



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**Audizione sulle forme di raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema delle Conferenze**

**2016**

*Commissione Parlamentare per le questioni regionali*

**28/06/2016**







**CORTE DEI CONTI**

---

**SEZIONE DELLE AUTONOMIE**

**Audizione sulle forme di raccordo tra lo Stato e le  
autonomie territoriali, con particolare riguardo al sistema  
delle Conferenze**

*Commissione Parlamentare per le questioni regionali*

*28 giugno 2016*



# INDICE

<b>1. Premessa</b> .....	1
<b>2. Il sistema delle Conferenze</b> .....	2
<b>2.1. Le attuali funzioni</b> .....	2
<b>2.2. Le possibili interazioni con il nuovo Senato</b> .....	5
<b>3. Rapporti tra la Corte dei conti e il Parlamento</b> .....	7
<b>4. Il ruolo della Corte dei conti nel sistema delle autonomie</b> .....	9
<b>5. Il Senato nella riforma: nuove opportunità nei rapporti con la Corte dei conti.</b> .....	12
<b>5.1. Valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività della P.A.</b> .....	14
<b>5.2. Concorso nei rapporti con la Unione Europea</b> .....	16
<b>6. Sintesi e conclusioni</b> .....	17



## **I. Premessa**

La nuova configurazione del Senato, che emerge dal testo della legge di riforma costituzionale, consolida la connotazione di un ordinamento della Repubblica basato sul riconoscimento delle autonomie, attraverso la funzione, ad esso assegnata, di rappresentatività degli enti territoriali e con l'esercizio organico di un potere di valutazione ed indirizzo nelle politiche pubbliche riguardanti i diversi livelli di governo locale.

Le evidenze del nuovo assetto istituzionale sono declinate nelle funzioni assegnate al Senato che definiscono, tra l'altro, anche un ruolo di indirizzo, attraverso i compiti di raccordo individuati dalla norma ed un ruolo di valutazione generale delle politiche pubbliche. Si tratta di funzioni utili per indirizzare le nuove scelte o per la correzione delle scelte già attuate.

Il testo di legge di riforma costituzionale innova anche aspetti dell'architettura ordinamentale e funzionale degli enti territoriali, con impatto sulle funzioni del nuovo Senato nella formulazione delle norme che dovranno regolamentare la materia<sup>1</sup>.

La Corte, sulla base delle esperienze acquisite nell'esercizio delle funzioni di controllo e di referto al Parlamento, può esprimersi sulle opportunità che tale assetto può generare nei rapporti istituzionali tra l'organo di controllo e il Senato, mentre non ritiene di manifestare giudizi sulla portata complessiva della riforma e sull'efficacia del modello parlamentare che si intende introdurre. Analogamente non ritiene di prendere posizione in ordine all'opportunità di mantenere in vita o meno un duplice canale di raccordo con le istituzioni territoriali. Alcune notazioni, a carattere oggettivo, vengono offerte, comunque, con riguardo alla tematica del rapporto tra Senato e Conferenze, e potranno integrare il quadro di informazioni utili ai decisori politici.

Rispetto all'ampia gamma di tematiche che la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha affrontato, con una specifica attività conoscitiva, nella quale sono stati coinvolti numerosi soggetti, la Corte intende fornire elementi con riferimento a quello che può essere il proprio contributo alle funzioni del nuovo Senato, sulla base delle proprie competenze, dell'organizzazione a rete sul territorio e dell'esperienza maturata nello specifico settore delle autonomie.

---

<sup>1</sup> A tal proposito, vanno considerati, l'introduzione del regionalismo differenziato di cui all'art. 30 del testo di legge di riforma; le condizioni di equilibrio finanziario alle quali è assoggettato; i nuovi criteri di semplificazione, trasparenza, efficienza e responsabilità degli amministratori ai quali dovrà essere improntato l'esercizio delle funzioni amministrative, come previsto dall'art. 32 dell'articolo; l'esercizio dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali ed i limiti ad essa imposti dalle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 33 del testo di legge.

Le istanze di autonomia degli enti territoriali si incrociano con le esigenze di tutela della finanza pubblica e dell'unità economica della Repubblica. Conseguentemente, nel processo che sfocia nella decisione legislativa può essere richiesto un qualificato supporto valutativo rinvenibile nelle funzioni – soprattutto quelle di referto – che caratterizzano la missione istituzionale della Corte dei conti. Funzioni, quest'ultime, che potrebbero essere rimodulate, quanto a contenuti e modalità, secondo le esigenze sottese alle attribuzioni del nuovo Senato.

D'altra parte, la riforma, recentemente avviata, dei sistemi contabili degli enti territoriali (d.lgs. n. 118/2011), rende possibile un miglior governo della complessità del comparto delle autonomie locali, perché sono più solidi e cogenti i principi di diritto che conformano l'attività di programmazione, gestione e rendicontazione, mentre, al contempo, sono rese più trasparenti le relazioni tra le politiche pubbliche dei vari livelli di governo locale.

Nell'ambito di queste dinamiche si inseriscono le molteplici funzioni assegnate alla Corte dei conti, che, nel tempo, da organo di controllo dello Stato-persona, in cui, in passato, si esauriva la prospettiva della gestione delle risorse pubbliche, ha assunto la configurazione di organo di controllo a servizio dello Stato-comunità, in cui l'asse della finanza pubblica si è venuto spostando sempre più verso le autonomie territoriali.

## **2. Il sistema delle Conferenze**

### **2.1. Le attuali funzioni**

Il sistema delle Conferenze oggi vigente, delineato dalla legge 15 marzo 1997, n. 59<sup>2</sup> (Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa) è disciplinato dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, riguardante la definizione ed ampliamento delle attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano ed unificazione, per le materie ed i

---

<sup>2</sup> Art. 9, legge 59 del 1997, prevede delega legislativa per definire ed ampliare le attribuzioni della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, unificandola, per le materie e i compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città e autonomie locali. L'ultimo periodo del primo comma così recita: «*Nell'emanazione del decreto legislativo il Governo si atterrà ai seguenti principi e criteri direttivi:*

- a) potenziamento dei poteri e delle funzioni della Conferenza prevedendo la partecipazione della medesima a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infraregionale almeno a livello di attività consultiva obbligatoria;*
- b) semplificazione delle procedure di raccordo tra Stato e regioni attraverso la concentrazione in capo alla Conferenza di tutte le attribuzioni relative ai rapporti tra Stato e regioni anche attraverso la soppressione di comitati, commissioni e organi omologhi all'interno delle amministrazioni pubbliche;*
- c) specificazione delle materie per le quali è obbligatoria l'intesa e della disciplina per i casi di dissenso;*
- d) definizione delle forme e modalità della partecipazione dei rappresentanti dei comuni, delle province e delle comunità montane.»*



compiti di interesse comune delle regioni, delle province e dei comuni, con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali.

Il predetto sistema si articola in tre “organismi”: la Conferenza Stato – Regioni e Province autonome, la Conferenza Stato – città e autonomie Locali e la Conferenza Unificata, che ricomprende le prime due e quindi tutti i livelli istituzionali territoriali. Tutte le Conferenze perseguono il fine di garantire la partecipazione delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano nonché delle città ed autonomie locali a tutti i processi decisionali di interesse regionale, interregionale ed infra-regionale e locale, ciò mediante l’individuazione di specifici compiti per ciascuna Conferenza.

Tutto il sistema delle Conferenze è incentrato sulla regolazione dei rapporti tra Governo e autonomie regionali e locali, assumendo quindi natura prevalentemente esecutiva, senza influire sugli atti di natura legislativa e, in particolare, sull’*iter* di formazione parlamentare delle leggi; è questo un elemento caratteristico che è opportuno tenere in considerazione anche rispetto ai nuovi scenari.

Attribuzioni comuni ai tre Organismi sono: a) la funzione consultiva; le conferenze sono obbligatoriamente sentite in ordine agli schemi di disegni di legge e di decreto legislativo o di regolamento del Governo nelle materie di competenza delle regioni o delle province autonome di Trento e di Bolzano, ovvero degli enti locali con particolare riferimento alla finanza locale, ed anche con riferimento al recepimento di direttive europee; b) la promozione e definizione di intese ed accordi tra i livelli istituzionali interessati, con riferimento ai rispettivi ambiti di competenza; c) la valutazione degli obiettivi conseguiti ed i risultati raggiunti, con riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione in ordine ai quali si è pronunciata; d) la facilitazione dello scambio di dati ed informazioni tra il Governo, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, nonché gli enti locali, anche attraverso l’approvazione di protocolli di intesa tra le amministrazioni centrali e locali; e) la consultazione sulle linee generali delle politiche del personale pubblico e sui processi di riorganizzazione e mobilità del personale connessi al conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed agli enti locali; f) l’espressione degli indirizzi per l’attività dell’Agenzia per i servizi sanitari regionali; g) le nomine e designazioni di rispettivo interesse, previste da norme o accordi/intese; h) ogni altro oggetto di preminente interesse comune delle regioni, delle province, dei comuni e delle comunità montane.

Un ambito particolare è riservato alla Conferenza Stato – città e autonomie locali, in considerazione della competenza statale in materia di ordinamento degli enti locali, peraltro delle sole regioni a statuto ordinario, e prefigura compiti in realtà di interesse generale per tutti i livelli istituzionali e cioè:

- coordinamento nei rapporti tra lo Stato e le autonomie locali;

- studio, informazione e confronto nelle problematiche connesse agli indirizzi di politica generale che possono incidere sulle funzioni proprie o delegate degli enti locali;

- esame dei problemi relativi all'ordinamento ed al funzionamento degli enti locali, compresi gli aspetti relativi alle politiche finanziarie e di bilancio, alle risorse umane e strumentali, nonché alle iniziative legislative ed agli atti generali di governo anche relativi alle attività di gestione ed erogazione dei servizi pubblici.

In questa sintetica ricostruzione del sistema vanno necessariamente ricordate anche quelle particolari forme organizzative volte a razionalizzare il processo decisionale delle regioni, ordinarie e speciali, nonché degli enti locali, e cioè a coordinare e possibilmente strutturare secondo una linea unitaria gli orientamenti delle regioni e, rispettivamente, degli enti locali, da esprimere poi nel predetto circuito delle Conferenze; esse sono la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, la Conferenza dei Presidenti dei Consigli e delle Assemblee legislative regionali, l'ANCI e l'UPI.

Una seppur brevissima menzione merita anche il rapporto tra autonomie ordinarie e autonomie speciali nell'ambito delle rispettive Conferenze, in particolare nella Stato-Regioni e Province autonome e nella correlata Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome. La questione riguarda essenzialmente le modalità e gli strumenti per consentire alle autonomie speciali di evidenziare e trattare le specifiche problematiche derivanti dalle diverse competenze, riguardanti sia le funzioni legislative che amministrative, solo ad esse attribuite, dagli statuti speciali, con ambiti di competenza più ampi o comunque diversi. Ciò ha comportato a volte un contenzioso anche di livello costituzionale, come nel caso dei ricorsi relativi al decreto legislativo n. 281/1997<sup>3</sup>, mentre in altre situazioni il problema ha trovato definizione in norme regolamentari che consentono alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di esprimersi su specifici profili in relazione a pareri, proposte, accordi o intese (comunque integrati in quelli generali del complesso delle autonomie), che evidenziano gli aspetti peculiari collegati agli Statuti e alle norme di attuazione.

Un ultimo cenno va fatto alla netta distinzione tra le materie oggetto delle competenze e compiti attribuiti al sistema delle conferenze e delle Commissioni paritetiche, costituite per ogni singola regione a statuto speciale o provincia autonoma, che costituiscono specifici organismi bilaterali Stato-Regione, disciplinati direttamente dallo Statuto speciale. Queste Commissioni, per come è oggi configurato il quadro costituzionale, non possono essere ricomprese nel sistema delle conferenze proprio in quanto ognuna di esse opera come un *unicum* bilaterale (vedasi relazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, luglio 2015).

---

<sup>3</sup> Corte costituzionale, sentenza 10-14 dicembre 1998, n. 408

## 2.2. Le possibili interazioni con il nuovo Senato

Nelle note che seguono vengono inquadrati, sotto un profilo oggettivo, gli aspetti più evidenti della tematica al fine di contribuire alla valutazione dei riflessi della riforma, prescindendo da considerazioni di merito, che appartengono al dibattito politico e non competono alla Corte.

Per l'analisi delle possibili interazioni tra le funzioni del nuovo Senato<sup>4</sup> e quelle del vigente sistema delle Conferenze è opportuno distinguere, innanzitutto, due scenari diversi: il primo è quello dell'invarianza dell'attuale situazione, come disciplinata dal decreto legislativo n. 281/1997 e sue successive modificazioni, il secondo è, invece, quello di una sua evoluzione, facendo, in tal caso riferimento in tal caso alle ipotesi emergenti dal dibattito parlamentare sull'argomento ed in particolare a quanto si ricava dai lavori della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Entrambi gli scenari peraltro prendono spunto necessariamente dall'esame delle funzioni e compiti attribuiti al Senato in particolare dal nuovo articolo 55 e dagli articoli 70 e 120 della Costituzione, come riformati. Le funzioni del Senato, come delineate dall'art. 55, quinto comma, della Costituzione, consistono nel:

- a) raccordo tra lo Stato (persona) e gli altri enti costitutivi della Repubblica;
- b) concorso all'esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabilite dalla Costituzione;
- c) concorso all'esercizio di funzioni di raccordo tra lo Stato, gli altri enti costitutivi della Repubblica e l'Unione europea;
- d) la partecipazione alle decisioni dirette alla formazione e all'attuazione degli atti normativi e delle politiche dell'Unione europea;
- e) la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni;
- f) la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori;
- g) concorso all'espressione dei pareri sulle nomine di competenza del Governo nei casi previsti dalla legge;
- h) concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato;
- i) svolgimento di attività conoscitive, nonché formulazione di osservazioni su atti o documenti all'esame della Camera (art. 70 Cost.);
- j) espressione del parere ai fini, rispettivamente, dell'esercizio del potere sostitutivo del Governo, dello scioglimento del Consiglio regionale e della rimozione del Presidente della Regione (nuovi articoli 120 e 126 Cost.).

---

<sup>4</sup> Intendendo per tali quelle disciplinate dall'articolo 70 della Costituzione come sostituito dall'articolo 10 della legge costituzionale approvata dalla Camera dei Deputati il 14 aprile 2016 e pubblicata nella G.U. n. 88 del 15 aprile 2016.

Se si confrontano le funzioni e i compiti attribuiti alle Conferenze dal decreto legislativo n. 281/1997 con quelle che ora la legge costituzionale assegnerebbe al Senato, si possono individuare ampi spazi di coincidenza, o meglio sovrapposizione, ancorché comunque si pongano su piani costituzionalmente diversi e distinti: essi riguardano in particolare il raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, nonché con l'Unione europea, il concorso alla formazione ed attuazione degli atti normativi e delle politiche europee, i pareri sulle decisioni attinenti quanto previsto dall'articolo 120 Costituzione, in materia di poteri sostitutivi e scioglimento di consigli e assemblee legislative. Possono rientrare in questo ambito anche tutte le forme di consultazione attualmente praticate nel confronto con Governo e Parlamento, svolte dalle Conferenze rispetto alla funzione legislativa statale, ed anche le attività conoscitive.

Ora appare di tutta evidenza che la modifica della composizione e delle funzioni del Senato, l'una caratterizzata dalla presenza maggioritaria di rappresentanti delle istituzioni dell'autonomia territoriali<sup>5</sup>, e l'altra dalle nuove funzioni attribuite al Senato stesso (tra le quali quella del concorso, seppure in nuove forme e limiti, alla funzione legislativa), andranno necessariamente ad influire quanto meno sulle procedure e sulle modalità di attuazione dei rispettivi compiti e funzioni, di Senato e sistema delle Conferenze. In particolare è destinato ad incidere sulla funzione legislativa, in considerazione del fatto che le Conferenze sono basate sul rapporto Governo – autonomie, mentre nel Senato le autonomie partecipano direttamente alla funzione parlamentare complessiva. Da ciò deriva anche un probabile mutamento nel rapporto tra Governo, Parlamento e autonomie locali per quei provvedimenti normativi che afferiscono alle materie ed ai profili di diretto e preminente interesse per le autonomie stesse, siano esse regionali o locali, ordinarie o speciali. In questo ambito sono da prevedere anche mutamenti nel rapporto tra Conferenza dei Presidenti delle Regioni e Province autonome, Conferenza dei Presidenti dei Consigli e Assemblee legislative regionali e sistema delle Conferenze. Infatti la nuova composizione e ruolo del Senato inciderà molto probabilmente anche sull'esigenza di maggiori forme di coordinamento tra le conferenze, anche a prescindere dalle soluzioni che si adotteranno nella loro riorganizzazione.

In definitiva l'ampio dibattito in atto sugli effetti delle previste modifiche alla Costituzione sui rapporti tra Stato e autonomie, regionali e locali, ordinarie e speciali, investe sia la valutazione degli effetti oggettivi – come quelli derivanti dal diverso ruolo e composizione del Senato – sia l'individuazione delle opportunità di revisione della struttura

---

<sup>5</sup> L'art. 57 Cost., come modificato dall'art. 10 della legge costituzionale, così recita: «*Il Senato è composto da 95 senatori rappresentativi delle istituzioni territoriali e da 5 senatori che possono essere nominati dal Presidente della Repubblica.*»

e dei compiti delle Conferenze; riguarda, quindi, la loro organizzazione, il funzionamento nonché i loro rapporti istituzionali.

### **3. Rapporti tra la Corte dei conti e il Parlamento**

La Corte dei conti nella sua attuale configurazione, è l'organo di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche dotato di indipendenza costituzionalmente garantita.

Oltre ad essere considerata tra gli organi giurisdizionali (art. 103 Cost., terzo comma) la Corte dei conti è annoverabile, tra i poteri dello Stato, come “potere di controllo”, in virtù dell'art. 100 Cost., secondo comma, che affida alla Corte il controllo sulla gestione del bilancio dello Stato e, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. In quest'ambito le attribuzioni riguardano le verifiche sull'impiego corretto ed efficace dei fondi pubblici, nonché sulla regolarità dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria.

A seguito della novella costituzionale del 2001, che ha sancito il principio della equiordinazione tra lo Stato e gli altri enti territoriali, abolendo in pari tempo il previgente sistema dei controlli su detti enti, si espande la portata dell'art. 100 Cost. anche agli enti locali, in quanto enti ordinariamente finanziati dallo Stato.

La pubblicità delle relazioni, destinate agli organi assembleari elettivi, fornisce informazioni a tutte le componenti politiche da una posizione di assoluta terzietà. In tal modo viene assicurato un contributo alla trasparenza dell'azione amministrativa, nonché alla conoscenza della situazione finanziaria e dello stato di attuazione dei programmi, a beneficio sia dei decisori politici, sia dei cittadini, che possono consapevolmente valutare l'operato dei governi territoriali in vista del controllo ultimo in sede di espressione della volontà elettorale.

La posizione della Corte nel quadro costituzionale è definita dall'art. 100 incluso nella Sezione III “Organi ausiliari” del Governo. Peraltro la dottrina più avvertita aveva subito considerato il ruolo di ausiliarità nei confronti del Parlamento<sup>6</sup>, ritenendo l'aggancio con il Governo un residuo storico, attesa la posizione di indipendenza garantita. In questa scia, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 142 del 1968, ha qualificato la Corte dei conti “organo ausiliario del Governo, o meglio del Parlamento”. Ed infatti, la Corte riferisce direttamente al Parlamento non solo sui risultati dei controlli e dei riscontri eseguiti ma,

---

<sup>6</sup> La configurazione della Corte quale organo ausiliario del Parlamento la si ritrova già in epoche storiche ben più remote, allorché il Parlamento, espressione dei cittadini, si contrapponeva politicamente al Governo espressione invece del Sovrano e aveva necessità di disporre di un organo che quale sua *longa manus* – secondo la definizione storica – sorvegliasse le imposizioni fiscali e l'uso delle risorse così reperite. Oggi, diversamente da allora, il Governo è espressione stessa del Parlamento e si fonda sulla fiducia che esso gli accorda.

anche, sulle proposte di riforma ritenute opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti di contabilità e su altre questioni. Essa coadiuva gli organi titolari di funzioni legislative, di controllo ed indirizzo politico<sup>7</sup>. A partire dalla legge n. 20/1994, che ha innovato alle funzioni di controllo - riducendo l'ambito del controllo di legittimità ed introducendo il controllo sulla gestione - la Corte dei conti riferisce al Parlamento, almeno annualmente, sulle verifiche effettuate sulla legittimità e sulla regolarità della gestione delle amministrazioni pubbliche, anche con riferimento al funzionamento dei controlli interni. Nei confronti delle amministrazioni regionali la citata legge ha introdotto il controllo della gestione, concernente il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma, i cui esiti sono riferiti ai Consigli regionali. Nei confronti delle amministrazioni regionali i controlli sono stati, poi, ulteriormente ampliati dall' art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (attuativa della già menzionata riforma costituzionale del 2001) e dal d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, di cui si dirà più avanti. Con la legge n. 131/2003 si aprono concretamente gli spazi per l'attività di verifica sulla sana gestione finanziaria anche di comuni e province, venendo in evidenza la funzione di ausiliarità anche per gli organi consiliari di detti enti.

Inoltre, nel corso del tempo, si è registrata un'evoluzione nei rapporti tra Corte e Parlamento, che con sempre maggior frequenza si è avvalso dei contributi della Corte stessa in sede di audizioni. Per questo settore di attività le tematiche relative alla finanza pubblica generale sono curate dalle Sezioni riunite, mentre negli ultimi anni è stata coinvolta la Sezione delle autonomie su questioni relative all'ordinamento e alla finanza territoriale. Va peraltro evidenziato che, in coerenza con la rappresentata funzione di ausiliarità nei confronti del Parlamento, la legge n. 20/1994 ha previsto che le Commissioni parlamentari possano individuare tematiche di particolare rilievo per l'attività di controllo della Corte, che costituiscono obiettivi prioritari nella definizione annuale dei programmi e dei criteri di riferimento.

---

<sup>7</sup> A ben vedere, la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971 definisce in modo ancora più stringente il legame Corte-Parlamento. L'articolo 148 del Regolamento della Camera dei deputati, infatti, stabilisce che un Presidente di Commissione, per la materia di competenza di questa, o un Presidente di gruppo possono, tramite il Presidente della Camera, avanzare richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti, nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti. Di analogo contenuto è l'articolo 133 del Regolamento dell'attuale Senato, che tuttavia limita il potere di chiedere informazioni alle sole Commissioni e non anche ai Presidenti di gruppo. Ulteriori informazioni ed elementi di giudizio possono essere richiesti ai sensi degli articoli 149 e 150 del Regolamento della Camera che dispongono, rispettivamente, in materia di relazioni inviate dalla Corte al Parlamento sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e di decreti registrati con riserva.

#### 4. Il ruolo della Corte dei conti nel sistema delle autonomie

L'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica, come interpretata dalla più recente giurisprudenza costituzionale, dopo aver superato la dimensione "statale" di detta materia, *«ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità»* (cfr., *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 179 del 2007 e 267 del 2006).

A seguito del percorso di riforma, sinteticamente descritto nel paragrafo precedente, è stato rivisto l'assetto complessivo dei pubblici poteri, conferendo maggiori ambiti di autonomia agli enti territoriali. Tale processo ha comportato in parallelo un ridisegno delle funzioni di controllo assegnate alla Corte nei confronti degli enti locali, il cui espletamento – secondo l'ormai consolidato orientamento della Corte Costituzionale (cfr. *ex multis* Cort. cost. sent.n. 961 del 1998) – risponde al principio costituzionale positivo che imponendo al Parlamento nazionale di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale presuppone, logicamente, che quest'ultimo sia messo nelle condizioni di conoscere – attraverso un organo imparziale e competente – la reale situazione e le effettive disfunzioni della gestione finanziaria delle Istituzioni territoriali.

L'ampliamento dei controlli assegnati alla Corte dei conti, ed in particolare quello di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e consuntivi degli enti territoriali<sup>8</sup>, risulta strettamente connesso all'evoluzione del concetto di finanza pubblica. Come affermato dalla Corte costituzionale, infatti, *«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 oggi 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. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.»* (Corte cost., sent. n. 179 del 2007).

Del resto, come ulteriormente precisato nella stessa sentenza, la previsione di detti controlli rientra nella competenza propria dello Stato, che detta principi in materia di "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.).

---

<sup>8</sup> Art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012.

In modo ancor più esplicito la Corte costituzionale ha poi chiarito che il sindacato della Corte dei conti sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale – di cui si dirà più avanti – assume i caratteri dell'obbligatorietà, capillarità e generalità, ascrivibile alla categoria del «*riesame di legalità e regolarità di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa*» (Corte Costituzionale, sentenza n. 179 del 2007) atto a garantire una vigilanza indipendente sugli «*obiettivi di finanza pubblica*» e a tutelare «*l'unità economica della Repubblica*» (Corte costituzionale, sentenza n. 60/2013).

Nell'ambito di questa attività di controllo finanziario, la verifica affidata alla Corte dei conti ha assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (Corte Costituzionale sentenze n. 40/2014 e n. 60/2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

È comunque da evidenziare che il legislatore ha mostrato, sin dagli anni '80, una significativa sensibilità in relazione all'esigenza di un controllo esteso agli enti territoriali tanto che con decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, è stata istituita (art. 13) la Sezione enti locali, successivamente trasformata nella Sezione delle autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo, istituite nel 2000.

La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento sull'andamento generale della finanza regionale e locale, con riferimento, anche, al rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dall'Unione europea e dal bilancio dello Stato ed agli strumenti di riequilibrio e solidarietà definiti dalla Costituzione e dalle leggi dello Stato<sup>9</sup>.

In tale quadro si è aggiunta anche la funzione consultiva, affidata alle Sezioni regionali di controllo, su materie di contabilità pubblica (legge n. 131/2003) che attiene a profili di carattere generale in cui l'analisi svolta è limitata principalmente ad individuare l'interpretazione di disposizioni di legge e di principi generali dell'ordinamento. Alla Sezione delle autonomie è attribuita una funzione nomofilattica ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 174/2012, al fine di garantire l'uniformità interpretativa ed applicativa delle norme di contabilità da parte delle Sezioni regionali.

Alla luce dell'attuale quadro ordinamentale, i principali controlli che la Corte dei conti effettua nei confronti delle Istituzioni territoriali sono di seguito sinteticamente riepilogati.

---

<sup>9</sup> Si richiamano, in proposito, i Referti sulla gestione finanziaria degli Enti Locali e delle Regioni, i referti sugli organismi partecipati dagli enti territoriali e sulla spesa del personale di questi ultimi.



Per quanto riguarda le Regioni si rammenta:

- il giudizio di parificazione del rendiconto regionale *ex art. 1, comma 5, d.l. n. 174/2012*, al quale accede la relazione sulla gestione finanziaria della Regione, che compendia anche le verifiche sul rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli correlati all'appartenenza all'UE, nonché sull'attuazione delle leggi di principio e di programma (*art. 7, comma 7, legge n. 131/2003; art. 3, commi 5 e 6, legge n. 20/1994*);
- i controlli sui bilanci di previsione e sui rendiconti, *ex art. 1, comma 3, d.l. n. 174/2012*, nell'ambito dei quali deve anche essere verificato che siano tenuti in considerazione i risultati delle partecipazioni in società controllate e i risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale;
- la relazione annuale sulla copertura delle leggi di spesa *ex art. 1, comma 2, d.l. n. 174/2012*.

Quanto agli enti locali si richiamano:

- i controlli sui bilanci di previsione e rendiconti *ex art. 148-bis, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL)*;
- le verifiche sulle relazioni di fine mandato *art. 4, d.lgs. n. 149/2011*;
- le valutazioni sui piani pluriennali di riequilibrio finanziario, con conseguente monitoraggio di attuazione degli stessi ai sensi dell'*art. 243-bis<sup>10</sup> e ss. TUEL*, introdotto dal *d.l. n. 174/2012*;

---

<sup>10</sup> 1. *I comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo. La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il termine assegnato dal prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.)*

2. *La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno.*

3. *Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo.*

4. *Le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese dalla data di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale fino alla data di approvazione o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale di cui all'articolo 243-quater, commi 1 e 3.*

5. *Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario. Qualora, in caso di inizio mandato, la delibera di cui al presente comma risulti già presentata dalla precedente amministrazione, ordinaria o commissariale, e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'articolo 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.*

– le procedure sul cosiddetto “dissesto guidato” previsto dal d.lgs. n. 149/2011 (premi e sanzioni).

Il controllo finanziario, sui bilanci preventivi e consuntivi di tutte le Istituzioni territoriali, nonché sui bilanci d’esercizio degli enti del servizio sanitario nazionale, viene espletato sulla base delle linee guida adottate annualmente dalla Sezione delle autonomie (art. 1, commi 167 e 170, legge n. 266/2005) cui debbono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti in discorso.

Va, altresì, sottolineato che la Sezione delle autonomie, nell’intento di svolgere le proprie funzioni in modo non autoreferenziale, ha intessuto una serie di rapporti con le organizzazioni rappresentative degli enti territoriali (ANCI, UPI, Conferenze dei Presidenti delle Regioni e delle Assemblee legislative regionali) e con le altre istituzioni centrali coinvolte nel governo della finanza locale e regionale (Mef, Ministero interno, Istat). Il metodo del confronto costituisce, ormai, un elemento caratterizzante dell’attività della Sezione per la produzione di strumenti aderenti al contesto attuale ed effettivamente idonei a raggiungere gli scopi sottesi agli adempimenti normativi.

Occorre evidenziare, infine, che l’ampiezza delle funzioni esercitate genera un risultato informativo immediato relativo alla singola realtà gestionale e, soprattutto, costituisce nel tempo un patrimonio di conoscenza aggregata di fatti e criticità suscettibili di utilizzi anche in un diverso quadro di riferimento.

## **5. Il Senato nella riforma: nuove opportunità nei rapporti con la Corte dei conti.**

Nella sua nuova configurazione, il Senato della Repubblica, oltre a concorrere all’esercizio della funzione legislativa nei casi e secondo le modalità stabiliti dalla Costituzione, partecipa alle decisioni dirette alla formazione e all’attuazione degli atti normativi e delle politiche dell’Unione europea, valuta le politiche pubbliche e l’attività delle pubbliche amministrazioni, verifica l’impatto delle politiche dell’Unione europea sui territori e concorre alla verifica dell’attuazione delle leggi dello Stato.

Viene espressamente attribuita al Senato la facoltà di svolgere attività conoscitive nonché di formulare osservazioni su atti o documenti all’esame dell’altro ramo del Parlamento (art. 10 del Testo di legge di riforma, che modifica l’attuale art. 70 Cost.).

Si demanda, comunque, ai Regolamenti del Senato e della Camera (che necessariamente dovranno essere armonizzati e coordinati fra loro) la declinazione concreta delle forme e modalità di svolgimento delle sopra richiamate funzioni nonché degli strumenti attraverso i quali potranno essere svolte le attività di valutazione e verifica.

Nel testo di legge Costituzionale il Senato acquista anche una funzione di concorso nel raccordo con l'Unione Europea, potendo essere coinvolto nelle diverse fasi del procedimento comunitario in rappresentanza delle Regioni e degli altri enti territoriali.

Tale funzione può avere anche connessioni con il suo ruolo di controllo sull'azione della pubblica amministrazione che, anche in assenza di una specifica previsione, potrebbe estendersi alla valutazione dell'attività svolta dagli enti sull'impiego delle risorse comunitarie e quindi sulla ricaduta delle politiche comunitarie sul territorio. Si tratta di compiti che, indubbiamente, ineriscono all'analisi dell'attività della p.a. e che si inseriscono nella fase discendente del procedimento comunitario.

Il ruolo di controllo e valutazione delle politiche pubbliche del nuovo Senato, quale organo cui spetta la funzione di collegamento tra lo Stato e le altre istituzioni territoriali, resta nell'alveo del "potere legislativo". In questo senso deve essere esclusa l'attribuzione di quei compiti che le norme comunitarie assegnano alla responsabilità dei governi.

Ciò se, da un lato, impone un ripensamento delle funzioni di altri organismi oggi presenti, quali ad esempio le Conferenze (Stato-Regioni; Stato-città ed autonomie locali; Unificata), che già esercitano attività di raccordo tra Stato, enti locali e regioni, dall'altro, rende auspicabile un rafforzamento del ruolo della Corte dei conti nei confronti del nuovo Senato, in coerente sviluppo del rapporto istituzionale già da tempo instaurato dalla Corte medesima con il Parlamento. Il nuovo Senato, infatti, come ridisegnato al termine dell'*iter* parlamentare di riforma costituzionale, da un lato, diviene sede centrale del raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali e, dall'altro, diviene sede di valutazione delle politiche pubbliche delle attività delle Pubbliche amministrazioni, nonché di verifica delle politiche europee sul territorio e dell'attuazione delle leggi dello Stato.

Anche l'assegnazione in via esclusiva allo Stato delle competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica deporrebbe a favore di un maggior coinvolgimento della Corte nell'ambito del controllo sugli equilibri di finanza pubblica.

Il nuovo quadro costituzionale, dopo la conferma, affidata alla prossima consultazione referendaria di ottobre, dovrà essere completato da ulteriori, essenziali passaggi normativi (quali, ad es., la legge elettorale e il nuovo regolamento del Senato), oltre che dalla concreta prassi applicativa che a queste funzioni darà effettività di contenuto.

Nell'attesa del completamento dell'assetto ordinamentale, deve rilevarsi che l'attuale funzione della Corte in materia di controllo finanziario, nonché le funzioni di referto, svolte a livello centrale potranno essere di ausilio nelle sessioni di lavoro del Senato secondo modalità che potranno essere stabilite nei regolamenti parlamentari.

Le funzioni di controllo della Corte, quale “invariante” ordinamentale, dunque, non cambiano nella sostanza, dato che la radice costituzionale su cui esse trovano fondamento rimane immutata.

Nell'ambito della definizione delle nuove funzioni di raccordo tra Stato ed autonomie, spetterà dunque al nuovo Senato determinare le modalità per avvalersi dei compiti svolti dalla Corte, così come disciplinati dall'ordinamento in vigore.

Analoghe considerazioni valgono anche per l'altra competenza innovativa del Senato con potenziale impatto sulla Corte, ossia “la valutazione delle politiche pubbliche” (cfr., altresì, art. 13 del d.lgs. n. 279/1997), già oggetto di analisi da parte della Corte in occasione del giudizio di regolarità del rendiconto generale dello Stato oltre che di quelli regionali.

### **5.1. Valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività della P.A.**

Con specifico riferimento a quest'ultima funzione del Senato risulta palese il raccordo con l'attività referente della Corte viene in evidenza con specifico riferimento alla funzione del Senato di valutazione delle politiche pubbliche. Un utile strumento è dato proprio per queste finalità, dalla corretta predisposizione dei documenti contabili. In particolare, si segnala sotto questo profilo, anche l'impostazione di bilancio per missioni e programmi, introdotta, per lo Stato a partire dalla legge di bilancio 2008 (sulla scia della *Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)* adottata nel 2001 dalla Francia) ed ora estesa anche ai bilanci degli enti territoriali nel quadro dell'armonizzazione.

Ed invero lo sviluppo della lettura dei documenti di bilancio sotto tale angolazione di taglio funzionale può strettamente collegarsi alla impostazione dei documenti programmatici, cui pure la riforma contabile assegna una maggiore rilevanza. Si possono in tal senso sviluppare le potenzialità insite nei sistemi contabili, preordinate a consentire una valorizzazione del raccordo tra politiche e risorse. Il percorso di armonizzazione dei bilanci pubblici può, dunque, sicuramente contribuire a migliorare il supporto conoscitivo anche per la valutazione delle politiche pubbliche, sia in termini di leggibilità che in relazione alla loro sostenibilità finanziaria. In tale chiave di lettura, il controllo svolto dalla Corte - su base territoriale - tramite le Sezioni regionali, nell'alimentare i referti delle Sezioni centrali ed in particolare della Sezione delle autonomie, verrebbe a rappresentare utile se non essenziale base conoscitiva per l'esercizio delle funzioni prefigurate per il rinnovato Senato sotto il profilo della valutazione delle politiche pubbliche. Attesa la non infrequente trasversalità di queste ultime tra livelli di governo diversi, potrebbe altresì valorizzarsi la strumentazione di controllo fondata sull'analisi dei bilanci anche ai fini dell'esercizio del ruolo di rappresentanza e raccordo delle istituzioni territoriali.

Dalla metà degli anni novanta la relazione che accompagna il giudizio di parificazione da parte delle Sezioni Riunite della Corte sul rendiconto generale dello Stato

ha riservato attenzione ai profili delle politiche pubbliche e, in particolare, un affaccio specifico sulla finanza territoriale è oggetto delle valutazioni delle predette Sezioni Riunite nell'annuale "Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica", nella prospettiva macroeconomica degli andamenti della situazione finanziaria dell'intero comparto pubblico. Una specifica attività di verifica e di referto al Parlamento sulla finanza territoriale è svolta dalla Sezione delle autonomie.

Si è già rammentato che la Sezione venne istituita con l'originaria denominazione "Sezione enti locali" con il d.l. n. 786 del 1981, allorché il legislatore, presa consapevolezza del crescente peso della finanza locale, affidò a questa speciale Sezione il compito di *esaminare* i conti degli enti con popolazione superiore a 8.000 abitanti (che costituivano meno del 20% del totale dei comuni, ma circa l'80% della finanza locale complessiva), e di redigere un apposito referto al Parlamento, per renderlo edotto sugli andamenti di questa parte della finanza pubblica, in fase di espansione, e, quindi, sempre più incidente sulla finanza complessiva.

Con gli interventi legislativi in parte sopra accennati, questa competenza si è ampliata e si sono affinati i documenti prodotti dalla Sezione nell'espletamento della sua funzione di referto, con riferimento agli andamenti della finanza delle varie componenti territoriali e le conseguenti valutazioni delle politiche pubbliche di settore. Fondamentale è il richiamo alla legge n. 131/2003, che all'art. 7 attribuisce alla Corte dei conti (in questo caso da identificarsi con la Sezione delle autonomie), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la verifica del 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. Con il d.l. n. 174/2012, pertanto, si è realizzato il completamento di un disegno di riforma volto a rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica, in cui gioca un ruolo cruciale la Sezione delle autonomie, come momento di coordinamento e di sintesi dei controlli svolti dalle Sezioni regionali di controllo.

Per l'attività rivolta alle relazioni al Parlamento costituisce un sicuro riferimento la definizione del quadro congiunturale della finanza pubblica a livello regionale e locale in rapporto al processo di riequilibrio dei conti pubblici rafforzato dalla "costituzionalizzazione" del principio del pareggio di bilancio. Anche l'esperienza maturata dalle Sezioni regionali di controllo nel corso degli ultimi anni costituisce un sostegno rilevante.

Il controllo che la Sezione delle autonomie conduce sugli equilibri finanziari e sulla sana gestione delle risorse degli enti di autonomia rappresenta un essenziale ausilio al corretto funzionamento dell'intero sistema di finanza pubblica e richiede la capacità di contestualizzare i singoli fenomeni che emergono dalle analisi settoriali per fornire

indicazioni utili alle elaborazioni di politica economica di ogni livello di governo. La Sezione, nel dare impulso all'attuazione degli strumenti di controllo attraverso linee guida e deliberazioni di orientamento, atte a porre le Sezioni regionali nelle condizioni di rendere più approfondite e stringenti valutazioni in ordine all'azione svolta dalle Amministrazioni locali, svolge, quindi, un'azione funzionale al coordinamento della finanza pubblica in un contesto nel quale l'asse della gestione pubblica e del reperimento delle risorse va sempre più decentrandosi.

Nella prospettiva di un'informazione obiettiva sistematica e funzionale alle esigenze che si correlano ai compiti di raccordo e di valutazione intestate al nuovo Senato si può inserire una specifica funzione di referto modulata su obiettivi particolari o su fenomeni tendenziali che possono riguardare aspetti gestionali od anche assetti ordinamentali che servano ad orientare la funzione decisionale in sede legislativa. Ciò a maggior ragione ove si consideri che il comparto delle autonomie è stato ed è tutt'ora interessato da profondi interventi innovatori quali: il riordino degli enti di area vasta ancora da completarsi, la già richiamata riforma dell'ordinamento contabile, il ripensamento delle forme associative tra i comuni, il complicato percorso della definizione di un'area di vera autonomia finanziaria e dei correlati problemi della perequazione, dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali. Inoltre, sul versante dell'autonomia nella gestione si confrontano le permanenti esigenze dei vincoli imposti dal concorso degli enti locali al risanamento dei conti pubblici, con le altrettanto pressanti istanze di sviluppo degli investimenti che hanno ricadute sulla costruzione delle nuove regole fiscali che riguardano gli equilibri di bilancio.

Si tratta di una fenomenologia che richiede un'“osservazione” ravvicinata e costante che in buona misura si iscrive nella missione istituzionale della Corte dei conti.

## **5.2. Concorso nei rapporti con la Unione Europea**

Rilevante è il contributo che la Corte dei conti può fornire al Senato relativamente ai rapporti con la UE. In tale funzione l'interesse della Camera delle autonomie, si dovrebbe focalizzare sulle questioni degli enti territoriali, sia nella formazione degli atti comunitari, che nella valutazione delle attività svolte dagli enti, delle irregolarità e degli effetti degli interventi.

A supporto di questo compito la funzione di controllo della Corte dei conti, affidata alla Sezione Affari comunitari ed internazionali, si manifesta, su un piano generale, con la verifica dei rapporti finanziari tra Stato e UE e con l'annuale monitoraggio delle entrate e delle spese a carico degli enti territoriali, ma anche con specifici controlli sulla gestione delle risorse comunitarie, al fine di mettere a fuoco gli esiti realizzati e le difficoltà incontrate.

I controlli della Corte per indagini settoriali, legate allo specifico territorio, sono svolti dalle Sezioni regionali di controllo e possono offrire un quadro d'insieme sull'efficacia

della spesa, sul livello di realizzazione delle politiche, sui problemi e sui rischi riscontrati e sulle misure correttive adottate. Ne deriva un patrimonio informativo che consente di programmare eventuali cambiamenti di rotta per migliorare la spendita delle risorse, in tempo ancora utile prima della chiusura della programmazione.

Inoltre, ai sensi dell'art 287, comma 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Corte dei conti italiana, come tutte le Istituzioni superiori di controllo degli Stati membri, offre assistenza e cooperazione alla Corte dei conti europea per i controlli svolti in Italia. La Corte nazionale può intercettare tempestivamente errori e difficoltà degli enti territoriali nella gestione dei fondi comunitari, la cui conoscenza può rivelarsi d'interesse per il Senato.

Per quanto qui maggiormente rileva le Sezioni regionali di controllo (su impulso delle SS.RR. e della Sezione delle autonomie che, nell'ambito della programmazione dei controlli, individuano criteri, modalità e contenuti prioritari dei programmi) possono verificare, tra l'altro, la gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari. Tali analisi possono riguardare sia le regioni che gli enti locali. È da aggiungere anche che la Sezione per gli affari comunitari e internazionali svolge analoghe attività sia per la verifica della regolarità delle procedure che per attività anti frode in collaborazione con l'OLAF. Nell'esercizio di questa funzione la Corte dei conti collabora con la Corte dei conti europea e con gli altri istituti superiori di controllo europei e internazionali attraverso scambi di informazioni, valutazioni, dati ed altri elementi conoscitivi.

In questo scenario composto si possono intravedere spazi per un'interlocuzione strutturata con il nuovo Senato che potrebbe anche stabilire direttrici per il controllo sulla base di indicazioni che possono riguardare gli interventi di maggiore significatività, i casi di maggiore problematicità e ritardi nell'attuazione degli interventi o le questioni ricorrenti che possono richiedere una valutazione d'insieme.

## **6. Sintesi e conclusioni**

La configurazione che il Senato verrà ad assumere all'esito della riforma costituzionale in corso segna significative modificazioni nella composizione dell'organo e nelle sue funzioni che ne faranno il riferimento centrale per il sistema delle autonomie.

Il Senato, nel nuovo ruolo di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica, avrà necessità di una aggiornata attività conoscitiva e di un costante monitoraggio dei complessivi andamenti della finanza territoriale, sì da poter rilevare il grado di realizzazione del coordinamento delle politiche finanziarie tra i diversi livelli di governo locale, nonché il funzionamento di un sistema di bilanciamento della pressione fiscale strettamente legata alle funzioni esercitate. Nella stessa direzione avranno rilievo le

necessarie valutazioni sul corretto funzionamento del sistema di finanziamento, soprattutto, per gli enti locali, anche nella prospettiva della piena realizzazione del federalismo fiscale.

Per tale funzione di ausilio e supporto si pone quale naturale interlocutore istituzionale la Corte dei conti, con il suo apparato, le sue articolazioni e con il suo ruolo, costituzionalmente garantito, di organo terzo rispetto all'amministrazione, in posizione di indipendenza e neutralità al servizio dello Stato-ordinamento, quale «*garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse*» (cfr. da ultimo Corte cost. n. 60 del 2013)”

A tal riguardo è da sottolineare che, dopo il nuovo impulso impresso al ridisegno costituzionale delineato con il nuovo titolo V della Costituzione e con la conseguente ridefinizione di norme per il coordinamento della finanza pubblica, si è accentuato l'impegno della Corte specificamente dedicato a queste complesse modalità di verifiche e controlli, alla stregua anche delle indicazioni normative che prevedono l'elaborazione di un rapporto sul coordinamento della finanza pubblica. All'uopo provvedono le Sezioni Riunite con un rapporto che ha assunto cadenza annuale e che – proprio per il ruolo che l'Istituzione ha nel quadro dei meccanismi di controllo della finanza pubblica – alimentandosi delle esperienze delle sue diverse articolazioni, tende a mettere a disposizione del Parlamento e del Governo uno strumento di valutazione e di analisi degli andamenti della finanza pubblica per le scelte da adottare. Il significativo documento periodico potrà costituire un valido supporto anche per il nuovo Senato.

Nel raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali ruolo prevalente, specifico e diretto è quello intestato alla Sezione delle autonomie, cui compete, tra l'altro, il coordinamento, a fini di ricomposizione finanziaria, del sistema degli enti territoriali, sulla base di un controllo diffuso che, allo stesso modo, deve essere poi riaggregato. La Sezione delle autonomie è espressione delle singole sezioni regionali di controllo e, nell'esercizio della sua funzione di sintesi, riferisce al Parlamento, almeno una volta l'anno, sugli andamenti complessivi della finanza regionale e locale.

L'attività di referto è correlata al complesso dei controlli svolti dalle Sezioni regionali nei confronti degli enti territoriali e del SSN, che comprendono sia i controlli sulla gestione ex art. 3, della legge 20/1994, sia i controlli di legittimità-regolarità che, a partire dalla legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria del 2006 - art. 1, commi 166 e ss.), sono stati istituiti sui bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali e delle aziende sanitarie, ampliati e resi più incisivi, da ultimo, dal d.l. n. 174/2012 (art. 1).

Per svolgere la sua funzione di sintesi in sede di referto al Parlamento, la Sezione delle autonomie esamina tutte le questioni di interesse generale, anche con un esame



comparativo e complessivo, che è diretto in particolare alla ricomposizione di quanto di significativo emerge dai singoli referti regionali.

Ad analogo raccordo è anche destinata l'attività consultiva nelle materie di contabilità pubblica intestata alla Sezione dalla legge n. 131/2003 e dalla quale è anche possibile desumere orientamenti e tendenze gestionali degli enti territoriali.

Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controlli sulla finanza pubblica, sui bilanci delle regioni, degli enti locali e sanitari sulla verifica e sulla tutela dei rispettivi equilibri di bilancio come si è detto, hanno trovato, come già riferito in precedenza, significativo incremento nel d.l. n. 174/2012.

Il Giudice delle leggi, nella sentenza n. 39 del 2014, ha valutato positivamente il nuovo complesso normativo, argomentando, tra l'altro, che la disciplina posta dallo stesso, in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea; detti controlli sono diretti all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della "finanza pubblica allargata", inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

In conclusione, l'attività svolta dalla Sezione delle autonomie – finalizzata a rendere conto in modo unitario al Parlamento del raggiungimento degli obiettivi, nonché dell'ottemperanza agli indirizzi, ai vincoli ed agli obblighi impartiti dal medesimo con le leggi di manovra finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica – si pone quale valido strumento per i compiti del nuovo Senato.

In tale ambito, tra gli aspetti che appaiono più significativi, va evidenziata la possibile correlazione riguardante alcune funzioni del Senato, quali la valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori, il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e lo svolgimento di attività conoscitive.

Per quanto concerne il concorso alla verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato e lo svolgimento di indagini conoscitive sarà da approfondire l'ambito delle possibili interazioni con l'opportuno utilizzo di sinergie operative, anche con riguardo a tematiche specifiche da affrontare nella funzione di refertazione. In proposito è da considerare anche la possibilità di calibrare le indagini a misura delle specifiche esigenze che, già a legislazione vigente, possono essere indicate dalle Commissioni parlamentari.

