

## **Titolo V e articolazione “in senso regionalista” delle giurisdizioni speciali**

Federico Gustavo Pizzetti (▲)

1. – La ripartizione, o la *non* ripartizione, del potere giurisdizionale fra il livello “centrale” di governo – sia esso denominato “Stato”, “Federazione”, o “*Bund*” – e i livelli “periferici” (o “sub-statali”) di governo – siano essi denominati “Regioni”, “Stati (membri)”, “Comunità autonome”, o “*Länder*” – è spesso assunta come elemento distintivo della forma di Stato regionale rispetto alla forma di Stato federale. Così, ancora recentemente, il Presidente emerito della Corte costituzionale, Renato Granata, a proposito della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione (di cui alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3), ha sottolineato come proprio il mantenimento in capo allo Stato del potere giurisdizionale valga quale spia del non compiuto passaggio del nostro Paese da un modello regionale ad uno autenticamente federale <sup>(1)</sup>.

Da questo punto di vista, va, perciò, sottolineato come la riforma del Titolo V costituisca una sorta di “*occasione mancata*”: a fronte di una rilevante attribuzione (tanto sotto il profilo quantitativo, quanto sotto quello *qualitativo*) di compiti e funzioni alle Regioni, il potere giudiziario e la funzione giurisdizionale sono rimasti “nelle mani” dello Stato.

In un sistema, dunque, nel quale: i vari livelli territoriali di governo che costituiscono la Repubblica sono considerati in posizione di parità *ontologica*; il criterio di riparto della potestà legislativa fra Stato e Regioni è stato *rovesciato* rispetto al modello costituzionale originale; e il Comune è venuto ad essere l’Ente, in linea di principio, titolare delle funzioni amministrative <sup>(2)</sup>, la giurisdizione – vuoi quella ordinaria, vuoi quella speciale, che costituisce il tema proprio di questa riflessione – è rimasta costruita ed articolata, sotto lo specifico profilo della sua “ripartizione-allocazione” fra “livello statale” e “livelli sub-statali” di governo, allo stesso modo che nella Carta repubblicana del 1948.

Giova, peraltro, accennare al fatto che, se è vero che la riforma del Titolo V non sembra aver sostanzialmente mutato il precedente quadro costituzionale rispetto a forme di articolazione “in senso regionalista” del potere giudiziario, l’eco di possibili riflessi *anche* sull’organizzazione del potere giudiziario delle trasformazioni della forma di Stato italiana di questo periodo si ritrova nel novellato art. 116, 3° comma Cost.

Ora, il progetto di riforma del Titolo V originariamente approvato dalla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati nel 1999 conteneva alcuni elementi di raccordo “forte” fra l’ente regionale e la giustizia (in particolare, quella di pace), come, ad esempio, l’istituzione del Consiglio regionale di giustizia, la riserva di legge regionale nell’individuazione degli uffici dei giudici di pace, della loro circoscrizione e della relativa pianta organica, l’obbligo, per lo Sta-

to, di sentire la Regione interessata prima di procedere all'istituzione e soppressione degli altri uffici giudiziari con legge statale.

Il nuovo testo del Titolo V della Parte seconda della Costituzione così come definitivamente approvato dalle due Camere e “confermato” dalla consultazione referendaria del 7 ottobre 2001, invece, nel mentre ha riservato alla competenza legislativa *esclusiva dello Stato* la giurisdizione, le norme processuali e la giustizia amministrativa *ex art. 117, 2° comma, lett. l) Cost.*, non ha *direttamente* introdotto nella Carta alcuna forma di potenziale raccordo fra segmenti dell'organizzazione giudiziaria e Regioni <sup>(3)</sup>.

Per quanto concerne la possibilità di attivare tali forme di “raccordo” fra giustizia (di pace) e Regione, infatti, occorre affidarsi a quanto previsto, nell'ambito del cosiddetto *regionalismo differenziato*, dall'art. 116, 3° comma Cost., ai sensi del quale, nelle materie di cui al secondo comma, lettera *l)* dell'articolo 117 Cost., ma «limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace» <sup>(4)</sup>, possono essere attribuite alle Regioni, «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», purché su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli Enti locali, nel rispetto dei principî di cui all'art. 119 Cost., e con legge dello Stato approvata dalle due Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti, sulla base di apposita intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Non si può non rilevare, peraltro, come, nei tre anni che oramai intercorrono dalla data di entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001, nessuna legge statale abbia attribuito «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» ad una o più Regioni relativamente all'organizzazione degli uffici del giudice di pace; né si può nascondere che, nella “bozza” di riforma della Parte seconda della Costituzione attualmente all'esame dell'Aula di Montecitorio (e già approvata in prima deliberazione dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004), è contenuta una disposizione volta ad abrogare espressamente l'art. 116, 3° comma Cost., così travolgendo (oltre al resto...) anche questa possibilità di apertura a forme di raccordo fra Regione e giustizia di pace.

Apertura quest'ultima che, comunque, ha riguardato e riguarda solo la giustizia civile e penale (*rectius*: quel “segmento” di tale giurisdizione che è costituito dalla giustizia *onoraria* di primo grado apprestata dal giudice di pace...), senza minimamente tangere la giustizia speciale, vuoi amministrativa, vuoi contabile, la quale, dunque, non è stata “interessata” dal processo di riforma costituzionale che si è concretizzato nella l. cost. n. 3 del 2001.

Del resto, le stesse Regioni, nell'elaborare i loro Statuti, pur inserendo, fra gli organi regionali, le Commissioni di garanzia, sono state ben attente a non attribuire ad esse alcuna funzione giurisdizionale.

E d'altra parte, proprio da questo punto di vista, non va dimenticato – ma anzi, tenuto ben presente, giacché costituisce elemento cardine del nostro attuale modello di (sostanziale) *non* ripartizione del potere giudiziario fra Stato e Regioni – che l'articolo 117, 2° comma, lett. *l)* Cost. attribuisce alla competenza *esclusiva dello Stato* tanto la «giurisdizione», quanto la stessa «giustizia amministrativa».

Il potere giudiziario, dunque, nel nuovo complesso sistema di rapporti fra Stato e Regioni continua a rimanere, a pieno titolo, *un potere appartenente tutto e solo all'ordinamento dello Stato*.

V'è, perciò, più di un elemento per rilevare come perdurino resistenze, peraltro del tutto comprensibili alla luce di sensibilità specifiche e tradizioni storiche del nostro Paese, verso un'evoluzione del sistema costituzionale che, affianco della "ripartizione-allocazione" del potere legislativo-normativo e di quello esecutivo-amministrativo, contempra anche la sperimentazione di forme di articolazione della *funzione giurisdizionale* fra Stato e Regioni: in particolare, per quel che qui interessa, della funzione giurisdizionale svolta dalle magistrature speciali.

Allo stato attuale, perciò, restano confinati alle sole Regioni a Statuto speciale – in particolare, il Trentino Alto-Adige e la Sicilia – quelle ipotesi "atipiche" di articolazione della giustizia amministrativa che prevedono forme di coinvolgimento, e di partecipazione un po' più "incisiva", dell'Ente regionale nella definizione della composizione dell'organo giudiziario <sup>(5)</sup>.

**1.2** – Non sono mancati, peraltro, e proprio con riguardo alla giustizia amministrativa, attente riflessioni, e autorevoli dibattiti, sulle possibilità di modificare l'attuale ordinamento della giustizia amministrativa in conseguenza della riforma del Titolo V e della mutata articolazione costituzionale dei rapporti fra gli Enti costitutivi della Repubblica.

Così, il Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, a seguito dei risultati ai quali è pervenuta una "Commissione speciale per l'esame dei problemi relativi alla giustizia amministrativa", appositamente istituita <sup>(6)</sup>, e del dibattito svoltosi in seno al Consiglio stesso sulle proposte formulate da questa Commissione <sup>(7)</sup>, ha predisposto un "Documento conclusivo sui problemi della giustizia amministrativa" <sup>(8)</sup> nel quale si sottolinea come proprio la riforma del Titolo V richieda, fra l'altro, di *ripensare* la giustizia amministrativa su una *diversa base organizzativa*.

È emersa, infatti, l'esigenza di una più ampia «*deconcentrazione*» dell'attività giurisdizionale amministrativa (anche alla luce della valorizzazione della potestà regolamentare regionale e locale) <sup>(9)</sup>, che si deve tradurre in un «più compiuto – anche se cauto – séguito alle disposizioni dell'art. 125 della Costituzione, che prevede l'istituzione di *sezioni staccate dei T.A.R.*, in una o più località diverse dal capoluogo, in considerazione delle effettive esigenze di giustizia» <sup>(10)</sup>.

Non solo: il Documento auspica, altresì, l'introduzione di sedi "*staccate*" del *Consiglio di Stato*, con previsione di due sezioni in Roma, una in Milano e una in Napoli, con la possibilità, per tali sezioni, di deferire all'Adunanza plenaria centrale la cognizione di determinati ricorsi il cui punto di diritto abbia dato, o possa dare, luogo a contrasti giurisprudenziali, analogamente a quanto previsto, nell'ambito dell'autonomia speciale riconosciuta alla Regione siciliana, dall'art. 10, n. 4 del D.P.R. 373 del 2003 per il Consiglio di giustizia amministrativa di co-desta Regione <sup>(11)</sup>.

Per quanto si debba prendere atto di questi spunti, particolarmente interessanti nell'ottica di una "deconcentrazione" della giustizia amministrativa (non solo in primo grado, ma anche in appello), non si può non rilevare come continui a mancare la proposta di un'apertura verso forme di vero e proprio coinvolgimento dell'Ente regionale nella composizione dell'organo magistratuale amministrativo.

In altre parole, sembra permanere quell'impostazione che continua a ragionare piuttosto in termini di "deconcentrazione" di una giustizia amministrativa (di primo grado e di appello), che resta comunque pensata e costruita come appartenente al *solo* ordinamento dello Stato centrale, che non nei diversi termini di vere e proprie forme di "composizione partecipata" dell'organo giudiziario amministrativo (in particolare, dei T.A.R.) da parte della Regione.

E ciò non perché il giudice amministrativo non si sia pienamente reso conto delle trasformazioni costituzionali e ordinamentali del recente periodo, né perché il giudice amministrativo non sia consapevole di quanto è divenuto cruciale, proprio alla luce di tali trasformazioni, il suo ruolo nella ricerca dell'equilibrio fra unità e differenziazione (una differenziazione quest'ultima che "passa" oggi attraverso una legislazione anche differenziata su base regionale, riflesso delle nuove competenze legislative delle Regioni, e attraverso un'amministrazione pienamente articolata su una "pluralità di sistemi amministrativi")<sup>(12)</sup>, ma perché tanto la competenza legislativa *esclusiva* dello Stato in materia di «giurisdizione», e quindi anche di «giurisdizioni speciali», quanto l'impostazione specifica, e le consolidate tradizioni, della cultura giuridica italiana militano nel senso della conservazione di un modello nel quale il potere giudiziario *non sia* "ripartito-allocato" fra Stato e Regioni.

**1.3** – Analoghe considerazioni valgono, naturalmente, anche per quanto riguarda la giurisdizione contabile, pur alla luce delle innovazioni introdotte all'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, che hanno avuto il loro perno nelle leggi n.ri 19 e 20 del 1994, e che si sono sviluppate lungo un percorso sotto più di un profilo non dissimile a quello che aveva caratterizzato, negli anni Settanta, l'istituzione della giustizia amministrativa di primo grado.

Infatti, per quanto riguarda la giurisdizione contabile, il legislatore ha proceduto all'istituzione, in ogni Regione e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano, di sezioni *giurisdizionali* regionali della Corte dei conti, con sede nel capoluogo di regione, così istituendo organi giurisdizionali della magistratura contabile che non soltanto sono ancorati alla dimensione regionale sotto il profilo della competenza – come già avveniva per i T.A.R. –, ma che sono particolarmente orientati a dar rilievo, nella loro attività, al contesto specifico della Regione in cui si trovano ad operare<sup>(13)</sup>.

Anche in questo caso, tuttavia, come per la giustizia amministrativa, occorre riconoscere che non è stata introdotta nessuna forma di legame *organico* fra la composizione e l'organizzazione di queste Sezioni, e l'ente espressione della comunità regionale: proprio l'esperienza delle Sezioni giurisdizionali della Corte dei conti ci fa, quindi, capire che, malgrado non si siano mai affievolite le pressioni

per una sua maggiore articolazione in senso “regionalista”, il sistema giudiziario italiano continua a rimanere ancorato a un’impostazione accentrata (<sup>14</sup>).

**1.4** – Per tutte queste ragioni, perciò, sotto lo specifico profilo qui esaminato, il nostro sistema può essere convenzionalmente qualificato come “monista”, intendendosi con quest’espressione un sistema che presenta un potere giudiziario pressoché (salvi i casi delle Regioni a Statuto speciale) *tutto e solo* costruito come un potere “appartenente” all’ordinamento dello Stato centrale (<sup>15</sup>).

Il sistema costituzionale prodotto della riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione potrebbe, quindi, apparire come “*fuori asse*”: di fronte ad una potestà legislativa ripartita fra legislatore nazionale e legislatori regionali posti in posizione di equioridnazione, da una parte, e di fronte ad una potestà normativa ed esecutivo-amministrativa ripartita fra tutti gli Enti territoriali costitutivi della Repubblica, dall’altra, non fa seguito un’analoga “ripartizione-allocazione” del potere giurisdizionale vuoi fra Stato e Regioni, secondo quel modello “bipolare” che caratterizza il riparto della potestà legislativa, vuoi fra Stato, Regioni ed Autonomie locali, secondo quel modello “multipolare” che è posto alla base della ripartizione della potestà amministrativa.

Si può, perciò, rilevare che, mentre non esiste più (dopo la riforma del Titolo V) un modello *unitario* di amministrazione, essendo la p.a. oramai pienamente articolata fra i diversi livelli di governo, né un modello *unitario* di legislazione, essendovi una pluralità di legislatori (statale, e regionali), tanto che gli elementi unificanti del sistema stesso non possono più essere rinvenuti né nella *legge* (statale), né nell’*amministrazione* (statale), il potere giudiziario resta, proprio per la sua *non* “ripartizione-allocazione” fra Stato e Regioni, un potere *unificante* all’interno di un sistema che si è fatto viepiù complesso.

In ciò si combina la *specificità della transizione costituzionale e ordinamentale italiana* orientata all’approdo ad una *forma di Stato “delle Autonomie”* nel quale tutti i livelli di governo che costituiscono la Repubblica godono di *parità ontologica* in un’architettura costituzionale che promuove un’articolazione di tipo “multi-polare” dei poteri pubblici, con una caratteristica che la verifica empirica mostra frequentemente presente negli Stati che hanno innescato un procedimento di trasformazione “*in senso federale*” per “*non dividersi*”.

Uno Stato federale, o comunque regionale, o autonomico, infatti, che presenti un potere giudiziario non diviso e tutto articolato soltanto intorno al livello dell’ordinamento “centrale-statale” può essere visto come un ordinamento che non ha (ancora) raggiunto una compiuta maturazione in senso pienamente federale, ovvero come un ordinamento nel quale permangono ancora significative spinte a favore della conservazione della struttura accentrata, e comunque, come un ordinamento che esprime la volontà di mantenere al proprio interno elementi assai forti di unità e coesione.

In altre parole, un ordinamento che sia complesso, ma che presenti un solo sistema giudiziario *statale* può essere riguardato come un ordinamento che ha abbandonato la veste di Stato (rigidamente) unitario e che si è trasformato in Stato

regionale, ovvero ancora come uno Stato che da regionale o da altra forma intermedia si sta avviando a divenire federale, ma comunque e sempre come uno Stato all'interno del quale le resistenze e le contro-spinte a tale processo di differenziazione sono ancora rilevanti ed incisive e sono comunque ancora forti le forze che ad esso si oppongono <sup>(16)</sup>.

2. – Se, come si è avuto modo di vedere nel precedente paragrafo, neppure dopo la riforma del Titolo V della Parte seconda della Costituzione, si può parlare di una significativa articolazione in “senso regionalista” delle giurisdizioni ordinarie e speciali, ed anzi proprio l'essere il giudiziario (pressoché) tutto e solo appartenente al livello statale costituisce un elemento caratterizzante del nostro sistema costituzionale attuale – “*multipolare*” per quanto riguarda la “ripartizione-allocazione” della funzione legislativo-normativa ed esecutivo-amministrativa, ma “*monista*” per quanto riguarda la “ripartizione-allocazione” della funzione giurisdizionale –, tutt'altra situazione è quella che si presenta per le funzioni *non giurisdizionali*, ovvero di controllo e consulenza, che le *giurisdizioni speciali*, tanto quella amministrativa, quanto quella contabile, svolgono nell'ambito di quel disegno costituzionale che è sotteso all'art. 100 Cost.

Per quanto concerne la giustizia amministrativa, fin dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V, il Consiglio di Stato ha manifestato la propria disponibilità a svolgere attività *consultiva* anche in favore e ad ausilio delle amministrazioni regionali. Un'attività consultiva ad ausilio delle Regioni, quest'ultima, che non può che essere ribadita e rafforzata dall'ipotesi di un'articolazione in senso “decentrato” anche delle sezioni *consultive* (e non solo di quelle *giurisdizionali*) del Supremo organo di giustizia amministrativa, quale sembra emergere dai risultati del dibattito svoltosi in seno al Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa, che ha anche ipotizzato l'istituzione di sezioni «consultive con competenza sugli atti delle Regioni, istituite presso la sezione romana competente per l'Italia centrale e presso le sezioni decentrate di Milano e Napoli» <sup>(17)</sup>.

Di grande interesse, e di particolare significato per il discorso che qui si conduce è la tratteggiata possibilità che tali sezioni staccate consultive possano essere integrate, «per un periodo definito», con la partecipazione di «“membri aggregati”, designati dai Consigli regionali e dai Consigli per le autonomie locali delle Regioni interessate, previo parere conforme del Consiglio di presidenza della giustizia amministrativa» <sup>(18)</sup>, e purché in possesso di adeguati requisiti professionali.

È, tuttavia, con riferimento alla tematica dei *controlli* e, alla specifica funzione in tal senso svolta dalla *Corte dei conti*, che è maggiormente emersa la spinta verso la considerazione dei riflessi che la trasformazione in senso “multi-polare” del nostro sistema costituzionale può avere anche sui profili soggettivi dell'organo di controllo, in modo particolare nell'ottica di forme di coinvolgimento più forte dell'Ente regionale e locale.

Spinta, quest'ultima, che si è orientata verso la sperimentazione di modelli di “*composizione partecipata*” delle *sezioni regionali di controllo* con membri integrati di *designazione regionale*.

Sicché, mentre con riferimento alla funzione consultiva del giudice amministrativo, la prospettazione dell'integrazione di componenti di designazione del Consiglio regionale e del Consiglio delle autonomie locali nelle sezioni “deconcentrate” (*id est*: “staccate”) del Consiglio di Stato è rimasta, almeno per ora, confinata solo all'interno di studi e documenti di proposta, la possibilità che il nuovo “ruolo” e il nuovo “posto” delle Regioni e degli Enti locali nel riformato quadro costituzionale si riverberino anche in una diversa composizione dell'organo di controllo a livello regionale, si è, invece, tradotta in veri e propri testi legislativi poi entrati in vigore.

Il riferimento è qui, naturalmente, al 9° comma dell'articolo 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (altresì nota come “legge La Loggia”), la quale ha avuto il compito, come la sua stessa rubrica ben sottolinea, di adeguare l'ordinamento repubblicano alle modifiche apportate dalla legge di revisione costituzionale n. 3 del 2001.

Codesto 9° comma prevede, dunque, come assoluta novità nel panorama dell'organizzazione della giurisdizione di controllo (se si escludono le specificità delle Regioni ad autonomia speciale) <sup>(19)</sup>, che le sezioni regionali della Corte dei conti «possano essere integrate» da due componenti designati rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali, oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei Comuni e delle Province a livello regionale.

Tali componenti debbono essere scelti fra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, siano particolarmente esperti nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie e contabili; durano in carica per cinque anni non riconfermabili; sono nominati con decreto del Presidente della Repubblica e godono, per l'intera durata dell'incarico, dello stesso *status* attribuito ai consiglieri della Corte dei conti <sup>(20)</sup>.

**2.2** – Sotto questo punto di vista, la legge “La Loggia” realizza, dunque, una sorta di *contemperamento* fra due esigenze contrapposte, entrambe peraltro meritevoli di *apprezzamento costituzionale*.

Per un verso, infatti, deve essere salvaguardata l'unitarietà della struttura di controllo; la sua natura magistratuale, che la rende indipendente dal potere politico e basata su un elevato livello di professionalità; il suo essere organo ausiliario dello Stato-comunità; la sua capacità di svolgere la propria funzione anche attraverso la comparazione dell'operato delle diverse amministrazioni esercitanti la medesima funzione in differenti territori; il suo garantire unicità del metro di giudizio e identità di approccio culturale e professionale; il suo assicurare, in definitiva, l'esercizio di una funzione di controllo effettivamente e obiettivamente volta alla tutela di quegli interessi, di rilievo costituzionale, all'imparzialità, efficienza,

economicità, ed efficacia dell'amministrazione pubblica, e all'equilibrio finanziario, e alla sana gestione del pubblico denaro <sup>(21)</sup>.

Per altro verso, la posizione di autonomia costituzionalmente riconosciuta di cui ora, nel contesto del nuovo Titolo V, godono tanto le Regioni, quanto le Province, le Città metropolitane e i Comuni, e lo stesso principio di *parità ontologica* fra i vari Enti costituenti la Repubblica *ex art. 114 Cost.*, unitamente alla volontà di confermare, anche in questo settore, un complessivo disegno di articolazione del nostro ordinamento di sempre più *marcata impronta "federalista"*, avrebbero senz'altro urtato con la negazione di qualunque forma di partecipazione delle Regioni e delle Autonomie locali nella composizione dell'organo "*regionale*" di controllo.

Da una parte, perciò, la legge riconosce ai Consigli regionali, e a quelli delle Autonomie locali <sup>(22)</sup>, un potere di *designazione* di due componenti di "estrazione" regionale <sup>(23)</sup>.

Non solo: l'art. 7, 9° comma della legge "La Loggia" consente, altresì, che le Regioni possano, nell'esercizio della loro autonomia statutaria, diversamente disporre circa gli organi titolari del potere di designazione dei membri "aggregati" e, si deve intendere, anche delle stesse procedure di designazione, le quali potrebbero, dunque, articolarsi secondo *modelli differenziati su base regionale*, in conseguenza dell'esercizio in concreto del potere statutario di ciascuna Regione. Sotto questo specifico profilo, va peraltro avvertito che potrebbe presentare non pochi dubbi di legittimità costituzionale – in quanto non «*in armonia*» (ai sensi dell'art. 123 Cost.) col disegno costituzionale complessivo che assegna pari "dignità" costituzionale agli Enti locali rispetto alle Regioni – una disposizione statutaria che riservi al solo livello regionale la designazione di *entrambi* i componenti integrativi, senza alcuna forma di partecipazione di organi rappresentativi delle Autonomie, ovvero senza alcuna forma di "intesa" fra la Regione stessa e i Comuni e le Province (e le Città metropolitane) che insistono sul suo territorio.

Dall'altra parte, però, la legge stessa resta ben ferma nel circoscrivere la partecipazione della Regione, e degli Enti locali, nella composizione dell'organo regionale di controllo <sup>(24)</sup> *al solo profilo della designazione* dei membri "regionali", essendo questi ultimi, poi, soggetti comunque alla *successiva nomina* da parte del Presidente della Repubblica.

Non solo: proprio a conferma che il diverso profilo soggettivo delle sezioni regionali, in quanto integrate dei due membri designati dai Consigli regionali e delle autonomie, non vale a mutare la natura magistratuale dell'organo di controllo, l'art. 7, 9° comma della l. n. 131/2003 precisa che lo *status* di tali membri "regionali" «è equiparato *a tutti gli effetti*, per la durata dell'incarico a quello dei consiglieri della Corte dei conti».

**3.** – La Corte costituzionale non ha mancato di sottolineare con forza, in passato, come la Corte dei conti si presenti quale organo posto al servizio «dello Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-governo» <sup>(25)</sup>, e quindi, ragionando oggi

nei termini del novellato art. 114 Cost., quale organo il cui rapporto di ausiliarietà non può ritenersi sussistente solo nei confronti dello “*Stato*”, ma altresì della stessa “*Repubblica*”.

Ed è proprio in virtù di tale collocazione all’interno del nostro sistema costituzionale, che è necessario che la suprema magistratura contabile svolga il proprio ruolo sempre nel rigoroso rispetto del quadro costituzionale e dell’equilibrio che quest’ultimo delinea fra i vari “poli” che compongono il sistema “multi-polare”, senza pregiudizio, dunque, per quell’autonomia degli Enti territoriali che trova oggi riconosciuta e rafforzata la propria salvaguardia costituzionale, oltretutto nell’art. 5 Cost., nello stesso art. 114 Cost.

**3.2** – La tematica diviene particolarmente delicata proprio rispetto ai profili che riguardano la funzione di controllo, atteso che la riforma del Titolo V ha soppresso il sistema dei controlli di legittimità sugli atti dei Comuni e delle Province svolti dall’organo regionale di controllo di cui all’art. 130 Cost., nonché il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione di cui all’art. 125, 1° comma Cost., sicché si potrebbe in linea di principio anche dubitare della stessa legittimità costituzionale dell’esercizio, in generale, di funzioni di controllo da parte della Corte dei conti nei confronti sia delle Regioni, che degli Enti locali <sup>(26)</sup>.

Va, peraltro, sottolineato che la Corte costituzionale, con riferimento alle funzioni del controllo sulle pubbliche amministrazioni svolte dalla Corte dei conti, aveva ritenuto di doverle ancorare non già espressamente alle disposizioni costituzionali relative ai controlli di legittimità (vale a dire a quegli articoli 100, 2° comma, 125, 1° comma, e 130 della Costituzione, gli ultimi due dei quali, come si è visto, abrogati dalla riforma costituzionale del 2001...), quanto piuttosto «a interessi costituzionalmente tutelati», quali, a detta del Giudice delle leggi, sono l’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e la corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, efficienza ed economicità.

Interessi obbiettivi, questi ultimi, che accedono a *tutta* la pubblica amministrazione, tanto statale, quanto regionale (e locale), dovendo tanto l’una, quanto l’altra rispondere «effettivamente al modello ideale tracciato dall’art. 97 Cost.» <sup>(27)</sup>: sicché, sottolinea la Corte, «l’imputazione alla Corte dei conti del controllo esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può considerarsi come l’attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate» <sup>(28)</sup>.

Si può, dunque, ritenere che, seppur soppressa la normativa costituzionale relativa ai controlli preventivi di legittimità, non siano venuti meno quegli interessi costituzionalmente tutelati ad una pubblica amministrazione, locale, regionale e statale, improntata alla legalità, all’imparzialità, all’efficienza, ed alla sana ed equilibrata gestione del denaro pubblico, che si ritrovano nell’art. 97 Cost., e che giustificano il riconoscimento in capo alla Corte dei conti, quale magistratura ausiliaria della Repubblica nella sua “unità” considerata e non di un solo livello istituzionale di governo, di una funzione di controllo successivo sulla gestione.

Non solo: il modello di “*federalismo solidale*” per il quale ha optato il legislatore di revisione costituzionale del 2001, e che trova i propri capisaldi costituzionali nell’art. 119 Cost. <sup>(29)</sup>, per un verso; le esigenze connesse al rispetto dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, i quali anch’essi trovano oggi un esplicito ancoraggio costituzionale all’art. 117, 1° comma Cost. e il connesso patto di stabilità interno <sup>(30)</sup>, per altro verso; la competenza legislativa esclusiva statale in materia di perequazione delle risorse finanziarie e quella concorrente Stato-Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di cui all’art. 117, 2° comma, lett. e) e 117, 3° comma Cost., per altro verso ancora sono tutti elementi che suffragano il riconoscimento in capo alla Corte dei conti tanto del compito di verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Città metropolitane, Province e Regioni, quanto, in capo alle sezioni regionali di controllo della stessa Corte, del compito di verifica sia del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma, sia della sana gestione finanziaria degli enti locali, sia del funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti stessi.

Ciò nonostante, però, resta ferma la necessità che tali compiti e funzioni si svolgano, da parte della Corte dei conti, sempre rigorosamente nello spirito della *leale collaborazione interistituzionale* rispetto alle Autonomie territoriali, e siano improntati, da parte dello stesso organo magistratuale di controllo, ad uno scrupoloso e continuo *self restraint*, attento a trovare il *punto di delicato equilibrio* fra il riconoscimento dell’autonomia degli enti territoriali sottoposti al controllo da una parte, e la necessità di salvaguardare il rispetto di quelle garanzie giuridiche, oggettive e non giurisdizionali, che l’ordinamento pone a tutela di *tutti i cittadini*, contribuenti e fruitori di pubblici servizi <sup>(31)</sup>, dall’altra.

Né, d’altra parte, appare persuasivo ritenere che la composizione “partecipata” delle sezioni regionali di controllo, attraverso l’integrazione con i membri di designazione regionale, valga, di per sé sola, a giustificare che qualunque attività svolta dall’organo di controllo, integrato dei componenti “di estrazione” regionale e locale, sia di tipo collaborativo.

Detta in altri termini, il *profilo soggettivo* dell’organo che svolge il controllo – rispetto al quale va positivamente sottolineata, come s’è visto, l’integrazione dei membri di designazione regionale e locale, quale riconoscimento del nuovo “ruolo” e del nuovo “posto” delle Autonomie locali nel riformato quadro costituzionale anche rispetto al regime dei controlli esterni – non vale di per sé solo a giustificare come “essenzialmente collaborativo” qualunque *profilo oggettivo* dell’attività dell’organo di controllo medesimo.

È vero che l’integrazione dei membri di designazione del Consiglio regionale e di quello delle Autonomie locali serve ad evitare che le Regioni e gli altri enti locali si possano sentire, in qualche modo, “assoggettati” al controllo di un organo che, nonostante la sua natura magistratuale, e il suo essere terzo, imparziale, e legato da un rapporto di ausiliarità con la Repubblica, potrebbe apparire altrimenti come sostanzialmente “statale” (o “Stato-centrico”). E, tuttavia, un rapporto di stretta collaborazione e di proficua ausiliarità rispetto agli Enti territoriali regio-

nali e locali non può essere solo il frutto della mera espressione, in seno all'organo di controllo, di sensibilità ed esperienze professionali maturate in ambito regionale e locale.

Se si vuole, infatti, che fra le Regioni e le Autonomie locali da una parte, e l'organo "regionale" di controllo, dall'altra si sviluppi, in modo pieno e robusto, quel rapporto di *reciproco affidamento* e di *leale collaborazione*, che è essenziale all'ordinato svolgimento, in materia di controlli esterni, di quello *stesso disegno costituzionale* delineato dalla riforma del Titolo V, è necessario che anche l'*attività* dell'organo di controllo contabile si caratterizzi per un'*effettiva natura collaborativa*, pienamente rispettosa dei ruoli reciproci, nonché dell'autonomia di cui godono gli stessi Enti territoriali per espressa previsione costituzionale.

**3.3** – Sotto questo profilo, la massima cautela è, poi, necessaria laddove l'attività della Corte dei conti possa rivolgersi anche ai (o toccare i) profili del *controllo di gestione* e non solo quelli del controllo sulla gestione.

Va, infatti, tenuto ben presente che il controllo di gestione si qualifica come un controllo di tipo *interno*, e dunque come espressione di un'attività essenzialmente interna all'ente. Un'attività, quest'ultima, la cui organizzazione deve, perciò, ritenersi rimessa alla potestà statutaria di cui lo specifico Ente territoriale, sia esso la Regione, ma anche la Provincia, la Città metropolitana, o il Comune, è titolare.

In questo senso, lo stesso legislatore statale, nell'esercizio della competenza che gli deriva ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lett. p) Cost., non potrebbe, a ben vedere, configurare vincoli ed obblighi relativi al controllo di gestione degli Enti locali che attribuiscono alla Corte dei conti un ruolo eccessivamente penetrante e incisivo sull'autonomia interna dell'Ente stesso.

Seguendo la stessa linea di ragionamento, d'altro canto, il legislatore regionale, nell'esercizio di quell'autonomia di cui l'Ente territoriale gode nell'ambito della definizione delle modalità del controllo interno di gestione delle amministrazioni regionali, potrebbe anche tentare di sperimentare modelli che attribuiscono un ruolo, in tale attività di controllo a un vero e proprio organo *regionale* di *Audit*.

Organo, quest'ultimo, il cui modello istituzionale e la cui composizione potrebbero essere variamente studiati ed elaborati <sup>(32)</sup>, fermo restando che in nessun modo esso andrebbe pensato e costruito come una sorta di "Corte dei conti regionali", in grado di sostituirsi alla Corte dei conti repubblicana e alle sue sezioni regionali di controllo.

Ciò non toglie, però, che codesto organo *regionale* di *Audit* potrebbe svolgere *anche* un'attività di *raccordo e coordinamento* fra le varie strutture, e le varie forme operative, di controllo interno che fossero già eventualmente presenti all'interno della Regione sull'operato delle amministrazioni, nonché, in modo particolare, laddove vi sia un'unica struttura regionale deputata al controllo di gestione, tutta una serie ulteriore di attività di tipo consultivo, di monitoraggio e di studio, attraverso la predisposizione di *relazioni, documenti, "libri bianchi"*, in grado di richiamare l'attenzione e di provocare il dibattito al più alto livello fra i pubblici amministratori, gli esperti, i funzionari, con il coinvolgimento non solo delle

sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (chiamate, per legge, a verificare la funzionalità dei controlli interni e, dunque, anche a rapportarsi con codesto organi di *Audit*, ove fosse istituito), ma anche del Consiglio regionale, e, quindi, in ultima analisi della pubblica opinione, nell'ottica della promozione di un'amministrazione regionale rispondente a *standards* qualitativi *elevati*, nell'interesse esclusivo dei *cittadini*.

**3.4** – Da ultimo, non si può non richiamare l'attenzione anche sul fatto che la Corte dei conti, proprio per la sua specificità, è pur sempre titolare non solo della funzione consultiva e di controllo, ma anche di una funzione giurisdizionale, rilevante e delicata per la pubblica amministrazione, sotto lo specifico profilo della responsabilità per danno erariale.

A maggior ragione, dunque, sul piano stesso dell'opportunità, e non solo della legittimità costituzionale, diviene indispensabile evitare ogni elemento normativo, comportamentale o di prassi che possa dar luogo ad una sorta di "*corto circuito*", o al "timore" di un possibile "*corto circuito*", fra l'attività consultiva svolta dalla Corte dei conti, che deve restare essenzialmente collaborativa e deve «esclusivamente» (così come recita la legge "La Loggia") concludersi con il referto agli organi consiliari degli enti controllati, e quella accusatoria e repressiva del danno erariale svolta dalla procura della Corte dei conti e dalle procure regionali presso le sezioni decentrate della stessa Istituzione contabile.

La Corte dei conti ha una lunghissima tradizione: nata, per ispirazione del Cavour, quasi agli albori stessi dello Stato unitario, è oggi chiamata a *fare anch'essa la sua parte* per accompagnare la Repubblica nella sua nuova trasformazione in senso "federalista".

La stella polare che deve guidare questo cammino non può che essere quella della *leale collaborazione fra la Corte e le Autonomie* per un verso, e quella del *mettere sempre al "centro" il cittadino*, come contribuente e come fruitore di pubblici servizi, per l'altro, tenendo sempre ben fermo che la funzione del controllo è volta alla tutela di interessi obbiettivi, e *costituzionalmente tutelati*, all'imparzialità, alla legalità, e al buon andamento della pubblica amministrazione.

\*\*\*

*Note*

(\*) Professore Associato di Istituzioni di Diritto pubblico nell'Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze Politiche.

Testo della relazione presentata al Convegno di Studi dal titolo: «Le funzioni decentrate della Corte dei Conti: giurisdizione e controllo-referto», svoltosi in Milano il 4 ottobre 2004 e organizzato dalla Corte dei Conti – Sezione regionale per la Lombardia e dalla Regione Lombardia, ed ora in corso di pubblicazione negli Atti del Convegno.

(<sup>1</sup>) Cfr. R. GRANATA, *Riformare la Corte costituzionale?* in *Foro italiano*, V, 2003, p. 257.

(<sup>2</sup>) Salvo, ovviamente, quelle che, al fine di assicurare l'esercizio unitario, sono conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, secondo le rispettive competenze, e sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, ex art. 118 Cost.

(<sup>3</sup>) Le stesse riserve di legge altrove previste in Costituzione in materia di potere giurisdizionale e di ordinamento giudiziario debbono ritenersi ora pacificamente come riserve di legge esclusivamente statale.

Mutato l'art. 117 Cost., quindi, l'art. 108 non individua più, come aveva cercato di dimostrare la dottrina, con l'avallo della Corte costituzionale, anche una *implicita riserva di competenza legislativa* a favore dello Stato, cosa che, anche nel precedente sistema di riparto delle funzioni fra Stato e Regioni consentiva di escludere la possibilità di forme di giustizia "regionale", ma si limita a prevedere una *riserva di legge*, che, ai sensi dell'art. 117, 2° comma, lettera l) della Costituzione, deve essere ora *esplicitamente* coperta *esclusivamente* dal legislatore statale.

La Corte costituzionale aveva affermato esplicitamente il principio in base al quale «appartiene alla competenza esclusiva dello Stato tutto ciò che attiene alla istituzione, organizzazione e al funzionamento di organi giurisdizionali ordinari o speciali», fin dalla sua "infanzia", si v. Corte cost. 18 gennaio 1957, n. 12, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, p. 287 ss. Con riguardo alla giurisdizione speciale contabile, la Corte costituzionale nella sua sentenza del 12 gennaio 1995, n. 29, sottolineava che le Regioni non possono essere considerate «titolari di competenze in materia di organizzazione giudiziaria». Se ciò il Giudice delle leggi affermava nel vigore del vecchio testo costituzionale, che, come è noto, espressamente non qualificava come "statale" la riserva di legge in materia di ordinamento giudiziario, a maggior ragione deve ritenersi valido nel novellato Titolo V che espressamente riserva allo Stato la competenza esclusiva in materia di giurisdizione.

(<sup>4</sup>) Per dovere di completezza, va ricordato che l'art. 116, 3° comma Cost. stabilisce, altresì, che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia possano essere attribuite alle Regioni anche nelle materie di competenza concorrente di cui all'art. 117, 3° comma Cost. e, nelle materie di competenza esclusiva enumerate all'art. 117, comma 2, lettere n) ed s).

(<sup>5</sup>) Cfr. A.M. POGGI, *Revisione della «forma di Stato» e funzione giurisdizionale: una diversa ripartizione di competenze fra Stato e Regioni?*, in *le Regioni*, 1996, p. 51 ss.

(<sup>6</sup>) Istituita con delibera del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa del 19 dicembre 2003, e composta dal Presidente del Consiglio di Stato Alberto de Roberto (con funzioni di presidente della commissione stessa), dal Professor Augusto Barbera, dal Consigliere di Stato Filippo Patroni Griffi e dal Consigliere di Stato Linda Sandulli.

(<sup>7</sup>) Cfr. *Documento predisposto dalla Commissione speciale per l'esame dei problemi relativi alla giustizia amministrativa*, presentato nella seduta antimeridiana dell'8 aprile 2004 del Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa e pubblicato sul sito *web* della *Giustizia Amministrativa* ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(<sup>8</sup>) Cfr. *Documento conclusivo sui problemi della giustizia amministrativa*, definitivamente approvato dal Consiglio di Presidenza della Giustizia amministrativa nella seduta pomeridiana del 30 aprile 2004 e pubblicato sul sito *web* della *Giustizia Amministrativa* ([www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it)).

(<sup>9</sup>) Idem.

(<sup>10</sup>) Idem.

(<sup>11</sup>) Idem.

(<sup>12</sup>) A riprova di questa sensibilità e consapevolezza del giudice amministrativo, e della capacità da quest'ultimo dimostrata di saper cogliere la novità del quadro costituzionale riformato e i riflessi che la innovata articolazione in senso policentrico dell'ordinamento è in grado di riverberare sugli equilibri interni al sistema fra i vari Enti costitutivi della Repubblica, si v. sia gli Atti del Convegno di Palermo del 30-31 ottobre 2000 (svoltosi prim'ancora che la riforma del Titolo V vedesse la luce, sulla base delle trasformazioni già avvenute a livello ordinamentale con le "leggi Bassanini" e in previsione della modifica della Carta costituzionale stessa), promosso dalla magistratura amministrativa siciliana, poi pubblicati in *La giustizia amministrativa tra nuovo modello regionale e modello federale, Quaderni del Consiglio di Stato*, Torino, Giappichelli, 2002; sia la successiva raccolta di studi promossa dall'Associazione Nazionale Magistrati Amministrativi

(ANMA), oramai entrata in vigore la l. cost. n. 3 del 2001, in *La Funzione Amministrativa e il suo Giudice alla luce delle recenti modifiche della Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2003.

(<sup>13</sup>) Non solo, così facendo, il legislatore ha anche introdotto, nel giudizio contabile, il doppio grado di giurisdizione: a livello centrale, infatti, l'attività giurisdizionale della Corte viene esercitata dalle prime tre sezioni e dalle sezioni riunite giurisdizionali. Ai sensi della legge n. 639 del 1996, le sezioni centrali svolgono funzioni d'appello e giudicano con la presenza di cinque magistrati, mentre le sezioni riunite giurisdizionali, presiedute dal Presidente della Corte dei conti e giudicanti con la presenza di sette magistrati appartenenti a tutte le sezioni, hanno competenza a pronunciarsi sui conflitti di competenza che insorgono fra le sezioni giurisdizionali della Corte comprese quelle regionali, e su questioni di massima ad esse deferite dalle sezioni regionali e centrali, d'ufficio o su richiesta del procuratore generale presso la Corte dei conti.

(<sup>14</sup>) Cfr. F. STADERINI, *La giurisdizione contabile oggi*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1997, 5, p. 345 ss.; P. NICOLÒ, *La nuova struttura della corte dei conti dopo la istituzione delle sezioni regionali*, in *Nuova rassegna*, 1995, pp. 45-49; A.R. DE DOMINICIS, *Decentramento giurisdizionale e difesa dell'autonomia istituzionale della Corte dei conti*, in *Informazione e Previdenza*, 1996, p. 599 ss.; S. SFRECOLA, *Prime riflessioni sul decentramento della giurisdizione contabile*, in *Nuovo Diritto*, 1994, p. 117 ss.; E. FERRARI, *Le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti dalla legittimità amministrativa alla giustizia contabile*, in *Rivista di Diritto processuale*, 1995, p. 377 ss.; S. IMPERIALI, *Brevi note sul rinnovamento della Corte dei conti e sul decentramento della sua giurisdizione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, 1996, I, p. 336 ss.; G. CORREALE, *Il decentramento della giurisdizione contabile*, in *Giurisprudenza Italiana*, 1993, IV, p. 360 ss.

(<sup>15</sup>) Sia consentito, per la definizione convenzionale e il concetto di "modello monista" di "ripartizione-allocazione" del potere giudiziario, fare rinvio a F.G. PIZZETTI, *Il giudice nell'ordinamento complesso*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 81 e ss.

(<sup>16</sup>) Italia e Spagna, per esempio, che rappresentano, in Europa, Stati regionali o delle Autonomie che si collocano a cavallo fra uno Stato accentrato ed uno Stato federale e che registrano al loro interno spinte verso una trasformazione in senso più squisitamente federale, sono entrambi sotto il profilo delle forme di articolazione del potere giudiziario dei modelli monisti con un sistema di Corti (quasi) esclusivamente "statale".

Lo stesso dicasi per il Belgio che, pur essendo oramai una federazione (e tale si qualifica espressamente anche nella sua Costituzione), può esser fatto rientrare all'interno di un modello "monista", pur se le comunità provinciali hanno un ruolo piuttosto significativo. Da questo punto di vista, la circostanza di fatto che l'ordinamento belga non abbia ancora (integralmente) ripartito il potere giudiziario fra la Federazione, le Regioni, le Comunità e (o) le Province, ed, anzi, abbia ribadito il principio dell'unitarietà della giurisdizione a livello statale, può essere vista come l'espressione dell'esigenza, particolarmente avvertita, di mantenere all'interno dello Stato federale ampi elementi di coesione, nonché della correlata preoccupazione che il venir meno di tali elementi possa innescare ulteriori processi disgregativi. Analogo discorso vale anche, pur con tutte le differenze e le distinzioni del caso, soprattutto per quanto riguarda la giustizia amministrativa, (sulle quali non è possibile in questa sede soffermarsi), per l'Austria.

(<sup>17</sup>)Cfr. *Documento conclusivo sui problemi della giustizia amministrativa*, cit.

(<sup>18</sup>) Idem.

(<sup>19</sup>) Sottolinea tale novità G. GINESTRA, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia)*, in *Diritto&Diritti* (www.diritto.it), §2.

(<sup>20</sup>) Sulle disposizioni della legge La Loggia richiamate, si v. i commenti di M. GOLA, *Commento all'articolo 7, in L'attuazione del nuovo Titolo V, Parte Seconda, della Costituzione. Commento alla legge 'La Loggia'*, a cura di P. Cavaleri e E. Lamarque, Torino, Giappichelli, 2004, p. 177 ss. e, per un'analisi che si estende alla sistematica dei controlli sugli Enti locali, P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi, in La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova, Cedam, 2003, pp. 277 ss.

(<sup>21</sup>) Da questo punto di vista, il Presidente della Corte dei conti ha pubblicamente sottolineato l'insufficienza di modelli sperimentati in altri Stati europei, come la Germania, nella quale i *Länder* si sono dotati di proprie Corti dei conti territoriali, dal momento che ciò ha comportato «difficoltà operative notevoli per la mancanza di coordinamento, che genera omissioni o duplicazioni di controlli, e per l'impossibilità di una comparazione al più ampio livello nazionale, che sola è in grado di fornire parametri e indicatori di efficienze significativi»: cfr. F. STADERINI, *Appunti sul ruolo della Corte dei Conti dopo la riforma del Titolo V*, Intervento introduttivo alla Seconda Sessione del Convegno tenutosi in Roma il 31 gennaio 2002, i cui atti sono stati pubblicati in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma, Luiss edizioni, 2002, p. 138. Lo stesso Presidente notava, altresì, come le "Corti regionali dei conti", «in quanto emanazione degli stessi enti territoriali non possono godere dell'indipendenza e, quindi, della credibilità di una magistratura finanziaria nazionale».

(<sup>22</sup>) Ovvero, nel caso in cui questi ultimi non siano stati istituiti, al Presidente del Consiglio regionale su indicazione delle Associazioni rappresentative a livello regionale di Comuni e Province.

(<sup>23</sup>) Si sottolinea, peraltro, che tale integrazione è solo *facoltativa* – «possono essere integrate» recita la legge – e non *obbligatoria*...

(<sup>24</sup>) Di cui, giova qui sottolinearlo, viene per tal modo anche data copertura legislativa, essendo finora stato previsto nell'ambito dell'esercizio di quel potere di *auto-organizzazione* che le leggi di riforma dell'Istituzione contabile del 1994 riconoscono in capo alla Corte dei conti.

(<sup>25</sup>) Cfr. Corte cost., sent. 12 gennaio 1995, n. 29, §9.2 del *considerato in diritto*.

(<sup>26</sup>) Per una ricostruzione completa della tematica si v. F. CARINGELLA, *Corso di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 1616 e ss. Si v. anche A. ZUCCHETTI, *Spunti di riflessione sul sistema dei controlli*, in *Problemi del federalismo*, Incontro di Studio n. 5, Dipartimento Giuridico-Politico dell'Università dei Milano, Milano, Giuffrè, 2001, p. 438 ss.; G.C. DE MARTIN, *Corte dei Conti e sistema delle autonomie (territoriali) dopo la riforma del Titolo V*, Intervento alla Tavola rotonda su *Coordinamento della finanza pubblica e sistema delle autonomie: attualità del ruolo della Corte dei Conti*, tenutosi in Roma, il 14 dicembre 2002; E. GIANFRANCESCO, *L'abolizione dei controlli sugli atti amministrativi e la scomparsa della figura del commissario del Governo*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2003, p. 229 ss.; G. SCIULLO, *Il nuovo modello dei controlli*, in *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, a cura di C. Bottari, Rimini, Maggioli, 2003, p. 205 ss.

(<sup>27</sup>) Cfr. ancora G. GINESTRA, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (legge La Loggia)*, in *Diritto&Diritti* (www.diritto.it), §2.

(<sup>28</sup>) Idem.

(<sup>29</sup>) Cfr. F. STADERINI, *Il controllo sulle Regioni e gli Enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Quaderni costituzionali*, pp. 843 ss..

(<sup>30</sup>) Sul quale si fa rinvio alla *Relazione* del Prof. A. BARDUSCO, *La finanza regionale e locale e il patto di stabilità interno*.

(<sup>31</sup>) Sempre valide sono, dunque, le lucide osservazioni di C. CHIAPPINELLI, *La funzione collaborativa con le amministrazioni non risponde alla nuova impostazione di controllo*, in *Guida al Diritto*, 1998, 42, pp. 60-62, secondo il quale porre la funzione collaborativa nei confronti della pubblica amministrazione rischia non deve comunque far dimenticare le premesse fondamentali di un impianto sistematico che dalle origini dello Stato unitario conferisce non solo all'organo, ma alla funzione, un carattere di neutralità e di terzietà che ha giustificato nel tempo la sottrazione dei relativi atti al sindacato giurisdizionale e lo distingue, nettamente, anche oggi, dalle altre verifiche, quali quelle dei controlli interni.

(<sup>32</sup>) Va da sé che la sede più "consona" per l'introduzione di tali organi dovrebbe essere quella dello Statuto, nella parte in cui quest'ultimo, *ex art. 123, 1° comma Cost.*, è chiamato a dettare i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento dell'Ente regionale; e, tuttavia, essi potrebbero essere anche previsti in una legge regionale generale di organizzazione.