integrazionista in quanto la Corte dei conti non potrà più dialogare con la Corte di giustizia per conformare il comportamento degli organi istituzionali interni ai principi di diritto finanziario di matrice europea.

---

<sup>329</sup> F. Sucameli, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, op. cit., pag. 242.



## CONCLUSIONI

L'analisi delle funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti ha evidenziato una trasformazione del principio di ausiliarità, che vede la Magistratura contabile collocarsi a presidio degli interessi finanziari dello Stato-ordinamento e dello Stato-comunità. La trasformazione dell'ausiliarità, da collaborativa a impeditiva, è attribuibile alla nuova *governance* europea e ai nuovi precetti costituzionali, che hanno rafforzato il vincolo giuridico di bilancio.

La legge cost. n. 1/2012 ha inciso sulla forma di Stato, creando un nuovo equilibrio nel rapporto con la comunità amministrata. I nuovi principi introdotti nella costituzione finanziaria hanno legittimato l'introduzione di penetranti controlli, ridisegnando le relazioni tra Governo e Parlamento e affiancando al controllo politico uno stringente controllo di legalità.

Il modello introdotto nel 2012, di matrice *cavouriana*, recupera l'originario impianto del 1862, che prevedeva un controllo di tipo giurisdizionale. I controlli di legittimità-regolarità sono dunque ritenuti più idonei per assicurare il principio di effettività del bilancio.

La giurisprudenza costituzionale prende atto dell'apertura dell'ordinamento interno al diritto dell'Unione e sigilla la trasformazione del controllo, che vede nell'ausiliarità lo strumento finalizzato ad assicurare l'efficace ed efficiente impiego delle risorse nazionali ed europee.

La possibilità, in sede di giudizio di parifica del rendiconto regionale, di estendere il parametro di costituzionalità attraverso la tecnica della ridondanza rappresenta la volontà della Consulta di tutelare gli interessi adespoti, che non fanno capo a un soggetto predeterminato ma ad una collettività indifferenziata.

Allo stesso modo, con la sentenza di San Valentino, la Corte costituzionale sembra riconoscere la natura giurisdizionale del controllo sulle procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali, facendo venir meno il dualismo tra controllo

e funzione giurisdizionale. Anche in tal caso, la premura del Giudice delle Leggi è quella di assicurare il rispetto degli equilibri di finanza pubblica, offrendo tutela agli interessi costituzionalmente rilevanti, che siano o meno adespoti.

Si è dunque dimostrato come la funzione ausiliaria abbia subito una trasformazione che vede la Corte dei conti quale organo ausiliario non più solo al servizio del Governo e del Parlamento ma anche dell'Unione europea e di tutta la comunità amministrata. Nel sistema multilivello tracciato dalla nuova costituzione finanziaria, il controllo della Corte è esercitato in posizione di terzietà ed imparzialità, a garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive.

Il superamento del modello collaborativo appare in tutta la sua evidenza nelle procedure di riequilibrio finanziario degli enti locali, dove l'esito negativo delle verifiche da parte delle Sezioni regionali di controllo precludono, per l'ente, l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o la insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si è osservato, tuttavia, come la Corte di giustizia Ue abbia fortemente inciso sul percorso nazionale, che riconosce alla Magistratura contabile in sede di controllo la natura di giudice *a quo* ai fini dell'incidente di costituzionalità. Il processo integrazionista ha subito, dunque, un arresto in quanto la Corte dei conti non potrà più dialogare con la Corte lussemburghese per assicurare che gli organi istituzionali interni si conformino ai principi di diritto finanziario europei. La chiusura del dialogo tra Corti è foriera di incertezza in quanto rischia di pregiudicare l'efficacia della tutela del bilancio rispetto ad altri ordinamenti europei, dove la tutela degli interessi finanziari è affidata a strumenti giurisdizionali.

Se il giudice europeo ha escluso che l'esercizio delle funzioni intestate ad organi di controllo possano configurarsi come giurisdizionali, spetterà al legislatore nazionale il compito di superare ogni equivoco sulla natura di detti controlli, prevedendo espressamente strumenti che possano assicurare l'effettività della tutela del bilancio.

Solo in tal modo, si potrà assicurare che la Corte dei conti, collocata dall'ordinamento a presidio della legalità di bilancio, possa svolgere le sue funzioni di sorveglianza, di controllo e vigilanza sul rispetto delle regole di finanza pubblica, dispiegando così quel ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario che la Costituzione le affida.

## BIBLIOGRAFIA

Allegretti U., *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall'unificazione nazionale alle attuali prospettive* in *Rivista AIC*, n. 1/2013 dell'8 marzo 2013

Altavilla F.S., *La sentenza di San Valentino. La Corte costituzionale e il controllo neo cavouriano della Corte dei conti a tutela del bilancio e delle generazioni future*, in *Bilancio, comunità e persona*, 2020/1, <https://dirittoeconti.it/wp-content/uploads/2020/01/Bilancio-Comunit%C3%A0-Persona-1-Federico-Svevo-Altavilla.pdf>

Anelli G., *Legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti e in sede di parificazione di bilancio*, in *Foro amministrativo*, 1964

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

Atelli M., *I controlli successivi di legittimità su atti della Corte dei conti: effettività e portata*, in *Rivista Corte dei conti*, 2019, fasc. 5

Baldanza A., *Funzioni di controllo*, in (a cura di) V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè. Milano, 2022

Baratta R., *I vincoli imposti dal fiscal compact ai bilanci nazionali*, in *federalismi.it*, Roma, 17 settembre 2014

Bartolucci L., *La legge rinforzata n. 243 del 2012 (e le sue prime modifiche) nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, <https://www.osservatoriosullefonti.it/mobile-saggi/fascicoli/3-2016/1039-la-legge-rinforzata-n-243-del-2012-e-le-sue-prime-modifiche-nel-sistema-delle-fonti/file>

Battini F., *I controlli venti anni dopo: la chiusura di un ciclo*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2015, n. 3, IPSOA

- Bennati A., *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1967
- Bergo M.– Cecchetti M., *La parifica dei rendiconti regionali, quale paradigma per l'individuazione delle "garanzie minime" di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in *Bilancio, Comunità Persona*, n. 1/2022
- Bergo M., *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e 138 del 2019*, in *federalismi.it*, n. 19/2019, n. 3
- Bergo M., *Pareggio di bilancio all'italiana. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in *federalismi.it*, Roma, 20 marzo 2013
- Bergonzini C., *L'Ufficio Parlamentare di Bilancio*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022
- Bergonzini C., *Parlamento e decisioni di bilancio*, Franco Angeli, Milano, 2014
- Bertolino C., *La Corte costituzionale torna sui limiti all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione in legge*, *AIC, Osservatorio costituzionale*, 2, 2023
- Bianchini L., *L'amministrazione finanziaria nel Regno delle Due Sicilie nell'ultima epoca borbonica*, Cedam, Padova, 1960
- Bilancia F., *Note critiche sul cd pareggio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2012
- Bin R., *Zone d'ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico, (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019
- Bin R., *L'applicazione diretta della Costituzione, le sentenze interpretative, l'interpretazione conforme a Costituzione della legge*, in *La circolazione dei modelli e delle tecniche del giudizio di costituzionalità in Europa, Atti del XX Convegno annuale dell'AIC (Roma 27-28 ottobre 2006)*, Napoli, 2010
- Bin R., Pitruzzella G., *Le fonti del diritto*, Torino, Giappichelli, 2009

- Bognetti G., *Il pareggio di bilancio nella carta costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2011; *Costituzione e bilancio dello Stato. Il problema delle spese in deficit*, in *Nomos*, n. 3/2014
- Bonetti P., *Articolo 100*, in Clementi F. – Cuocolo L. – Rosa F. – Vigevani G.E., (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, vol II, Bologna, 2021
- Brancasi A., *L'obbligo della copertura finanziaria tra la vecchia e la nuova versione dell'art. 81*, in *Giur. Cost.*, 2011
- Brancasi A., *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Giuffrè, Milano, 1985
- Buscema S., *La giurisdizione contabile*, Milano, 1969
- Buscema S., *Bilancio dello Stato*, in *Encic. Diritto*, Volume V, 1959
- Butturini D., *Il diritto della crisi economico-finanziaria tra ragioni dell'emergenza e giudizio di costituzionalità*, in *Osservatorio costituzionale, AIC*, fasc. 3/2016, 6 settembre 2016
- Buzzacchi C., *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in <https://www.costituzionalismo.it/wp-content/uploads/4.-Fasc.1-2020-Buzzacchi.pdf>
- Buzzacchi C., *Bilancio e stabilità oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015
- Cabras D., *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, in *Bilancio comunità persona*, n. 2/2020, [https://dirittoeconomi.it/wp-content/uploads/2020/12/5.-Cabras\\_Collaborazione-Cdc-e-Parlamento\\_BCP-n-2-2020.pdf](https://dirittoeconomi.it/wp-content/uploads/2020/12/5.-Cabras_Collaborazione-Cdc-e-Parlamento_BCP-n-2-2020.pdf)
- Calamandrei P., *La funzione parlamentare sotto il fascismo*, in Acquarone A., Vernassa M. (a cura di), *Il regime fascista*, Bologna, 1974
- Caranta R., *La Corte dei conti come giurisdizione di controllo ex art. 177 Trattato CE*, in *Urbanistica e Appalti*, 1999

Carapellucci A., *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/corte-di-conti>

Caravale M., *Ordinamenti giuridici dell'Europa medievale*, Mulino, Bologna, 1994

Carbone G., in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna, 1994

Cardone A., *Quando portare la luce nelle zone d'ombra della giustizia costituzionale comprime l'autonomia regionale e incrina la tenuta dei modelli di controllo (di costituzionalità delle leggi e di sana gestione finanziaria degli enti territoriali)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019

Carlassare L., *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in *costituzionalismo.it*, n. 3/2015

Carlassare L., *La riserva di legge: presupposti teorici e implicazioni pratiche*, in *Studium iuris* 1996

Carosi A., *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, a cura dell'Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2013

Carosi A., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in *Atti del 52° Convegno di Studi amministrativi*, Varenna, 21-23 settembre 2006

Cartabia M., Gennusa M., *Le fonti europee e il diritto italiano*, Torino, 2001

Cassese S., *Le basi costituzionali*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo*, I, Giuffrè, Milano, 2003

Cavasino E., *Principio di costituzionalità e diritto del bilancio*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 23 marzo 2020

Cavasino E., *La dimensione costituzionale del "diritto del bilancio": Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 196 del 2018 alle nn. 18 e 105 del 2019*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2019

- Cavasino E., *Controllo contabile e controllo di costituzionalità delle leggi: una diversa prospettiva sul giudizio di costituzionalità in via incidentale* in *Le Regioni*, n. 1/2019
- Cecchetti M., *La parificazione dei rendiconti delle Regioni nel difficile equilibrio tra le garanzie costituzionali della legalità finanziaria e quelle dell'autonomia regionale*, in *federalismi.it*, n. 34/2020
- Cheli E., *Organi costituzionali e organi di rilevanza costituzionali. Appunti per una definizione*, in *Archivio giuridico Serafini*, 1965
- Chessa O., *Pareggio strutturale di bilancio, keynesiano e unione monetaria*, in *Quad. cost.*, n. 3/2016
- Chiappinelli C., *Controllo concomitante ed efficienza dell'amministrazione tra disciplina normativa e attuazione*, in *riv. Amm.*, 2021, 5
- Chiappinelli C., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4, 2016
- Chiappinelli C., *Raccordi fra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Rivista Corte dei conti*, 2007, 246, n. 7
- Chieppa R., *A proposito di indipendenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato*, in *Giur. cost.*, 1967, 5
- Chiti M.P., *La finanza pubblica e i vincoli comunitari*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2/1997
- Ciolfi I., *Le ragioni dei diritti e il pareggio di bilancio*, Roma, 2012
- Colapietro C., *Le funzioni della Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale, con particolare riferimento alla funzione di controllo*, in *Riv. Dir. Soc.*, III serie, n. 4/2013



- Colombini G., *Il nuovo sistema dei controlli della Corte dei conti sui bilanci degli enti territoriali. Spunti di riflessione*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2015
- D'Alterio E., *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, in S. Cassese (a cura di), *Coll. Saggi di diritto amministrativo*, Milano, 2015
- Daniele L., *Commento all'art. 267 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati sull'Unione europea*, Milano, 2013
- D'Auria G., *I nuovi controlli della Corte dei conti (dalla legge Brunetta al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lavoro nelle P.A.*, 2009, 3-4
- D'Auria G., *La nuova Corte dei conti*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 12 marzo 2009
- D'Auria G., *I controlli*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Milano, 2003, II
- Degni M., *La governance europea della finanza pubblica nella grande crisi finanziaria*, in *federalismi.it*, Roma, 30 dicembre 2016
- De Ioanna P., *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*
- De Ioanna P. – Goretti C., *La decisione di bilancio in Italia. Una riflessione su istituzioni e procedure*, il Mulino, Bologna, 2008
- De Rosa M., Mattarella B., in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti, Torino, 2006
- De Rose C., *Il rinvio pregiudiziale al giudice comunitari: soggetti legittimati, relativi criteri di individuazione, e profili problematici concernenti la Corte dei conti italiana*, Relazione tenuta nel Convegno presso l'Avvocatura Generale dello Stato del 25 febbraio 2005 sul tema *Profili evolutivi dell'obbligo di corretta interpretazione ed applicazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali e delle pubbliche amministrazioni*

- Della Ventura P., in V. Tenore (a cura di) in *La nuova Corte dei conti*, Milano, 2013;  
*I confini della cognizione delle Sezioni Riunite in speciale composizione*, *Rivista Corte dei conti*, n. 3-4/2015
- Di Federico G., *Risarcimento del singolo per violazione del diritto comunitario da parte dei giudici nazionali: il cerchio si chiude?*, in *Rivista di diritto internazionale privato e processuale*, 2004
- Elia L., *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970
- Equizi C., *Corte dei conti e Costituzione, contributo allo studio della dimensione costituzionale della funzione di controllo della Corte dei conti*, Giappichelli, Torino, 2024
- Fares G., *Organi di rilievo costituzionale e sistema dei controlli: tra potestà regolamentare rafforzata e tutela delle funzioni*, in *Riv. Gruppo di Pisa*, n. 1/2020
- Ferrari G., *Gli organi ausiliari*, Milano, Giuffrè, 1956
- Fois S., *La riserva di legge Lineamenti storici e problemi attuali*, Milano, 1963
- Forte C. - Pieroni M., *...ancora sulla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 3/2019
- Forte C. – Pieroni M., *Prime osservazioni relative alla sentenza n. 196 del 2018 della Corte costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 12/2019
- Fracchia F., *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Il diritto dell'economia*, volume 27, n. 85 (3-2014), Stem Mucchi Editore
- Fratini M., *Contabilità di Stato*, Nel diritto editore, Roma, 2017
- Ghisalberti C., in *Enciclopedia giuridica*, voce *Corte dei conti*, vol. X, Giuffrè, Varese, 1962
- Giannini M.S., *Il controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. Trim. dir. Pub.*, 1974

- Giannini M.S., *Lezioni di diritto amministrativo, Vol. I*, Giuffrè, Milano, 1950
- Giuffrida A., *La Gran Corte dei conti né domini al di là del faro e il nuovo modello delle procedure giurisdizionali di controllo amministrativo-contabile nella Sicilia dell'Ottocento*, Atti del Convegno di studi, Palermo, 29 novembre 2012, Associazione Mediterranea, Quaderni 23, 2013
- Giupponi F., *Il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e la sua attuazione*, in Quad. cost., 2014, 51
- Grasselli O.M., *I controlli di regolarità legittimità dei conti*, in *I controlli della Corte dei conti ed i complessivi equilibri del sistema delle autonomie*, Atti del seminario, Venezia, 2019
- Grasso G., *Il ruolo della Procura nel giudizio di parificazione dei rendiconti delle Regioni*, in V. Tenore A. Napoli, *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2019
- Greco S., *Il comma 168 dell'art. 1 della legge finanziaria 2006: una svolta nel sistema dei controlli della Corte dei conti sulla gestione degli enti locali?*, comunicazione per il 52° Convegno di Studi Amministrativi
- Guarino G., *Atti e poteri amministrativi*, Giuffrè, Milano, 1994
- Gustapane E., in [www.bibliotecaliberale.it](http://www.bibliotecaliberale.it), brano tratto dal *Dizionario del liberalismo italiano*, Rubettino, 2011
- Ingravallo I., *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, Cacucci editore, Bari, 2017
- Landi G., *Istituzioni di diritto pubblico del Regno delle Due Sicilie (1815-1861)*, Napoli, Giuffrè, 1977
- Lazzaro T., *La Corte dei conti italiana: dalla tradizione alle nuove prospettive*, intervento del Presidente della Corte dei conti alla Tavola rotonda *Spese pubbliche e*

*attese dei cittadini: il ruolo della Corte dei conti italiana*, Istituto italiano di cultura, Bruxelles, 17 novembre 2009, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

Levi L., *Carta dei diritti e Costituzione europea*, in G.F. Ferrari (a cura di), *I diritti fondamentali dopo la Carta di Nizza*, Milano, 2001

Long G., *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. Giur.*, XXII, Roma, 1990

Longavita F.M., *Brevi note a margine dell'ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 4 ottobre 2021 (causa C-161/21)*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 21 novembre 2021

Longhi L., *I margini di autonomia della Corte dei conti nel nostro sistema costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1/2020, <https://www.corteconti.it/Download?id=77e9fdbbc-b68c-4386-a5e2-1376d12ccc8f>

Luciani M., *Laterna magika. I diritti 'finanziariamente condizionati'*, in M. Luciani, N. Lupo, C. Bergonzini, *Il bilancio dello Stato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

Luciani M., *Profili costituzionali della riforma del controllo*, in *Raccolta atti del convegno di studi XX anniversario dall'adozione della delibera n. 14/2020*, Roma, 2020

Luciani M., *L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale nella materia della contabilità pubblica*, Relazione al convegno *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, 10 giugno 2019

Luciani M., *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in *Riv. AIC*, n. 3/2016

Luciani M., *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in *Atti del Convegno Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Corte costituzionale, 22 novembre 2013

Luciani M., *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, Relazione conclusiva al 58° Convegno di studi amministrativi, *Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità*, Varenna, 20-22 settembre 2012

Luiso F.P., *Diritto processuale civile*, I, 2013, Milano

Lupo N. – Rivosecchi G., *Valutare le politiche di bilancio. Il ruolo del Parlamento*, in *Diritto Pubblico*, n. 1/2016

Lupo N., *La revisione costituzionale della disciplina di bilancio e il sistema delle fonti*, in *Il Filangieri, Quaderno 2011*

Lupo N., *Costituzione e bilancio*, Luiss, Roma, 2007

Maltese P., *I controlli della Corte dei conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Rivista Corte dei conti*, 4/2006

Manfredi Selvaggi C.A., *La certificazione della compatibilità dei costi derivanti da contratti collettivi di lavoro e la legittimazione della Corte dei conti in tale procedimento a sollevare questioni di legittimità costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 4/2023

Manzella A., *Lo Stato comunitario*, in *Quad. cost.*, n. 2/2003

Marini F.S., *La disomogeneità dei controlli e la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità: una giurisprudenza in espansione*, in *federalismi.it*, n. 14, 2019

Marquand D., *Parliament for Europe*, London, 1979

Martines T., *Diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2002

Martines T., *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (o forse, inutile)*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, vol. II, Modena, 1996

Martinotti Dorigo S., (a cura di), *Dalla Consulta nazionale al Senato della Repubblica (1945-1958)* Vol. II, Atti parlamentari sul progetto di Costituzione, Seconda

Sottocommissione <https://www.luigieinaudi.it/discorso/27-luglio1946-9-luglio-1947-sul-progetto-di-costituzione/>

Merlin P., *Gli Stati, la giustizia e la politica nel ducato sabaudo della prima metà del Cinquecento*, in *Istituzioni giudiziarie, criminalità e storia*, Fondazione Istituto Gramsci, 1988

Mezzapesa G.M., *La rilevanza dei controlli nell'ordinamento contabile*, in (a cura di), A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smiroldo, *La Corte dei conti: responsabilità, contabilità, controllo*, Giuffrè, Milano, 2019

Modugno F., voce *Fonti del diritto (gerarchia delle)*, in *Enciclopedia del diritto, Aggiornamento*, I, Milano, Giuffrè, 1997

Moffa G., *Nuovo Digesto italiano*, voce *Corte dei conti*, vol IV, Utet, Torino, 1938

Montevecchi L., *La Corte dei conti tra l'età liberale e il fascismo*, in *I 150 anni della Corte dei conti. Raccolta di materiali*, a cura dell'Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2013

Morgante D., *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio*, in *federalismi.it*, Roma, 11 luglio 2012

Morgante D., *Note in tema di Fiscal compact*, in *federalismi.it*, Roma, 4 aprile 2012

Montini B., *Il ruolo collaborativo della Corte dei conti nell'attuazione del Pnrr e la riscoperta del controllo c.d. concomitante*, in *Comuni d'Italia*, 2022, 6-7-8

Morrone A., *Pareggio di bilancio e stato costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2014

Mortati C., *Le forme di governo, Lezioni*, Padova, 1973

Nardini M., *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2013

Natali G., *Un'ulteriore tappa nel percorso di legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici a quo*, in *Rivista Corte dei conti*, 3/2023

- Nicotra I. (a cura di) *Diritto pubblico e Costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2013
- Nispi Landi M., *Controllo preventivo e successivo su atti: analogie e differenze*, in *Foro amm. CdS*, 2003
- Onida V., *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Milano, 1969
- Onida V., *Note critiche in tema di legittimazione del giudice 'a quo' nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo*, in *Giur. cost.*, 1967
- Ortona A., *La Corte dei conti in Italia*, in R.C., 1948
- Pagliarin C., *I controlli della Corte dei conti e le prospettive di riforma della pubblica amministrazione nella stagione del Pnrr*, in *Bilancio Comunità Persona*, 1, 2023, <https://dirittoeconomi.it/wp-content/uploads/2023/07/4.-Pagliarin-riforme-pa-e-PNRR-BCP-1-2023.pdf>
- Paladin L., *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, Il Mulino, 1996
- Pappagallo C., *Organi costituzionali (indipendenza degli)*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990
- Pescatore R., *Lo status di pubblica amministrazione e la ridondanza sul bilancio della Repubblica*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 26 luglio 2020
- Peta A., *Funzioni di controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale e nozione comunitaria di giurisdizione ex art. 267 TFUE: prime riflessioni*, in *Rivista Corte dei conti*, 5/2021
- Pezzini B., *Risorse e diritti: qualche spunto per tornare a parlare di effettività dei diritti sociali*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, 1/2020
- Picozzi L., *La Corte dei conti in Italia*, Utet, Torino, 1963
- Pinelli C., *Patto di stabilità interno e finanza regionale*, in *Giur. Cost.*, 2004

Pistorio G., *Bilancio e tutela multilivello dei diritti*, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2/2023

Police A., *La Corte dei conti garante dell'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza: l'importanza strategica del controllo concomitante*, in *Rivista Corte dei conti*, 5, 2021

Presutti E., *Il controllo preventivo della Corte dei conti*, 1908

Putti F., *La Corte dei conti e la sua evoluzione storico istituzionale*, Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2017

Ranelletti O., *Le guarentigie della giustizia nella pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1937

Rasia C., *Responsabilità dello Stato per violazione del diritto comunitario da parte del giudice supremo: il caso Traghetti del Mediterraneo contro Italia*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 2007

Rebecchi P.L., *La funzione di controllo esterno quale giurisdizione secondo il diritto dell'Unione europea*, in *Amministrazione e contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 6 giugno 2018

Rivosecchi G., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 2/2022

Rivosecchi G., *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale*, in *federalismi.it*, n. 27/2021

Rivosecchi G., *La Corte dei conti al tempo del recovery plan tra controllo e giurisdizione*, in *Diritto e conti, Bilancio Comunità Persona*, 2, 2021

Rivosecchi G., *L'ausiliarietà in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. Caruso – M. Morvillo (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, 2020



Rivosecchi G., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv trim. dir. Pub.*, n. 3/2019

Rivosecchi G., *I controlli di legittimità e regolarità dei conti*, in *Atti del seminario della Corte dei conti ed i complessi equilibri del sistema delle autonomie*, Venezia, 11 e 12 novembre 2019

Rivosecchi G., *Legge di bilancio e leggi di spesa tra vecchio e nuovo art. 81 della Costituzione*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 1-2, 2013

Rivosecchi G., *I controlli sulle risorse finanziarie, una questione di democrazia e di legalità*, in *federalismi.it*, 14/2013

Rivosecchi G., *Patto di stabilità e Corte di giustizia: una sentenza (poco coraggiosa) nel solco della giurisprudenza comunitaria sui ricorsi per annullamento*, in *Giur. it.*, 2005

Romano S., *Principii di diritto costituzionale generale*, Milano, Giuffrè, 1947

Romano S., *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti minori*, I, Palermo, 1898

Rostagno F., *Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, Fratelli Treves Editori, Milano, 1929

Saitta A., *Dal bilancio quale 'bene pubblico' alla 'responsabilità costituzionale democratica' e 'intergenerazionale'*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 1, pagg. 216-225

Saitto F., *Costituzione finanziaria ed effettività dei diritti sociali nel passaggio dallo Stato fiscale allo Stato debitore*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017

Salerno M., *Sentenza Ecofin: gli equilibri della Corte tra tensioni politiche, Costituzione economica europea e soluzioni procedurali*, in *Dir. Pubbl., comparato ed europeo*, 4/2004

Salvati C., *La Corte dei conti nel Regno di Napoli. Precedenti storici*, Napoli, 1979

- Sandulli A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964
- Sandulli M.A., *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale delle regioni: note a margine del pensiero di Aldo Carosi. Inquadramento e analisi della fase istruttoria*, in *Bilancio Comunità e Persona*, n. 1/2022
- Santoro P., *Le due anime del giudizio di parificazione*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), 2018
- Scaccia G., *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza Costituzionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 2/2020
- Sciascia M., *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, 1991
- Scognamiglio M., *Gli equilibri del bilancio statale e regionale, tra obiettivi eterodeterminati e coordinamento della finanza territoriale: una rilettura dei principi costituzionali per una ricostruzione della natura del giudizio di parificazione sul rendiconto regionale*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 4/2021
- Senese S., voce *Giudice (nozione e diritto costituzionale)*, in *Dig. pubbl.*, VII, 1991, Torino
- Sepe O. – Pandolfo F.P., *La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*, Milano, 1962
- Sepe S., in *Per una storia della Corte dei conti nell'Italia unita: spunti per il dibattito*, Convegno per il 150° anniversario dell'istituzione della Corte dei conti, in *Rivista Corte dei conti*, 2013, settembre-dicembre
- Siclari M., *Altri organi*, in F. Modugno (a cura di), *Diritto pubblico*, Torino, 2019
- Sorrentino F., *Tipi di legge e unicità della funzione legislativa*, in *Profili di diritto parlamentare in Italia e Spagna*, a cura di G. Rolla e E. Ceccherini, Torino, Giappichelli, 1997

Spartoletti J., *Il collegio del controllo concomitante. Origine, aspetti sostanziali e procedurali*, in *Rivista Corte dei conti*, n. 6/2022

Spataro O., *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in *federalismi.it*

Strozzi, G., Mastroianni R., *Diritto dell'Unione europea. Parte istituzionale*, Torino, 2020

Sucameli F., *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana, Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l'unico grado*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022

Sucameli F., *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *federalismi.it*, 2020

Tarasco A.L., *Gli effetti dei controlli amministrativi*, Lavis, 2012

Tarasco A.L., *Corte dei conti ed effetti amministrativi*, Luiss, *Collana di studi dell'amministrazione pubblica*, Cedam, Padova, 2012

Tarchi R., *Democrazia e istituzioni di garanzia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, [https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3\\_2018\\_Tarchi.pdf](https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Tarchi.pdf)

Tesaro G., *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2010

Tesaro G., *The effectiveness of judicial protection and Co-operation between the Court of Justice and the National Courts*, in *Yearbook of European Law*, Volume 13, Issue 1, 1993

Tessaro T., *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, Dike Giuridica Editrice, Roma, 2018

Tessaro T., *Forse i debiti dei padri ricadranno sui nipoti*, editoriale in *Comuni d'Italia*, n. 5/2014

Tosatti G., *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *I 150 anni della Corte dei conti, raccolta di materiali*, a cura dell'Archivio Centrale dello Stato e della Biblioteca della Corte dei conti Antonino De Stefano, 2013

Tucciarelli C., *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Camera dei deputati, Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1994

Vetrò F., *La giurisdizione della Corte dei conti*, in (a cura di) A. Canale, F. Freni, M. Smioldo, *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 2021

Zaccaria G., *Diritto amministrativo e contabilità pubblica*, Roma, 1963

Zilli A., *Il ruolo della Corte dei conti nella contrattazione collettiva nazionale*, in *Lavoro pubblico amministrativo*, 2005