

Le funzioni di controllo sulle autonomie locali*

di Francesco Petronio **

22 aprile 2021

Per introdurre l'argomento dei controlli sugli enti locali è necessario partire dalla l. n. 20 del 1994 che ha operato un'ampia riforma dei controlli della Corte dei conti sotto diversi aspetti, in sostanza passando da un modello incentrato sul controllo preventivo di legittimità sugli atti riservato allo Stato-persona a un sistema più articolato di controlli sulla gestione di tutte le pubbliche amministrazioni.

L'ambito degli enti sottoposti a controllo è stato notevolmente ampliato, venendo ad includere il mondo delle autonomie territoriali; tuttavia, tale sviluppo non trovava coerenza con il disegno costituzionale che delineava le funzioni di controllo della Corte nell'ambito dello Stato centrale e negli enti del parastato. È da aggiungere che i controlli esterni sulle autonomie trovavano specifica disciplina negli artt. 125 e 130 della Costituzione, che tratteggiavano un sistema compiuto anche se, rimettendo tale funzione ad organi di altri livelli di governo, venivano ad affermare una sorta di gerarchia istituzionale che poteva essere ritenuta non consona ad un sistema ordinamentale fondato sul principio autonomistico¹.

La Corte costituzionale è stata interessata in più occasioni della questione dell'estensione agli enti territoriali della sottoposizione ai controlli della Corte dei conti e con la fondamentale sentenza n. 29/1995 ha composto con ponderazione gli equilibri tra l'esercizio della funzione del controllo e il rispetto delle prerogative di autonomia².

La decisione, che interveniva in quadro costituzionale non ancora interessato dalla riforma del 2001, ha sostanzialmente ammesso l'introduzione di controlli ulteriori

* Intervento al Webinar "La Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli 'a regime' e sistema emergenziale", tenutosi il 29 ottobre del 2020 e promosso dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet" e dall'Associazione magistrati della Corte dei conti e dal Circolo Magistrati della Corte dei conti in occasione della presentazione del "Manuale di contabilità di Stato" di Daniela Bolognino.

** Presidente della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

¹ Cfr. F. Battini, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* (Atti del convegno, Varenna, 21-23 settembre 2006), Milano, Giuffrè, 2007.

² Cfr. G. D'Auria, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli*, *ivi*, p. 115 ss.

rispetto a quelli delineati nella Costituzione, ponendo alcuni contrappesi. In primo luogo, i controlli dovevano avere un forte ancoraggio a principi costituzionali quali quelli contenuti negli artt. 81, 97, 28 e inoltre dovevano rivestire un carattere collaborativo, non essendo possibile che gli esiti fossero direttamente utilizzabili ai fini del giudizio di responsabilità.

Sul significato del c.d. controllo collaborativo, nozione riprodotta in seguito nell'art. 7, c. 7, della l. n. 131/2003, è necessario fare qualche precisazione per chiarire l'esatto senso di tale locuzione, considerato che nel tempo non ne sono mancate improprie interpretazioni.

Il quadro normativo evocato portava ad estendere il controllo della Corte in ambiti nei quali l'autonomia aveva una precisa tutela costituzionale e la funzione non era presidiata da un chiaro riferimento costituzionale; inoltre, si affiancava ad altri controlli all'epoca funzionanti a regime, per cui doveva trovare una dimensione operativa che non travalicasse gli anzidetti limiti.

Ciò ha comportato che, anche se dal controllo dovessero emergere aspetti critici, non si potessero adottare provvedimenti con effetti coercitivi immediati, ma fornire agli enti indicazioni non assistite da misure specifiche, affidando agli stessi enti le azioni correttive per ottemperare alle indicazioni rese nelle relazioni di controllo. A tale riguardo non è da sottovalutare la funzione svolta dagli esiti del controllo nell'attivare il dibattito, nelle assemblee consiliari, tra organi di governo e opposizioni. Il controllo così strutturato esalta il funzionamento del sistema democratico e riferisce direttamente agli organi espressione della sovranità.

In tale modello di controllo la Corte, quale organo munito di indipendenza, costituzionalmente garantita, presidia il rispetto di regole che rappresentano obiettivi comuni a tutti i livelli di governo, lasciando agli organi istituzionali competenti l'adozione dei rimedi e anche, in ultima analisi, la decisione se procedere ad attivare i poteri sostitutivi, nei casi di maggiore gravità.

In seguito, in particolare con il d.l. 174/2012, sono intervenute modifiche normative che hanno rafforzando gli effetti del controllo prevedendo anche misure che, discostandosi da tale schema, realizzano interventi coercitivi diretti da parte dell'organo di controllo, quale il blocco dei programmi di spesa.

Le modifiche introdotte si fondano sul presupposto che il c.d. controllo collaborativo potesse non rivelarsi efficace, non essendo in grado di sortire risultati immediati per la salvaguardia degli equilibri finanziari. È da rilevare tuttavia che, in linea generale, un modello di controllo che ha esito nella rilevazione di elementi critici o di irregolarità segnalandole all'ente controllato è di universale diffusione e non emergano dubbi di fondo sulla sua efficacia che trova supporto nell'attività di soggetti diversi dal controllore stesso.

Riprendendo l'exkursus della evoluzione delle norme in materia vanno considerati come passaggi fondamentali la riforma costituzionale del 2001 e la successiva legge attuativa n. 131/2003.

Per quanto rileva in questa sede, la riforma costituzionale ha introdotto una serie di nuovi principi nel segno dell'ampliamento degli ambiti di autonomia degli enti territoriali con la pari ordinazione degli enti che compongono la Repubblica. In un siffatto modello risultava in stridente distonia un sistema fondato sulla gerarchia istituzionale che assegnava ad organi dello Stato controlli sulle autonomie territoriali.

Nel nuovo testo costituzionale erano stati espunti gli articoli sui controlli per le regioni e gli enti locali, tuttavia mancava una espressa assegnazione di tale funzione alla Corte dei conti, le cui funzioni di controllo restavano descritte nel testo immutato dell'art. 100 e nel dibattito sull'applicazione della riforma era stata avanzata la tesi che le regioni, al pari dello Stato, si dovessero dotare di propri organi di controllo esterno. Anche prima dell'inasprimento dei controlli nel 2012, le regioni hanno ritenuto possibile istituire proprie autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria propria e degli enti del territorio, sostenendo che tale organo non poteva ritenersi sostitutivo delle competenze proprie della Corte dei conti, dal momento che si muoveva nell'ottica del "confronto collaborativo"³.

Con la legge n. 131 del 2003 è stato avviato l'adeguamento dell'ordinamento alla riforma costituzionale sulle autonomie territoriali, così confermando in una norma positiva l'assegnazione della funzione di controllo alla Corte dei conti e ratificando con norma primaria l'istituzione delle sezioni regionali di controllo che nel frattempo era avvenuta in forza dell'autonomia organizzativa assegnata all'Istituto. L'art. 7 della legge n. 131/2003 ha affidato alle Sezioni regionali della Corte dei conti il controllo finalizzato alla verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché della sana gestione finanziaria degli enti locali e del funzionamento dei controlli interni, riferendo sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati. In tale contesto viene precisato che tali funzioni sono da svolgere nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione. Le funzioni di controllo sulle autonomie volte a salvaguardare gli equilibri di bilancio, la regolarità ed efficienza delle gestioni delle amministrazioni controllate vengono in tal modo esercitate nella struttura più prossima possibile alle comunità di riferimento (Sezioni regionali) e nello stesso tempo emerge la necessità che vengano attuate forme di coordinamento.

Il modello così delineato apriva notevoli prospettive per l'attività dell'Istituto, portando a compimento il percorso avviato con la l. n. 20/1994. Infatti, la Corte, da organo di controllo dello Stato-persona, veniva ad assumere il ruolo di controllore del complesso delle pubbliche amministrazioni, secondo un modello generalizzato di controllo sulla gestione e in qualche caso di maggiore incisività riservato alle amministrazioni dello Stato.

Si tratta di un percorso coerente, che ha allineato l'Istituto ai modelli prevalenti nelle istituzioni superiori di controllo a livello mondiale, adeguando le modalità

³ M. Salvago, *I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, 12 ottobre 2015.

operative all'evolversi del modello organizzativo della pubblica amministrazione in atto⁴.

Il controllo successivo sulla gestione, pur essendo privo di una vera e propria "sanzione" provoca dei meccanismi di correzione spontanea da parte delle amministrazioni controllate al fine di adeguarsi alle osservazioni dell'organo di controllo. Nell'ipotesi in cui le amministrazioni non si attengano a tali indicazioni, verrà sempre in rilievo la responsabilità politica dei titolari degli organi e, sussistendone i presupposti, anche quella giuridica dei singoli funzionari e amministratori, ove dalla condotta dei medesimi sia derivato un danno patrimoniale all'ente pubblico.

Gli esiti del controllo sulla gestione (che riguarda un ambito di attività e non un singolo atto) non possono essere correlati direttamente alle responsabilità di singoli funzionari o amministratori pubblici, tuttavia dalle verifiche vengono attivate azioni che possono portare a risultati concreti in tal senso.

Con la sentenza n. 267/2006 della Corte costituzionale è stato fatto un altro passo avanti nell'identificare la funzione di controllo della Corte nei confronti delle autonomie territoriali. In tale sede, nell'affrontare l'argomento della interpretazione dell'art. 100 Cost., è stato affermato che l'estensione della nozione di finanza pubblica "è il frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un tempo statale della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost."⁵. Ciò implica che il controllo della Corte dei conti sul complesso degli enti che compongono la finanza pubblica trova un preciso riferimento in Costituzione e non deve essere considerato *praeter Constitutionem*.

In tal modo la funzione di controllo della Corte sulle autonomie territoriali veniva pienamente accreditata sul piano costituzionale.

Altro passaggio di rilievo nella evoluzione dei controlli sulle autonomie territoriali è dato dalla legge finanziaria per il 2006 (legge 266/2005) che all'art. 1 commi 166 e seguenti ha introdotto nuove modalità di controllo su bilanci e rendiconti degli enti locali, focalizzando l'attenzione sugli aspetti finanziari e avviando una più strutturata sinergia tra le Sezioni regionali di controllo e gli organi di revisione.

In questo nuovo contesto, che ha prodotto un notevole sviluppo delle attività di controllo, che in precedenza non avevano una diffusione completa venendone rimessa la definizione ai programmi di controllo delle stesse sezioni regionali, è stato rafforzato il ruolo di coordinamento prevedendo la definizione univoca delle linee guida per i controlli.

Nell'ambito di un controllo esteso dei bilanci e rendiconti degli enti locali è stata assegnata alla Sezione delle autonomie la funzione di definire unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione al bilancio e al rendiconto. Le linee

⁴ F. Petronio, *I controlli della Corte dei conti sugli enti locali*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2005, p. 232.

⁵ Cfr. L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, in *Regioni*, 2007, p. 316.

guida, in ogni caso, devono dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

Questo nuovo modello ha quindi comportato una caratterizzazione dello schema di controllo che si sviluppava su tre direttrici: focalizzazione delle verifiche sul rispetto dei vincoli alla gestione finanziaria e sulla conservazione degli equilibri, forte coinvolgimento e integrazione degli organi di revisione e schematizzazione organica dei criteri di controllo da parte di una Sezione della Corte dei conti che svolge una funzione di coordinamento.

Si tratta di una svolta decisa in quanto, fermo restando il più vasto ambito dei controlli individuato dalla legge 131/2003, esteso a verifiche sulla realizzazione degli obiettivi, veniva indicata una direzione prioritaria per indirizzare l'attività della Corte su profili di controllo che rappresentavano esigenze più impellenti per la stabilità finanziaria degli enti e dell'intero comparto.

È da notare che in questo mutato contesto non veniva modificato l'impatto della decisione di controllo sull'attività dell'ente che si risolveva in una deliberazione che, pur rilevando aspetti critici o irregolarità, rimetteva agli organi dell'ente le misure per porvi rimedio, ciò anche per evitare che si potessero verificare commistioni di ruoli tra il controllore e l'amministrazione alla quale spetta individuare le misure idonee a rimuovere le criticità rilevate.

Proseguendo in questa rapida rassegna della evoluzione del sistema dei controlli, rilevano gli eventi della fine del primo decennio del nuovo secolo prodotti dalla crisi del 2008, che ha investito globalmente il sistema finanziario ed ha coinvolto pesantemente il nostro Paese.

È emersa l'esigenza di una riforma per rendere più stringenti le politiche fiscali, per fronteggiare gli effetti che hanno investito la stabilità finanziaria dell'Italia e specialmente per allinearsi alle indicazioni derivanti dall'appartenenza alla Unione europea, che hanno influito decisamente sull'autonoma determinazione delle politiche fiscali da parte degli Stati membri⁶.

Nel complesso quadro congiunturale che ne è derivato, gli Stati membri, con il patto Europlus, siglato nel marzo 2011, hanno assunto l'impegno di adottare regole fiscali nazionali coerenti con quelle sovranazionali, al massimo livello possibile nella gerarchia delle fonti⁷.

⁶ Cfr. C. Goretti, P. Rizzuto, *La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio. Prime riflessioni*, Milano, Università Bocconi, 2011. Gli autori notano che vincoli ancora più stringenti sull'evoluzione della spesa e sul debito sono attesi con il completamento dell'ulteriore ciclo di revisione delle procedure di coordinamento delle politiche economiche (c.d. nuova *governance* economica europea).

⁷ Cfr. E. Petronio, *Il percorso verso la costituzionalizzazione del principio del pareggio di bilancio, dai lavori dell'Assemblea costituente alle pressioni dell'Unione europea* in rivista della Corte dei conti n. 1-2 2013 pag. 506.

Ne è seguito l'intervento del legislatore costituzionale con la legge n. 1/2012 che, introducendo il principio del pareggio, ha inteso assicurare un presidio per indirizzare la finanza pubblica italiana verso livelli di maggiore sostenibilità.

A questo processo di consolidamento ha fatto seguito la legge rinforzata e, per quanto rileva in questa sede, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, che ha diffusamente innovato i controlli della Corte dei conti sulle autonomie territoriali. Ha trovato così completamente l'ampio disegno di riforma che ha preso le mosse dalla l. n. 20/1994, anche se i criteri che guidano il controllo sono stati in parte ripensati nel segno di una particolare finalizzazione alla stabilità finanziaria e a una maggiore incisività degli esiti, infatti, il d.l. n. 174/2012 ha indirizzato i controlli delle sezioni regionali della Corte sulla dimensione finanziaria delle gestioni, in funzione di accertamento del rispetto alle regole e ai vincoli di finanza pubblica, stabiliti a livello europeo e nazionale.

Come esposto in precedenza, questo lungo iter, nel corso del quale le direttrici per i controlli sulle autonomie hanno subito modificazioni, si è svolto nella invarianza della disciplina costituzionale sul controllo della Corte di conti, ma è stato accompagnato dall'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sui controlli⁸.

L'intento che ha guidato le modifiche all'ordinamento dei controlli prodotte dalla nuova normativa si può cogliere soffermando l'attenzione sulla disposizione contenuta nell'art. 1, c. 1, dedicato alla gestione finanziaria delle regioni, che finalizza al coordinamento della finanza pubblica l'intero disegno di riforma, e riconduce all'art. 100 Cost. "le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo della gestione". Tale indicazione è estensibile anche nei confronti degli enti locali ed è utile ad inquadrare la normativa in esame nelle regole costituzionali. Infatti, l'enunciato dell'art. 1 afferma che le nuove disposizioni sono volte ad adeguare il controllo della Corte agli artt. 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione⁹. È appena il caso di ricordare che tali articoli erano stati rimodellati dalla recente riforma per introdurre il principio del pareggio.

In sintesi, attraverso una serie di misure che riguardano sia le regioni che gli enti locali viene perseguito l'intento di rafforzare il controllo sulla gestione finanziaria con misure di maggiore effettività per garantire il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, oltre a consolidare il coordinamento della finanza pubblica¹⁰.

Per gli enti locali vengono rafforzati gli effetti del controllo; infatti, a seguito di una pronuncia di accertamento di irregolarità della Corte che impone l'obbligo per

⁸ Cfr. G. D'Auria, *Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei conti: a un quarto di secolo da una storica riforma*, in *Riv. trim. dir. pubblico.*, 2019, p. 705.

⁹ Si tratta di controlli sui bilanci preventivi e sui rendiconti sotto il profilo del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del rispetto dei vincoli costituzionali, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico finanziari degli enti. È stato inoltre introdotto il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

¹⁰ G. D'Auria, *Dai controlli "ausiliari" ai controlli "imperativi" e "cogenti" della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, p. 2674.

l'ente di adottare provvedimenti correttivi, nel caso di inerzia o di adozione di misure non ritenute idonee, la sezione può deliberare la preclusione per l'ente ad attuare i programmi di spesa per i quali è emersa la non sostenibilità finanziaria. La procedura, riportata nell'art 148-*bis* Tuel, prevede che le sezioni regionali di controllo della Corte possono emettere una pronuncia di accertamento qualora riscontrino squilibri economico-finanziari o altre rilevanti irregolarità; entro i successivi 60 giorni gli enti interessati dovranno adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e, in caso di inerzia o di inidoneità di tali provvedimenti, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della sostenibilità finanziaria

Altra novità riguarda l'introduzione di una nuova procedura per favorire il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti che presentino squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, nella quale vengono assegnate funzioni rilevanti alle sezioni regionali di controllo.

Nel passaggio verso un modello di controllo che prevede anche esiti imperativi e sanzionatori, le Sezioni di controllo possono assumere atti di natura provvedimentoale e adottare poteri sostitutivi sino ad allora era rimessi ad altri organi nella ordinaria dinamica dei rapporti interistituzionali, si tratta di attività che non appaiono ben conciliarsi con la natura della Corte di organo ausiliario come delineata dall'art. 100 Cost.. Diversamente, nel modello di controllo c.d. collaborativo la Corte, quale organo munito di indipendenza, costituzionalmente garantita, presidia il rispetto di regole che rappresentano obiettivi comuni a tutti i livelli di governo, lasciando agli organi istituzionali competenti la decisione sul passaggio all'uso dei poteri sostitutivi

Tutte queste innovazioni potrebbero far ritenere superato il modello del controllo collaborativo tracciato dalla l. n. 131/2003; tuttavia non è possibile giungere ad una tale conclusione. In primo luogo, si deve affermare la perdurante vigenza di tale norma in quanto non è direttamente interessata dalle modifiche in questione, inoltre i casi di controllo interdittivo sono tipici e tassativi e non possono assurgere ad un modello generale. È quindi da ritenere che, salvo casi particolari e tipici tracciati da fonti primarie, le misure per adeguarsi agli esiti del controllo restano affidate alle stesse amministrazioni controllate in quanto per la loro adozione può essere necessario incidere sulla programmazione e modificare indirizzi di gestione la cui definizione è assegnata agli organi elettivi o di governo dell'ente.

Un ulteriore effetto del rafforzamento dei poteri assegnati alla Corte è dovuto alla constatazione che dal controllo possano derivare effetti lesivi per l'ente, meritevoli di tutela¹¹ in quanto i rilievi mossi dalla Corte dei conti che rilevano comportamenti

¹¹ Cfr. G. D'Auria, *Il ruolo del controllo*, in Università Ca' Foscari Venezia, *Rapporto di ricerca 2017. Le criticità finanziarie dei comuni italiani: spunti per un'analisi ricostruttiva*, <www.rivistacorteconti.it>, gennaio-marzo 2018, il quale osserva che "In sostanza, il legislatore, invece di proseguire sulla via tracciata dalla l. n. 131/2003 (c.d. legge La Loggia, di attuazione del nuovo Titolo V) e sviluppare la linea dei controlli di tipo ausiliario (o collaborativo), caso mai rafforzando il loro collegamento con le responsabilità di indirizzo degli amministratori e con i poteri sostitutivi dello Stato,

irregolari hanno una stringente efficacia, a fronte di un obbligo di adeguamento del quale si deve rendere conto alla sezione di controllo¹².

È da riportare al riguardo che in sede di conversione del d.l. n. 174, l'art. 3, c. 1, lett. r), della l. n. 213/2012 ha introdotto nell'ambito della procedura di riequilibrio pluriennale la possibilità di riesaminare specifiche deliberazioni di controllo, nell'intento di attribuire una garanzia a favore degli enti locali. Il riesame delle deliberazioni assunte in prima istanza dalle sezioni di controllo non è stato assegnato ad un organo di controllo della Corte dei conti, ma rimesso ad una sede giurisdizionale dello stesso Istituto.

Prevedere l'impugnabilità dell'atto di controllo mette in discussione la sua stessa natura e richiede di rivedere i fondamenti della funzione che, in quanto non inquadrabile in parametri propri dell'attività amministrativa, non potrebbe mai acquisire natura provvedimento e quindi direttamente lesiva. Anche nell'ipotesi in cui si intendesse assegnare ad alcuni procedimenti la configurazione di giudizio di controllo, emergerebbero discrasie, in quanto la sezione di controllo assumerebbe sia la funzione di pubblica accusa che di giudice¹³.

Non è questa la sede per addentrarsi in una così complessa ed articolata questione, tuttavia si può rilevare che anche nel controllo "non collaborativo" non si possono intravedere parti opposte, mancando la contrapposizione di interessi dato il carattere neutrale della funzione e venendo perseguite comuni finalità di tutela dell'ordinamento in senso oggettivo.

Premesso quanto sopra sulla evoluzione del modello di controllo sugli enti locali, in conclusione, è opportuno dedicare qualche breve cenno al ruolo svolto dalla Sezione delle Autonomie ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per la realizzazione degli obiettivi del sistema dei controlli sugli enti territoriali.

Le funzioni assegnate riguardano sia compiti di relazione al Parlamento che il coordinamento delle attività delle Sezioni regionali di controllo. La Sezione attraverso le sue relazioni offre un supporto informativo per consentire agli organi parlamentari ed agli altri organi istituzionali di effettuare compiute valutazioni su temi che interessano le autonomie territoriali e che richiedono tempestive analisi di politica economica fondate su elementi informativi nella disponibilità della Sezione o delle Sezioni regionali operanti sul territorio.

Per ottenere le informazioni utili per la funzione di referto la Sezione delle Autonomie si avvale di una serie di banche dati per lo più condivise con altre

ha preferito attribuire alla Corte dei conti poteri che culminano in atti amministrativi "finali", con effetti diretti sulla sfera di autonomia degli enti".

¹² Cfr. R. Scalia, *La giustiziabilità delle decisioni assunte dalle sezioni regionali nell'area della legittimità-regolarità della gestione finanziario-contabile*, in <www.federalismi.it>, 27 giugno 2017.

¹³ Sulla questione si veda l'ampia analisi di P. Santoro, *La deriva giustizialista del controllo. La Corte dei conti giudica se stessa*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 2 dicembre 2019. Tale esito "potrebbe rappresentare l'imbocco del viale del tramonto per la funzione del controllo che [...] è destinata a perdere lo smalto della indefettibilità ed autorevolezza che si addice ad una istituzione suprema di rango costituzionale".

amministrazioni e di canali informativi dedicati, inoltre può avvalersi anche dei dati e delle informazioni raccolti dalle Sezioni regionali di controllo o di ogni altra loro elaborazione diretta a fornire una più adeguata e completa rappresentazione dei fatti economici, finanziari e gestionali riguardanti profili di attualità nell'ambito della finanza pubblica.

La Sezione delle autonomie riveste una posizione centrale di cerniera tra l'attuazione dei programmi generali delle Sezioni Riunite di controllo e l'azione svolta sui territori da parte delle Sezioni regionali, infatti è compito della Sezione delle autonomie realizzare il raccordo con le Sezioni regionali e portare gli esiti della loro attività al Parlamento nazionale.

Connessa alla funzione di referto al parlamento è anche quella di tenere audizioni in sede parlamentare che di recente hanno riguardato le tematiche dei trasferimenti erariali, del federalismo e dell'autonomia differenziata, nonché esame delle disposizioni emergenziali in tema di riequilibrio pluriennale degli enti locali.

Inoltre, la Sezione delle autonomie, in quanto "espressione delle Sezioni regionali di controllo", svolge una funzione di coordinamento che si estrinseca in una serie di attività: dalla elaborazione di "linee guida", d'indirizzo e d'orientamento in molteplici campi di interesse, all'attività nomofilattica di risoluzione dei contrasti interpretativi o questioni di massima di particolare rilevanza, con obbligo conformativo a carico delle Sezioni regionali di controllo. Si tratta di compiti che hanno assunto un ruolo sempre più rilevante.

Le "linee guida" rappresentano un consolidato strumento d'indirizzo e di coordinamento, che sin dal 2006 – con l'entrata in vigore della legge 23 dicembre 2005, n. 266 – ha consentito di uniformare le relazioni degli organi di revisione degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, ha introdotto una nuova tipologia di controllo sulle relazioni riguardanti il funzionamento dei controlli interni.

La c.d. "nomofilachia del controllo" è assegnata alla Sezione (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012) sia nella fase di prevenzione sia in quella di risoluzione dei contrasti interpretativi, ferma restando la competenza delle Sezioni riunite in sede di controllo nei casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica ovvero di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo (art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102).

Oltre alle linee guida espressamente previste da norme, la Sezione è intervenuta anche in altri settori, ritenendo che la sua funzione di orientamento preventivo, che si completa con quella della risoluzione di questioni di massima, possa esplicarsi nei diversi campi di competenza nei quali è utile coordinare gli indirizzi di controllo attraverso interpretazioni uniformi. Si tratta di utili supporti messi a disposizione delle sezioni regionali che sono spesso corroborati dalla predisposizione di banche dati di ausilio pratico alle verifiche sul campo.

Per concludere, questo excursus non può mancare una breve accenno ed una riflessione sui temi che riguardano l'attuale momento e le esigenze connesse a correggere gli effetti della crisi sanitaria sull'economia. In tale contesto si intravedono le premesse per una diversa finalizzazione dei controlli che dovrebbe pervadere tutta l'attività della Corte e interessare in modo esteso e omogeneo le diverse Sezioni di controllo, infatti è un obiettivo strategico del Paese indirizzare ad obiettivi di sviluppo le ingenti risorse che saranno rese disponibili e per accompagnare questo processo la funzione di controllo dovrà essere maggiormente indirizzata a verificare la realizzazione degli obiettivi nei tempi previsti, assicurando l'efficienza dell'azione, senza perdere di vista la regolarità della gestione.