

# Corte Costituzionale: Controlli della Corte dei Conti e controlli regionali



SENTENZA N. 60

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Franco GALLO; Giudici :  
Luigi MAZZELLA, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Giuseppe  
TESAURO, Paolo Maria NAPOLITANO, Giuseppe FRIGO, Alessandro  
CRISCUOLO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta  
CARTABIA, Sergio MATTARELLA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo  
CORAGGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a  
seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione di  
controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano,  
del 19 dicembre 2011, n. 4/2011/INPR, concernente  
“L’approvazione del programma dei controlli e delle analisi  
della sezione di controllo di Bolzano per l’anno 2012”,  
proposto dalla Provincia autonoma di Bolzano, con ricorso  
notificato il 18-23 febbraio 2012, depositato in cancelleria  
il 27 febbraio 2012, ed iscritto al n. 1 del registro

conflitti tra enti 2012.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri e del Presidente della Corte dei conti;

udito nell'udienza pubblica del 26 febbraio 2013 il Giudice relatore Sergio Mattarella;

uditi l'avvocato dello Stato Giuseppe Albenzio per il Presidente del Consiglio dei ministri e per il Presidente della Corte dei conti e gli avvocati Giuseppe Franco Ferrari e Roland Riz per la Provincia autonoma di Bolzano.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso spedito per la notifica a mezzo del servizio postale il 18 febbraio 2012, notificato il successivo 23 febbraio e depositato il 27 febbraio 2012, iscritto al n. 1 del registro conflitti tra enti 2012, la Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all'articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, del Presidente della Corte dei conti, del Presidente della Corte dei conti, sezioni riunite in sede di controllo, del Presidente della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto

Adige, sede di Bolzano, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, assunta in data 19 dicembre 2011 e comunicata il successivo 20 dicembre alla Provincia autonoma di Bolzano con nota del Dirigente del Servizio di supporto alla sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, della Corte dei conti, n. prot. 0000646 – SCBZ-U10-P (reg. confl. enti n. 1 del 2012).

2.– Premette anzitutto la Provincia autonoma ricorrente che, con la richiamata delibera n. 4/2011/INPR, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti ha approvato il programma dei controlli e delle analisi per l'anno 2012, con particolare riferimento ai seguenti profili:

– attività di verifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2011 e osservazioni sul modo con cui l'amministrazione si è conformata alle leggi (articolo 10 del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall'articolo 1, comma terzo, del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166), con analisi, in particolare, dei profili finanziari-contabili e patrimoniali della gestione, del patto di stabilità interno, della programmazione provinciale, delle opere pubbliche, dell'edilizia abitativa agevolata, della spesa sanitaria e del patto per la salute, della gestione dei fondi comunitari, dei controlli interni, dell'organizzazione e della gestione delle risorse umane, delle collaborazioni esterne, delle società partecipate e degli enti funzionali;

– accertamenti inerenti alla sana gestione finanziaria dell'Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti;

– accertamenti inerenti alla sana gestione finanziaria (bilanci di previsione 2012) dei seguenti comuni con popolazione superiore ai settemila abitanti (al 31 dicembre 2010): Appiano sulla strada del vino, Bolzano, Bressanone, Brunico, Caldaro sulla strada del vino, Laives, Lana, Merano e Renon, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti.

I suddetti controlli avranno, tra l'altro, ad oggetto l'accertamento:

– della realizzazione dei piani e programmi adottati in sede normativa e amministrativa;

– del modo in cui si è svolta l'azione amministrativa, con riguardo ai parametri della legittimità e della sana gestione finanziaria, valutando i risultati in termini di efficacia, efficienza ed economicità, anche alla luce delle norme metodologiche e di controllo pubblicate dall'Organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo (INTOSAI) e dei criteri guida comunitari di attuazione delle norme di controllo INTOSAI (1988);

– della rispondenza dell'attività alle regole che ne disciplinano lo svolgimento sotto l'aspetto finanziario-contabile;

– del funzionamento dei controlli interni.

2.1.– La Provincia autonoma di Bolzano lamenta quindi la violazione delle proprie prerogative costituzionali, atteso che siffatta deliberazione – comunicata con nota del Dirigente del servizio di supporto alla sezione di controllo per la Regione Trentino Alto Adige, sede di Bolzano, della Corte dei conti (n. prot. 0000646 – SCBZ-U10-P) in data 20 dicembre 2011 – invaderebbe illegittimamente le competenze provinciali «sancite dal Titolo VI dello Statuto di autonomia, nonché dalle norme di attuazione statutaria, in punto di poteri di controllo funzionali all'attività di vigilanza sul

raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e degli altri enti ed organismi di cui all'art. 79, comma 3, St. di autonomia».

A sostegno di quanto dedotto, la ricorrente fornisce una ricostruzione del quadro normativo inerente all'assetto dei propri rapporti finanziari con lo Stato, anzitutto eccependo come, con il cosiddetto Accordo di Milano – sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la Semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e Bolzano – come presupposto per la modificazione delle richiamate norme statutarie, successivamente disposta dall'art. 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) –, sia stato ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria. In particolare, l'art. 79, terzo comma, dello Statuto dispone che «al fine di assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica, la regione e le province concordano con il Ministro dell'economia e delle finanze gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo. Fermi restando gli obiettivi complessivi di finanza pubblica, spetta alle province stabilire gli obblighi relativi al patto di stabilità interno e provvedere alle funzioni di coordinamento con riferimento agli enti locali, ai propri enti e organismi strumentali, alle aziende sanitarie, alle università non statali di cui all'articolo 17, comma 120, della legge 15 maggio 1997, n. 127, alle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e agli altri enti od organismi a ordinamento regionale o provinciale finanziati dalle stesse in via ordinaria. Non si applicano le misure adottate per le regioni e per gli altri enti nel restante territorio nazionale. A decorrere dall'anno 2010, gli obiettivi del patto di stabilità interno sono determinati

tenendo conto anche degli effetti positivi in termini di indebitamento netto derivanti dall'applicazione delle disposizioni recate dal presente articolo e dalle relative norme di attuazione. Le province vigilano sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti di cui al presente comma ed esercitano sugli stessi il controllo successivo sulla gestione dando notizia degli esiti alla competente sezione della Corte dei conti».

Osserva la Provincia autonoma di Bolzano che anche le norme di attuazione statutaria sono state modificate, in maniera tale da garantire le peculiari condizioni di autonomia finanziaria e tributaria previste dal modificato Titolo VI dello statuto stesso. Al riguardo, viene tra l'altro richiamato l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, introdotto dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), il quale dispone che «in attuazione e per le finalità di cui all'articolo 79 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, sono esercitati rispettivamente dalla Provincia di Trento e dalla Provincia di Bolzano i controlli, anche di natura collaborativa, funzionali all'attività di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e il controllo successivo sulla sana gestione relativi agli enti locali e agli altri enti e organismi individuati dall'articolo 79, comma 3, del decreto del Presidente della Repubblica n. 670 del 1972; degli esiti dei controlli è data notizia alla competente sezione della Corte dei conti».

Ne consegue che sarebbero espressamente riservate all'amministrazione provinciale «funzioni di controllo e vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione da parte, inter alia, degli

enti locali, dei propri enti e organismi strumentali e delle aziende sanitarie».

2.2.- Tale conclusione sarebbe – secondo la ricorrente – ulteriormente corroborata da quanto previsto dall'art. 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento), ai sensi del quale, tra l'altro, «nelle materie di competenza propria della regione o delle province autonome la legge non può attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione».

2.3.- Da quanto dedotto, conseguirebbe che l'impugnata deliberazione della sezione regionale della Corte dei conti, avocando a sé la funzione di controllo spettante invece alla Provincia autonoma, violerebbe le richiamate norme statutarie e di relativa attuazione, nonché il principio di leale collaborazione, invadendo la sfera di competenza riservata all'ente dotato di autonomia speciale in materia di vigilanza e controllo sul rispetto degli obiettivi di governo dei conti pubblici e di sana gestione finanziaria degli enti e organismi ad esso riconducibili ai sensi dell'art. 79, terzo comma, dello statuto, mediante la previsione, in particolare, di «accertamenti interni sulla sana gestione finanziaria della Azienda sanitaria della Provincia autonoma di Bolzano» e dei «comuni con popolazione superiore ai 7.000 abitanti».

Al riguardo, la Provincia autonoma ricorrente richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, con le quali è stato negato, rispettivamente, che spetti al Ministero del tesoro esercitare poteri di verifica e di ispezione nei confronti di una unità sanitaria locale della Provincia autonoma di Bolzano e che spetti alla Corte dei

conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento.

3.- Con memoria depositata in data 5 febbraio 2012 la Provincia autonoma di Bolzano ha ribadito il contenuto delle doglianze formulate con il ricorso.

Osserva, anzitutto, la ricorrente che l'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, non consente l'applicazione delle disposizioni del Titolo V della Parte II della Costituzione alle Province autonome di Trento e di Bolzano se non per «le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite» dallo statuto speciale. Al riguardo, sono richiamate le sentenze della Corte costituzionale n. 145 del 2005, n. 314, n. 103 e n. 48 del 2003, e n. 408 del 2002, nonché l'ordinanza n. 377 del 2002, con le quali è stata interpretata la summenzionata «clausola di maggior favore» nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, giungendo, in talune circostanze, a declaratorie di incostituzionalità di norme statali lesive delle competenze statutarie delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ne consegue che lo Stato non può invocare le proprie prerogative connesse alla materia di potestà concorrente «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» al fine di legittimare il controllo successivo sulla gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie della Provincia autonoma da parte della sezione regionale della Corte dei conti, atteso che l'art. 79 del d.P.R. n. 670 del 1972 e l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 costituiscono concreta applicazione delle «modalità di coordinamento della finanza pubblica» concordate tra lo Stato e le Province autonome di Trento e di Bolzano ai sensi degli articoli 104 e 107 dello statuto di autonomia. Al riguardo, la ricorrente richiama le sentenze della Corte costituzionale n. 323 del 2011, n. 287 e n. 263 del 2005 e n.

520 del 2000, con le quali è stata tra l'altro riconosciuta la facoltà di integrare il parametro del giudizio di costituzionalità con le norme di modifica o integrazione del Titolo VI dello statuto speciale, adottate con legge ordinaria, secondo lo speciale procedimento previsto dall'art. 104 dello statuto stesso, nonché con le norme di attuazione statutaria.

La ricorrente Provincia autonoma di Bolzano ha quindi ribadito le conclusioni già rassegnate nel ricorso circa l'illegittimità dell'impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR, atteso che la Corte dei conti avrebbe «unicamente la funzione di effettuare una valutazione "a valle" delle risultanze trasmesse dalla Provincia Autonoma di Bolzano» senza poter intervenire «in modo diretto ed immediato sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e delle aziende sanitarie».

4.- Con ordinanza dibattimentale n. 145, è stata dichiarata inammissibile la costituzione in giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, avvenuta in assenza di previa deliberazione dell'organo collegiale, depositata nella cancelleria di questa Corte tardivamente, oltre i termini previsti dagli articoli 25, terzo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, considerati perentori per costante giurisprudenza di questa Corte (ex plurimis, sentenze n. 332 del 2011, n. 149 del 2009 e n. 313 del 2006).

Considerato in diritto

1.- La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto – in riferimento all'articolo 79, terzo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), all'articolo 6, comma 3-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello

statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), e all'articolo 4, comma 1, del decreto legislativo 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento) – conflitto di attribuzione nei confronti del Presidente del Consiglio dei ministri, affinché sia dichiarato che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, assunta in data 19 dicembre 2011, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012.

2.– I termini essenziali del conflitto possono essere sintetizzati nei punti seguenti.

2.1.– L'impugnata deliberazione n. 4/2011/INPR della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, sarebbe illegittima anzitutto in riferimento all'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972, perché usurperebbe le funzioni provinciali di vigilanza sulla finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, nonché il relativo controllo successivo sulla gestione, espressamente riservato alla Provincia di Bolzano.

2.2.– In secondo luogo, essa sarebbe in contrasto con l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, come modificato dall'art. 1, comma 2, lettera b), del decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti), perché l'impugnata deliberazione della Corte dei conti prescinderebbe dagli esiti del controllo successivo sugli

obiettivi di coordinamento della finanza pubblica e sulla sana gestione, avocando allo Stato funzioni di controllo spettanti invece alla Provincia autonoma.

2.3.- Infine, è affermato il contrasto dell'impugnata deliberazione con l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266 del 1992, che vieta al legislatore, nelle materie di competenza propria della Regione Trentino-Alto Adige o delle Province autonome, di attribuire agli organi statali funzioni amministrative, comprese quelle di vigilanza, di polizia amministrativa e di accertamento di violazioni amministrative, diverse da quelle spettanti allo Stato secondo lo statuto speciale e le relative norme di attuazione.

2.4.- In sintesi, la Provincia autonoma ricorrente lamenta sia l'usurpazione da parte dello Stato delle suddette funzioni di controllo e di vigilanza, asserendo la propria esclusiva titolarità in materia per effetto dei richiamati parametri statutari e delle relative norme di attuazione, sia l'illegittimità dell'impugnata deliberazione della Corte dei conti, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

3.- Nel merito, il ricorso è infondato.

Ai fini della presente decisione, è opportuno distinguere le censure mosse dalla ricorrente in due gruppi in relazione agli argomenti che ne costituiscono i presupposti: il primo si basa sull'assunto che lo Stato e, per esso, la Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, avrebbe avocato a sé funzioni di controllo ascrivibili in via esclusiva all'amministrazione provinciale; il secondo sul convincimento che l'impugnata delibera dell'organo di controllo sarebbe illegittima in quanto lesiva

delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», garantite dagli invocati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, interpretate anche alla luce della “clausola di maggior favore” di cui all’art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e perché all’organo statale di controllo sarebbe preclusa dai medesimi parametri statutari la possibilità di avviare i pertinenti procedimenti sino all’espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all’amministrazione provinciale, sulla base del presupposto che, nel caso di specie, quelli della Corte dei conti sarebbero configurabili come controlli di secondo grado.

4.– Quanto al primo gruppo di censure, con riguardo all’invocata lesione dell’art. 79, terzo comma, dello Statuto di autonomia, va anzitutto osservato che la previsione che la Provincia di Bolzano concordi con lo Stato «gli obblighi relativi al patto di stabilità interno con riferimento ai saldi di bilancio da conseguire in ciascun periodo» – evenienza ormai prevista, sia pure in termini facoltizzanti, dall’art. 20 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111, con riguardo alla generalità degli enti territoriali – non determina, di per sé, alcuna alterazione del regime dei controlli finanziari orientati alla salvaguardia degli «obiettivi complessivi di finanza pubblica», essendo il conseguimento di questi ultimi tra l’altro espressamente ribadito dallo stesso parametro invocato dalla ricorrente. Al riguardo, questa Corte ha affermato che «l’accordo è lo strumento [...] per conciliare e regolare in modo negoziato [...] il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a Statuto speciale» (sentenze n. 118 del 2012 e n. 82 del 2007), come peraltro postulato, sotto analogo profilo, anche dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione

dell'articolo 119 della Costituzione), alla cui attuazione gli invocati parametri statutari e le relative norme di attuazione sono dichiaratamente rivolti. Ne consegue che le modalità positivamente determinate mediante le quali le Province autonome di Trento e di Bolzano concordano con il Ministro dell'economia gli obiettivi di finanza pubblica ed esercitano le relative funzioni di coordinamento degli enti locali e delle aziende sanitarie, non attribuiscono alle medesime Province alcun titolo di esclusività nello svolgimento delle pertinenti funzioni di controllo e vigilanza.

4.1.- In secondo luogo, anche a prescindere dalle modalità di determinazione del contributo fornito dalla Provincia autonoma di Bolzano agli obiettivi di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno, il combinato disposto degli artt. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988 non vale ad attribuire all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie in modo da escludere anche quello della Corte dei conti.

Al riguardo, è necessario fornire una breve ricostruzione del quadro normativo in cui si colloca l'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti. Introdotto dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è volto a verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per

l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale – ai quali si riferiscono le censure della ricorrente nel presente giudizio –, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le richiamate disposizioni hanno pertanto esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale. Infine, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, entrato in vigore nelle more del presente giudizio, ha rafforzato i controlli attribuiti alle sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, ai fini della verifica degli equilibri di bilancio, in esito ai quali – in caso di mancato adeguamento dell'ente locale alle pronunce di accertamento di irregolarità contabili o di eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica – è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della

relativa sostenibilità finanziaria.

4.2.– Tanto premesso, questa Corte ha chiarito che il suddetto controllo – positivamente disciplinato dalle norme summenzionate e, per gli enti locali e per gli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, 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 (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006).

Nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano tale tipologia di controllo, in relazione agli enti locali e agli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), questa Corte ha altresì affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa»

(sentenza n. 179 del 2007), di cui invece la ricorrente Provincia autonoma di Bolzano rivendica la titolarità esclusiva in forza dei richiamati parametri statutari e delle norme di attuazione.

Dal quadro normativo sopra ricostruito e dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte consegue che tale controllo si pone su un piano distinto da quello ascrivibile alle funzioni di controllo e vigilanza sulla gestione amministrativa spettanti alla Provincia autonoma di Bolzano, non potendosi desumere dalle norme statutarie e dalle relative norme di attuazione, invocate a parametro nel presente giudizio, alcun principio di esclusività in merito alla titolarità di funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Né, in maniera speculare, il suddetto controllo della Corte dei conti sulla gestione economico-finanziaria preclude in alcun modo l'istituzione di ulteriori controlli riconducibili all'amministrazione provinciale ai sensi di quanto previsto dall'art. 79, terzo comma, del d.P.R. n. 670 del 1972 e dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, a fortiori in seguito alle modificazioni e integrazioni apportate dall'articolo 2, commi da 107 a 125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010) alle norme statutarie, in esito al cosiddetto Accordo di Milano (sottoscritto il 30 novembre del 2009 tra i Ministri dell'economia e delle finanze e per la semplificazione normativa e i Presidenti delle Province autonome di Trento e di Bolzano), le quali hanno ulteriormente differenziato lo statuto di autonomia in materia finanziaria e tributaria.

Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere "collaborativo" dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l'interferenza dei

controlli programmati dall'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all'amministrazione provinciale. Infatti, l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'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, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali – in ogni caso semmai imputabile al suddetto ius superveniens, non oggetto di impugnazione nel presente giudizio –, in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., rispetto ai quali l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 – puntualmente richiamato nella premessa della delibera oggetto di impugnazione – integra i parametri interposti di costituzionalità nel presente conflitto. In ciò infatti tra l'altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all'amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica.

In definitiva, le norme statutarie e quelle di relativa

attuazione (invocate, queste ultime, dalla ricorrente a parametro interposto nel presente giudizio), nonché il quadro normativo e quello delineato dalla giurisprudenza di questa Corte, non consentono di ricondurre in via esclusiva all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e di vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie. Diversamente, non si spiegherebbero, tra l'altro, i previsti obblighi di comunicazione degli esiti dei controlli spettanti all'amministrazione provinciale alla competente sezione della Corte dei conti (art. 79, terzo comma, ultimo periodo, del d.P.R. n. 670 del 1972 e art. 6, comma 3-bis, ultimo periodo, del d.P.R. n. 305 del 1988).

4.3.– Risulta infine inconferente il richiamo della Provincia autonoma ricorrente all'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992, avendo questa Corte già espressamente affermato la compatibilità di funzioni statali di controllo e sanzionatorie con la norma di attuazione statutaria invocata a parametro interposto nel presente giudizio (sentenze n. 159 del 2008 e n. 97 del 2001). Ne consegue che la sopra menzionata norma di attuazione statutaria non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria in riferimento ai richiamati parametri costituzionali e comunitari, che risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del decreto legislativo n. 266 del 1992 (su tale distinzione, sentenze n. 161 e n. 63 del 2012, n. 153 e n. 78 del 2011). Del resto questa Corte, anche alla luce della richiamata distinzione tra funzioni di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria spettanti alla Corte dei conti e funzioni di controllo e vigilanza svolte dalle Regioni e dagli enti locali sulla gestione amministrativa, ha espressamente affermato – anche in riferimento agli enti territoriali dotati di autonomia speciale – che il legislatore

è comunque libero di assegnare alla Corte dei conti qualsiasi altra forma di controllo, purché questo abbia un suo fondamento costituzionale (ex plurimis, sentenze n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995).

Né vale, al fine di affermare il carattere esclusivo delle funzioni di controllo e di vigilanza sugli obiettivi di finanza pubblica e di sana gestione degli enti locali e delle aziende sanitarie, attribuito all'amministrazione provinciale dai menzionati parametri statutari e dalle relative norme di attuazione, il richiamo della Provincia autonoma ricorrente alle sentenze di questa Corte n. 228 del 1993 e n. 171 del 2005, peraltro riferibili al quadro normativo previgente alle sopravvenute modificazioni della norma statutaria e delle relative norme di attuazione invocate a parametro nel presente giudizio.

Il richiamo a tali precedenti è inconferente. Infatti, con la prima sentenza, è stata annullata la lettera-avviso del Ministro del tesoro che rivendicava poteri di ispezione sull'unità sanitaria locale n. 2 di Merano, i quali si collocavano, sulla base della disciplina dettata dall'art. 29 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 (Nuove disposizioni sull'amministrazione del patrimonio e sulla contabilità generale dello Stato) e dall'articolo 3 della legge 26 luglio 1939, n. 1037 (Ordinamento della Ragioneria generale dello Stato), su un piano sovrapponibile ai poteri di vigilanza attribuiti all'amministrazione provinciale dalle norme statutarie e di relativa attuazione allora vigenti (sentenza n. 182 del 1997). La ricostruita funzione di controllo sulla legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria svolta dalla Corte dei conti si configura invece in termini ben diversi, quanto a parametro e finalità perseguite: questi ineriscono alla tutela degli equilibri complessivi della finanza pubblica posti dai menzionati parametri costituzionali e dai richiamati obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Con la seconda sentenza richiamata dalla ricorrente, questa Corte ha invece negato che spetti alla Corte dei conti sottoporre alla certificazione di compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio l'ipotesi di accordo di settore per il personale con la qualifica di direttore della Provincia autonoma di Trento. In quel giudizio, la pronuncia è stata motivata sulla base della circostanza che l'art. 60, comma 3, della legge provinciale 3 aprile 1997, n. 7 (Revisione dell'ordinamento del personale della Provincia autonoma di Trento), in materia di contrattazione collettiva, configurava un modello di controllo che replicava quello previsto dall'art. 51 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (Razionalizzazione della organizzazione delle Amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego, a norma dell'articolo 2 della legge 23 ottobre 1992, n. 421), quando era ancora prevista l'autorizzazione governativa alla sottoscrizione dell'accordo. Di conseguenza, una volta modificata la norma a cui rinviava la sopra menzionata legge provinciale, non operando quest'ultima un rinvio "mobile" ma un rinvio "fisso", veniva a mancare il presupposto normativo affinché la Corte dei conti potesse esercitare la propria funzione di controllo. Il dispositivo della sentenza richiamata dalla ricorrente risulta quindi strettamente connesso alle sopravvenute modificazioni del quadro normativo allora vigente.

5.- Con un secondo gruppo di censure, argomentate più approfonditamente nella memoria depositata in data 5 febbraio 2012, la Provincia autonoma ricorrente deduce l'illegittimità dell'impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti in quanto lesiva delle prerogative provinciali nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» nonché in forza del divieto opponibile all'organo statale di controllo di avviare i pertinenti procedimenti sino all'espletamento delle funzioni di vigilanza spettanti all'amministrazione provinciale e alla comunicazione dei relativi esiti.

Tali censure non sono fondate.

5.1.— Quanto al primo argomento dedotto dalla ricorrente, questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio – concorrendo «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno» (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

5.2.— Quanto al secondo argomento dedotto, la Provincia autonoma ricorrente muove dal presupposto errato che le funzioni spettanti alla Corte dei conti siano configurabili come controlli di secondo grado. Alla luce del quadro normativo già delineato dall’art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso

di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all'esercizio dell'attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995).

Ne consegue l'infondatezza del ricorso, posta la collocazione delle funzioni di controllo rispettivamente spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è infatti attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Alla Provincia autonoma spettano invece diverse forme di controllo interno sulla gestione delle risorse finanziarie, ancorché declinate in forma differenziata rispetto agli altri enti territoriali secondo quanto previsto dalle peculiari condizioni dello statuto di autonomia. Né può trascurarsi che tale distinzione, su cui poggia l'estensione agli enti territoriali dotati di autonomia speciale del controllo sulla legalità e sulla regolarità della gestione economico-finanziaria, assuma ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione

del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'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.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara che spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige, sede di Bolzano, adottare la deliberazione n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012, impugnata dalla Provincia autonoma di Bolzano con il ricorso per conflitto di attribuzione indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 marzo 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Sergio MATTARELLA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 5 aprile 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI

Allegato

ordinanza letta all'udienza del 26 febbraio 2013

## ORDINANZA

Rilevato che l'ultima notifica regolarmente avvenuta del ricorso per conflitto di attribuzione ha avuto luogo il 23 febbraio 2012 e che, pertanto, ai sensi dell'art. 25, commi 3 e 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, il termine per la costituzione in giudizio della parte scadeva il 3 aprile 2012;

che il deposito della memoria di costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è avvenuto in data 27 marzo 2012;

che la deliberazione di resistenza in giudizio del Consiglio dei ministri è intervenuta nella riunione del 3 aprile 2012 ed è stata depositata nella cancelleria di questa Corte il successivo 16 aprile, e, quindi, oltre il sopra richiamato termine di costituzione in giudizio;

che i termini per la costituzione nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti, previsti dagli articoli 25, terzo comma, e 41 della legge 11 marzo 1953, n. 87, e dall'art. 25, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, devono essere considerati perentori per costante giurisprudenza di questa Corte (v. le sentenze n. 332 del 2011, n. 149 del 2009 e n. 313 del 2006);

che, inoltre, questa Corte ha affermato l'esigenza della previa deliberazione da parte dell'organo collegiale ai fini della presentazione del ricorso o della costituzione in giudizio (ex plurimis, sentenze n. 61 del 2011, n. 51 del 2007, n. 54 del 1990);

che, pertanto, in assenza di una previa deliberazione del Consiglio dei ministri, la costituzione in giudizio dell'Avvocatura generale dello Stato è inammissibile.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara inammissibile la costituzione in giudizio del  
Presidente del Consiglio dei ministri.

F.to: Franco GALLO, Presidente