

Sentenza: 5/4/2013, n.60

Materia: controllo e vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e sulla sana gestione finanziaria da parte degli enti locali, degli enti strumentali della Provincia e delle aziende sanitarie;

Giudizio: conflitto di attribuzione tra enti;

Limiti violati: dedotti dalla ricorrente l'articolo 79, terzo comma, del dpr 670/1972 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), l'articolo 6, comma 3-bis, del dpr 305/1988 (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), l'articolo 4, comma 1, del d.lgs. 266/1992 (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);

Ricorrente: Provincia autonoma di Bolzano

Oggetto: 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"

Esito: non fondatezza del ricorso

Estensore nota: Ilaria Cirelli

La Provincia autonoma di Bolzano ha proposto 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, in relazione alla deliberazione della Corte dei conti, sezione di controllo per la Regione Trentino-Alto Adige n. 4/2011/INPR, concernente l'approvazione del programma dei controlli e delle analisi della sezione di controllo di Bolzano per l'anno 2012. Il programma in particolare ha per oggetto:

a) l'attività di verifica del rendiconto generale della Provincia autonoma di Bolzano per l'esercizio finanziario 2011 e sul modo con cui l'amministrazione si è conformata alle leggi 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;

b) gli 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;

c) gli accertamenti inerenti alla sana gestione finanziaria (bilanci di previsione 2012) dei comuni con popolazione superiore ai settemila abitanti, sulla base dei criteri e delle linee guida approvati dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti.

La Provincia autonoma di Bolzano lamenta la violazione delle proprie prerogative costituzionali da parte della deliberazione citata che invaderebbe illegittimamente le competenze attribuite alla Provincia dallo Statuto (art. 79, comma 3) in materia di poteri di controllo e di vigilanza sul raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica e di controllo successivo sulla sana gestione finanziaria da parte degli enti locali, degli enti ed organismi strumentali della Provincia e delle aziende sanitarie. La deliberazione sarebbe inoltre in contrasto con le norme di attuazione statutaria (dpr 305/1988 e d.lgs 266/1992), in particolare con l'art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305/1988, perché 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.

Sarebbe poi violato l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 266/1992, 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.

In sintesi, la ricorrente lamenta l'invasione da parte dello Stato nelle funzioni di controllo e di vigilanza di cui è titolare per effetto dei richiamati parametri statuari e delle relative norme di attuazione. Lamenta inoltre l'illegittimità dell'impugnata deliberazione, atteso che i parametri richiamati vieterebbero alla sezione regionale dell'organo di controllo di avviare i pertinenti procedimenti, qualificabili come controlli di secondo grado, sino all'espletamento di quelli spettanti all'amministrazione provinciale, la quale è infatti tenuta a dare comunicazione alla stessa Corte dei conti degli esiti dei controlli ad essa riservati.

La Corte Costituzionale giudica il ricorso della Provincia autonoma infondato.

Secondo la Corte infatti 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 consente di attribuire, in via esclusiva, all'amministrazione provinciale le funzioni di controllo e vigilanza sul conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica degli enti locali e delle aziende sanitarie, escludendo quello della Corte dei conti.

La Consulta ricorda che il controllo successivo sulla gestione economico-finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, assunto in funzione di relazione al Parlamento e alle altre assemblee elettive, è stato introdotto dall'articolo 3 della l. 20/1994 ed 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 poi espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della l. 131/2003, 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 l'articolo 1, commi da 166 a 172, della l. 266 2005 ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti. 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 d.lgs. 267/2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. 174/2012, ha ulteriormente 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.

Come già affermato nella propria giurisprudenza, il controllo della Corte dei Conti si colloca pertanto 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. *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. 198/2012, n. 179/2007 e n. 267/2006).

Dal quadro normativo sopra delineato e dalla propria giurisprudenza la Corte desume 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 delle norme statutarie e di relativa attuazione. 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.

Anche la norma di attuazione statutaria di cui all'art. 4, comma 1, del d. lgs. 266/1992, richiamata dalla ricorrente, non determina effetti preclusivi rispetto all'esercizio della funzione di controllo sulla gestione economico-finanziaria da parte della Corte dei Conti la quale risulta comunque distinta dalle funzioni di vigilanza alle quali invece si riferisce, stando al suo tenore letterale, l'art. 4, comma 1, del d.lgs 266/1992. Del resto la Corte, anche alla luce di tale 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 già 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 (cfr. sentenze n. 179/2007, n. 267/2006 e n. 29/1995).

La Corte giudica infine infondata la censura relativa all'illegittimità dell'impugnata delibera 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.

Quanto al primo punto, questa Corte ha già affermato che il controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198/2012, n. 179/2007 e n. 267/2006), non potendosi infatti dubitare che

anche la finanza di questi enti sia parte della finanza pubblica allargata (sentenza n. 425/2004) e che pertanto sono ad essi opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (sentenze n. 229/2011, n. 289 e n. 120 del 2008).

Quanto al secondo argomento, 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 delineato, la Consulta afferma infatti 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, 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* (cfr. sentenze n. 267/2006, n. 181/1999, n. 470/1997, n. 29/1995).

Anche sotto tale profilo il ricorso è giudicato, dunque, infondato atteso che le funzioni di controllo spettanti alla Corte dei conti e alla Provincia autonoma di Bolzano si collocano appunto su piani distinti, seppur concorrenti nella verifica delle condizioni di tenuta del sistema economico-finanziario nazionale. Alla Corte dei conti è attribuito il controllo sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost. e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.). 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 dallo statuto di autonomia.