

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **29/1995** (ECLI:IT:COST:1995:29)

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **CASAVOLA** - Redattore: - Relatore: **BALDASSARRE**

Udienza Pubblica del **11/10/1994**; Decisione del **12/01/1995**

Deposito del **27/01/1995**; Pubblicazione in G. U. **01/02/1995**

Norme impugnate:

Massime: **21561 21562 21563 21564 21565 21566 21567 21568 21582 21583
21584 21585 21586 21587 21588 21589 21590 21591 21592 21593 21594 21595
21596 21597 21598 21599 21600 21601 21602 21603**

Atti decisi:

N. 29

SENTENZA 12-27 GENNAIO 1995

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: prof. Francesco Paolo CASAVOLA; Giudici: prof. Gabriele PESCATORE, avv. Ugo SPAGNOLI, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI, dott. Renato GRANATA, prof. Francesco GUIZZI, prof. Cesare MIRABELLI, prof. Fernando SANTOSUOSSO, avv. Massimo VARI, dott. Cesare RUPERTO;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, 7 e 9, nonché dell'atto come tale del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), della legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), nel suo complesso e nella parte in cui converte gli artt. 1 e 2 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e degli artt. 3 e 6 della legge 14

gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), promosso con ricorso delle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna, notificati il 14 dicembre 1993, l'11 e il 14 febbraio 1994, depositati in cancelleria il 23 dicembre 1993, il 15, 17 e 21 febbraio 1994 ed iscritti al n. 78 del registro ricorsi 1993 ed ai nn. 14, 16, 17, 20 e 21 del registro ricorsi 1994;

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica dell'11 ottobre 1994 il Giudice relatore Antonio Baldassarre;

Uditi gli Avvocati Gustavo Romanelli per la Regione Valle d'Aosta, Renato Fusco e Sergio Panunzio per la Regione Friuli-Venezia Giulia, Mario Bertolissi per la Regione Veneto, Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e Luigi Manzi per le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna e l'Avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri;

Ritenuto in fatto

1. - Con tre distinti ricorsi la Regione Valle d'Aosta impugna il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), la relativa legge di conversione 14 gennaio 1994, n. 19, e la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), deducendone, sotto vari profili, l'illegittimità costituzionale.

In ciascuno di tali ricorsi, la Regione ricorrente da conto delle vicende che hanno condotto all'approvazione dei testi normativi impugnati, ricordando, in particolare, che il decreto-legge n. 453 del 1993 segue i decreti-legge nn. 54, 143, 232 e 359 del 1993, tutti non convertiti, dei quali ripropone in massima parte i contenuti. Ad avviso della ricorrente, tali atti appaiono viziati da illegittimità già denunciate a questa Corte con altrettanti ricorsi depositati in seguito all'adozione di ciascuno dei predetti decreti. La stessa Regione ricorda, inoltre, che la legge 14 gennaio 1994, n. 19, ha convertito solo in parte il decreto-legge n. 453 del 1993, segnatamente le disposizioni relative alle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, mentre la disciplina dei controlli amministrativi, stralciata in sede di conversione, ha formato oggetto di un disegno di legge approvato nelle forme ordinarie con la legge 14 gennaio 1994, n. 20.

1.1. - Il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, è impugnato dalla Valle d'Aosta (ric. n. 78 del 1993) nel suo complesso e nei suoi artt. 1, 2, 7 e 9, per contrasto con gli artt. 77, 100, 103, 108, 116 e 125 della Costituzione, nonché degli artt. 2, 3, 4, 29, 38, 43 e 46, primo comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta).

Con riguardo all'intero testo normativo del decreto-legge n. 453 del 1993, la Regione ricorrente contesta, in primo luogo, la violazione dell'art. 77 della Costituzione, adducendo l'inesistenza dei presupposti di necessità e urgenza che soltanto giustificano, secondo il disposto della Carta costituzionale, il ricorso alla decretazione d'urgenza. Il difetto di tali presupposti si dedurrebbe palesemente, ad avviso della Valle d'Aosta, non soltanto dalla natura delle misure - oltretutto non immediatamente applicabili - disposte con il decreto-legge impugnato, ma anche dalle ripetute reiterazioni delle medesime disposizioni nella forma del decreto-legge, secondo una prassi contraria a Costituzione, vietata anche dall'art. 15, secondo comma, lettera c), della legge 23 agosto 1988, n. 400.

A giudizio della Regione, il decreto-legge n. 453 del 1993 violerebbe, inoltre, le riserve di legge imposte dagli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, recando disposizioni relative a materie - quali l'oggetto e le forme del controllo

della Corte dei conti, l'ambito della sua giurisdizione e le sue garanzie di indipendenza - costituzionalmente riservate alla legge formale, alla quale non può essere equiparato, sotto il profilo indicato, il decreto-legge.

Nel considerare, più specificamente, i contenuti normativi del decreto-legge impugnato, la Regione ricorrente osserva che la riforma organica della struttura e del ruolo della Corte dei conti, ivi prevista, violerebbe numerose disposizioni costituzionali: a) l'art. 100, secondo comma, della Costituzione, il quale, limitandosi a prevedere la possibilità di introdurre con legge una partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, escluderebbe un controllo di gestione sulle regioni e sugli enti locali, non potendo essere assimilati questi agli enti indicati dall'art. 100; b) l'art. 125, primo comma, della Costituzione, dal quale si dedurrebbe un principio di "tassatività" dei controlli ivi previsti per le regioni a statuto ordinario, principio che risulterebbe violato dal decreto-legge impugnato là dove estende il controllo preventivo di legittimità anche agli atti delle regioni e degli enti locali; c) l'art. 125, secondo comma, considerato in combinato disposto con l'art. 103 della Costituzione, dal cui insieme si dedurrebbe che un sistema di giustizia amministrativa su base regionale può essere esclusivamente stabilito per la giurisdizione del Consiglio di Stato, e non già per quella della Corte dei conti, come invece dispone il decreto-legge impugnato; d) l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, il quale assicura l'indipendenza anche alle giurisdizioni speciali, nonché agli "estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia", indipendenza che sarebbe negata dal disposto dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti possa avvalersi, per adempimenti istruttori, di personale delle pubbliche amministrazioni.

Una censura particolare è poi rivolta dalla Regione ricorrente all'art. 1, secondo comma, del decreto impugnato, che, per quanto riguarda i procedimenti avanti le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, si sarebbe limitato a prevedere il rispetto della normativa in materia di tutela delle minoranze linguistiche soltanto relativamente al territorio della Regione Trentino-Alto Adige, in dispregio dell'art. 38 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta, che, in attuazione dei principi dell'art. 6 della Costituzione, sancisce, nell'ambito del territorio della Regione, l'equiparazione della lingua francese a quella italiana.

Tuttavia, la parte più cospicua delle censure dedotte dalla Regione ricorrente concerne le disposizioni relative ai distinti poteri di controllo della Corte dei conti, che, ove fossero considerate come applicabili alla Regione ricorrente, contrasterebbero con i principi di autonomia regionale espressi dallo Statuto speciale della Regione Valle d'Aosta.

In primo luogo, la ricorrente sottolinea come l'assoggettamento degli atti dell'amministrazione regionale e degli enti locali al controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti determinerebbe una sovrapposizione della nuova disciplina rispetto al regime dei controlli previsto dallo Statuto, regime che costituirebbe un sistema chiuso e inderogabile da parte della legge ordinaria, tassativamente determinato e attribuito ad organi specificamente individuati dallo stesso Statuto. In particolare, per quanto attiene all'individuazione degli atti soggetti al controllo di legittimità, la Valle d'Aosta lamenta che l'art. 7, primo comma, lettera c), includendo in tal novero tutti gli atti normativi a rilevanza esterna, gli atti di indirizzo e gli atti di programmazione comportanti spese, enumera in realtà quei provvedimenti che esprimono più schiettamente l'autonomia regionale; mentre il medesimo art. 7, primo comma, lettere d), f) e g), estendendo il controllo di legittimità ai provvedimenti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare eccedenti la normale amministrazione, all'autorizzazione concernente la sottoscrizione dei contratti collettivi e ai provvedimenti relativi ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni, incide su materie di competenza esclusiva della Regione Valle d'Aosta. A quest'ultimo proposito, la ricorrente prospetta la violazione dell'art. 2, lettere a) e f), dello Statuto di autonomia speciale (che attribuisce alla competenza primaria normativa regionale l'ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione e lo stato giuridico ed economico del personale, nonché le strade e i

lavori pubblici di interesse regionale), dell'art. 3, lettera f), dello stesso Statuto (che attribuisce alla competenza normativa concorrente della Regione le finanze regionali e comunali), nonché dell'art. 4 del medesimo Statuto (relativo alle corrispondenti potestà amministrative regionali). Infine, la ricorrente ritiene altrettanto lesiva delle competenze regionali la previsione dell'art. 7, primo comma, lettera l), che rimette all'iniziativa del Presidente del Consiglio l'ampliamento dell'ambito dei controlli in questione. Anzi, precisa la Regione, tale disposizione, insieme a quella dell'art. 7, quarto comma (che consente alle sezioni riunite della Corte dei conti di individuare categorie di atti, che, per il loro rilievo finanziario, debbano essere sottoposti al controllo di legittimità), nel rimettere la determinazione dell'oggetto del controllo alla discrezionalità dell'esecutivo o del medesimo organo di controllo, risulterebbe lesiva anche della riserva di legge stabilita dall'art. 100 della Costituzione.

Sempre sul piano dei poteri di controllo, la Regione Valle d'Aosta contesta che titolare del controllo preventivo di legittimità sia un organo, come la Corte dei conti, non contemplato dal proprio Statuto. Quest'ultimo, infatti, negli artt. 45 e 46 e nelle relative disposizioni di attuazione, poste negli artt. 60 e ss. della legge 16 maggio 1978 n. 196, attribuisce tassativamente la predetta attività di controllo alla "Commissione di coordinamento" ivi prevista.

Oggetto di censura da parte della Valle d'Aosta sono anche le modalità di esecuzione del controllo preventivo di legittimità. In particolare, la ricorrente reputa lesivo della propria autonomia tanto l'art. 7, secondo comma, che fa dipendere l'esecutività dei provvedimenti sottoposti al controllo preventivo dalla mancata declaratoria di non conformità nel termine di trenta giorni, conferendo altresì alla Corte dei conti il potere di sospendere l'esecutività dei provvedimenti con la richiesta di ulteriori adempimenti; quanto l'art. 7, terzo comma, che richiede la pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale degli atti sottoposti a controllo.

Considerazioni in gran parte simili a quelle appena esposte vengono svolte dalla Regione ricorrente anche per quanto concerne il controllo successivo di gestione, di cui all'art. 7, quinto comma, sia sotto il profilo della lesione dell'autonomia regionale da parte di una forma di controllo attinente alla valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa, sia sotto il profilo dell'ultroneità di tale controllo rispetto al sistema previsto dallo Statuto. A quest'ultimo riguardo, la ricorrente invoca l'art. 29 dello Statuto, che prevede il controllo del Consiglio regionale sull'attività della Giunta regionale per quanto concerne il bilancio e il rendiconto consuntivo, controllo rispetto al quale quello successivo di gestione previsto dal decreto-legge impugnato apparirebbe una irragionevole duplicazione.

Una ulteriore lesione all'autonomia regionale viene riferita dalla Valle d'Aosta all'art. 7, quinto comma, nella parte in cui riserva alla Corte dei conti, titolare del controllo, la determinazione dei criteri di riferimento del controllo in oggetto.

Per quanto concerne il controllo di gestione sugli enti locali, la Valle d'Aosta, qualora si intenda che tale disciplina sia applicabile nel proprio territorio, prospetta la violazione dell'art. 43 dello Statuto, che attribuisce la materia alla competenza legislativa esclusiva della Regione, ricordando altresì che, nell'esercizio di tale potestà, la stessa Regione ha legiferato, da ultimo, con una legge riapprovata il 16 febbraio 1993 (recte, legge regionale 23 agosto 1993, n. 73).

La medesima denuncia di illegittimità riguarda l'art. 7, nono comma, secondo periodo, il quale, nel prevedere il potere della Corte dei conti di richiedere il riesame degli atti ritenuti illegittimi, pare ricomprendere fra questi ultimi gli atti delle amministrazioni assoggettate, ai sensi dell'art. 43, primo comma, dello Statuto, al solo controllo della Regione ricorrente.

Da ultimo, viene sottoposto a censura da parte della Regione ricorrente l'art. 9, il quale contiene l'autoqualificazione del decreto-legge impugnato come portatore di principi aventi valore di norme fondamentali di riforma economico-sociale. A sostegno di tale censura, la

ricorrente adduce l'argomento, utilizzato anche dalla giurisprudenza costituzionale, secondo il quale una normativa di dettaglio, che non consente alle Regioni uno spazio normativo sufficiente per l'adattamento della legislazione statale alla specifica realtà locale, non può recare i tratti distintivi delle norme fondamentali di riforma economico-sociale.

1.2. - La Regione Valle d'Aosta impugna anche la legge 14 gennaio 1994, n. 19, che ha convertito, con modificazioni, il decreto-legge n. 453 del 1993 (ric. n. 16 del 1994), lamentando che la legge nel suo complesso e nella parte in cui converte gli artt. 1 e 2 appare violare gli artt. 77, 100, 103, 108, 116 e 125 della Costituzione, nonché i principi dello Statuto della Regione della Valle d'Aosta e, in particolare, il suo art. 38. Infatti, la ricorrente ritiene che, poiché le modifiche apportate in sede di conversione non sarebbero emendative dei motivi di illegittimità rilevati in occasione del ricorso nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993, conservino pieno valore le medesime censure sollevate in quella sede in ordine alle disposizioni successivamente convertite.

In particolare, la Regione ripropone la denuncia di violazione dell'art. 77 della Costituzione, per difetto dei requisiti di necessità ed urgenza ivi richiesti, aggiungendo alle ragioni già esposte nel precedente ricorso la considerazione che la parziale conversione del decreto-legge sarebbe sintomo ulteriore di tale vizio, un vizio che, ad avviso della ricorrente, si comunicherebbe anche alla legge di conversione. Inoltre, sempre secondo la ricorrente, sarebbe imputabile anche alla legge n. 19 del 1994 la illegittimità costituzionale, già denunciata con riferimento al decreto-legge n. 453 del 1993, convertito dalla legge impugnata, concernente la violazione delle riserve di legge disposte dagli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, avendo disciplinato il decreto-legge convertito dall'atto impugnato materie riservate dalla Costituzione alla legge formale.

La Valle d'Aosta riformula, poi, gli stessi dubbi di costituzionalità già prospettati nel precedente ricorso per violazione degli artt. 125 e 108 della Costituzione. La lesione dell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, deriverebbe dall'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti su base regionale, la quale è stata confermata dall'art. 1, primo comma, della legge n. 19 del 1994, sebbene con l'aggiunta dell'inciso, non rilevante ai fini della presente questione, concernente la salvaguardia delle sezioni regionali già operanti. La violazione dell'art. 108 della Costituzione sarebbe, invece, imputabile all'art. 2, quarto comma, che consente alla Corte dei conti di avvalersi, per adempimenti istruttori, di personale delle pubbliche amministrazioni. Infine, la ricorrente ribadisce che l'omessa considerazione del territorio della Regione ricorrente da parte dell'art. 1, secondo comma, allorché impone la salvaguardia della tutela dei diritti delle minoranze linguistiche, comporterebbe la lesione dell'art. 38 dello Statuto della Valle d'Aosta, anche in riferimento all'art. 6 della Costituzione.

1.3. - Con un terzo ricorso (ric. n. 17 del 1994) la Valle d'Aosta impugna anche la legge 14 gennaio 1994, n. 20, nei suoi artt. 3 e 6, per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, nonché dei principi dello Statuto della Regione della Valle d'Aosta, contenuti negli artt. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 29, 43 e 46. Anche questa volta la Regione ricorrente ripete tutte le censure rivolte, in occasione del ricorso nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993, nei riguardi delle disposizioni sostanzialmente riprodotte dalla legge n. 20 del 1994. In particolare, dopo aver riproposto il dubbio che le disposizioni contenute nell'art. 3, primo comma, lettera l), e terzo comma, essendo estremamente generiche, siano contrastanti con il principio della riserva di legge contenuto nell'art. 100 della Costituzione, la ricorrente, in ordine al controllo preventivo di legittimità, ribadisce che tutto l'impianto di tale potere di controllo della Corte dei conti delineato dalla legge impugnata, ove debba intendersi esteso agli atti della Regione e degli enti locali in essa operanti, risulterebbe lesivo dell'autonomia della ricorrente, poiché si sovrapporrebbe al sistema dei controlli tassativamente previsto dallo Statuto della Valle d'Aosta. A parte il difetto di ragionevolezza ravvisato nell'art. 3, primo comma, lettera f), in quanto, a differenza della successiva lettera g), non contempla alcun limite di valore per gli atti di quella categoria soggetti al controllo, la ricorrente riformula tutte

le altre censure già prospettate contro le norme disciplinanti il controllo preventivo di legittimità in occasione del ricorso contro il decreto-legge n. 453 del 1993, precedentemente illustrato (v. punto n. 1.1.).

Parimenti ripetitive del medesimo ricorso sono anche le censure proposte nei confronti delle disposizioni contenute nell'art. 3, commi quarto e quinto, relative al controllo successivo di gestione, le quali sono ritenute gravemente lesive dell'autonomia regionale, tanto più in considerazione della previsione dell'art. 3, quarto comma, che rimette alla stessa Corte dei conti la determinazione dei programmi e dei criteri di riferimento del controllo. Anche nel ricorso in esame la Regione ribadisce che la disciplina relativa ai controlli sugli enti locali è attribuita dall'art. 43 dello Statuto alla competenza legislativa esclusiva della Regione e che la autoqualificazione come norme fondamentali delle riforme economico-sociali, conferita dall'art. 6 ai principi della legge impugnata, non risponde al carattere sostanziale delle norme contestate.

2. - Il Presidente del Consiglio, per il tramite dell'Avvocatura dello Stato, si è costituito in tutti e tre i giudizi, per chiedere che questa Corte dichiari l'inammissibilità o l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate con i relativi ricorsi. Per quel che concerne la contestata insussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dedotta dalla Valle d'Aosta nei confronti del decreto-legge n. 453 del 1993 e della legge di conversione n. 19 del 1994, la difesa erariale osserva che tale motivo è inammissibile, trattandosi di presupposti la cui ricorrenza è riservata alla valutazione compiuta dal Parlamento al momento della conversione in legge del decreto stesso. Anche il profilo relativo alla violazione della riserva di legge è ritenuto, innanzitutto, inammissibile dall'Avvocatura dello Stato, non coinvolgendo alcuna lesione delle competenze regionali. In ogni caso, lo stesso profilo sarebbe anche infondato, in considerazione della completa equiparazione del decreto-legge alla legge ordinaria anche ai fini dell'osservanza delle riserve di legge.

Inammissibile, per l'assoluta inidoneità delle norme impuginate a ledere l'autonomia regionale, sarebbe anche il profilo di costituzionalità relativo all'art. 125, secondo comma, della Costituzione, poiché concerne disposizioni contenenti una disciplina generale, estesa a tutto il territorio nazionale, sul decentramento della Corte dei conti (decentramento che, come tiene a sottolineare la Presidenza del Consiglio, è già operante in alcune regioni). Analogo esito, secondo l'Avvocatura dello Stato, dovrebbe riguardare l'impugnativa relativa all'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito dalla legge n. 19 del 1994, poiché tale articolo recherebbe soltanto una disposizione organizzativa che, come tale, non interesserebbe in alcun modo l'uso alternativo della lingua francese nella Valle d'Aosta. Con riguardo alle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni sul controllo preventivo di legittimità, l'Avvocatura osserva che si tratterebbe di un "agglomerato" di questioni poco chiare, e pertanto inammissibili o comunque infondate. In particolare, a proposito della pretesa violazione dell'art. 100 della Costituzione, la difesa erariale contesta che si tratti di una riserva "assoluta", osservando che la disposizione disciplinerebbe con sufficiente determinatezza i "casi" e le "forme" dell'intervento della Corte dei conti. In ordine ai problemi di coordinamento delle disposizioni impuginate con l'art. 46 dello Statuto della Valle d'Aosta (che attribuisce tutti i controlli sugli atti della Regione ad una "Commissione di coordinamento"), l'Avvocatura, pur riservandosi di produrre successive memorie, ritiene comunque infondata l'impugnazione della disposizione che condiziona l'esecutività dell'atto soggetto a controllo al visto della Corte dei conti, trattandosi di disposizione che ricalca norme, come l'art. 60 della legge n. 196 del 1978, già da tempo operanti nel nostro ordinamento. Infine, dopo aver prospettato l'infondatezza della censura che considera il controllo sulla gestione come una duplicazione del controllo di opportunità operato dal Consiglio regionale sulla Giunta e dopo aver negato l'autonomia concettuale della contestazione concernente l'art. 6, ritenuta conseguentemente inammissibile, l'Avvocatura fa rinvio ad una memoria successiva per la motivazione della infondatezza dei dubbi di legittimità costituzionale sollevati circa la disciplina dei controlli sugli enti locali.

3. - Con un distinto ricorso la Regione Friuli-Venezia Giulia solleva questione di legittimità costituzionale degli artt. 3, commi quarto ed ottavo, e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in riferimento agli artt. 58 e 4, n. 1, dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1).

Muovendo dal presupposto che, ai sensi dell'art. 58 dello Statuto, gli atti amministrativi della Regione Friuli-Venezia Giulia sono sottoposti esclusivamente al controllo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti, la ricorrente ritiene illegittima la previsione, contenuta nell'art. 3, commi quarto e ottavo, della legge n. 20 del 1994, che concerne una forma di controllo diversa ed ulteriore rispetto a quella disciplinata dallo Statuto, quale è indubbiamente il controllo di gestione sulla attività amministrativa regionale. Le medesime disposizioni sarebbero, altresì, costituzionalmente illegittime, perché imporrebbero alla Regione di istituire un organo di controllo interno, in violazione dell'art. 4, n. 1, dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione una competenza primaria in materia di ordinamento degli uffici. La Regione Friuli-Venezia Giulia censura, infine, l'art. 6 della legge n. 20 del 1994, che qualifica i principi desumibili dalla medesima legge come norme fondamentali di riforma economico-sociale. L'illegittimità di tale previsione deriverebbe dal fatto che il limite delle norme fondamentali di riforma economico-sociale è destinato ad operare nei confronti delle competenze legislative delle regioni e non può, invece, incidere sulle norme statutarie e, in particolare, sull'art. 58, che definisce esaustivamente i controlli cui è soggetta l'amministrazione regionale.

4. - Il Presidente del Consiglio dei Ministri si è costituito in giudizio per chiedere che le questioni prospettate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia siano dichiarate in parte inammissibili e comunque infondate.

L'Avvocatura sostiene che l'art. 58 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia intende, da un lato, escludere ogni controllo di merito sugli atti amministrativi regionali e, dall'altro, porre un rinvio "dinamico" alle leggi statali che disciplinano le funzioni della Corte dei conti, di modo che ogni riforma legislativa introdotta in tale ambito deve ritenersi operante anche nella Regione Friuli-Venezia Giulia. Pertanto, in virtù di tale rinvio "dinamico", il controllo di gestione introdotto dalla legge n. 20 del 1994 sarebbe legittimamente applicabile anche alla Regione Friuli-Venezia Giulia. In riferimento alla questione concernente il vincolo a istituire organi interni aventi compiti di controllo di gestione, l'Avvocatura afferma che la competenza esclusiva in materia di ordinamento degli uffici deve essere esercitata dalla Regione "in armonia con" e "nel rispetto" di alcuni principi posti dalle leggi statali e che, di conseguenza, la previsione di organi di controllo interno, da parte della legge n. 20 del 1994, non risulta invasiva delle competenze regionali. Sarebbe, infine, inammissibile, secondo l'Avvocatura, la questione relativa all'art. 6, posto che quest'ultimo articolo non demanda, certo, al legislatore regionale il compito di produrre norme sull'organizzazione e sulle modalità del controllo ad opera della Corte dei conti.

5. - Anche la Regione Veneto, con distinto ricorso, impugna gli artt. 3, quarto, quinto, sesto, ottavo e nono comma, e 6 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 119, 125, primo comma, e 128 della Costituzione.

Dopo avere ampiamente illustrato le più recenti riforme in materia di controlli amministrativi, nell'ambito delle quali si inserisce anche la legge impugnata, la Regione Veneto osserva che il regime dei controlli sull'attività amministrativa delle regioni ordinarie e quello dei controlli sulle amministrazioni statali è nettamente differenziato, essendo il primo disciplinato dall'art. 125 e il secondo dall'art. 100 della Costituzione. In forza di questa differenziazione, il controllo di gestione previsto dalla legge n. 20 del 1994, del tutto legittimo se rivolto alle amministrazioni statali, apparirebbe, invece, incompatibile con la disciplina dei controlli sugli atti regionali, prevista dalla Costituzione. Più precisamente, la Regione Veneto afferma che l'istituzione e la disciplina del controllo di gestione interno alle amministrazioni

regionali, provinciali e comunali dovrebbero essere rimesse al potere di autoorganizzazione dell'ente di riferimento o, altrimenti, dovrebbero essere disciplinate nei loro tratti fondamentali dal legislatore con normativa primaria ad hoc. Al contrario, la scelta operata con l'art. 3, quarto comma, che presuppone l'esistenza di organi di controllo interno sul cui operato è chiamata a vigilare la Corte dei conti senza precisi parametri di riferimento, appare in contrasto con gli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione. Quanto al controllo esterno sull'amministrazione regionale (art. 3, comma quarto), la Regione Veneto afferma, anzitutto, che l'istituzione di tale tipo di controllo appare illegittima, perché confliggente con la "tassatività" dei controlli sugli atti regionali, previsti dall'art. 125, primo comma, della Costituzione. La violazione dell'art. 125 della Costituzione ridonderebbe, poi, in una lesione degli artt. 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dal momento che il controllo della Corte dei conti interferirebbe con la potestà legislativa regionale in materia di organizzazione, oltre che con le funzioni regionali di amministrazione e di gestione finanziaria. Il medesimo art. 3, comma quarto, lederebbe anche l'autonomia politica della Regione, violando così gli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, là dove affida alla Corte dei conti il compito di predisporre annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo cui dovranno sottostare le amministrazioni regionali. Anche il quinto comma dello stesso art. 3, il quale prevede che il controllo di gestione concerna "gli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma", violerebbe gli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, poiché, ad avviso della ricorrente, spetta alla Regione, in forza della sua autonomia politica, individuare i tempi e i modi della realizzazione di tali obiettivi. Inoltre, appare viziato di incostituzionalità anche il sesto comma dell'art. 3, laddove prevede che la Corte dei conti riferisce almeno annualmente ai Consigli regionali gli esiti del controllo di gestione, poiché tale disposizione rende applicabile alle regioni il modello previsto per i rapporti tra Corte dei conti e Parlamento (art. 100 della Costituzione), modello che appare estraneo al sistema dei controlli sugli atti regionali, delineato dall'art. 125 della Costituzione. La ricorrente contesta, poi, l'ampiezza dei poteri ispettivi attribuiti alla Corte dei conti dall'art. 3, ottavo e nono comma, che comporterebbe una lesione del principio del buon andamento della attività amministrativa delle regioni (art. 97 della Costituzione) e sarebbe del tutto priva di fondamento costituzionale, non potendo essere giustificata sulla base dell'art. 125 della Costituzione. Parimenti l'art. 6 della legge n. 20 del 1994, secondo il quale le disposizioni della medesima legge sono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, sarebbe contrario agli artt. 97 e 125, primo comma, della Costituzione. In conclusione, la ricorrente osserva che per introdurre il controllo di gestione sarebbe stato necessario procedere ad una revisione costituzionale o, in ogni caso, predisporre una disciplina differenziata per il controllo sulle amministrazioni regionali. La stessa ricorrente contesta la scelta legislativa di affidare il controllo di gestione alla Corte dei conti, organo che svolge tutt'altro tipo di funzioni e che verosimilmente tenderà a trasformare le responsabilità per la gestione, che dovrebbero avere natura politica, in responsabilità giuridiche, con grave pregiudizio per il buon andamento dell'attività amministrativa.

6. - Costitutosi attraverso l'Avvocatura dello Stato anche nel giudizio instaurato con il ricorso presentato dalla Regione Veneto, il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che le questioni siano dichiarate in parte inammissibili e comunque infondate.

Dopo aver contestato che il controllo successivo esterno sulla gestione possa interferire con la potestà legislativa regionale, dato che esso ha per oggetto soltanto l'attività amministrativa, l'Avvocatura dello Stato, in relazione alla questione sulla determinazione dei programmi e dei criteri di controllo da parte della Corte dei conti, afferma che si tratta di una scelta obbligata, considerato che quest'ultima Corte è un organo dotato di autonomia a rilevanza costituzionale. L'Avvocatura confuta, inoltre, l'affermazione della ricorrente, secondo la quale la realizzazione degli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma, indubbiamente affidata al legislatore e all'amministrazione regionali, impegnerebbe solo la responsabilità politica della Regione, dal momento che, in assenza di dati informativi rilevati da un organo neutrale, quale è appunto la Corte dei conti, la pronuncia del corpo elettorale, con la quale si farebbe valere la responsabilità politica della Regione, sarebbe "cieca" e

"manipolabile". In relazione alla censura che riguarda l'ampiezza dei poteri ispettivi della Corte dei conti, l'Avvocatura afferma che essa ha un fondamento costituzionale nell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Infine, l'Avvocatura contesta gli argomenti addotti dalla ricorrente circa la pretesa illegittimità dell'art. 6, secondo il quale le disposizioni della legge impugnata costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, riconoscendo, peraltro, che tale disposizione appare superflua e, persino, controproducente.

7. - Con un distinto ricorso, la Regione Emilia-Romagna impugna l'art. 3, commi quarto, quinto, sesto e ottavo della legge n. 20 del 1994, per violazione dell'art. 100, secondo comma, 117, 118, primo comma, 119, 125, primo comma e 130 della Costituzione.

La ricorrente muove dal presupposto che il controllo di gestione costituisce una nuova disciplina attuativa dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, volta ad affidare alla Corte dei conti il controllo sulla gestione finanziaria degli "enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria". Tuttavia, come le precedenti norme di attuazione dell'art. 100, secondo comma, e in particolare l'art. 13 della legge 21 marzo 1958, n. 259, così le norme impuginate non dovrebbero riguardare le regioni, dato che queste ultime non possono essere considerate "enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", in virtù dell'autonomia finanziaria loro riconosciuta dalla Costituzione, basata su "tributi propri e quote di tributi erariali", nonché su un demanio e un patrimonio propri (artt. 118 e 119). Inoltre l'art. 125, primo comma, della Costituzione determina in forma "tassativa" i controlli esercitati dallo Stato sulle regioni, implicitamente escludendo ogni altra forma di controllo. Anche le modalità del controllo sulla gestione, delineate dal quarto comma dell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, rivelerebbero l'illegittimità costituzionale della disposizione impugnata. La ricorrente afferma che nonostante la denominazione - "controllo di gestione" - in realtà si sarebbe in presenza di un controllo di legalità giuridica e contabile esercitato dalla Corte dei conti. Infatti, il controllo di gestione, finalizzato a verifiche di efficacia e di efficienza, richiederebbe di essere affidato ad organi che agiscono in forma collaborativa e nell'interesse dell'ente controllato. Al contrario, la norma impugnata conferisce alla Corte dei conti - che, tra l'altro, è titolare di una funzione giurisdizionale in materia contabile - un potere di controllo di tipo autoritativo che lede l'autonomia costituzionale delle regioni. Al fine di dimostrare ciò, nell'ambito di tale funzione di controllo meritano di essere ricordati il potere di formulare osservazioni alle amministrazioni interessate, in relazione alle quali le amministrazioni debbono comunicare le misure consequenzialmente assunte (art. 3, sesto comma), e il potere di richiedere alle amministrazioni e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia e di effettuare ispezioni e accertamenti diretti (art. 3, ottavo comma). L'illegittimità costituzionale del nuovo sistema dei controlli non sarebbe attenuata, secondo la ricorrente, dal fatto che il quinto comma dell'art. 3 dispone che, nei confronti delle amministrazioni regionali, il controllo di gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. Al contrario, proprio quest'ultima disposizione rende inequivocabile l'applicabilità del nuovo sistema dei controlli alle amministrazioni regionali, ledendo così la loro autonomia. Per ragioni analoghe appare illegittima, ad avviso della Regione Emilia-Romagna, anche l'estensione del controllo sulla gestione della Corte dei conti agli enti dipendenti dalla regione e agli enti locali. In questo caso sarebbero lese sia le competenze regionali di controllo sugli enti dipendenti dalla regione, come specificate dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977, sia le competenze regionali di controllo sugli enti locali, stabilite dall'art. 130 della Costituzione. Infine la Regione osserva che l'art. 6 - il quale afferma che le disposizioni della legge n. 20 del 1994 costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione - non sembra avere alcun significato: esso avrebbe senso, infatti, solo se le regioni fossero escluse dal controllo disciplinato dalla legge n. 20 del 1994 e fossero chiamate a creare con leggi proprie forme analoghe di controllo.

8. - Costituitasi in giudizio in rappresentanza del Presidente del Consiglio dei Ministri, l'Avvocatura dello Stato chiede che le questioni prospettate dalla Regione Emilia-Romagna siano dichiarate infondate.

A differenza della ricorrente, l'Avvocatura dello Stato sostiene che tanto le regioni, quanto gli enti locali debbono essere ricompresi nell'ambito di applicazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione, perché, altrimenti, una quota già oggi prevalente della spesa pubblica rimarrebbe fuori dal controllo di gestione della Corte dei conti. L'Avvocatura contesta anche l'interpretazione dell'art. 125, primo comma, della Costituzione assunta dalla ricorrente ed afferma che il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi regionali (ora ridotto a pochi atti, in seguito ai decreti legislativi 13 febbraio 1993, n. 40 e 10 novembre 1993, n. 479), non esclude affatto il controllo successivo sulla gestione, previsto dall'art. 100, secondo comma, della Costituzione. Analogamente, in relazione alle censure riguardanti il controllo sugli enti locali, l'Avvocatura sostiene che il controllo successivo sulla gestione non esclude, né comprime, ma semmai stimola la funzione dei comitati regionali di controllo. Infine, l'Avvocatura precisa che i rilievi formulati dalla ricorrente in ordine all'art. 6 della legge n. 20 del 1994 non costituiscono motivo di doglianza, tanto più che tale articolo non figura tra quelli esplicitamente menzionati dal ricorso come oggetto di impugnazione.

9. - Con due distinte memorie depositate in prossimità dell'udienza, relative ai giudizi instaurati con i ricorsi iscritti nel registro ai nn. 16 e 17 del 1994, la Regione Valle d'Aosta ribadisce le sue richieste, adducendo alcune argomentazioni aggiuntive.

La ricorrente, al fine di dimostrare che l'istituzione di sezioni regionali della Corte dei conti non è consentita dall'art. 125, secondo comma, della Costituzione, ricorda che, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale e della Corte dei conti, la garanzia del doppio grado di giurisdizione è prescritta dalla Costituzione solo nell'ambito dei giudizi di competenza dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato. La stessa ricorrente afferma, poi, che non può dubitarsi dell'interesse della Regione a prospettare tale questione, posto che la circoscrizione dei nuovi organi giurisdizionali coincide con il territorio regionale e che, quindi, la loro istituzione coinvolge gli interessi della collettività regionale e dell'ente che li rappresenta. Anche in ordine alle censure relative all'uso del decreto-legge per stabilire la riforma della Corte dei conti, la Regione precisa che l'interesse a ricorrere deriva dallo stretto collegamento con il proprio territorio implicato dalla normativa adottata con la decretazione d'urgenza. La ricorrente conclude la memoria relativa alla legge n. 19 del 1994, insistendo sulla violazione del principio di indipendenza dei giudici perpetrata dall'art. 2, quarto comma, della legge impugnata, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti possa affidare adempimenti istruttori al personale delle pubbliche amministrazioni, e riaffermando la lesione dei diritti delle minoranze linguistiche in Valle d'Aosta realizzata da parte dell'art. 1, secondo comma, della stessa legge, che tutelerebbe soltanto le minoranze linguistiche della Regione Trentino-Alto Adige. Nella seconda memoria la Valle d'Aosta ribadisce in larga parte le argomentazioni svolte negli atti introduttivi dei giudizi per denunciare l'incostituzionalità del controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sugli atti regionali, previsto dalla legge n. 20 del 1994. Per quanto riguarda le censure relative al controllo di gestione, la Regione non condivide l'opinione della Avvocatura dello Stato, secondo la quale tale controllo avrebbe natura giurisdizionale, osservando, in proposito, che quest'ultimo sfocia in relazioni da presentare (almeno) annualmente ai Consigli regionali. La ricorrente insiste, poi, sulla violazione delle proprie competenze in materia di controllo sugli enti locali, ricordando la sentenza n. 21 del 1985 della Corte costituzionale, nella quale si afferma che spetta alle regioni il controllo sugli enti da esse dipendenti. Infine, la stessa Regione osserva che la qualificazione delle norme fondamentali di riforma economico-sociale, operata dall'art. 6, è, secondo gli insegnamenti della Corte costituzionale, del tutto irrilevante e, comunque, illegittima.

10. - Con due memorie depositate in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato sviluppa alcune argomentazioni relative ai giudizi di legittimità instaurati dalla Regione Valle d'Aosta.

Con la prima memoria l'Avvocatura chiede, anzitutto, di dichiarare inammissibili le questioni relative agli artt. 7 e 9 del decreto-legge n. 453 del 1993, perché le disposizioni

impugnate sono state soppresse in sede di conversione.

Quanto alle questioni relative alla legge n. 19 del 1994, l'Avvocatura ne prospetta egualmente l'inammissibilità non ravvisando nelle norme impugnate alcuna possibilità di lesione delle competenze regionali, considerato che tali norme hanno ad oggetto soltanto l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, vale a dire un'attività di esclusiva competenza statale. Tuttavia, in via subordinata, l'Avvocatura contesta che le disposizioni impugnate siano intervenute negli ambiti coperti dalle riserve di legge poste dagli artt. 100, 103, secondo comma e 108, secondo comma, della Costituzione e, comunque, afferma che la previsione di una riserva di legge non preclude la produzione di decreti-legge e decreti legislativi, in quanto atti costituzionalmente equiparati alla legge formale del Parlamento. Ad avviso dell'Avvocatura, poi, l'art. 125, secondo comma, della Costituzione, non solo non impedirebbe, ma addirittura imporrebbe il decentramento regionale della Corte dei conti, poiché tale organo rientrerebbe tra gli organi di "giustizia amministrativa" ivi menzionati. Infine, sempre secondo la parte resistente, l'art. 1, secondo comma, della legge n. 19 del 1994, non pregiudicherebbe l'applicazione della normativa vigente in Valle d'Aosta a tutela delle minoranze linguistiche, così che la relativa questione risulterebbe inammissibile. Nella sua seconda memoria, l'Avvocatura dello Stato dubita, anzitutto, che la legge n. 20 del 1994 intenda sostituire la Corte dei conti alla "Commissione di coordinamento" prevista dallo Statuto speciale della Valle d'Aosta per l'esercizio del controllo preventivo di legittimità sugli atti regionali e su quelli degli enti locali operanti nella Regione stessa. La stessa Avvocatura ripete, inoltre, che la riserva di legge, posta dall'art. 100 della Costituzione, non sarebbe violata dalla facoltà riconosciuta alla Corte dei conti di assoggettare al proprio controllo alcuni atti non indicati dalla legge (art. 3, primo comma), mentre per ciò che attiene alla analoga facoltà riconosciuta al Presidente del Consiglio dei ministri, propone due interpretazioni alternative: o intendere che, nel caso del controllo sugli atti regionali, la facoltà in esame spetti ad un organo regionale oppure ritenere che tale potere debba essere esercitato a salvaguardia dell'interesse nazionale. In ordine alle censure relative al controllo sulla gestione, l'Avvocatura si limita a ribadire argomenti svolti nel proprio atto di costituzione, rinviando, per il resto, alle osservazioni svolte nella memoria redatta per la controversia promossa dalla Regione Veneto, salva la precisazione che la norma della legge impugnata, la quale stabilisce che la Corte dei conti definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo (art. 3, quarto comma), è volta a circoscrivere, e non già ad estendere, un potere di controllo che per sua stessa natura non si presta ad essere svolto secondo parametri predeterminati dal legislatore. A proposito del controllo di gestione sugli enti locali, l'Avvocatura afferma che la legge impugnata non altera i sistemi di controllo affidati agli organi regionali, tant'è che già dal 1982 la Corte dei conti esercita un controllo sulle gestioni dei comuni in difficoltà con più di ottomila abitanti, senza che ciò abbia sminuito l'attività degli organi regionali di controllo.

11. - Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza, la Regione Friuli-Venezia Giulia, con argomentazioni analoghe a quelle svolte nel ricorso, insiste sulla incostituzionalità del controllo di gestione, ove lo si ritenga applicabile alla medesima Regione, in forza della "tassatività" dei controlli previsti dallo Statuto.

12. - Anche l'Avvocatura dello Stato nella memoria d'udienza relativa al giudizio instaurato dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, conferma quanto argomentato nell'atto di costituzione, rinviando, per ulteriori deduzioni, alla memoria relativa alla controversia proposta dalla Regione Veneto.

13. - In una memoria presentata in prossimità dell'udienza la Regione Veneto, dopo aver ripercorso i punti salienti delle argomentazioni svolte nel ricorso, afferma che i dubbi di costituzionalità già prospettati appaiono confermati da alcune recenti deliberazioni della Corte dei conti, dalle quali si evince l'intento della stessa Corte di utilizzare il controllo di gestione come un tramite per valutare anche la conformità a legge di singoli atti ed eventualmente approdare a giudizi di responsabilità.

14. - Anche nella memoria d'udienza relativa al giudizio instaurato dal ricorso della Regione Veneto, l'Avvocatura dello Stato afferma, anzitutto, che la legge impugnata va collocata nel contesto delle più recenti riforme, che hanno drasticamente ridotto l'area del tradizionale controllo preventivo di legittimità. La memoria prosegue ripercorrendo lo sviluppo storico dell'attività della Corte dei conti nei confronti di enti diversi dallo Stato e afferma che l'art. 100 della Costituzione, scritto nell'ottica di uno Stato ancora fortemente centralizzato, non esplicita la obbiettiva saldatura di tale norma con l'art. 119 della Costituzione, il quale, nell'affidare al legislatore il compito di coordinare la finanza statale con quella regionale e locale, presuppone che il legislatore stesso sia messo in grado di conoscere, attraverso un organo imparziale e competente, l'effettiva situazione della gestione finanziaria degli enti locali. L'Avvocatura afferma, inoltre, che la legge impugnata risponde all'esigenza improrogabile di introdurre un controllo sulla gestione della finanza regionale e locale, che copre ormai una quota ingente della spesa pubblica. Su questo punto, la parte resistente precisa che il controllo di gestione non può essere annoverato tra i controlli giuridici veri e propri, per il semplice fatto che non produce effetti giuridici e ha ad oggetto l'attività e non invece i singoli atti amministrativi. Data questa peculiare natura del controllo di gestione, il principio di "tassatività" dei controlli di legittimità sulle regioni non può risultare violato dalla legge impugnata. Infine, l'Avvocatura osserva che il legislatore si è preoccupato di limitare il controllo della Corte dei conti nei confronti delle regioni, prevedendo che esso copra solo gli ambiti maggiormente connotati dal dovere di cooperazione fra Stato e regioni, tant'è che esso deve svolgersi in riferimento agli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma (art. 3, comma quinto).

15. - Nella memoria depositata in prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ritiene priva di sostanza giuridica la deduzione dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale sarebbe inaccettabile escludere le regioni dal controllo di gestione della Corte dei conti, per il fatto che in tal modo una quota, già oggi prevalente, della spesa pubblica rimarrebbe al di fuori dell'ambito di applicazione dell'art. 100, secondo comma, della Costituzione. La Regione ritiene, al contrario, che la Costituzione abbia inteso chiaramente escludere le regioni dai controlli esercitati dalla Corte dei conti, al fine di garantire la loro autonomia politica e finanziaria.

La Regione Emilia-Romagna insiste sulla asserita violazione del principio di "tassatività" dei controlli contenuto nell'art. 125 della Costituzione. Inoltre, essa ritiene irragionevole che il legislatore abbia ridotto l'ambito del controllo esercitato dall'organo cui la Costituzione ha attribuito tale funzione, introducendo, contemporaneamente, nuovi controlli affidati ad organi (la Corte dei conti) cui la Costituzione non ha assegnato quella funzione. Analoghe osservazioni vengono ribadite dalla Regione in relazione al controllo sugli enti locali.

16. - In una memoria depositata in prossimità dell'udienza, l'Avvocatura dello Stato replica ad alcune affermazioni svolte dalla Regione Emilia-Romagna nel ricorso introduttivo del giudizio in esame.

In considerazione del fatto che la finanza regionale è in larga misura derivata, l'Avvocatura afferma, innanzitutto, che non si può ritenere che essa sia separata dalla finanza statale. In secondo luogo, l'art. 100 della Costituzione, nell'interpretazione data dall'Avvocatura, non intenderebbe limitare l'operato della Corte dei conti al solo Stato-apparato, ma tenderebbe a coprire l'operato di tutti gli enti esponenziali della comunità. In terzo luogo, la stessa Avvocatura ritiene che sia priva di fondamento la preoccupazione della Regione, la quale teme che, in seguito al controllo di gestione, la Corte dei conti eserciti un potere di annullamento dei singoli atti reputati illegittimi, poiché è la stessa legge (art. 3, sesto comma) che stabilisce che l'esito del controllo si traduca in referti indirizzati al Consiglio regionale.

Per altre osservazioni l'Avvocatura rinvia alla memoria redatta per la controversia promossa dalla Regione Veneto.

1. - Sono sottoposti al giudizio di questa Corte sei distinti ricorsi depositati dalle Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna, che prospettano numerosissime questioni di legittimità costituzionale concernenti il decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), la legge 14 gennaio 1994, n. 19 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti) e la legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti).

Poiché i predetti ricorsi propongono questioni vertenti su una medesima disciplina e comunque connesse, essi vanno riuniti per essere decisi con un'unica sentenza.

2. - Con il primo dei ricorsi illustrati nella parte in fatto, la Regione a statuto speciale Valle d'Aosta contesta la legittimità costituzionale del decreto-legge n. 453 del 1993, in toto, sotto il profilo della violazione dell'art. 77 della Costituzione, assumendo che l'atto impugnato è stato adottato in difetto dei presupposti della necessità e dell'urgenza costituzionalmente richiesti. La stessa Regione contesta, altresì, che il medesimo art. 77 della Costituzione sia stato violato dalla legge n. 19 del 1994, avendo quest'ultima convertito in legge un decreto-legge privo dei ricordati requisiti costituzionali. Le questioni non sono ammissibili. Occorre premettere che l'inammissibilità delle dedotte questioni non può essere basata sugli argomenti formulati dall'Avvocatura dello Stato, secondo la quale esula comunque dai poteri di questa Corte accertare la presenza in concreto dei presupposti di necessità e urgenza previsti dall'art. 77 della Costituzione per l'adozione dei decreti-legge, essendone riservata la verifica alla valutazione politica del Parlamento. Questa posizione, condivisa in passato, ignora che, a norma dell'appena citato art. 77, la pre-esistenza di una situazione di fatto comportante la necessità e l'urgenza di provvedere tramite l'utilizzazione di uno strumento eccezionale, quale il decreto-legge, costituisce un requisito di validità costituzionale dell'adozione del predetto atto, di modo che l'eventuale evidente mancanza di quel presupposto configura tanto un vizio di legittimità costituzionale del decreto-legge, in ipotesi adottato al di fuori dell'ambito delle possibilità applicative costituzionalmente previste, quanto un vizio in procedendo della stessa legge di conversione, avendo quest'ultima, nel caso ipotizzato, valutato erroneamente l'esistenza di presupposti di validità in realtà insussistenti e, quindi, convertito in legge un atto che non poteva essere legittimo oggetto di conversione. Pertanto, non esiste alcuna preclusione affinché la Corte costituzionale proceda all'esame del decreto-legge e/o della legge di conversione sotto il profilo del rispetto dei requisiti di validità costituzionale relativi alla preesistenza dei presupposti di necessità e urgenza, dal momento che il correlativo esame delle Camere in sede di conversione comporta una valutazione del tutto diversa e, precisamente, di tipo prettamente politico sia con riguardo al contenuto della decisione, sia con riguardo agli effetti della stessa. Tuttavia, una volta risolto nel modo appena detto il problema logicamente prioritario della sindacabilità da parte di questa Corte della sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza, l'inammissibilità delle questioni proposte discende dalla regola processuale, costantemente osservata nella giurisprudenza costituzionale (v., ad esempio, sentenze n. 314 del 1990, n. 544 del 1989, nn. 1044 e 302 del 1988), per la quale nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale l'interesse a ricorrere delle regioni è qualificato dalla finalità di ripristinare l'integrità delle competenze costituzionalmente garantite alle medesime ricorrenti. In altre parole, è giurisprudenza consolidata che le regioni, allorché agiscono nei giudizi in questione, non possono legittimamente far valere presunte violazioni concernenti norme costituzionali regolanti l'esercizio di un potere governativo, come le norme che abilitano il Governo ad adottare decreti-legge soltanto in presenza di situazioni di necessità e urgenza, le quali non comportano, di per sé, alcuna lesione diretta delle sfere di competenza costituzionalmente attribuite alle medesime regioni.

3. - Inammissibili sono anche le questioni di legittimità costituzionale che la Regione Valle

d'Aosta solleva nei confronti dell'intero decreto-legge n. 453 del 1993 e della relativa legge di conversione (n. 19 del 1994), assumendo che tali atti - nel regolare materie quali l'oggetto e le forme del controllo della Corte dei conti, l'ambito della giurisdizione di tale organo e le garanzie d'indipendenza dello stesso verso il Governo - violerebbero gli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma, e 108 della Costituzione, i quali demandano la disciplina delle anzidette materie alla legge formale, non già ad atti aventi provvisoriamente forza di legge o a leggi del tutto atipiche, come la legge di conversione. A parte che è costante giurisprudenza di questa Corte quella secondo la quale gli atti aventi forza di legge, inclusi il decreto-legge e conseguentemente la legge di conversione, sono equiparati alla legge formale anche per essere abilitati a intervenire nelle materie a questa riservate (v. sentt. nn. 173 del 1987, 243 e 184 del 1974, 39 del 1971), determinante è anche in questo caso il rilievo che la Regione ricorrente non è legittimata, per le ragioni espresse nel punto precedente di questa sentenza, a contestare la costituzionalità di atti legislativi dello Stato per violazione di norme disciplinanti l'esercizio dei poteri statali all'interno della sfera di attribuzione loro propria.

4. - Venendo alle questioni di legittimità costituzionale proposte contro determinate disposizioni, vanno dichiarate inammissibili quelle che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti degli artt. 7 e 9 del decreto-legge n. 453 del 1993, trattandosi di disposizioni non convertite dalla legge n. 19 del 1994 (v., tra le altre, per la giurisprudenza costantemente seguita da questa Corte nella materia in esame, ordd. nn. 26 e 24 del 1995, 167 del 1994, 506, 503 e 330 del 1993). È appena il caso di menzionare che, ai fini della pronuncia resa ora, a nulla rileva il fatto che disposizioni identiche o simili a quelle contestate siano state approvate nell'ambito di un distinto procedimento di legislazione ordinaria concluso con la promulgazione della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Infatti, per quanto quest'ultima sia stata adottata nella stessa data della legge di conversione avente ad oggetto il decreto-legge impugnato, il ricorso contro disposizioni contenute nel medesimo decreto-legge non può essere trasferito a disposizioni che, ancorché identiche o sostanzialmente equivalenti a quelle contestate, non siano state ricomprese nella deliberazione della legge di conversione relativa allo specifico decreto-legge oggetto di impugnazione.

5. - Inammissibile per carenza di interesse a ricorrere è la questione di costituzionalità che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti dell'art. 1, primo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui prevede l'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti con circoscrizione estesa al territorio regionale. La Regione assume che tale disposizione violerebbe l'art. 125, secondo comma, della Costituzione, il quale, ad avviso della ricorrente, consente l'istituzione di sezioni aventi circoscrizioni su base regionale riguardo ai soli organi di giustizia amministrativa di primo grado. Ma, a parte che la previsione contenuta nell'art. 125, secondo comma, della Costituzione, la quale permette alla legge dello Stato di istituire in ciascuna regione organi di giustizia amministrativa di primo grado, non può essere invocata al fine di ritenere preclusa allo stesso legislatore statale la possibilità di istituire sezioni giurisdizionali della Corte dei conti, o di altra magistratura, aventi circoscrizioni ritagliate sui singoli territori regionali, l'inammissibilità della questione discende pianamente dal rilievo che la Regione Valle d'Aosta, al pari delle altre regioni, non è titolare di competenze in materia di organizzazione giudiziaria e, pertanto, non può lamentarsi di pretese lesioni di attribuzioni che non possiede. Né, ovviamente, basta a concretare l'interesse a ricorrere della Regione il fatto che l'estensione delle circoscrizioni delle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti coincida con quella dei territori regionali e, quindi, per quel che concerne l'area valdostana, abbia un ambito spaziale identico a quello sul quale si esercitano le competenze della ricorrente.

6. - Per ragioni analoghe a quelle esposte nei precedenti punti nn. 2, 3 e 5, è inammissibile anche la questione di legittimità costituzionale che la Regione Valle d'Aosta solleva, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, come convertito dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui consente che la Corte dei conti, nell'ambito dell'esercizio delle proprie competenze

giurisdizionali, possa delegare adempimenti istruttori a funzionari delle pubbliche amministrazioni e avvalersi di consulenti tecnici. Per quanto la disposizione impugnata sembri far riferimento all'affidamento a funzionari delle amministrazioni pubbliche, e quindi anche a quelli dipendenti dalle regioni, di compiti consistenti nella produzione o nel reperimento di documentazioni o di materiali utili per l'effettuazione delle attività istruttorie dei magistrati della Corte dei conti e, pertanto, sembri configurare un'utilizzazione dei dipendenti regionali come "ausiliari" dei magistrati della Corte dei conti (sui quali v. sent. n. 2 del 1981), la questione risulta inammissibile poiché la ricorrente, anziché lamentarsi dell'eventuale interferenza della disposizione impugnata con le proprie competenze in materia di ordinamento degli uffici regionali, invoca la violazione di un parametro costituzionale che non riguarda attribuzioni regionali. Infatti, la Regione, nell'addurre come profilo d'incostituzionalità, nell'ambito di un giudizio in via principale, la violazione delle garanzie d'indipendenza dei giudici, che l'art. 108, secondo comma, della Costituzione assicura anche con riferimento alle giurisdizioni speciali, in realtà non fa valere presunte lesioni delle competenze ad essa costituzionalmente attribuite e, pertanto, non legittima le proprie richieste con il possesso di un valido interesse diretto a reintegrare le proprie competenze, ritenute, in ipotesi, violate.

7. - Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, per violazione dell'art. 38 dello Statuto speciale della medesima Regione (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), nei confronti dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge n. 453 del 1993, come convertito dalla legge n. 19 del 1994, nella parte in cui circoscrive la garanzia relativa alla tutela delle minoranze linguistiche al territorio della Regione Trentino-Alto Adige (e non l'estende, quindi, anche alla Valle d'Aosta). La censura proposta dalla ricorrente, per quanto ammissibile, è infondata, poiché si basa su un equivoco interpretativo. Infatti, l'art. 1 del decreto-legge impugnato, dopo aver previsto, al primo comma, l'istituzione di sezioni giurisdizionali della Corte dei conti aventi circoscrizioni estese al territorio di ciascuna regione, stabilisce nella disposizione oggetto di contestazione, cioè il secondo comma, una disciplina speciale applicabile al Trentino-Alto Adige. Questa disciplina speciale si giustifica per le particolari forme e condizioni dell'autonomia riconosciute dallo Statuto speciale di quella Regione, le quali richiedono che in quel territorio, in luogo di un'unica sezione giurisdizionale, vengano istituite due sezioni, le cui rispettive circoscrizioni devono essere estese ai territori delle province di Trento e di Bolzano. Nell'ambito di tale particolare disciplina, il legislatore incidentalmente ribadisce, secondo una clausola cautelativa sovente utilizzata, il dovuto "rispetto della normativa vigente in materia di tutela delle minoranze linguistiche". In ogni caso, pur se la norma contestata riguarda una situazione del tutto diversa da quella supposta dalla ricorrente, è opportuno rammentare che questa Corte ha costantemente affermato che tanto l'omissione nelle leggi statali di clausole come quella impugnata, quanto la loro riaffermazione, non possono interferire con l'applicazione delle garanzie previste autonomamente dagli Statuti speciali e dalle norme di attuazione degli stessi a protezione delle minoranze linguistiche (v., ad esempio, sentt. nn. 3 del 1991, 224 e 85 del 1990 e 585 del 1989). Sicché il silenzio tenuto dalla disposizione impugnata in ordine alla tutela delle minoranze linguistiche presenti nella Valle d'Aosta, se pure pienamente giustificato dal rilievo che quella disposizione concerne un aspetto particolare dell'autonomia riconosciuta alle Province del Trentino-Alto Adige, non può essere in alcun modo interpretato come diretto a precludere l'applicazione, nell'ambito del territorio della Valle d'Aosta, delle norme che assicurano la tutela delle minoranze linguistiche e, in particolare, l'uso della lingua francese nelle amministrazioni statali operanti nella Regione e negli atti pubblici, eccettuati i provvedimenti dell'autorità giudiziaria (art. 38 dello Statuto speciale).

8. - Non fondate, perché basate su un presupposto interpretativo non condivisibile, sono le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione Valle d'Aosta - per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, degli artt. 2, lettere a) ed f), 3, lettera f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta - nei confronti dell'art. 3, primo, secondo e terzo comma, della legge n. 20 del 1994, che disciplina il controllo preventivo

di legittimità esercitato dalla Corte dei conti. Tutte le censure indicate si basano sulla premessa interpretativa, secondo la quale la previsione del controllo preventivo di legittimità esercitato dalla Corte dei conti, riguardando anche gli atti delle regioni, degli enti locali e degli enti dipendenti dalle regioni stesse, finisce per sovrapporsi indebitamente tanto al sistema dei controlli tassativamente previsto per la Valle d'Aosta (affidato a una speciale "Commissione di coordinamento"), quanto alle competenze regionali - ora di tipo esclusivo, ora di tipo concorrente - cui sono demandate sia la disciplina normativa dei controlli sugli atti, sia la regolamentazione delle singole materie oggetto degli atti sottoposti preventivamente ai controlli di legittimità della Corte dei conti. Questa argomentazione della ricorrente, formulata con chiarezza e precisione, muove dall'equivoco di considerare le disposizioni impugnate come dirette a istituire un controllo diverso e ulteriore rispetto a quello previsto dallo Statuto speciale per la Valle d'Aosta.

In realtà, le disposizioni impugnate, lungi dall'estendere il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti agli enti nei cui confronti quel controllo non è stato previsto in precedenza, operano, piuttosto, una modificazione delle forme e dei limiti oggettivi del medesimo controllo, lasciando chiaramente intendere che risultano sottoposti alle verifiche della Corte dei conti, secondo la disciplina riformata, soltanto gli atti dei medesimi enti per l'innanzi assoggettati al predetto controllo, enti fra i quali non rientrano la Regione Valle d'Aosta, gli enti pubblici da essa dipendenti e gli enti locali operanti nella Regione stessa. Del resto, un'analoga interpretazione, relativa all'ambito di applicabilità della nuova disciplina sul controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, è stata già affermata da questa Corte (v. sent. n. 40 del 1994) con riferimento alla Regione a statuto speciale della Sicilia, i cui atti sono stati ritenuti soggetti al controllo in esame soltanto grazie alla espressa previsione contenuta nell'art. 23, secondo comma, dello Statuto di quella Regione e nell'art. 2, primo comma, del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, che dispongono, per la determinazione delle forme e dei modi del controllo esercitato dalla sezione regionale della Corte dei conti per la Sicilia, un rinvio "dinamico" alle leggi dello Stato disciplinanti le funzioni della Corte dei conti. Dalla sentenza appena citata deriva, perciò, un criterio di interpretazione che, applicato alla differente situazione normativa stabilita per la Valle d'Aosta, porta alla conclusione opposta, vale a dire all'esclusione degli atti della Regione ricorrente, degli enti da essa dipendenti e degli enti locali in essa operanti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Risolto in tal modo il presupposto interpretativo sul quale poggiano le numerose questioni di legittimità costituzionale riassuntivamente indicate all'inizio di questo punto di motivazione, queste devono essere dichiarate tutte non fondate, in quanto basate sull'erronea premessa conducente all'estensione del controllo preventivo della Corte dei conti previsto dalla legge n. 20 del 1994 alla Regione della Valle d'Aosta.

9. - Non fondate sono le questioni sollevate da tutte le ricorrenti - e cioè le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Veneto ed Emilia-Romagna - riguardo a varie disposizioni contenute nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994, dalle quali si desume Secondo le predette ricorrenti, tali disposizioni, nell'attribuire alla Corte dei conti il "controllo sulla gestione del bilancio e del patrimonio (...), nonché delle gestioni fuori bilancio e dei fondi di provenienza comunitaria" relativamente alle amministrazioni delle regioni, si porrebbero in contrasto con l'art. 125 della Costituzione, il quale stabilirebbe in modo tassativo sia i tipi di controllo ammissibili riguardo agli atti regionali (sottoponibili, in via generale, al solo controllo di legittimità e, eccezionalmente, al controllo di merito, a fini di riesame, soltanto nei casi stabiliti dalla legge), sia l'organo (statale) abilitato in sede locale a compiere gli anzidetti controlli (organo che non potrebbe essere identificato con la Corte dei conti). Le questioni sollevate dalle Regioni ad autonomia differenziata sono nella sostanza identiche a quella ora illustrata, anche se, ovviamente, mutano i parametri di riferimento: per la Regione Friuli-Venezia Giulia, infatti, l'art. 3, quarto e ottavo comma, sarebbe contrastante con l'art. 58 dello Statuto speciale della stessa Regione (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), il quale prevedrebbe tassativamente che la Corte dei conti eserciti, attraverso una sezione distaccata nel capoluogo regionale, soltanto il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali; per la Regione

Valle d'Aosta, l'art. 3, quarto e quinto comma, violerebbe gli artt. 44-46 del proprio Statuto, i quali attribuiscono in via esclusiva alla "Commissione di coordinamento" ivi prevista solamente il controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali, nonché l'art. 29 dello stesso Statuto, che riserva al Consiglio della Valle il controllo sui bilanci allorché approva annualmente i bilanci di previsione e i rendiconti consuntivi presentati dalla Giunta.

9.1. - L'infondatezza delle questioni ora indicate deriva, innanzitutto, dal fatto che tutte le ricorrenti muovono dall'erroneo presupposto interpretativo di considerare le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni come un sistema che delinea esaustivamente tutte le forme di controllo possibili e, in questo senso, come norme "tassative" che non permettono forme di controllo diverse o aggiuntive rispetto a quelle previste. In realtà, è un'affermazione costantemente presente nelle decisioni di questa Corte in materia, peraltro chiaramente preannunciata nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente e largamente condivisa dalla dottrina, quella secondo la quale l'insieme dei controlli previsti negli artt. 100, secondo comma, 125, primo comma, e 130 della Costituzione non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati (v., ad esempio, sentt. nn. 359 del 1993, 452 del 1989, 961 e 272 del 1988, 219 del 1984, nonché, in riferimento all'art. 58 dello Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, sent. n. 85 del 1990). Più precisamente, anche se l'art. 125 della Costituzione e le corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali esprimono implicitamente un'opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali. Sotto quest'ultimo profilo, è da sottolineare che il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale - tanto se statale, quanto se regionale o locale - comporta che, salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l'attuazione di quegli stessi principi esigano un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali. Del resto, poiché il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali. Se, dunque, l'istituzione da parte del legislatore del controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, incluse quelle regionali, non risulta, ove sia considerata in sé, contraria all'art. 125 della Costituzione e alle analoghe disposizioni contenute negli Statuti speciali (quali l'art. 58 dello Statuto per il Friuli-Venezia Giulia e gli artt. 44-46 dello Statuto della Valle d'Aosta, nonché le relative norme di attuazione), si deve aggiungere che tale innovazione legislativa si colloca coerentemente nell'evoluzione attuale del complessivo quadro normativo in materia di controlli e di contabilità pubblica. Sotto il profilo dei controlli, occorre considerare che la legge n. 20 del 1994 è di poco successiva al decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, che, in attuazione dell'art. 2, primo

comma, lettera h), della legge delega 23 ottobre 1992, n. 421, ha notevolmente ridotto il numero degli atti amministrativi regionali sottoposti al controllo preventivo di legittimità e ha abolito il controllo di merito, secondo un disegno giudicato da questa Corte non illegittimo in numerosi suoi aspetti (v. sent. n. 343 del 1994). In materia di contabilità pubblica, poi, occorre considerare la svolta decisiva data negli ultimi anni al faticoso processo di riforma dei bilanci pubblici - preannunciata nella ormai lontana legge sul bilancio e sulla contabilità regionali (v., in particolare, l'art. 19 della legge 19 maggio 1976, n. 335, il quale prevede già che le regioni istituiscano uffici destinati a svolgere un controllo interno di efficienza) - con l'approvazione della legge 8 giugno 1990, n. 142 (in ordine ai bilanci degli enti locali), del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, artt. 2 e 5 (in ordine alla gestione finanziaria delle unità sanitarie locali), e del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (che riforma il bilancio statale e prevede, all'art. 20, l'istituzione in ogni amministrazione di servizi di "controllo interno" sulla gestione): si tratta, infatti, di atti legislativi volti a configurare una comprensiva programmazione di bilancio, nella quale le quantificazioni in termini finanziari risultino basate sulla individuazione degli obiettivi da perseguire e sulla determinazione dei mezzi e dei processi ritenuti più idonei al loro raggiungimento sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.

9.2. - Oltreché sotto il profilo dell'estensione oggettiva del controllo sulla gestione previsto dalle norme impugnate, quest'ultimo non può essere fondatamente contestato neppure sotto il profilo della sua imputazione soggettiva alla Corte dei conti. Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità. La legge oggetto dei ricorsi in esame si colloca nell'ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale. Di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata 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, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza.

9.3. - Le considerazioni ora svolte valgono anche a dimostrare la non fondatezza della questione di costituzionalità proposta dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 29 del proprio Statuto, nei confronti dello stesso art. 3, quarto e quinto comma.

L'effetto preclusivo dell'estensione del controllo sulla gestione al proprio ordinamento, che la ricorrente vorrebbe dedurre dalla previsione statutaria relativa all'approvazione, da parte del Consiglio della Valle, del bilancio e del rendiconto consuntivo presentati dalla Giunta, è infatti il frutto di una palese confusione fra il controllo neutrale e imparziale delineato nel

punto precedente della motivazione e il controllo squisitamente politico attribuito all'organo rappresentativo nei confronti di quello "esecutivo".

10. - Per effetto della decisione resa al punto 9 della motivazione, vanno altresì dichiarate non fondate le questioni di costituzionalità sollevate da tutte le ricorrenti nei confronti delle stesse disposizioni esaminate nei punti immediatamente precedenti, per violazione delle norme costituzionali poste a diretta garanzia dell'autonomia amministrativa e finanziaria regionale (artt. 5, 117, 118 e 119 della Costituzione per le Regioni Veneto ed Emilia-Romagna; art. 4 dello Statuto del Friuli-Venezia Giulia; artt. 2, 3, 4 e titolo III dello Statuto della Valle d'Aosta). Tale pronuncia è limitata al profilo per il quale le ricorrenti ritengono lesa l'autonomia regionale in conseguenza della previsione di una forma di controllo asseritamente non permessa dalla presunta "tassatività" dell'art. 125 della Costituzione. Infatti, una volta che sia stato riconosciuto che il predetto art. 125 (al pari delle analoghe norme degli Statuti speciali) non sbarrava la strada all'istituzione di ulteriori controlli, che il legislatore, nell'esercizio non irragionevole della propria discrezionalità, stabilisca al fine di assicurare la piena realizzazione di fondamentali interessi costituzionali, cadono anche le censure consequenziali incentrate sulla presunta lesione dell'autonomia regionale. Fra tali questioni vanno collocate anche alcune censure formalmente riferite a parametri non coincidenti con le norme costituzionali direttamente poste a garanzia dell'autonomia regionale. Innanzitutto, va inclusa in questo novero e perciò dichiarata non fondata, la questione sollevata dalla Regione Veneto nei confronti dell'art. 3, quarto e ottavo comma, per violazione del principio del buon andamento sancito dall'art. 97 della Costituzione. Tale censura, infatti, si distingue solo apparentemente dalle altre oggetto di considerazione in questo punto della motivazione, poiché in effetti la lesione del principio del buon andamento viene dedotta come conseguenza dell'asserita istituzione di controlli esorbitanti dalla previsione "tassativa" contenuta nell'art. 125 della Costituzione e, come tali, non necessari e inutilmente diretti ad appesantire l'azione delle amministrazioni regionali. Non fondata per gli stessi motivi è anche la questione proposta dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, il quale, nel pretendere di dare attuazione al predetto art. 100 con l'istituzione del controllo sulla gestione, assimilerebbe agli "enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" le regioni, vale a dire comunità politiche dotate di autonomia finanziaria, garantita, per Costituzione, da "tributi propri e quote di tributi erariali", nonché da un demanio e un patrimonio propri. L'erroneità dell'assunto della ricorrente sta nel concepire l'istituzione del controllo sulla gestione previsto dalla legge impugnata come attuazione diretta dell'art. 100 della Costituzione, articolo il quale prevede che la Corte dei conti possa partecipare "al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria". In realtà, come si tornerà a precisare ancora nel punto successivo della motivazione, il controllo sulla gestione disciplinato dalle disposizioni contestate è qualcosa di essenzialmente diverso da quello cui si riferisce l'art. 100 o, più precisamente, è un istituto che il Costituente non ha previsto, ma la cui attuazione, come è stato detto nel precedente punto 9, non è preclusa dalle norme costituzionali sui controlli. Il suo titolo, pertanto, non risiede nell'art. 100, ma in un non irragionevole svolgimento della discrezionalità del legislatore volto a realizzare interessi costituzionalmente tutelati, di modo che, una volta che sia stata dichiarata non contraria a Costituzione la sua istituzione, viene meno qualsiasi possibilità di assimilare le regioni agli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, menzionati dall'art. 100 della Costituzione. Del pari non fondata, in conseguenza della non contrarietà a Costituzione dell'istituzione del controllo successivo sulla gestione, è la questione di costituzionalità che la Regione Veneto solleva, in riferimento all'art. 125 della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, sesto comma, nella parte in cui stabilisce che la Corte dei conti "riferisce, almeno annualmente, (..) ai Consigli regionali sull'esito del controllo eseguito". L'assunto della ricorrente, che intravede nella norma censurata un'irragionevole estrapolazione di un meccanismo previsto dall'art. 100 della Costituzione in relazione ai controlli sugli enti statali, suppone la esaustività dei controlli sulle regioni previsti dall'art. 125 della Costituzione e, quindi, l'illegittimità dell'estensione alle regioni del controllo successivo sulla gestione. Ma, una volta che tale premessa è stata negata da questa Corte, la norma

contestata risulta del tutto coerente con il ruolo assegnato alla Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, quale organo ausiliario tanto dello Stato quanto delle regioni e degli enti locali.

11. - Non fondate sono, poi, svariate questioni di legittimità costituzionale che tutte le ricorrenti sollevano nei confronti dell'art. 3, quarto e quinto comma, per violazione delle norme costituzionali volte ad assicurare l'autonomia regionale, sulla base del rilievo che le disposizioni contestate istituirebbero una forma di controllo, il c.d. controllo successivo sulla gestione, che, per come è concepito e strutturato dalle medesime disposizioni, appare incompatibile con la predetta autonomia. Nell'ambito di tale prospettazione generale si collocano varie questioni che occorre esaminare partitamente.

11.1. - Sotto un primo profilo le ricorrenti dubitano della compatibilità del controllo successivo sulla gestione con la garanzia costituzionale dell'autonomia regionale per effetto della natura stessa di tale forma di controllo. Più precisamente, mentre per le Regioni Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia e Veneto l'autonomia regionale risulterebbe lesa per il fatto che quel controllo consisterebbe in una indeterminata valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa delle regioni stesse, un più particolare itinerario argomentativo è, invece, proposto dalla Regione Emilia-Romagna, per la quale le disposizioni contestate, nonostante che parlino di "controllo sulla gestione", cioè di un controllo esercitabile in posizione collaborativa e nell'interesse dell'ente controllato, in realtà estenderebbero alle regioni le note forme del controllo contabile e di legittimità, esercitabili in forma autoritativa e sovraordinata. Iniziando dall'ultima delle argomentazioni addotte dalle ricorrenti, occorre affermare in via di premessa che il controllo sulla gestione previsto dalle disposizioni impugnate differisce sostanzialmente dai controlli di legittimità e contabili. La diversità non sta soltanto nel fatto, pur rilevante, precedentemente ricordato, secondo il quale, mentre i controlli da ultimo menzionati concernono singoli atti, quello sulla gestione riguarda invece l'attività considerata nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali, ma risiede soprattutto nella struttura stessa della funzione di controllo. Nel caso dei controlli contabili e di legittimità, la Corte dei conti è chiamata a verificare, con una valutazione ex ante, la conformità di determinati atti della pubblica amministrazione rispetto alle previsioni legislative e di bilancio, tenendo conto anche degli obiettivi prefissati dal legislatore. Nel caso del controllo sulla gestione, invece, la Corte dei conti, come dice espressamente l'impugnato art. 3, quarto comma, è tenuta ad accertare "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa". In altri termini, in quest'ultimo caso, il controllo consiste nel confronto ex-post tra la situazione effettivamente realizzata con l'attività amministrativa e la situazione ipotizzata dal legislatore come obiettivo da realizzare, in modo da verificare, ai fini della valutazione del conseguimento dei risultati, se le procedure e i mezzi utilizzati, esaminati in comparazione con quelli apprestati in situazioni omogenee, siano stati frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, della speditezza dell'esecuzione e dell'efficienza organizzativa, nonché dell'efficacia dal punto di vista dei risultati. Questa particolare natura del controllo sulla gestione spiega perché l'articolo contestato stabilisce che esso debba essere sempre "successivo", anche quando sia condotto "in corso di esercizio". E spiega anche perché lo stesso articolo, quando afferma che tale controllo possa comportare che si verifichi "la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione", ammettendo pure che la Corte dei conti possa incidentalmente esprimersi "sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato", non intende minimamente confondere due forme di controllo radicalmente diverse o stabilire surrettiziamente un potere generale di vigilanza o di controllo diretto a sovrapporsi a quelli disciplinati da altre norme di legge, ma mira semplicemente a dire che la rilevazione di eventuali illegittimità, di scorrettezze contabili o di cattivo funzionamento dei controlli interni possa essere assunta a elemento o a indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all'esercizio del controllo sulla gestione. In ragione della radicale diversità tra il controllo di legittimità o quello contabile e il controllo sulla gestione, quest'ultimo, a differenza dei primi,

non incide sull'efficacia giuridica dei singoli atti, né assume rilievo diretto in ordine alla responsabilità dei funzionari. L'esito del controllo di gestione, come precisa l'art. 3, sesto comma, della legge impugnata, consta di relazioni, almeno annuali, che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre all'amministrazione, quanto alle stesse amministrazioni interessate, al fine di agevolare l'adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento dell'economicità e dell'efficienza nell'azione degli apparati pubblici, nonché dell'efficacia dei relativi risultati. Nei confronti delle amministrazioni interessate, lo stesso art. 3, sesto comma, sottolinea il rapporto fortemente collaborativo della Corte dei conti, cui è data la possibilità di formulare a quelle "in qualsiasi (altro) momento" le proprie osservazioni e di ricevere dalle stesse comunicazione delle "misure consequenzialmente adottate". Questo tipo di rapporto è la conseguenza del fatto che il controllo dei risultati della gestione è, prima di tutto, diretto a stimolare nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di "autocorrezione" sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei "controlli interni". Ed, invero, perché questo obiettivo possa essere efficacemente perseguito, è determinante l'attribuzione di tale funzione di controllo a un organo, come la Corte dei conti, la cui attività contrassegna un momento di neutralizzazione rispetto alla conformazione legislativa (politica) degli interessi.

11.2. - Tenendo presente l'aspetto da ultimo indicato e, più in generale, la natura del controllo successivo sulla gestione, si rivelano prive di fondamento tanto la censura della Regione Veneto, relativa all'assenza in tale forma di controllo di precisi parametri di riferimento, quanto la censura proposta dalle Valle d'Aosta nei confronti dell'art. 3, quarto comma, ultima proposizione, là dove si dispone che è la Corte dei conti stessa che "definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo". In effetti, ipotizzare che debba essere sempre la legge, con esclusione dello stesso organo di controllo, a predeterminare con precisione i parametri di valutazione o a fissare, addirittura, il contenuto degli indicatori di attività o di risultato, contraddice il carattere essenzialmente empirico del controllo di gestione, carattere il quale comporta che quest'ultimo debba essere compiuto sulla base di criteri di riferimento o modelli operativi nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché della contabilità pubblica. Nondimeno, trattandosi di un controllo basato sulla verifica della rispondenza dei risultati effettivamente ottenuti dall'azione amministrativa con gli obiettivi prescritti dalla legge, tenuto conto delle risorse e dei mezzi da quest'ultima apprestati, non si può dubitare che parte dei parametri di valutazione siano contenuti nelle leggi stesse. Ciò non toglie, però, che l'impossibilità logica di predeterminare legislativamente "criteri di riferimento" relativi a numerosi aspetti del controllo sulla gestione (come, ad esempio, la speditezza dell'azione amministrativa, gli indicatori di costo e di risultato, gli indicatori di qualità del bene prodotto o del servizio erogato) non può essere assunta a motivo di lesione dell'autonomia regionale, poiché gli eventuali scostamenti dai parametri e dai modelli operativi fissati annualmente dalla Corte dei conti non comportano, come si è precisato al punto precedente, alcuna diretta incidenza sull'efficacia giuridica di singoli atti, né possono assumere diretto rilievo in ordine alla responsabilità dei funzionari, ma sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di "autocorrezione" della pubblica amministrazione nell'organizzazione, nei comportamenti e nelle tecniche di gestione e di definire il quadro delle valutazioni politiche degli organi legislativi nella loro attività di definizione dei compiti amministrativi. In questo contesto, anzi, il vincolo a determinare annualmente i "criteri di riferimento" configura un auto-limite volto a razionalizzare l'opera della Corte dei conti nel suo controllo sulla gestione. Parimenti diretto a razionalizzare l'attività di controllo della Corte dei conti è la parallela previsione relativa al vincolo rivolto alla Corte stessa di definire annualmente i "programmi" della propria attività. Infatti, nell'esercitare il controllo di gestione, la Corte dei conti non può estendere le sue verifiche sulla generalità delle pubbliche amministrazioni, ma deve necessariamente operare controlli "a campione" mirando il proprio esame alle materie, ai settori e alle gestioni ritenuti cruciali. Nell'operare la scelta dei propri oggetti d'indagine, la Corte non può individuarli di volta in volta e a propria assoluta

discrezione, ma deve predisporre annualmente i programmi di controllo, in modo da assicurare maggiormente, anche a garanzia dell'ente controllato, la razionalità e la trasparenza del proprio operato, oltretutto l'intelligibilità dei risultati ottenuti.

11.3. - Non fondata nei sensi di cui in motivazione è la questione proposta dalla Regione Veneto, in riferimento alle norme costituzionali poste a garanzia dell'autonomia regionale, avverso l'art. 3, quinto comma, per il quale "nei confronti delle amministrazioni regionali il controllo della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma". A dire il vero, come ha ammesso nel corso dei lavori parlamentari lo stesso rappresentante del Governo, la disposizione oggetto dell'attuale questione si rivela di non agevole decifrazione. Non v'è dubbio che, se la disposizione contestata dovesse essere interpretata nel senso che il controllo di gestione dovrà essere compiuto, nel caso delle amministrazioni regionali, in riferimento agli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma dello Stato, la questione proposta sarebbe sicuramente fondata, poiché da una siffatta norma risulterebbe vanificata l'autonomia politica costituzionalmente garantita alle regioni (autonomia che, ovviamente, non viene in questione nel caso in cui si tratti di funzioni dello Stato il cui esercizio è delegato alle regioni non al fine di integrare le funzioni "proprie" di queste ultime). Tuttavia, poiché la disposizione impugnata può essere interpretata in altro modo, non contrastante con la Costituzione, allora entro questi limiti la questione va rigettata. Infatti, solo se si interpreta la disposizione contestata come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale. Questa interpretazione, del resto, appare confermata dal comma successivo dello stesso articolo, che individua nei Consigli regionali, al pari delle Camere, i destinatari delle relazioni della Corte dei conti, relazioni attraverso le quali, al fine di migliorare la qualità della legislazione, si comunicano i risultati dei controlli sulla gestione eseguiti e le relative osservazioni. Ciò non toglie, ovviamente, che le leggi statali contenenti principi siano presenti nel controllo di gestione delle amministrazioni regionali come elementi di sfondo, nel senso che essi conservano una valenza interpretativa delle leggi regionali che li svolgono, senza tuttavia potersi sovrapporre alle leggi regionali, sulla cui unica base può essere eseguito il controllo di gestione verso le amministrazioni regionali.

11.4. - Parimenti non fondate, nei sensi di cui in motivazione, sono le questioni proposte dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto nei confronti dell'art. 3, sesto, ottavo e nono comma, nella parte in cui prevede che la Corte dei conti: a) riceva dalle regioni comunicazione delle misure adottate consequenzialmente all'esito del controllo; b) possa richiedere alle amministrazioni regionali e agli organi di controllo interno atti o notizie; c) possa compiere e disporre, nei confronti degli stessi uffici, ispezioni e accertamenti diretti. Le censure in esame, mentre sono proposte dalla Regione Veneto in riferimento al principio del buon andamento e alla garanzia costituzionale dell'autonomia regionale, sono invece sollevate dalla Regione Emilia-Romagna essenzialmente sotto il profilo della lesione dell'autonomia amministrativa e finanziaria delle regioni, in conseguenza dei poteri autoritativi previsti dalle disposizioni contestate e da queste ultime attribuite a un organo, come la Corte dei conti, che è anche titolare di una funzione giurisdizionale nella stessa materia. Tali doglianze sono prive di fondamento ove le disposizioni impugnate siano interpretate nei termini appresso indicati. Quelli disciplinati dalle norme ora menzionate, lungi dal costituire ipotesi di controllo a sé stanti e comunque distinte dal controllo successivo sulla gestione (come invece suggerisce la Regione Veneto), sono poteri istruttori che la Corte dei conti può esercitare soltanto in modo rigorosamente strumentale all'esercizio del controllo sulla gestione medesimo. Ciò comporta che, se, da un lato, i predetti poteri si intendono diretti a oggetti previamente individuati e non indiscriminati, dall'altro lato, essi sono sprovvisti di qualsivoglia sanzione, per il semplice fatto che, come si è in precedenza ricordato, il controllo successivo sulla gestione consiste in un'attività essenzialmente collaborativa, dalla quale non può derivare alcuna sanzione nel senso proprio del termine. Infatti, contrariamente a quanto sostengono le ricorrenti, non può

essere configurata propriamente come sanzione giuridica il fatto che, in conseguenza di notizie o elementi raccolti nel corso del controllo di gestione, possa attivarsi l'intervento del giudice della responsabilità contabile dei pubblici funzionari, quando gli scostamenti dai parametri di riferimento siano censurabili come spreco di risorse pubbliche tali da mettere capo, nel concorso degli altri presupposti, alla responsabilità per danno. Nondimeno, la titolarità congiunta nella stessa Corte dei conti della giurisdizione (ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione) e del controllo successivo sulla gestione, corredato dei poteri di acquisizione delle notizie e di ispezione prima indicati, pone delicati problemi di regolamentazione dei confini, non solo sotto il profilo dell'organizzazione interna dell'organo (in quanto postula una rigorosa separazione fra le sezioni giurisdizionali e quelle adibite al predetto controllo), ma anche sotto il profilo dell'utilizzazione delle notizie o dei dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti al controllo sulla gestione. Più precisamente, è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta che abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994). Così interpretate, le norme impugnate devono ritenersi immuni da vizi di costituzionalità. Infatti, tanto la comunicazione da parte delle regioni delle misure consequenziali, quanto la facoltà della Corte dei conti di "richiedere alle amministrazioni regionali e agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia", sono riconducibili al dovere di cooperazione delle regioni nei confronti dello Stato, più volte riconosciuto da questa Corte (v., da ultimo, sentenze nn. 338, 302, 128 e 116 del 1994) e tanto più giustificato in relazione all'esercizio di funzioni statali producenti risultati utilizzabili dalle stesse regioni nello svolgimento delle proprie attribuzioni. Ed anche il potere di "effettuare o disporre ispezioni e accertamenti diretti" è giustificato dal principio, già affermato da questa Corte (v. sentenze nn. 452 del 1989 e 219 del 1984), secondo il quale i poteri di ispezione amministrativa non ledono l'autonomia costituzionale delle regioni quando essi siano strumentali allo svolgimento di funzioni statali di vigilanza o di controllo a loro volta non incostituzionalmente stabilite nei confronti delle regioni medesime.

11.5. - Non fondata è la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia - per violazione della propria autonomia normativa di tipo esclusivo, garantita dall'art. 4, n. 1, dello Statuto speciale dell'anzidetta Regione - nei confronti dell'art. 3, comma quarto, della legge n. 20 del 1994, il quale, nell'attribuire alla Corte dei conti, nell'ambito del controllo della gestione finanziaria, la verifica del funzionamento dei controlli interni, interferirebbe illegittimamente con la potestà legislativa esclusiva attinente all'ordinamento degli uffici regionali, imponendo alla Regione di istituire uffici destinati a operare il controllo interno. Parimenti non fondata è l'analoga questione posta dalla Regione Veneto nei confronti della stessa disposizione per l'asserita violazione degli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione. A parte il rilievo che, una volta che la disposizione impugnata sia interpretata nel modo suggerito dalle ricorrenti, le questioni sarebbero inammissibili, come osserva anche l'Avvocatura dello Stato, per il fatto che l'istituzione nelle regioni di uffici per il controllo interno di efficienza deriva dall'art. 19 della già ricordata legge n. 335 del 1976 (che, ancorché non attuato, sul punto, dalla quasi totalità delle regioni, resta tuttavia una norma pienamente vigente ed efficace) e dall'art. 20 del decreto legislativo n. 29 del 1993, è tuttavia determinante, ai fini della risoluzione delle questioni, osservare che la disposizione contestata può avere soltanto un significato diverso da quello conferitole dalle Regioni stesse. Infatti, la verifica del funzionamento dei preesistenti controlli interni non costituisce l'oggetto di un autonomo potere di vigilanza attribuito alla Corte dei conti nei confronti di determinati uffici regionali (potere che, se fosse così costruito, sarebbe indubbiamente lesivo dell'autonomia

costituzionale delle regioni), ma rappresenta, piuttosto, un elemento di valutazione inerente al complessivo controllo sulla gestione, nel senso che, come si è già precisato, l'eventuale cattivo funzionamento dei controlli interni può essere assunto a elemento o indizio per la valutazione connessa all'esercizio del controllo sulla gestione.

12. - Non fondata è, poi, la questione di legittimità costituzionale che la Regione Valle d'Aosta solleva nei confronti dell'art. 3, quarto e settimo comma, della legge n. 20 del 1994, nella parte in cui dispone l'estensione del controllo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti agli enti locali. Più precisamente, la ricorrente ritiene che l'articolo impugnato, in quanto interpretato come istitutivo del ricordato controllo sulla gestione sugli enti locali, sia in contrasto con l'art. 43 del proprio Statuto speciale, il quale prevede che "il controllo sugli atti dei comuni, delle istituzioni pubbliche di beneficenza, dei consorzi e delle consorterie ed altri enti locali è esercitato dalla Regione nei modi e limiti stabiliti con legge regionale in armonia con i principi delle leggi dello Stato" (competenza, questa, da tempo esercitata dalla Regione con la propria legge 15 maggio 1978, n. 11, oggi sostituita dalla legge regionale 23 agosto 1993, n. 73, così come modificata dalla legge regionale 9 agosto 1994, n. 41). In realtà, a parte la considerazione che l'art. 6 della stessa legge n. 20 del 1994 qualifica i principi da essa desumibili come "norme fondamentali delle riforme economico-sociali" e che tale qualificazione risponde al carattere sostanziale delle norme contestate (v. anche, per altra parte della legge, sent. n. 40 del 1994), le quali sono portatrici di un rinnovato modo d'intendere relativo al controllo di efficienza e di efficacia e ai rapporti tra Corte dei conti e pubbliche amministrazioni, sta di fatto che, come si è già osservato nei punti precedenti della motivazione, le previsioni costituzionali attinenti ai controlli di legittimità (o a quelli di merito a fini di riesame) su singoli atti amministrativi non possono essere interpretate quali norme preclusive di altre forme di controllo, e segnatamente del controllo sulla gestione nei confronti dei comuni e degli altri enti locali. Questa affermazione, del resto, è già presente, se pure in via di principio, nella giurisprudenza di questa Corte e, in particolare, nelle decisioni rese in occasione dell'impugnativa delle disposizioni della legge 26 febbraio 1982, n. 51 (la cui efficacia, peraltro, è fatta salva dalla legge ora contestata), che ha attribuito alla Corte dei conti l'esame dei consuntivi dei comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti (v. sentenze nn. 961 e 422 del 1988).

13. - Non fondata, nei sensi di cui in motivazione, è, inoltre, la questione che la stessa Regione Valle d'Aosta solleva, in riferimento all'appena ricordato art. 43 del proprio Statuto speciale, nei confronti dell'art. 3, ottavo comma, della legge in considerazione, nella parte in cui prevede che nei confronti delle "amministrazioni pubbliche non territoriali" la Corte dei conti "può richiedere (...) il riesame di atti ritenuti non conformi a legge". Posto che, rispetto alla norma che estende anche agli enti locali il controllo di gestione della Corte dei conti, la disposizione in esame ha un ambito di applicazione più limitato, in quanto, per definizione espressa della legge, non riguarda Comuni, Province e Comunità montane, né gli enti dipendenti dalla Regione, tuttavia, anche così ristretto, il controllo di gestione sfocia in tal caso in atti che interferiscono inequivocabilmente con i controlli che l'art. 43 dello Statuto valdostano assegna all'esercizio delle competenze amministrative della Regione, sulla base di una legge regionale adottata "in armonia con i principi delle leggi dello Stato". Infatti, la sollecitazione da parte della Corte dei conti, volta ad attivare il riesame, da parte delle amministrazioni competenti, di propri atti coinvolti nel controllo sulla gestione eseguito dalla Corte stessa, configura un modo per porre rimedio a eventuali vizi di legittimità non previsto dalla preesistente legislazione. Ma, poiché tale innovazione rappresenta, come è stato prima precisato, un principio della materia inerente a una "riforma economico-sociale", la disposizione contestata non è contraria all'art. 43 solo se interpretata, non già come norma direttamente applicabile da parte della Corte dei conti nei confronti degli enti previsti dalla disposizione impugnata e operanti nella Regione Valle d'Aosta, ma come norma di principio che vincola la ricorrente a rivedere la propria legislazione al fine di disciplinare, nei modi da essa ritenuti più opportuni, la possibilità del riesame, da parte delle amministrazioni competenti, di propri atti a seguito di segnalazioni scaturenti dallo svolgimento del controllo sulla gestione ad

opera della Corte dei conti.

14. - Inammissibile è la questione di costituzionalità che la Regione Emilia-Romagna solleva, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, nei confronti dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, che, rendendo in pratica la Corte dei conti il vero controllore degli atti degli enti locali, violerebbe tanto i principi sul controllo di legittimità degli atti di enti locali, devoluti, per Costituzione, a un organo regionale, quanto le norme costituzionali poste a garanzia dell'autonomia legislativa e amministrativa delle regioni. Al di là delle considerazioni di merito sui rapporti tra controllo successivo sulla gestione e altre forme di controllo, già esposte nei punti precedenti della motivazione, la questione non è ammissibile in base al rilievo che, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, gli enti locali considerati dall'art. 130 della Costituzione non possono essere assimilati agli enti dipendenti dalla regione, di modo che la potestà legislativa concorrente delle regioni a statuto ordinario concernente l'ordinamento dei secondi non può estendersi alla disciplina dei controlli dei primi (v. sentenze nn. 164 del 1990, 114 del 1986 e 21 del 1985). Ciò posto, si deve ritenere che la ricorrente non ha interesse a lamentarsi della disposizione contestata nella parte in cui si riferisce agli enti locali. Non fondata è, invece, la questione di legittimità costituzionale che la stessa Regione Emilia Romagna solleva nei confronti della disposizione appena esaminata, nella parte in cui si riferisce agli enti dipendenti dalle regioni, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, come attuato dall'art. 13, primo comma, del d.P.R. n. 616 del 1977 (che affida alle regioni la potestà legislativa concorrente in materia di "ordinamento degli enti amministrativi dipendenti dalle regioni"). Posto che per consolidata giurisprudenza di questa Corte, gli enti dipendenti dalla regione non possono essere assimilati agli enti locali e che la potestà legislativa concorrente delle regioni ad autonomia comune in materia di ordinamento degli enti dipendenti dalle regioni stesse si estende anche ai rispettivi controlli (v. sentt. nn. 164 del 1990, 114 del 1986 e 21 del 1985), occorre osservare che la norma contestata non pregiudica l'esercizio della predetta competenza normativa sui controlli degli enti dipendenti dalle regioni. Ciò deriva dal rilievo, già posto in evidenza, che il controllo successivo sulla gestione non interferisce con gli altri tipi di controllo, compresi quelli assegnati alle competenze regionali, salvo in ogni caso il potere della Corte dei conti, inerente al predetto controllo sulla gestione, di verificare, nel senso già precisato, anche il funzionamento dei controlli interni all'ordinamento regionale.

15. - Non fondate sono, infine, le questioni di costituzionalità che tutte le ricorrenti propongono - in riferimento alle norme costituzionali che tutelano direttamente le loro competenze legislative e amministrative, nonché (limitatamente alla Regione Veneto) agli artt. 97 e 125 della Costituzione - nei confronti dell'art. 6 della legge n. 20 del 1994, il quale stabilisce che "le disposizioni della presente legge costituiscono principi fondamentali ai sensi dell'art. 117 della Costituzione. I principi da essa desumibili costituiscono altresì, per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano, norme fondamentali di riforma economico-sociale della Repubblica". Premesso che non può invocarsi fondatamente l'inammissibilità della questione posta dalla Regione Emilia-Romagna, deducendosi chiaramente dal ricorso quale fosse la norma oggetto di contestazione nonostante l'omessa indicazione dell'articolo di legge; e premesso che è parimenti da respingere l'eccezione di inammissibilità relativa a tutte le questioni ora esaminate, la cui autonomia dalle altre precedentemente considerate deriva dal semplice rilievo che oggetto di quelle in esame sono le distinte disposizioni contenute nel ricordato art. 6, le censure vanno dichiarate non fondate sulla base della costante giurisprudenza di questa Corte. Secondo questa, infatti, l'autoqualificazione che il legislatore conferisce alle proprie norme non è determinante al fine di ritenere che esse siano effettivamente "principi fondamentali della materia" o "norme fondamentali di riforma economico-sociale". Ma, poiché le considerazioni già svolte dimostrano che le disposizioni contestate con i ricorsi in epigrafe posseggono il carattere sostanziale di principi fondamentali e comportano indubbiamente una rilevante trasformazione istituzionale i cui effetti ricadono inequivocabilmente nel campo economico-sociale, l'infondatezza delle questioni ora esaminate non può non discendere dai criteri consolidati nella giurisprudenza di

questa Corte (v., ad esempio, sentt. nn. 85 del 1990, 99 del 1987 e 219 del 1984).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

Riuniti i giudizi,

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quinto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), sollevata dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione;

dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi sesto, ottavo e nono, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Emilia-Romagna, in riferimento agli artt. 118 e 119 della Costituzione, e dalla Regione Veneto, in riferimento agli artt. 97 e 125, primo comma, della Costituzione;

dichiara non fondata, nei sensi di cui in motivazione, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, ottavo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 43 del proprio Statuto speciale (legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4), con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, secondo comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), convertito, con modificazioni, con la legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevata, in riferimento all'art. 38 del proprio Statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta, con i ricorsi indicati in epigrafe; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, primo, secondo e terzo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe, per violazione degli artt. 3, 100 e 116 della Costituzione, nonché degli artt. 2, lettere a) ed f), 3, lettera f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 dello Statuto speciale della Valle d'Aosta; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e quinto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe, in riferimento agli artt. 29, 44, 45 e 46 del proprio Statuto speciale; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e ottavo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento all'art. 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia), dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118, 119 e 125 della Costituzione, dalla Regione Veneto con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma, sollevate, in riferimento agli artt. 100, secondo comma, 117, 118, primo comma, 119 e 125 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento all'art. 4, n. 1), del proprio Statuto speciale, dalla Regione Friuli-Venezia Giulia e, in riferimento agli artt. 97, 117, 118, 119 e 128 della Costituzione, dalla Regione Veneto;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto comma, ultima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate con i ricorsi indicati in epigrafe, in riferimento agli artt. 2 e 4 del proprio Statuto speciale, dalla Regione Valle d'Aosta e, in riferimento agli artt. 5, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Veneto; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, sesto comma, prima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento all'art. 125, primo comma, della Costituzione, dalla Regione Veneto, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto e settimo comma, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 43 del proprio Statuto speciale, con il ricorso indicato in epigrafe; dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, commi quarto, quinto, sesto e ottavo, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Emilia-Romagna, per violazione dell'art. 117 della Costituzione, in riferimento all'art. 13, primo comma, del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382);

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, prima proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Emilia-Romagna e Veneto, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché, limitatamente al Veneto, anche agli artt. 97 e 125 della Costituzione;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 6, seconda proposizione, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia, con riferimento, l'una, agli artt. 2 e 4 e, l'altra, all'art. 58 dei rispettivi Statuti speciali; dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e della relativa legge di conversione (legge 14 gennaio 1994, n. 19), sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento all'art. 77 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'intero testo del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453 e della relativa legge di conversione 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, con i ricorsi indicati in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 100, secondo e terzo comma, 103, secondo comma e 108 della Costituzione;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 7 e 9 del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, sollevate, con il ricorso indicato in epigrafe, dalla Regione Valle d'Aosta, in riferimento agli artt. 100, 116 e 125 della Costituzione e agli artt. 2, lettere a) ed f), 3, lettera f), 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 43, 44, 45 e 46 del proprio Statuto speciale;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, primo comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento all'art. 125, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibili le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 2, quarto comma, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, sollevate, in riferimento all'art. 108, secondo comma, della Costituzione, dalla Regione Valle d'Aosta, con il ricorso indicato in epigrafe;

dichiara inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'art. 3, quarto, quinto, sesto e ottavo comma della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sollevata, in riferimento agli artt. 117, 118 e 130 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 1995.

Il Presidente: CASAVOLA

Il redattore: BALDASSARRE

Il cancelliere: DI PAOLA

Depositata in cancelleria il 27 gennaio 1995.

Il direttore della cancelleria: DI PAOLA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.