

Girolamo Caianiello

Autonomie territoriali e controlli fra stereotipi vecchi e nuovi

(testo riveduto di intervento al Convegno su STRUMENTI FINANZIARI E RISORSE PER LE AUTONOMIE, Università di Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 16-17 marzo 2007, Cagliari)

Confermando l'ammirazione che mi ha pervaso nell'ascoltare le precedenti relazioni, debbo dire che avevo io pregato Lucia Cavallini di parlare prima di me, dato l'argomento che si proponeva di trattare, e sul quale forse posso esporre qualche modesta riflessione (da ampliare eventualmente nella versione scritta), sentendomi invece del tutto impari di fronte al tema principale, di viva e importante attualità, di questo bel Convegno, magistralmente dominato fra l'altro anche da tante giovanissime e già così autorevoli studiose, cui sono riconoscente per quello che da loro appreso in questi giorni.

Visto allora che anche la prof. Cavallini, che ancora ringrazio dell'ormai abituale invito, si proponeva per fortuna di parlare di controlli della Corte dei Conti, mi rallegro di averla prima ascoltata, perché il suo come sempre denso intervento mi ha dato conferma che ci troviamo, con questa faccenda dei controlli, in presenza di una matassa ingarbugliata, riguardo alla quale io, più che provarmi a dare risposte esaurienti a tanti interrogativi, spero soltanto di porre in evidenza quelli più essenziali. E spero di essere perdonato se tiro in ballo i massimi sistemi, perché voci eminenti come quella di Lucia e degli autori da lei citati stanno proprio a dimostrare che nella materia dobbiamo partire dalle coordinate generali per averne una guida in cui inquadrare il discorso.

Quando si sente parlare della legge n. 800 del 1862 istitutiva della Corte dei Conti nel Regno d'Italia, che venne insediata a Torino in palazzo Carignano il 1° ottobre di quell'anno, come di una legge vecchia e superata, occorre crederlo molto parzialmente, perché il giudizio va diretto in realtà soprattutto agli schemi di una dottrina amministrativistica da cui lo spirito e la stessa lettera di quella legge sono stati nel corso del tempo oscurati, schemi sui quali è stato schiacciato anche il peculiare ruolo della Corte, con risultati evidenti nel Testo unico del 1934, divenuto punto di riferimento per generazioni di magistrati e studiosi, con tutte le deformazioni del disegno originario impressegli dall'arbitrio dei suoi compilatori. Basta leggere i documenti e i discorsi che accompagnarono l'insediamento della neonata Corte dei Conti per trovarvi le linee chiarissime di quel disegno, andate perse per far posto all'ideologia di un potere autoconsistente ed autoreferenziale, con efficacia imperativa ma sottratto al sindacato giudiziario (ideologia che infatti ha reso desueta nel tempo l'espressione *longa manus* del Parlamento).

Tutti credo abbiamo sentito parlare del GAO americano, denominazione che fino a poco tempo fa è stata l'acronimo di *General Accounting Office*. Dal 2004 l'acronimo è rimasto lo stesso, ma la denominazione è cambiata in quella di *Government Accountability Office*, così riflettendone la funzione di organismo chiamato a far valere l'*accountability* dell'Amministrazione nei confronti del Congresso, cioè l'obbligo della prima di "rendere conto" del proprio operato alla rappresentanza del popolo, obbligo che costituisce il cardine della democrazia parlamentare. Ma appunto tale è stato –secondo l'ispirazione cavouriana– il modello genuino del legislatore italiano del 1862, essendo scritto nella relazione parlamentare a quel disegno di legge che la Corte è posta a "servizio e lume del Parlamento, giudice vero e supremo", parole pressoché identiche a quelle usate in anni molto più recenti, in un'intervista a *Le Monde*, dal Presidente Joxe della veneranda *Cour des Comptes* francese, magistratura come la nostra, da lui definita " *un outil au service des députés et des sénateurs*".

Questa è dunque una delle coordinate di fondo da recuperare per collocarvi il nostro argomento. Essa richiama la figura studiata - come mi insegnate- nella teoria dei giochi, quella del "rapporto di agenzia", un rapporto triadico tra un soggetto definito "principale", che è quello avente la disponibilità ultima dell'interesse da curare, un soggetto agente, che deve operare secondo le intenzioni e la volontà del principale, e in mezzo a loro un agente del controllo, chiamato a collaborare col principale nella verifica della condotta dell'agente ai fini del mantenimento o meno della fiducia a quest'ultimo accordata dal primo, che nel campo delle pubbliche istituzioni si identifica, come abbiamo visto, nelle assemblee rappresentative.

Con questa coordinata si interseca, nell'assetto dei poteri pubblici quale abbiamo oggi in Italia, l'altra rappresentata dal principio autonomistico, che su scala regionale o locale riserva alle popolazioni delle diverse

aree territoriali il governo in proprio degli interessi di cui sono portatrici, attraverso istituzioni che ne sono da esse medesime investite, istituzioni fra le quali debbono porsi anche quelle destinate al controllo degli esecutivi, ad ausilio delle rappresentanze che li esprimono, ovvero organismi comunque sottratti ad una dipendenza alle autorità poliche centrali.

La riferibilità a ciascuna popolazione degli interessi gestiti in autonomia definisce pure verso l'esterno i poteri attribuiti ai suoi organismi di rappresentanza e governo, quale limite del loro esercizio. Il principio famoso, evocato pure in questa sede, che non ammette tassazione senza rappresentanza, implica che come contribuente io non debba sopportare le conseguenze di decisioni prese da sedi nelle quali io non sia rappresentato, come può accadere per effetto dei deliberati di collettività minori cui non appartengo, ma che sono parti di un più ampio sistema di finanza pubblica, sul quale quelle decisioni possono negativamente ripercuotersi alterando la prestabilita distribuzione di vantaggi e svantaggi entro la collettività generale.

Ne segue che, per questi aspetti, il "principale" del controllo non è quello espresso dal medesimo ente dotato di autonomia per il sindacato dei propri governanti, bensì l'autorità che presiede all'intero sistema, godendo dei poteri necessari a ristabilire gli equilibri turbati. Nella posizione di agente controllato, di fronte a tali poteri ed ai controlli che ne sono strumento, si trova quindi l'ente in quanto tale, soggetto ad un agente del controllo che da esso deve essere del tutto indipendente.

La distinzione è di grande rilievo per precisare il giusto significato da dare alla "natura collaborativa" del controllo, espressione entrata ormai nel linguaggio legislativo, con la legge La Loggia n. 131 del 2003, e divenuta anzi una sorta di *mantra* ripetitivo in tutti i discorsi sull'argomento, non senza fraintendimenti ed equivoci da scarsa ed acritica riflessione.

Il concetto è stato introdotto nel lessico istituzionale dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29 del 1995, documento che nella sua immagine più divulgata è stato sommariamente inteso come il salvacondotto accordato alla riforma del sistema di controllo della Corte dei conti recata dalla legge n. 20 del 1994 (pur con tanti relitti della cultura tradizionale di cui ha dovuto caricarsi per le pressioni conservatrici di quei magistrati, risultandone alquanto sconciata la fisionomia complessiva).

Per l'esattezza, oggetto della sentenza è stata la lesione, lamentata da talune regioni, delle proprie garanzie costituzionali di autonomia, lesione negata dalla Consulta principalmente in nome –appunto- del carattere "collaborativo" da essa ravvisato nel nuovo tipo di controllo, termine che sarebbe senza dubbio correttamente impiegato se il testo indicasse univocamente come beneficiari della collaborazione gli enti in quanto tali attraverso le loro massime istanze rappresentative, destinatarie delle relazioni della Corte ai sensi del comma 6 dell'art. 3 della legge, trattandosi quindi di un controllo non più "sopra" le collettività, ma "al fianco" di queste, ed identificandosi in quelle istanze il "principale" (beninteso per quegli interessi pubblici che si esauriscono nell'ambito di ciascuna autonomia, senza pregiudicarne altri).

Ma ad alimentare un malinteso ormai alquanto diffuso, benché da più parti criticato, è stato il testo stesso della sentenza, a tenore del quale il rapporto di collaborazione si instaurerebbe con gli stessi agenti controllati, cioè con le amministrazioni. Idea a dir poco discutibile, presentando il controllare –in ogni sua tipologia- elementi del tutto estranei al collaborare, quali fra gli altri l'obbligo di sottoporvisi anche nolenti, ed i connessi poteri del controllante per l'acquisizione presso il controllato delle informazioni occorrenti all'assolvimento del proprio compito, mentre ancor più lontana dalla collaborazione appare chiaramente la pubblicità dei referti, con la divulgazione delle manchevolezze eventualmente riscontrate. Circa i poteri istruttori in particolare, di cui al comma 8 dello stesso art. 3 -la cui mancanza vanificherebbe la stessa ragion d'essere di ogni controllo- è la sentenza medesima a offrire conferma della incompatibilità fra i due concetti, ma non senza suscitare forti perplessità quando sembra trovare del tutto naturale che detti poteri siano "sprovvisti di una qualsivoglia sanzione", ciò ricavando proprio...dalla asserita natura collaborativa, che era in verità la premessa da dimostrare (senza dire del bisticcio creato dell'asserzione che pur ammette comunque un obbligo di prestarsi alle indagini, fondandolo nel "dovere di cooperazione" delle regioni nei confronti dello Stato: dovere quindi di cooperare...col collaboratore, che qui viene piuttosto ad apparire come titolare di una pretesa, da riportare peraltro correttamente all'interesse non dello Stato bensì della rappresentanza locale).

Superfluo rilevare come questo annebbiamento concettuale possa risolversi in definitiva a detrimento di un efficace sindacato popolare delle collettività sugli amministratori, sindacato che pare d'altronde ben poco presente al Giudice delle leggi come finalità di cui il controllo esterno deve essere strumento (in posizione indipendente a garanzia delle minoranze), considerato che sempre la sentenza in esame si riferisce indifferentemente, come soggetti controllati, sia agli amministratori che all'ente in quanto tale, fino a indicare erroneamente quest'ultimo come tenuto alla comunicazione alla Corte delle misure adottate a seguito dei rilievi,

prescritta dal comma 6 dell'art. 3 della legge, che testualmente e logicamente si riferisce invece solo ai primi, obbligandoli ad effettuare la stessa comunicazione –appunto- al rispettivo Consiglio regionale.

Dalla stessa Corte costituzionale è poi venuto, anzi, un oggettivo riconoscimento del controinteresse al controllo di chi vi sia assoggettato, non sentendosi beneficiario...coatto di una non richiesta collaborazione, tanto da ammettere la reazione in via giudiziaria alla formale iniziativa della Corte dei conti, da parte dei soggetti che questa abbia ritenuto, ravvisandone i presupposti, compresi fra le amministrazioni pubbliche previste dal comma 4 dell'art. 3 della legge (sentenza n. 470 del 1997).

Occorre d'altro canto precisare come diverso sia parlare dello "spirito collaborativo" cui l'esercizio del controllo deve ovviamente ispirarsi, nel significato di assenza di ostilità preconcepita o atteggiamenti inutilmente vessatori, principio valido come ovvio per qualunque genere di controllo, e che infatti era stato ricordato ai magistrati, dal Presidente della Corte dei conti, anche sotto il precedente modello generalizzato di controllo su atti formali. E, inoltre, come l'utilità che dalle osservazioni ricevute possono certo trarre gli stessi organismi controllati, per migliorare la propria attività, sia essa pure un portato naturale della funzione, senza però precluderle valutazioni e critiche che risultino invece sgradite anche perché, come abbiamo visto, rese di pubblico dominio, impedendo perciò che nei confronti del controllato possa parlarsi di collaborazione quale connotato caratterizzante la funzione stessa (così può certo giovare al paziente il medico che lo visita, ma l'esame non può dirsi un aiuto se imposto d'autorità per motivi di interesse generale, con obbligo di riferirne ad altri l'esito).

Una precisazione ancora deve farsi in ordine a un altro stereotipo, che identifica la natura collaborativa del controllo introdotto dalla riforma nella mancanza di esiti sanzionatori, ritenuti invece caratteristici del regime anteriore. In realtà, con riguardo a quest'ultimo, la dottrina più convincente (Cereti, Trimarchi-Banfi) aveva inquadrato il rifiuto del visto preventivo della Corte dei conti nella figura del rinvio a nuovo esame, forma di *moral suasion* con prevalenza ultima della eventuale volontà del Governo di dare egualmente esecuzione agli atti censurati, ricorrendo al visto con riserva. Istituto il quale –lungi dall'essere addirittura *extra ordinem* secondo la più corrente vulgata- non è che l'ovvio corollario del principio fondamentale, ribadito dall'art. 27 del Testo unico del 1934 (ed anche in sede internazionale), volto fin dalle origini a tenere ferma la responsabilità governativa anche per gli atti avallati dalla Corte. Responsabilità quindi (*accountability*) per tutto il proprio operato, che non si comprenderebbe se quest'ultimo fosse condizionato da rilievi con efficacia imperativa, onde lucidamente gli autori citati hanno parlato di "autocorrezione", o concetti similari, molto prima che la Corte costituzionale credesse di vedervi una novità distintiva del nuovo sistema. Trattandosi, al contrario, di un aspetto da cui si desume fra l'altro, per la prescritta comunicazione alle Camere degli atti eseguiti malgrado le censure, come anche il controllo preventivo tradizionale rientri nell'ausilio –questo sì "collaborativo"- al sindacato parlamentare, salva la fase intermedia in cui il controllato possa –per determinazione propria- conformarsi ai rilievi (ed è questa determinazione ultima, propria appunto dell'amministrazione, a spiegare la non impugnabilità del rifiuto del visto, inidoneo per sé a ledere interessi perché non vincolante, malgrado la tradizionale giurisprudenza che la fonda addirittura su un difetto di giurisdizione nei confronti della Corte, quasi per un'immaginaria esenzione soggettiva di quest'ultima contro l'art. 24 Cost., chiaramente esclusa dalla citata sentenza n. 470/1997 della Corte costituzionale).

La distinzione prima sottolineata fra controllo "per" gli enti e controllo "sugli" enti, è venuta in particolare evidenza successivamente alla legge del 1994 –centrata essenzialmente sulla prima ipotesi- soprattutto a seguito della riforma costituzionale del 2001 con quel nuovo Titolo V dal quale le autonomie territoriali hanno ricevuto un potenziamento anche per effetto del venir meno dei controlli previsti dagli abrogati artt. 125 e 130. Questa pura e semplice abrogazione (che concorre a far parlare di un Titolo V "la cui oscurità è ormai un luogo comune", per dirla con G. Marazzita), in presenza di un regime autonomistico più accentuato in generale e della perdurante incompiutezza, in specie, di un organico e stabile federalismo fiscale, ha posto il problema di assicurare la tenuta del complessivo sistema di finanza pubblica, soggetto fra l'altro ai vincoli dettati in sede comunitaria, contro il rischio di una sua compromissione da parte di politiche devianti dei livelli di governo regionali e locali. Donde l'esigenza di una qualche forma di controllo non più sulle amministrazioni per conto delle rispettive popolazioni rappresentate nelle assemblee elettive, bensì su ciascuna collettività nel suo assieme, per quelle finalità di coordinamento continuamente affermate e ribadite da un'ormai copiosa giurisprudenza costituzionale, che ha legittimato fra l'altro le svariate comunicazioni prescritte agli enti a favore di autorità nazionali, anche governative.

Senza entrare nei dettagli di tutti i poteri straordinari attribuiti in materia a queste autorità (fra i quali quelli sostitutivi di cui agli attuali artt. 117 quinto comma e 120 Cost., norma quest'ultima cui ancora il citato Marazzita

conferisce "la palma della...più ardua lettura"), è opportuno soffermarsi qui sul regime ordinario instaurato con la normativa di attuazione riguardante la Corte dei conti, a partire dalla legge n.131 del 2003, anch'essa già citata col nome del Ministro suo promotore. Questa legge, mentre riserva all'autonomia statutaria degli enti la disciplina dei controlli interni (art. 2 comma 3 lett. m), definisce poi al comma 7 dell'art. 7 i controlli affidati alla Corte. Il plurale si spiega in rapporto ai primi due periodi di tale comma, recanti due distinte previsioni, che secondo la persuasiva ricostruzione di F.Battini comportano una distribuzione di competenze fra la Sezione autonomie della Corte stessa e le sue Sezioni regionali, distribuzione riconducibile appunto a quella, rispettivamente, fra controllo "su", esercitato dalla sede centrale (primo periodo), e controllo "per" gli enti (secondo periodo), ciò risultando in quest'ultimo caso, oltretutto dall'oggetto (conseguimento degli obiettivi di legge, sana gestione e funzionamento dei controlli interni), dalla destinazione esclusiva dei referti "ai consigli degli enti controllati", a parte l'improprietà di quest'ultima qualificazione, essendo "controllati" appunto non gli enti, ma le loro amministrazioni, e "principale" ciascun consiglio destinatario dei referti.

Sempre nel secondo periodo, si prescrive alle Sezioni regionali di operare "nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione", espressione che in base alle considerazioni che precedono può correttamente significare solo che la funzione (come è sempre stato per tutti i controlli affidati della Corte) si svolge appunto a beneficio del suddetto principale, ma in tal caso risulta pleonastica, stante l'esplicita indicazione fatta di quest'ultimo, or ora ricordata, potendo tutt'al più suonare come un rafforzativo per enfatizzare il carattere di controllo "per" l'ente (non vedendosi quale giuridico effetto produrrebbe la sua eventuale soppressione...). L'unica alternativa per dare all' inciso un valore giuridico effettivo sarebbe, ancora richiamando le precedenti considerazioni, di ritenere beneficiaria della collaborazione la stessa amministrazione controllata: e allora, prendendo alla lettera la sentenza n. 29/1995 della Corte costituzionale, nel punto citato in cui pare dedurre dalla natura collaborativa –postulata *a priori* senza distinguere fra controllato e "principale"– la conseguenziale mancanza di un obbligo sanzionato di corrispondere alle richieste istruttorie dell'autorità controllante (deduzione per sé ineccepibile, posta la premessa), si dovrebbe concludere che tale corresponsione dipenda dal beneplacito dei responsabili della stessa amministrazione. Con buona pace dei diritti soprattutto delle opposizioni consiliari, fondati sull'*accountability*, e più in generale di quella imparziale trasparenza del potere agli occhi dei governati che qualsiasi controllo esterno-indipendente dovrebbe garantire, a pena di rinnegare se stesso...

Chi provi un qualche imbarazzo ad accettare una tale conseguenza, alquanto paradossale ma inevitabile riferendo al rapporto col controllato il *mantra* della collaborazione, non può che concordare con le pungenti osservazioni di A.Brancasi, nella sua relazione all'ultimo Convegno di Varenna, il quale parla di "formule con intenti rassicuranti", che "rischiano di mistificare la realtà e di snaturare il ruolo della Corte", tanto più in quanto anche la programmazione del controllo, sulla base del citato comma 4 dell'art. 3, si fonda sulla *potestas inspiciendi*, non certo "collaborativa" se non a favore degli organi elettivi (in proposito la Legge Finanziaria 2007, al comma 473 dell'art. 1, integra lo stesso comma 4 prevedendo che la Corte debba attenersi alle priorità deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari, disposizione senz'altro opportuna purché applicata lasciando adeguato spazio, oltre all'autonoma iniziativa della Corte stessa, soprattutto alle richieste delle minoranze di opposizione, protagoniste principali del controllo sull'Esecutivo).

In effetti l'uso insistito di tali formule (originariamente coniate, non si dimentichi, dal Giudice delle leggi), anche dove si risolve quanto meno in un mero e pleonastico verbalismo senza giuridica rilevanza –come si è visto– può comprendersi come rivolto ad esorcizzare la memoria storica di controlli con esiti autoritativi oppure -come nel già menzionato caso della Corte dei conti– solo ritenuti tali da un distorto immaginario collettivo, soprattutto "domestico". Non risulta, del resto, che negli ordinamenti stranieri, con il ben collaudato modello *audit* cui le nostre riforme chiaramente si ispirano, la qualifica di "collaborativo" abbia cittadinanza come attributo formale di una particolare tipologia di controllo.

La critica di Brancasi appare comunque ancor più fondata considerato che concerne parametri di controllo connessi a valori e principi i quali trascendono la sfera dei singoli enti, investendo la tenuta dell'intero sistema, ed essendo appunto quelli richiamati nel primo periodo del comma 7 sopra citato (coordinamento finanziario, equilibri di bilancio, patto di stabilità interno, vincoli comunitari, e loro implicazioni in termini di veridicità delle scritture, regolarità contabile, ecc.). In questa materia, appannaggio infatti della competenza propria a livello centrale della Sezione autonomie, lo stesso testo normativo non parla di collaborazione né indica comunque gli organi elettivi degli enti come destinatari dei referti, come invece fa per le Sezioni regionali. Il controllo è qui effettivamente "sull'ente", per gli interventi previsti dall'ordinamento che gli impediscano di porre a rischio il sistema, e se a ricevere collaborazione è l'Organo al quale l'esito del controllo viene riportato (Battini), esso è in questo caso anzitutto il Parlamento nazionale.

Neppure a questo riguardo sono molto chiari i lumi forniti dalla Corte costituzionale, che nella recente sentenza n. 267 del 2006 ha ritenuto non censurabile la legge regionale n.10/2005 della Valle d'Aosta, istitutiva di

un'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria della Regione e degli enti locali, ritenendola fondata sulle competenze previste da quello Statuto speciale, ed in particolare su quella che in tema di controlli lo stesso art. 7 comma 7 della legge La Loggia riconosce alle Regioni ad autonomia speciale, nonché negando ogni sovrapposizione fra i compiti dell'Autorità e quelli che lo stesso comma affida alle Sezioni regionali. Ciò in quanto, secondo la Consulta, che sollecita anzi l'istituzione di quella competente per la Valle d'Aosta, le Sezioni stesse agirebbero non nell'interesse della Regione, come invece l'Autorità, ma per garantire "il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva", in vista di quel coordinamento cui debbono sottostare anche le Regioni ad autonomia speciale, essendo "anche la loro finanza ...parte della "finanza pubblica allargata"": affermazioni che attengono ai profili "di sistema" considerati non nel secondo ma nel primo periodo del comma, e di cui è investita a livello nazionale la Sezione autonomie, ma che tanto più sorprendono in quanto immediatamente precedute nel testo dalla riproduzione letterale proprio del secondo periodo, ivi compresa l'indicazione dei Consigli come esclusivi destinatari dei referti prodotti dalle rispettive Sezioni regionali, e quindi in modo inequivoco dell'interesse per conto del quale esse operano.

Quanto al punto in cui la sentenza contrappone l'indipendenza costituzionalmente garantita alla Corte dei conti, ed ai suoi componenti, alla nomina da parte del Consiglio regionale dei tre membri dell'Autorità, sarebbe da dire che essa però omette di dare meglio conto dell'art. 10 della legge impugnata, richiedente a tal fine una maggioranza di ben quattro quinti dei consiglieri assegnati (a parte una minuziosa disciplina di incompatibilità e cause di decadenza), cioè una condizione che appare sostanzialmente sulla linea dell'art. 100 Cost., perché l'indipendenza è quivi specificata nei confronti "del Governo", e pertanto logicamente della maggioranza assembleare che lo esprime; ma che – a ben vedere – potrebbe anzi considerarsi addirittura maggiore rispetto alla effettività ordinamentale della Magistratura di controllo, ove si pensi che in essa sopravvive tuttora l'anacronistico potere governativo di nominarne metà dei consiglieri fra persone di propria scelta, potere avallato dalla stessa Corte costituzionale con la sent. n.1 del 1967. E che, del resto, il comma 9 dello stesso art. 7 della legge n. 131 – a conferma pure dell'interesse servito dalle Sezioni - prevede la possibilità che ciascuna Sezione venga integrata da due membri nominati dal Consiglio regionale o anche dalle rappresentanze delle autonomie locali.

Vi è da chiedersi come questa pronuncia -definibile "interpretativa di rigetto" non priva di rilevanza oltre il caso deciso- si rifletterà sull'esercizio del controllo da parte della non ancora istituita Sezione per la Valle d'Aosta, dato che esso, prescindendone, verrebbe in buona parte ad esplicarsi nello stesso campo attribuito all'Autorità regionale, avendo per giunta il medesimo ed esclusivo destinatario, in contrasto col principio della riforma generale che meglio caratterizza il ruolo proprio della Corte come controllore "di secondo grado", e fra l'altro con duplicazione anche di costi di funzionamento. Affinché ciò non avvenga, e stante poi la portata delle affermazioni in sentenza circa i compiti delle Sezioni, potrebbe vedersene una oggettiva conseguenza nell'ammissione di una almeno parziale "cedevolezza" di questi ultimi di fronte a quelli collaborativi con i Consigli regionali che i rispettivi legislatori affidassero ad altrettante analoghe Autorità proprie: pur non vedendosi più allora, però, il senso di quella destinazione agli organi consiliari dei referti delle Sezioni stesse, coerentemente prescritta soltanto dal secondo periodo del comma 7 e nelle materie da questo contemplate.

Una progressiva "mutazione" del ruolo svolto dalle articolazioni territoriali della Corte dei conti sembra in effetti emergere dal susseguirsi di norme anche parcellari disseminate nelle ultime Leggi finanziarie, cui sarebbe certamente preferibile un generale e stabile disegno organico, che prenda il posto di quello risultante dalla legge La Loggia, essendosi evidentemente avvertita l'esigenza di maggiori tutele "di sistema", in rapporto agli equilibri ed ai vincoli della complessiva finanza pubblica. A parte disposizioni quanto meno singolari come quella dell'art. 30 comma 15 della legge n. 289 del 2002 (LF 2003), col quale le Sezioni giurisdizionali regionali vengono investite di una improbabile potestà punitiva...discrezionale (anche nell'*an*), in quanto "possono"(sic) irrogare sanzioni pecuniarie agli amministratori che abbiano contratto debiti per spese diverse dagli investimenti, è stato prescritto dalla LF 2005 l'invio "alla Corte dei conti" (regionale ?) di conferimenti di incarichi da parte di enti locali, così profilandosi il rischio di un ricadere della Corte nella vocazione al controllo su singoli atti (Battini), mentre assai più corposo è l'ormai ben noto intervento della LF 2006 (art. 1, commi 166-170), che fa degli stessi organi di revisione degli enti locali, e di quelli del Servizio sanitario nazionale, una sorta di terminali della Corte, secondo linee guida uniformi da questa dettate, per comunicazioni dovute su aspetti generali delle gestioni e anche su "gravi irregolarità" contabili e finanziarie. Prescrizioni le quali, oltre a porre il problema di una qualche garanzia di indipendenza anche per tali organi (come ad esempio avviene nel Regno Unito), recano fra l'altro dizioni che sembrano riecheggiare vecchie formule del controllo "autoconsistente", come il comma 168 secondo cui le Sezioni "adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie

misure correttive...”, senza specificare a chi siano destinati la “pronuncia” e l’esito della vigilanza, visto che sembrerebbe trattarsi di controllo sull’ente in quanto tale, Consiglio compreso.

A semplificare le cose, la Corte viene poi “dribblata” dalla ultima Legge Finanziaria, per il 2007 (che però ne tiene espressamente ferme le competenze), il cui comma 724 dell’art. 1, già criticato per tale motivo (Barbero), istituisce una “Unita’ per il monitoraggio dell’azione di governo degli enti locali e la verifica delle loro dimensioni organizzative ottimali”, prevedendone da un canto l’indipendenza ma attribuendone poi tutto l’ordinamento (circa composizione, organizzazione e funzionamento) ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

Le modeste note che precedono paiono comunque sufficienti a dimostrare non ingiustificata quella impressione, da cui prendono le mosse, che il tema dei controlli nel campo delle autonomie dia luogo ad una matassa ancora da dipanare a cinque anni dall’avvento del nuovo assetto costituzionale, della cui funzionale attuazione rappresenta del resto tutt’altro che l’unico dei problemi, con una inevitabile interdipendenza fra le soluzioni.