

14 OTTOBRE 2015

I nuovi controlli della Corte dei conti
sulla gestione finanziaria regionale
(art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più
recenti approdi della giurisprudenza
costituzionale

di Manuela Salvago

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e Tutela dei diritti fondamentali
Università di Pisa



I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*

di Manuela Salvago

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e Tutela dei diritti fondamentali
Università di Pisa

Sommario: 1. Premessa. 2. Le condizioni di legittimità dei controlli esterni sulla finanza regionale nella giurisprudenza costituzionale 3. Il controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni. 3.1. La legittimità costituzionale della procedura di controllo della Corte dei conti sui bilanci e sui rendiconti regionali. 3.2. Le conseguenze discendenti dal controllo sui bilanci e sui rendiconti. 4. Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari. 4.1. I profili di illegittimità costituzionale degli effetti del controllo. 5. I controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni speciali. 6. Aspetti problematici dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale. 7. Controlli sulla gestione finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica. 8. Compatibilità dei controlli esterni con l'autonomia regionale nel Titolo V della Costituzione. 8.1. Premessa. 8.2. Il quadro costituzionale nel quale si inscrivono i controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni – 8.3. Controlli interni e controlli esterni. 9. Il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari. 9.1. Il parametro del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari. 9.2. Controllo sui rendiconti e giudizio di conto. 9.3. Funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali. 10. Riflessioni conclusive: il difficile inquadramento dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Premessa

Come è noto, il decreto-legge n. 174 del 2012, convertito con modificazioni dalla l. n. 213 del 2012, contiene una serie di previsioni finalizzate a favorire la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché a riequilibrare la situazione finanziaria di enti locali in difficoltà¹. In particolare, le disposizioni che hanno una specifica incidenza sull'autonomia organizzativa e finanziaria delle Regioni sono raggruppate nell'ambito del Titolo I del decreto-legge: si tratta dell'art. 1, volto a rafforzare i poteri di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e a favorire il contenimento della spesa degli organi politici; dell'art. 1-bis, concernente la disciplina sanzionatoria e premiale degli enti territoriali di cui al d.lgs. n. 149 del 2011, con specifico riguardo alla relazione di fine legislatura (art. 1), nonché l'estensione alle Regioni e alle Province autonome, in presenza di specifici presupposti, delle verifiche di regolarità amministrativo-contabile di cui all'art. 5 del citato decreto legislativo; dell'art. 2, che introduce una serie di misure finalizzate alla riduzione delle spese degli organi regionali.

Le disposizioni richiamate si pongono nel solco di un filone di interventi legislativi a tendenza “centripeta”² in risposta alla crisi economica, da un lato, e, dall'altro, all'esigenza di rispettare i

¹ Le previsioni del d.l. n. 174 del 2012 si inseriscono nel mosaico dei controlli affidati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria del complesso delle amministrazioni pubbliche, introdotti dall'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, svolti in funzione di referto al Parlamento e alle altre assemblee elettive, con lo scopo di verificare, anche in corso di esercizio, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni di ciascuna amministrazione. La funzione di controllo sugli equilibri di bilancio spettante alla Corte dei conti è, poi, stata espressamente estesa a tutti gli enti territoriali dall'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Successivamente, in punto di controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale, l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ha attribuito alla Corte dei conti un controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti, nei confronti dei quali vengono emanate apposite linee-guida (art. 1, comma 167, della legge n. 266 del 2005). Le citate disposizioni hanno, pertanto, esteso a tutto il territorio nazionale i controlli sugli enti locali e sugli enti del Servizio sanitario nazionale ai fini del rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri della finanza pubblica, configurando un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di ciascun ente locale.

² Per la dottrina, sul punto, cfr. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in questa rivista, n. 24/2012; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?* (Relazione presentata al Convegno “[Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V](#)”, tenutosi a Roma il 13 giugno 2013), in [www.issirfa.cnr.it](#), 201 ss.; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio di bilancio: vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 563 ss., part. 580 ss.; per la giurisprudenza costituzionale cfr. soprattutto la sent. n. 88 del 2014.

Tuttavia occorre ricordare che nel caso di specie l'intervento legislativo è stato richiesto dalle Regioni stesse in sede di Conferenza delle Regioni, il 27 settembre 2012. Sul punto cfr. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2013, 29 ss., spec. 43 ss.

vincoli sempre più stringenti alla finanza pubblica discendenti dagli obblighi imposti dall'Unione europea, tra i quali, innanzitutto, quelli riconducibili al c.d. “*fiscal compact*”³. Infatti, a seguito del “patto di bilancio europeo”, sono stati costituzionalizzati, con l. cost. n. 1 del 2012, il principio dell’“*equilibrio di bilancio*” e il principio della “*sostenibilità del debito pubblico*” (art. 81 Cost.)⁴ e sono stati modificati, per mano della medesima legge, gli artt. 97, 117 e 119 della Costituzione, così da richiamare le pubbliche amministrazioni e gli enti territoriali ad assicurare, in coerenza con l’ordinamento dell’Unione europea, i citati principi⁵. Una spinta decisiva all’adozione del d.l. in esame, inoltre, è stata impressa dalle inchieste giudiziarie che hanno coinvolto numerosi consiglieri regionali per i modi illeciti in cui sono stati gestiti i contributi previsti nell’ambito di ciascuna Regione a favore dei gruppi consiliari⁶: in altri termini, «*la “scoperta” di un’insostenibile capacità di spesa abusiva nei consigli regionali*»⁷ ha costituito, per il Governo, una ulteriore e rilevante ragione per adottare una penetrante riforma dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti territoriali⁸.

Rispetto al quadro brevemente illustrato il presente scritto si concentrerà sul “nuovo” sistema dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale: come si avrà modo di vedere, si tratta di controlli piuttosto incisivi, che condizionano sia il modo con il quale gli enti territoriali operano in sede di gestione concreta della loro autonomia finanziaria, sia le strutture organizzative interne a tali enti, ponendo problemi di compatibilità con il quadro dell’autonomia regionale esitato dalla riforma del Titolo V della Costituzione⁹.

³ Cfr. N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 489 ss.; G. RIVOCCHI, *Il Parlamento di fronte alla crisi economico-finanziaria*, in *www.rivistaaic.it*, n. 3/2012, 5 ss.

⁴ Cfr. i contributi raccolti in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Il Filangeri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, Napoli, Jovene, 2012, presentati in occasione del convegno dal titolo “La nuova *governance* fiscale europea. *Fiscal Compact*, cornice europea e modifiche costituzionali in Italia”, svoltosi presso l’università Luiss Guido Carli di Roma il 18 maggio 2012.

I principi dell’*equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico* hanno ricevuto attuazione da parte della l. n. 243 del 2012 che ha individuato le “*norme fondamentali*” e i “*criteri*” necessari a renderli operativi nel sistema dei rapporti finanziari tra Stato ed enti territoriali. Con riguardo a tale legge la Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi sulle norme relative all’indebitamento da parte delle Regioni e degli enti locali, ne ha affermato l’applicabilità anche alle Regioni speciali (cfr. § 7.1 e 7.2 del *Cons. in dir.*).

⁵ Per una disamina del quadro normativo europeo e costituzionale nel quale si inserisce il d.l. in parola cfr. T. TESSARO, *Il “decreto Enti locali”*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 15 ss.

⁶ Sul punto cfr. E. BONELLI, *L’incostituzionalità dei controlli sulle Regioni introdotti dal d.l. n. 174 del 2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza n. 219 del 2013)*, in *Giur. cost.*, 2013, 3680-3682; nonché N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, cit., 489.

⁷ Cfr. V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 648.

⁸ Si veda al riguardo la Relazione al d.l. n. 174 del 2012, in particolare *sub art. 2*.

⁹ È stato, infatti, correttamente osservato (cfr. P. GIANGASPERO, *Esigenze di contenimento della spesa pubblica e ragioni dell’autonomia: una prospettiva costituzionalistica*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 551) che la situazione di forte



Quanto al piano di lavoro, si è scelto, in prima battuta, di ricostruire le coordinate giurisprudenziali al cui interno si inscrivono i controlli *ex art. 1*, d.l. n. 174 del 2012, nonché gli istituti nei quali essi si sostanziano e che la Corte costituzionale, con la sent. n. 39 del 2014, ha parzialmente rimodellato; in seconda battuta, di affrontare alcuni dei nodi problematici che tali controlli presentano, sia in sé e per sé considerati, sia in ragione della specifica disciplina che li regola.

2. Le condizioni di legittimità dei controlli esterni sulla finanza regionale nella giurisprudenza costituzionale

Prima di addentrarsi nell'esame dei singoli istituti concernenti i controlli affidati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale e dei relativi profili problematici, è opportuno richiamare brevemente gli argomenti spesi dalla Corte costituzionale nell'ambito della sua ormai consolidata giurisprudenza a sostegno della legittimità costituzionale di simili controlli.

a) In primo luogo, i giudici costituzionali hanno più volte affermato che il legislatore centrale è legittimato ad introdurre e a disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti sulla finanza regionale in virtù del titolo di competenza legislativa concorrente del “*coordinamento della finanza pubblica*”¹⁰, divenuto soprattutto negli ultimi anni, a causa della crisi economica e dei vincoli di bilancio sempre più stringenti, la leva principale delle politiche statali di contenimento della spesa pubblica¹¹.

b) Secondo un costante orientamento della giurisprudenza costituzionale, nell'esercizio della sua “parte” di competenza in materia di “*coordinamento della finanza pubblica*” lo Stato può introdurre nuove forme di controllo della Corte dei conti sulla finanza degli enti territoriali, ed in particolare delle Regioni, in quanto gli artt. 100, 97, 28, 81 e 119 della Costituzione non delineano un sistema di controlli chiuso, ma un quadro normativo che permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto a

emergenza finanziaria ha contribuito «[al]la attrazione verso le istituzioni centrali degli strumenti di controllo della spesa pubblica», la quale rischia di ingenerare «evoluzioni dell'ordinamento che vanno a discapito delle competenze – e delle responsabilità – delle istituzioni locali, ed in particolar modo delle regioni».

¹⁰ Cfr. per tutte Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 2 e § 6.3.2 del *Cons. in dir.* Sul punto si tornerà nel par. 7.

¹¹ Cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., nonché P. GIANGASPERO, *Esigenze di contenimento della spesa pubblica e ragioni dell'autonomia: una prospettiva costituzionalistica*, cit., 551 e 552, il quale parla di un uso piuttosto “aggressivo” della finalità di coordinamento finanziario da parte delle istituzioni centrali, anche mediante strumenti normativi di emergenza, avallato dalla Corte costituzionale.

quelle espressamente previste in Costituzione, «*purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati*»¹².

c) Nel rispetto delle condizioni sub a) e b), la scelta del legislatore statale di affidare funzioni di controllo di natura *collaborativa*¹³ alla Corte dei conti è ritenuta dalla Consulta compatibile con il quadro dell'autonomia regionale delineato dal vigente Titolo V della Costituzione. Secondo i giudici costituzionali, infatti, si realizza così una forma di controllo affidata ad un organo terzo e imparziale, posto a servizio dello Stato-comunità¹⁴, che «*si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie*»¹⁵.

Questo, in sintesi, l'orientamento generale della Corte costituzionale alla luce del quale leggere i controlli previsti dal legislatore centrale nell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, e specificamente quelli di cui ai commi 3, 4 e 7, per quanto concerne i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi regionali, nonché ai commi 9, 10 e 11 della medesima disposizione, per ciò che riguarda i rendiconti dei gruppi consiliari¹⁶. Sugli argomenti richiamati sopra (*sub a, b e c*) si tornerà, poi, specificamente, nell'ambito dei paragrafi dedicati alle riflessioni sui controlli *de quibus*.

¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 29 del 1995, § 9.1 del *Cons. in dir.* Cfr. altresì Corte cost. sentt. nn. 470 del 1997; 64 del 2005; 267 del 2006; 179 del 2007; 60 del 2013; 39 del 2014; 40 del 2014.

¹³ È bene, tuttavia, precisare che il carattere collaborativo del controllo non va interpretato nel senso che il controllo stesso è svolto nell'interesse degli enti controllati, ma nel senso che esso «*rappresent[a] un controllo ausiliario*» in favore degli organi elettivi degli enti territoriali (A.L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, Cedam, Padova, 2012, 173 ss.) ed è finalizzato a migliorare l'azione amministrativa «*senza obiettivi repressivi e sanzionatori*» (così G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 9).

¹⁴ Cfr. Corte cost. sent. n. 29 del 1995, § 9.2 del *Cons. in dir.* Sul punto si tornerà nel par. 8.3.

¹⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 179 del 2007, § 3.1 del *Cons. in dir.*

¹⁶ I commi 2, 5 e 6 non pongono, infatti, particolari problemi. Il primo prevede la trasmissione di una relazione semestrale da parte della Corte dei conti ai Consigli regionali «*sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate dalle leggi regionali nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri*»: a tal proposito è stata la stessa Corte costituzionale nella sent. n. 39 del 2014 ad attestare la natura meramente collaborativa di tale tipo di controllo (§ 6.3.3 del *Cons. in dir.*). Il comma 5, invece, attribuisce alla Corte dei conti la funzione di parifica del rendiconto generale della Regione, il cui esito si limita ad «*osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione*» e a *proposte* in ordine alle misure di correzione e agli interventi di riforma necessari a rimuovere le eventuali irregolarità riscontrate, che verranno trasmesse, insieme alla decisione di parifica al Presidente della Giunta regionale e al Consiglio regionale. Il comma 6, infine, prevede che il Presidente della Regione trasmetta alla Corte dei conti una relazione annuale «*sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti*», verosimilmente al fine di favorire il controllo, da parte di quest'ultima, sui medesimi oggetti, analogamente a quanto previsto dall'art. 7, comma 7, l. n. 131 del 2003 e dall'art. 148, comma 1, TUEL (sul punto cfr. nt. 70). L'esito del controllo, quindi, si risolverebbe nella trasmissione di un referto ai Consigli regionali, che ne confermerebbe la natura collaborativa.



3. Il controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni

L'art. 1, commi 3, 4 e 7, si occupa della funzione di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi regionali. La procedura, in breve, nel testo originario prevedeva che le Sezioni regionali di controllo della Corte possano emettere una pronuncia di accertamento qualora riscontrino squilibri economico-finanziari o altre rilevanti irregolarità: entro i successivi 60 giorni le Regioni interessate sono tenute ad adottare provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e, in caso di inerzia o di inidoneità di tali provvedimenti, alle Regioni medesime è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Dalla lettura combinata dei commi 3, 4 e 7 dell'art. 1 emergeva, dunque, una forma di controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi regionali che difficilmente si potrebbe definire di natura "collaborativa", a causa dei pesanti effetti previsti a carico delle Regioni che non abbiano provveduto a dare seguito alle segnalazioni di eventuali irregolarità da parte della Corte dei conti¹⁷. Non solo. Le disposizioni citate delineavano un sindacato su leggi – dal momento che sia i bilanci preventivi che i rendiconti consuntivi regionali sono approvati con legge regionale – effettuato in riferimento a parametri costituzionali, che in definitiva si risolve in una nuova e atipica forma di sindacato di legittimità costituzionale¹⁸.

Quanto detto non è sfuggito al Giudice delle leggi, sollecitato dai ricorsi promossi dalle Regioni Sardegna e Friuli-Venezia Giulia con riguardo, tra le altre, alle norme citate. In particolare, i giudici costituzionali si sono pronunciati su di esse nella sentenza n. 39 del 2014, nell'ambito della quale hanno dapprima affrontato le questioni concernenti i commi 3 e 4 dell'art. 1, e successivamente i distinti problemi posti dal comma 7. Pertanto, qui di seguito si prenderanno in

¹⁷ D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012*, in questa rivista, n. 1/2013, 15, ritiene, invece, che la conseguenza in termini di preclusione ad attuare i programmi di spesa prevista dal comma 7 dell'art. 1 appaia coerente con il principio costituzionale del pareggio del bilancio e con i principi di copertura delle spese e di sostenibilità finanziaria delle medesime che del primo costituiscono corollari e che, ad avviso dell'Autrice, richiedono «*istituti atti ad assicurarne la reale coerenza anche a prescindere dalla loro spontanea osservanza da parte delle amministrazioni interessate*». Il punto, tuttavia, come si dirà a breve, è che la previsione simili effetti coercitivi fa venir meno il carattere collaborativo che i controlli della Corte dei conti dovrebbero presentare, secondo la giurisprudenza costituzionale, per risultare compatibili con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

¹⁸ Tranne che per le ipotesi in cui alle irregolarità riscontrate dalla Corte dei conti non si possa porre rimedio con un provvedimento amministrativo (decreto di variazione), ossia per quei casi in cui l'irregolarità afferisca al singolo capitolo di spesa e l'unità di previsione del bilancio che ricomprende quel determinato capitolo sia comunque idonea a offrire copertura a quest'ultimo.



considerazione i principali passaggi della pronuncia citata, specificamente dedicati ai profili di incostituzionalità delle norme *de quibus*.

3.1. La legittimità costituzionale della procedura di controllo della Corte dei conti sui bilanci e sui rendiconti regionali

Con riferimento ai commi 3 e 4 dell'art. 1, le censure formulate dalle Regioni ricorrenti in relazione alle quali la Corte si è pronunciata sono sostanzialmente due: da un lato, l'asserita natura non collaborativa dell'attività di verifica disciplinata dalle norme impugnate e, dall'altro, la violazione degli artt. 127 e 134 della Costituzione da parte di queste ultime, accusate di prevedere un controllo della Corte dei conti che, avendo ad oggetto i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni approvati entrambi, come noto, con legge regionale, si tradurrebbe in un'anomala forma di sindacato di costituzionalità.

In riferimento alla prima doglianza, fondata sulla richiamata giurisprudenza della Corte costituzionale secondo la quale il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali effettuato dalla Corte dei conti deve avere natura collaborativa¹⁹, la Consulta ne ha dichiarato l'infondatezza sulla scorta della considerazione che le disposizioni impugnate si limitano ad istituire un controllo che in sé e per sé si risolve «*nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*»²⁰, il quale ha la sola funzione di segnalare le disfunzioni eventualmente rilevate dalla Corte stessa e che non implica «*alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo*»²¹. Dunque, il combinato disposto dei commi 3 e 4 dà luogo ad una forma di controllo di natura collaborativa, come tale compatibile con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita. Ne consegue “a catena” anche la declaratoria di infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 3 e 4, promossa in relazione agli artt. 127 e 134 Cost., poiché alla luce delle precedenti considerazioni il controllo sui bilanci e sui rendiconti regionali appare «*insuscettibile di incidere sull'efficacia delle leggi regionali con le quali detti bilanci e rendiconti sono approvati*»²².

3.2. Le conseguenze discendenti dal controllo sui bilanci e sui rendiconti

Differente è, invece, l'esito dello scrutinio di costituzionalità effettuato in riferimento al comma 7 dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012.

¹⁹ Cfr. *supra*, par. 2 sub iii).

²⁰ Cfr. § 6.3.4.2.1 del *Cons. in dir.*

²¹ Cfr. § 6.3.4.2.1 del *Cons. in dir.*

²² Cfr. § 6.3.4.2.2 del *Cons. in dir.*

La disposizione citata, infatti, come rilevato dalla stessa Corte costituzionale, faceva discendere dalla mancata adozione delle misure atte ad eliminare le irregolarità eventualmente riscontrate dall'organo di controllo nei bilanci preventivi e nei rendiconti consuntivi regionali *«un vero e proprio effetto impeditivo dell'efficacia della legge regionale in base alla quale dovevano essere realizzati i programmi di spesa la cui attuazione è interdetta»*²³.

Si trattava, a ben vedere, di un effetto doppiamente coercitivo: da una parte, esso si darebbe tradotto in un vero e proprio vincolo nei confronti della funzione legislativa delle Regioni, costrette a modificare le leggi di bilancio; dall'altra, si sarebbe riverberato sull'efficacia di tali leggi poiché avrebbe precluso l'attuazione dei programmi di spesa in relazione ai quali fossero state accertate le eventuali irregolarità.

Tuttavia, ad avviso della Corte, le funzioni di controllo della Corte dei conti non possono spingersi fino a produrre simili effetti, in quanto incontrano un limite invalicabile nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, *«la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale)»*²⁴. Da qui la declaratoria di incostituzionalità della disposizione impugnata.

Occorre segnalare che le conclusioni della Consulta in merito al comma 7 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, sono state oggetto di alcuni rilievi critici da parte della dottrina: in particolare, è stato fatto notare che il loro contenuto *«seppure condivisibile in termini di principi generali, lo è meno ove [lo] si consideri in relazione al diritto costituzionale sopravvenuto (L.C. n. 1/2012), efficace dall'1 gennaio 2014. Ciò in quanto, nella legge medesima, la "armonizzazione dei bilanci pubblici" è stata attribuita alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, Cost.) e, dunque, sottratta alla legislazione concorrente, in quanto tale soggetta ad intervento legislativo esclusivo dello stato tanto da consentirgli la percorribilità di ogni qualsivoglia intervento»*²⁵.

Si tratta, tuttavia, di affermazioni che seppur autorevolmente sostenute non si ritiene di poter condividere.

In primo luogo, la l. cost. n. 1 del 2012 prevede all'art. 6, comma 1, che le disposizioni da essa dettate *«si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014»*: pertanto, al momento dell'entrata in vigore del comma 7 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, la richiamata legge

²³ Cfr. § 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

²⁴ Cfr. § 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

²⁵ Così B. CARAVITA – E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze n. 39 e n. 40 del 2014)*, in questa rivista, n. 6/2014, 5.



costituzionale non poteva ancora produrre i suoi effetti, né, dunque, le norme del decreto-legge n. 174 potevano essere ricondotte sotto l'“ombrello” costituito dalla “nuova” potestà legislativa esclusiva statale in materia di “*armonizzazione dei bilanci pubblici*”.

In secondo luogo, la Corte costituzionale non fonda il ragionamento che la conduce ad accogliere la censura di illegittimità costituzionale prospettata dalle ricorrenti sull'invasività in sé della norma impugnata nei confronti di un ambito di competenza regionale, quanto piuttosto sul modo in cui si verrebbe a concretizzare questa invasione di competenza: essa, dunque, non discenderebbe dal fatto che lo Stato ha dettato una disciplina normativa fuoriuscendo dalla propria sfera di potestà legislativa, ma si ricolleggerebbe al contenuto della disciplina stessa, con la quale viene affidato alla Corte dei conti un controllo idoneo ad incidere e a vincolare gli atti legislativi regionali (leggi di bilancio e rendiconti consuntivi). Si tratta, cioè, di un'illegittima attribuzione del potere di comprimere l'autonomia legislativa regionale a favore di un organo estraneo alla funzione legislativa stessa, che si risolve, in ultima analisi, in una indebita invasione di quella sfera di autonomia.

Proprio quest'ultima considerazione fa da “ponte” ai fini dello scrutinio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, d.l. n. 174 del 2012, in riferimento agli artt. 127 e 134 della Costituzione. Così la Consulta, nella sentenza n. 39 del 2014, dopo aver ricordato che il controllo affidato alle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sulle leggi regionali con le quali sono approvati i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni ha come parametro, almeno in parte, norme costituzionali (oltre all'art. 119, sesto comma, Cost., espressamente indicato, l'art. 81 Cost., che dei menzionati «*equilibri economico-finanziari*», anche delle Regioni, costituisce la garanzia costituzionale), giunge alla conclusione che la norma censurata «*ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale*»²⁶. Ne consegue, dunque, la dichiarazione di illegittimità

²⁶ Cfr. § 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.* È interessante notare il fatto che la Corte, nonostante avesse già rilevato l'incostituzionalità del comma 7 alla luce dei parametri costituzionali e statutari che fondano l'autonomia legislativa regionale, piuttosto che dichiarare assorbite le altre censure relative al medesimo comma – ovvero quelle formulate in riferimento agli artt. 127 e 134 Cost. – si è volutamente soffermata su di esse. Tuttavia, se è vero, come gli stessi giudici costituzionali ammettono, che il controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi delle Regioni si svolge “*almeno in parte*” alla luce di norme costituzionali, poiché entrano in gioco anche parametri quali le disposizioni del d.lgs. n. 183 del 2001, allora il profilo di incostituzionalità del comma 7 fondato sugli artt. 127 e 134 Cost. non può riguardare la norma impugnata nella parte in cui si riferisce al controllo svolto sulla base di parametri sub-costituzionali. In altri termini, la Corte costituzionale ha avvertito la necessità di soffermarsi su una censura che, in relazione al medesimo comma 7 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, l'ha condotta ad una declaratoria di incostituzionalità meno estesa rispetto a quella cui è giunta poche righe prima in riferimento ai parametri



costituzionale limitatamente alla parte in cui la disposizione impugnata si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni. E poiché tale declaratoria è fondata *«anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione»*, essa dispiega i suoi effetti non solo nei confronti delle Regioni ricorrenti ma nei confronti di tutte le Regioni, ordinarie e speciali²⁷.

In questo modo, da una parte, viene eliminato l'effetto coercitivo e pregiudizievole nei confronti dell'autonomia regionale legislativa, contabile e di bilancio, consistente nella preclusione ad attuare i programmi di spesa affetti da irregolarità, e dall'altra, venendo meno gli obblighi conseguenti all'accertamento di eventuali irregolarità e la tempistica con la quale avrebbero dovuto essere adempiuti (ovvero *«l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio»*), che poi *«sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento»*), rimane spazio per l'individuazione e la regolamentazione, da parte delle Regioni, delle conseguenze discendenti dalle segnalazioni di irregolarità della Corte dei conti *ex art. 1, commi 3 e 4, d.l. n. 174 del 2012*, ed in particolare delle misure volte a rimuovere tali irregolarità, nonché dei tempi per provvedere.

4. Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari

Nell'ottica di una maggiore trasparenza nonché del contenimento delle spese effettuate dagli organi regionali, il d.l. n. 174 del 2012 ha esteso i controlli della Corte dei conti ai rendiconti dei gruppi interni alle Assemblee legislative delle Regioni. In sintesi, i commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 del citato decreto-legge prevedono la predisposizione, da parte di ciascun gruppo consiliare, di un rendiconto di esercizio annuale, *«strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri»*. Tale rendiconto, secondo la formulazione originaria del testo del comma 10²⁸, avrebbe dovuto essere trasmesso al Presidente del Consiglio regionale, incaricato, a sua volta, di inoltrarlo al Presidente della Regione. Quindi quest'ultimo, sempre nell'originaria previsione normativa, entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio dovrebbe inviare il rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti

costituzionali posti a garanzia dell'autonomia legislativa regionale: e ciò, verosimilmente, all'esclusivo fine di riaffermare con forza il proprio monopolio in ordine al controllo di costituzionalità delle leggi.

²⁷ Cfr. § 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

²⁸ La Corte costituzionale, infatti, con la sent. n. 39 del 2014, ha dichiarato l'incostituzionalità di tale norma e di quella successiva sull'obbligo di invio del rendiconto al Presidente della Regione sulla scorta della considerazione che il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (cfr. § 6.3.9.4 del *Cons. in dir.*)

perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera: in caso di accertamento di irregolarità nel rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o nella documentazione trasmessa a corredo dello stesso, la Corte dei conti accorderà un termine non superiore a trenta giorni affinché si provveda alla regolarizzazione del rendiconto o della documentazione ad esso relativa, pena, a norma del comma 11 dell'art. 1, *la decadenza, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del Consiglio regionale, nonché l'obbligo di restituzione delle somme ricevute* a carico del bilancio del Consiglio regionale e non rendicontate.

Tali previsioni costituiscono indubbiamente uno dei risvolti del tema della gestione, da parte dei gruppi consiliari, dei contributi pubblici previsti dalle rispettive normative regionali in loro favore. D'altronde, l'erogazione dei contributi in parola è volta a finanziare le attività politico-istituzionali dei gruppi e non a sostenere qualsiasi tipo di spesa da essi effettuata, comprese quelle legate ad esigenze o ad interessi personali del singolo eletto. Si tratta, cioè, di risorse pubbliche messe a disposizione dei gruppi o di singoli componenti degli stessi in vista della realizzazione di determinate funzioni legate a scopi istituzionali, con la conseguenza che il loro utilizzo non rientra nella libera determinazione di tali soggetti, ma rimane vincolato alle finalità del gruppo e al finanziamento pubblico delle medesime²⁹. A tal proposito, nella recentissima sentenza n. 2357 del 2014 delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, è stata affermata la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti in ordine al giudizio di responsabilità per danno erariale a carico del presidente del gruppo consiliare accusato di aver utilizzato i contributi del gruppo per rimborsare spese relative ad attività o ad acquisti di beni del tutto estranei all'esercizio delle funzioni istituzionali, sulla scorta della considerazione che, indipendentemente dalla natura pubblica o privata che si voglia riconoscere ai gruppi consiliari, allorché un soggetto riceve un contributo a carico dello Stato (o di altro soggetto pubblico) per la realizzazione di una finalità legalmente definita, s'instaura automaticamente un rapporto "di servizio" del primo nei riguardi del secondo, sicché il soggetto percettore che frustra lo scopo perseguito dalla legge nell'accordare il finanziamento o il contributo, disponendone in modo diverso da quello prescritto, resta per ciò solo soggetto alla responsabilità per danno erariale sotto la giurisdizione della Corte dei conti³⁰.

²⁹ Sussiste, cioè, il «*limite, della connessione funzionale tra erogazione e attività nell'ambito dell'istituzione, il quale regge e giustifica la ratio di una attribuzione patrimoniale altrimenti priva di base giuridica*»: cfr. par. 2.3.2 della requisitoria del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione nell'ambito del giudizio che ha dato luogo alla sentenza n. 2357 del 2014. Cfr. altresì Corte dei conti Sezioni riunite sent. n. 60 del 2014.

³⁰ È evidente, dunque, la connessione tra la funzione di controllo sui rendiconti e la funzione giurisdizionale relativa al giudizio sulla responsabilità per danno erariale, entrambe intestate alla Corte dei conti (sul punto cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012*, cit., 24): sul problema si tornerà nel par. 10.

In questo quadro, dunque, si inseriscono sia la previsione legislativa di un obbligo di rendicontazione da parte dei gruppi consiliari (comma 9, art. 1, d.l. n. 174 del 2012), sia la previsione di un controllo su tali rendiconti. Tuttavia, è anche vero che le conseguenze che il legislatore ricollega alla verifica, da parte della Corte dei conti, di eventuali irregolarità nella rendicontazione dei gruppi appaiono in contrasto con l'orientamento della Corte costituzionale, secondo il quale tali forme di controllo della Corte dei conti sulle Regioni dovrebbero avere natura *collaborativa* in modo da non comprimerne l'autonomia organizzativa e finanziaria. L'esito negativo del sindacato della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, infatti, non si tradurrebbe in una mera segnalazione di disfunzioni agli organi regionali, ma comporterebbe l'insorgere di effetti pesantemente sanzionatori. Non a caso tutte e tre le disposizioni sopra citate sono state impugnate dalla Regione Sardegna e dalla Regione Friuli-Venezia Giulia in relazione a diversi parametri costituzionali e statutari, e la Corte, ancora una volta, si è pronunciata sulle questioni di costituzionalità formulate con la sentenza n. 39 del 2014, salvo chiarire alcuni importanti aspetti della disciplina relativa al controllo sui rendiconti dei gruppi nella successiva sentenza n. 130.

Pertanto, qui di seguito si darà conto delle questioni di legittimità costituzionale relative ai commi 9 e 11 dell'art. 1, specificamente dedicate al giudizio sui rendiconti dei gruppi consiliari e alle conseguenze che il d.l. n. 174 del 2012 prevede in caso di eventuali irregolarità accertate da parte della Corte dei conti.

4.1. I profili di illegittimità costituzionale degli effetti del controllo

Quanto al comma 9 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, le Regioni ricorrenti hanno impugnato la disposizione citata, innanzitutto, sul presupposto che il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari previsto dalla norma *de qua* comportasse in sé e per sé una lesione dell'autonomia regionale, di cui il Consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa. La Corte costituzionale, tuttavia, ha rigettato siffatte censure, sottolineando che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce «*parte necessaria del rendiconto regionale*»³¹, e che, in quest'ottica, il legislatore si è limitato a predisporre una «*analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego*», utilizzando come parametro «*la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza*»³².

³¹ Cfr. § 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

³² § 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

La sentenza n. 39 del 2014, dunque, “salva” l’obbligo di approvazione del rendiconto da parte di ciascun gruppo consiliare e la necessità che tale rendiconto si conformi alle richiamate “Linee-guida” contenute nel d.P.C.M. 21 dicembre 2012, ma al contempo limita il sindacato della Corte dei conti alla verifica di rispondenza del rendiconto al modello predisposto dal citato d.P.C.M. Di conseguenza, il parametro del controllo sul rendiconto sembrerebbe essere integrato unicamente da tale atto normativo, nonché, ovviamente, dal d.l. n. 174 del 2012 di cui le “Linee-guida” costituiscono attuazione ed integrazione³³.

Passando al comma 11 dell’art. 1, che disciplina il “seguito” dei referti di accertamento di irregolarità nella rendicontazione dei gruppi, si è già anticipato che la disposizione in parola rivela la natura sanzionatoria, piuttosto che collaborativa, del controllo istituito dal citato decreto-legge su tale documentazione.

La stessa Corte costituzionale è intervenuta con riguardo alla previsione della decadenza del gruppo *«per l’anno in corso, dal diritto all’erogazione di risorse da parte del consiglio regionale»*, in caso di mancata regolarizzazione dei rendiconti dei gruppi consiliari, dichiarandone l’incostituzionalità. Il Giudice delle leggi, infatti, ha ritenuto che tale norma introducesse *«una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive»*. Essa, peraltro, priverebbe i gruppi consiliari delle risorse necessarie allo svolgimento delle funzioni pubbliche di cui essi sono titolari, con il rischio di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell’Assemblea regionale stessa³⁴: da qui la declaratoria di incostituzionalità della disposizione impugnata per violazione degli artt. 117 e 119 Cost., con effetti non solo nei confronti delle ricorrenti bensì di tutte le Regioni, poiché la Corte costituzionale ha espunto dall’ordinamento una norma di legge in virtù di un ragionamento imperniato fondamentalmente sulla natura e sull’indispensabile funzione dei gruppi consiliari di qualunque Consiglio regionale.

Quanto, invece, all’*«obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate»* previsto dal medesimo comma 11, esso è stato configurato dalla Consulta alla stregua di un *«principio generale delle norme di contabilità pubblica [...] correlato al dovere di dare conto delle modalità di impiego del denaro pubblico in conformità alle regole di gestione dei fondi e alla loro attinenza alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi consiliari»*³⁵: una conseguenza “naturale” della irregolare rendicontazione,

³³ Sul punto si tornerà specificamente nel par. 9.1.

³⁴ Cfr. § 6.3.9.7 del *Cons. in dir.*

³⁵ Cfr. § 6.3.9.6 del *Cons. in dir.*



alla quale non può attribuirsi natura sanzionatoria. Tuttavia, non può sfuggire che la norma in parola, nonostante le rassicuranti parole della Corte, mette fortemente in discussione il carattere “collaborativo” del controllo sui rendiconti dei gruppi, poiché comporta comunque l’insorgere di un obbligo specificamente previsto dal legislatore e delle conseguenti responsabilità in relazione all’assolvimento di tale obbligo.

Le conclusioni raggiunte dalla Corte in merito ai due diversi effetti dell’accertamento di irregolarità nei rendiconti dei gruppi – la decadenza del gruppo dai contributi pubblici da un lato, e l’obbligo di restituzione delle somme relative a spese irregolarmente rendicontate, dall’altro – pongono, inoltre, non pochi problemi sia in relazione ai soggetti che alle modalità della restituzione delle predette somme: queste ultime dovranno essere restituite dai fruitori delle spese irregolarmente effettuate o dal gruppo? E per far fronte all’obbligo di restituzione potranno essere utilizzati i contributi al gruppo per le spese di funzionamento? E se sì, entro quali limiti, dato che l’assolvimento di tale obbligo potrebbe incidere in maniera rilevante su tali contributi e, quindi, rischiare di privare il gruppo di quelle risorse che la Corte ha ritenuto necessarie «*al fisiologico funzionamento*» dell’Assemblea legislativa regionale?³⁶

5. I controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni speciali

Il quadro normativo relativo ai controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale di cui si è dato conto nei paragrafi precedenti è vincolante non solo per le Regioni ordinarie ma altresì per le Regioni speciali e per le Province autonome di Trento e Bolzano. Le norme del d.l. n. 174 del 2012, infatti, costituiscono principi fondamentali nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”: ciò si evince sia dal tenore letterale dell’art. 1 del decreto-legge stesso, laddove si legge che le norme sul controllo della Corte dei conti sono volte a proprio a «*rafforzare il coordinamento della finanza pubblica*», sia dal successivo art. 2, che al primo comma ribadisce la medesima finalità con riguardo alle norme sulla riduzione dei costi della politica nelle Regioni. E la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 39 del 2014, ha ricordato che Regioni ed enti locali sono coinvolti nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti dai vincoli europei, i quali sono «*diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come “principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione” (sentenza n. 267 del 2006)*».

³⁶ In ordine agli interrogativi posti e alle relative risposte sia consentito rinviare a G. VERDE – M. SALVAGO, *Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria nel d.l. n. 174 del 2012*, in corso di pubblicazione, 19 ss.



L'idea che i principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica” costituiscano limiti vincolanti anche per le Regioni speciali e per le Province autonome risale ad un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale anteriore alla riforma del Titolo V della Costituzione, che nell'ambito del previgente quadro costituzionale trovava la sua giustificazione nella clausola dell'interesse nazionale, invocata soprattutto in relazione alla situazione di emergenza economica che il Paese stava già attraversando³⁷. Dopo l'entrata in vigore della l. cost. n. 3 del 2001 la Corte ha continuato a ritenere tali limiti – ormai confluiti nella materia di competenza concorrente dell'“*armonizzazione dei bilanci pubblici e [del] coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*” – valevoli per le Regioni speciali, giustificandone la vincolatività sulla base dell'argomento secondo cui «*la necessità di coordinamento della finanza pubblica [...] riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata”*»³⁸.

Le norme di cui al d.l. n. 174 del 2012 sono, pertanto, opponibili alle Regioni speciali e alle Province autonome in quanto siano idonee a costituire principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica”: è bene precisare, però, che tali norme si rivolgono ai predetti enti attraverso apposite clausole di salvaguardia che ne modulano l'applicazione nei loro confronti. In particolare, l'art. 1, comma 16, impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di adeguare il proprio ordinamento alle previsioni di cui al medesimo articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del decreto-legge, mentre l'art. 11-*bis* contiene una clausola di salvaguardia per i medesimi enti territoriali, alla stregua della quale questi ultimi dovranno provvedere all'attuazione delle disposizioni del d.l. n. 174 del 2012 «*nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione*».

Entrambe le disposizioni citate sono state oggetto dello scrutinio della Corte costituzionale, che ha rigettato le relative questioni di legittimità costituzionale. Nella sentenza n. 39 del 2014, in particolare, la Consulta ha escluso che l'art. 11-*bis* possa imporre alle Regioni ricorrenti di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione, in quanto esso stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato

³⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 357 del 1993, § 2 del *Cons. in dir.*; sul punto cfr. altresì Corte cost. sent. n. 416 del 1995, § 5 del *Cons. in dir.*

³⁸ Cfr., tra le tante, Corte cost. sent. n. 267 del 2006, § 4 del *Cons. in dir.*, nonché le sentenze richiamate dalla stessa Corte al § 2 del *Cons. in dir.* della sent. n. 39 del 2014.

Occorre segnalare che una parte della giurisprudenza costituzionale sul “coordinamento della finanza pubblica” ha cercato di valorizzare la previsione di procedure collaborative attraverso le quali coinvolgere le Regioni speciali nella determinazione dei limiti alla spesa pubblica regionale: cfr. Corte cost. sent. n. 353 del 2004, § 3 e § 4 del *Cons. in dir.*, e sentt. nn. 82 e 169 del 2007.

decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscono espressamente in senso contrario. È proprio questo, secondo la Corte, il caso del comma 16 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, anch'esso impugnato dalle ricorrenti, il quale prevede che *«le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto»*. E poiché tale adeguamento postula che tali disposizioni si applichino anche alle Regioni speciali, ne discende che la generale clausola di salvaguardia dell'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012 non opera con riguardo alle disposizioni dell'art. 1 dello stesso decreto. Tuttavia, i giudici costituzionali hanno altresì chiarito che l'obbligo di adeguamento alle disposizioni dell'art. 1 in esame sorge *«solo quando l'ordinamento dell'ente ad autonomia differenziata non debba ritenersi già pienamente conforme ad esse, ciò che avverrebbe, precisamente, nel caso in cui controlli, in tutto equipollenti a quelli introdotti da detto articolo, fossero già previsti dallo statuto dell'ente o dalla relativa normativa di attuazione. In tali casi non nascerebbe alcun obbligo di adeguamento, atteso che i controlli si svolgerebbero già (e potrebbero continuare a svolgersi) in applicazione delle disposizioni previste da dette fonti di autonomia»*. Così in ordine al comma 5 dell'art. 1 del citato decreto-legge, sulla parifica del rendiconto generale della Regione, viene rilevato che tale forma di controllo è già sostanzialmente prevista nell'ambito della legislazione vigente negli ordinamenti delle Regioni ricorrenti, con la conseguenza che quest'ultime non soggiacciono ad alcun obbligo di adeguamento al citato art. 1, comma 5: conclusioni estensibili anche alle altre Regioni speciali – ad eccezione della Valle D'Aosta – e alle Province autonome di Trento e Bolzano, tutte dotate del controllo di parificazione del rendiconto generale.

In definitiva, la clausola di salvaguardia contenuta nel comma 16 dell'art. 1, secondo la Corte, deve ritenersi incostituzionale solo qualora (e nei limiti in cui) vincoli le Regioni ad adeguarsi ad una o più norme alle quali si riferisce, che siano state colpite, a loro volta, da una declaratoria di incostituzionalità, mentre non può mai essere considerata tale laddove dette norme disciplinino istituti già previsti dalla legislazione regionale.

6. Aspetti problematici dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale

Una volta illustrati gli istituti principali sui quali si incentrano i controlli della Corte dei conti delineati dal d.l. n. 174 del 2012 e rilevata l'applicabilità anche nei confronti degli enti ad autonomia differenziata, è ora possibile soffermarsi sui diversi nodi problematici che essi presentano, innanzitutto e *da un punto di vista più generale*, sotto il duplice profilo: a) della

configurabilità delle norme che prevedono tale tipo di controlli alla stregua di “principi fondamentali” in materia di coordinamento della finanza pubblica; *b*) della compatibilità dei controlli esterni con il quadro dell’autonomia regionale nel Titolo V della Costituzione. Successivamente, si prenderanno in considerazione gli aspetti problematici che pone *specificamente* la disciplina dei controlli prevista dall’art. 1, d.l. n. 174 del 2012.

7. Controlli sulla gestione finanziaria regionale e coordinamento della finanza pubblica

Quanto al titolo di competenza che legittima il legislatore centrale a prevedere e a regolamentare forme di controllo sulla gestione finanziaria regionale, si è già detto che secondo un orientamento ormai consolidato della giurisprudenza costituzionale, esso coincide con la “parte” di competenza concorrente del legislatore statale nella materia del “*coordinamento della finanza pubblica e [dell’]armonizzazione dei bilanci pubblici*”³⁹.

Muovendo da tali premesse, può allora essere interessante verificare se le norme dettate dal d.l. n. 174 del 2012 in materia di controlli corrispondano effettivamente ad uno dei “modelli” di principi fondamentali elaborati dalla Corte costituzionale ed eventualmente a quale di essi. A tal fine, è opportuno concentrare l’attenzione sulla specifica materia del “coordinamento della finanza pubblica”, dal momento che – come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale – «*la portata di principio fondamentale va riscontrata con riguardo alla peculiarità della materia [a cui afferisce]*»⁴⁰.

Nel caso di specie, la stessa giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il “coordinamento della finanza pubblica” più che una vera e propria materia costituisce «*una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato*»⁴¹. Di conseguenza, i principi fondamentali che la riguardano sono, innanzitutto, norme volte a perseguire la finalità di coordinamento finanziario, in particolare attraverso il contenimento della spesa⁴². Tale finalità, in linea di massima, deve essere realizzata dal legislatore statale tramite una disciplina che si limiti a porre *obiettivi*, rimettendo al legislatore regionale l’individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi⁴³. I principi fondamentali, in definitiva, sarebbero norme

³⁹ Cfr. *ex multis* Corte cost. sentt. nn. 35 del 2005; 64 del 2005; 417 del 2005; 267 del 2006; 179 del 2007; 57 del 2010; 39 del 2014.

⁴⁰ Cfr. tra le altre Corte cost. sentt. nn. 139 del 2009, § 3.1 del *Cons. in dir.* e 237 del 2009, § 23.7 del *Cons. in dir.*

⁴¹ Corte cost. sent. n. 414 del 2004, § 4 del *Cons. in dir.*

⁴² Cfr., tra le tante, Corte cost. sent. n. 284 del 2009, § 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, § 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 100 del 2010, § 3.2.1 del *Cons. in dir.*; sent. n. 141 del 2010, § 3.2 del *Cons. in dir.*

⁴³ Cfr. Corte cost. sent. n. 284 del 2009, § 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, § 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, § 8.5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, § 5.2 del *Cons. in dir.*

caratterizzate da un certo “modo di disciplina” (quello di indicare obiettivi/criteri), riconoscibili proprio per questa loro natura e per la finalità (il coordinamento finanziario) cui si rivolgono, la quale, a sua volta, appare legata ad esigenze di unitarietà in ragione del rilievo nazionale ed europeo degli interessi da soddisfare. E laddove il legislatore centrale non si limiti a porre obiettivi generali, ma finisca con l’indicare anche una “direzione” preferenziale da seguire al fine di raggiungerli, quale può essere l’imposizione di un limite complessivo alla spesa corrente delle Regioni, la Corte costituzionale dovrà verificare: *a.* se si tratta di una disciplina adottata in via transitoria, in vista di specifici scopi di coordinamento finanziario⁴⁴; *b.* se l’intervento statale sia non irragionevole⁴⁵ e proporzionato⁴⁶.

Tuttavia i giudici costituzionali non ricorrono sempre e comunque alla nozione di principi fondamentali di cui si è detto, ma solo *in linea tendenziale*, poiché l’importanza rivestita dalla funzione che contraddistinguerebbe i principi fondamentali, ovvero quella del coordinamento finanziario, molto spesso è ritenuta, dalla Corte, preminente rispetto alle caratteristiche di contenuto che le norme statali poste nell’ambito del settore normativo in esame dovrebbero presentare. In quest’ottica sono state fatte “salve” norme statali che, pur dettando una disciplina analitica e dettagliata, ad avviso del Giudice delle leggi, si configuravano come “strumentali” all’espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come “complementari”, “coessenziali”, “correlate”, “strettamente connesse” ai principi fondamentali posti dallo Stato, ovvero “integrative” degli stessi. È questo proprio il caso dei controlli affidati alla Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale: si legge, infatti, nella sent. n. 179 del 2007 che tale forma di controllo è “complementare” rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, in quanto concorre «*alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno*»⁴⁷, con conseguente “salvezza” della disciplina statale seppure caratterizzata da norme puntuali e di dettaglio⁴⁸. Ed il medesimo concetto è presente nella giurisprudenza costituzionale relativa alle norme statali concernenti obblighi di trasmissione di informazioni alla Corte dei conti da parte delle Regioni⁴⁹.

⁴⁴ Cfr., ad esempio, Corte cost. sent. n. 36 del 2004, § 6 del *Cons. in dir.*

⁴⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 36 del 2004, § 6 del *Cons. in dir.*; ord. n. 243 del 2010.

⁴⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 237 del 2009, § 23.9 del *Cons. in dir.*; ord. n. 11 del 2010.

⁴⁷ Cfr. § 3.1 del *Cons. in dir.*

⁴⁸ Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 6.3.4.3.2. del *Cons. in dir.*

⁴⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 417 del 2005, § 5.3 del *Cons. in dir.*: «*A tale finalità dell’azione di coordinamento finanziario consegue che “a livello centrale si possano collocare non solo la determinazione delle norme fondamentali che reggono la materia”, ma altresì la determinazione di norme puntuali, quali quelle relative alla disciplina degli obblighi di invio di informazioni sulla situazione finanziaria dalle regioni e dagli enti locali alla Corte dei conti.*»



In conclusione, la normativa statale sui controlli della Corte dei conti in ordine alla gestione finanziaria regionale non corrisponde al “modello” di principi fondamentali caratterizzato da una certa modalità di disciplina della “materia” che dovrebbe valere per il “coordinamento della finanza pubblica”, ovvero quella coincidente con norme che si limitano a indicare obiettivi da raggiungere, bensì al “modello” a cui ricorre la Corte in questo settore normativo quando il primo è, a suo avviso, inidoneo a giustificare norme analitiche sorrette dalla finalità del coordinamento finanziario in relazione al raggiungimento di obiettivi di interesse nazionale o addirittura europeo.

A questo punto ci si potrebbe chiedere se anche la disciplina di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012, relativo alle “Linee-guida” per la rendicontazione dei gruppi consiliari, sia costituita da norme configurabili alla stregua di principi fondamentali, così per come ricostruiti dalla giurisprudenza costituzionale in materia di “coordinamento della finanza pubblica”. Tale normativa, infatti, costituisce attuazione e integrazione del d.l. n. 174 del 2012, che ne impone espressamente il rispetto.

Sul piano del contenuto delle norme la risposta all’interrogativo non può che variare a seconda di quali di esse si prendano specificamente in considerazione: pertanto, muovendo dalla constatazione che tutte contengono prescrizioni analitiche e dettagliate, si tratta di verificare se si pongano altresì come “complementari” al controllo della Corte dei conti e, quindi, al raggiungimento della finalità di tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno a cui esso assolve, così risultando idonee ad integrare i principi fondamentali della materia.

Al riguardo è possibile affermare che:

a. gli artt. 1, 3 e 4 dell’Allegato A al d.P.C.M., seppure caratterizzati da analiticità, sono funzionali a costruire il parametro di controllo della Corte dei conti e a contribuire ad una sana gestione finanziaria regionale. Tali previsioni, infatti, sono volte ad impedire alle Regioni di decidere quali spese effettuate con i contributi pubblici dai gruppi consiliari siano “giustificabili” in ragione della natura delle attività a cui si riferiscono, nonché quali siano i mezzi documentali sufficienti per provarle;

b. l’art. 2, concernente l’individuazione dei soggetti responsabili di tale spese, non appare invece legato da un nesso di “coessenzialità” alla normativa di cui al d.l. n. 174 del 2012. Non si vede, infatti, perché non possano essere le Regioni, nell’esercizio della propria autonomia legislativa, ad individuare i soggetti sui quali far gravare le responsabilità nascenti dall’esito dei controlli effettuati dalla Corte dei conti, trattandosi della regolamentazione di aspetti che esorbitano da



quelli direttamente investiti da tali controlli – aventi, peraltro, natura collaborativa – e concernono, semmai, il tema dei rapporti tra organi consiliari. Né si può ritenere che la norma in questione possa assurgere a principio fondamentale in virtù del fatto che essa, alla stregua delle altre norme del d.P.C.M., è il frutto di un procedimento collaborativo previsto dal comma 9 dell’art. 1 del d.l. n. 174: a diritto vigente, infatti, non è costituzionalmente previsto alcun obbligo di cooperazione al fine di porre i principi fondamentali in una materia di competenza concorrente, sebbene *de iure condendo* un modello procedimentale di principi fondamentali potrebbe, a certe condizioni, risolvere una serie di nodi posti dall’attuale art. 117, terzo comma⁵⁰. Tuttavia, non appena si passi sul versante della fonte con la quale le “Linee-guida” sulla rendicontazione sono state disciplinate, ci si avvede immediatamente che esse, a prescindere dal loro contenuto, non possono in ogni caso assurgere a principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica”, dal momento che allo Stato non è consentito porre questi ultimi ricorrendo a norme di rango sub-legislativo, sia per espressa previsione dell’art. 117, sesto comma, Cost., sia secondo la giurisprudenza costituzionale⁵¹. Non convince, a tal proposito, il passaggio della sentenza n. 39 del 2014 della Consulta, laddove quest’ultima ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle ricorrenti in riferimento al d.P.C.M., per violazione della citata disposizione costituzionale. In particolare, si legge nella sentenza che il d.P.C.M. 21 dicembre 2012 «*risulta, invero, privo di contenuto normativo, limitandosi ad indicare i criteri e le regole tecniche volte a soddisfare quelle esigenze di omogeneità nella redazione dei rendiconti*

⁵⁰ Sia consentito rinviare a M. SALVAGO, *La potestà legislativa concorrente tra modelli teorici ed evoluzione delle pratiche interpretative*, Roma, Aracne, 2014, 296 ss., part. 309 ss.

⁵¹ Cfr., per tutte, Corte cost. sent. n. 303 del 2003, § 7 del *Cons. in dir.*; occorre precisare, però, che in diverse successive occasioni la Corte ha mostrato qualche segnale di “cedimento” del suo indirizzo giurisprudenziale volto a interpretare rigorosamente l’art. 117, sesto comma: sul punto cfr. C. PADULA, *Fonti secondarie statali e competenze regionali*, in *Le Regioni*, 2011, 391 ss.; nonché S. PARISI, *La gerarchia delle fonti. Ascesa declino mutazioni*, Jovene, Napoli, 2012, 234 ss.

Anche in dottrina è stata sostenuta tale interpretazione dell’art. 117, sesto comma, Cost.: al riguardo cfr. N. LUPO, *Le potestà regolamentari*, in T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli, Torino, 2003, 117 e 126; R. TOSI, *Il sistema delle fonti regionali*, in *Il diritto della Regione*, 2002, 765; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Giappichelli, Torino, 2002, 228 ss.; C. TUBERTINI, *Riforma costituzionale e potestà regolamentare*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2002, 938; G. PARODI, *La nuova disciplina costituzionale del potere regolamentare*, in G.F. FERRARI – G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Cedam, Padova, 2003, 134; P. CARETTI, *Potestà regolamentare e riforma del Titolo V della Costituzione*, in P. CARETTI (a cura di), *Stato, Regioni, enti locali tra innovazione e continuità*, Giappichelli, Torino, 2003, 117; G. GUZZETTA, *Problemi ricostruttivi e profili problematici della potestà regolamentare dopo la riforma del Titolo V*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2001, 1129.

È bene ricordare, però, che ove andasse a buon fine la riforma costituzionale proposta dal Governo Renzi, attualmente all’esame della Camera, il “coordinamento della finanza pubblica” diverrebbe materia di competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che quest’ultimo potrebbe ricorrere, ai fini della sua disciplina, alla fonte regolamentare (sul punto cfr. *supra* par. 7).

*annuali di esercizio dei gruppi consiliari*⁵²: ma, come si avrà modo di vedere, tali affermazioni mal si conciliano con le conclusioni raggiunte dal Giudice delle leggi in ordine al parametro dei controlli della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi⁵³. Se, infatti, il sindacato di tale organo deve avere per oggetto la rispondenza dei rendiconti in parola con il modello predisposto nelle “Linee-guida” di cui al d.P.C.M. del 21 dicembre 2012, l’atto da ultimo richiamato non può essere considerato *«privo di contenuto normativo»*: si tratta, all’evidenza, di un regolamento di attuazione, volto ad integrare e a rendere applicabili le previsioni di cui all’art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012. Riprova ne è che la stessa Corte costituzionale, nella sentenza n. 130 del 2014, ha ritenuto prive di operatività tali disposizioni per il periodo antecedente all’entrata in vigore del citato d.P.C.M. La Corte, dunque, a rigore avrebbe dovuto dichiarare l’incostituzionalità dell’art. 1, comma 9, d.l. n. 174 del 2012, nella parte in cui affida ad una fonte regolamentare la definizione delle “Linee-guida” relative al modello di rendicontazione dei gruppi consiliari, in quanto tale norma consente allo Stato di intervenire con un regolamento in un ambito di potestà legislativa concorrente.

Infine, merita un cenno la trasformazione che la “materia” del “*coordinamento della finanza pubblica e [dell’]armonizzazione dei bilanci pubblici*” ha subito per mano della l. cost. n. 1 del 2012 e quella che sembrerebbe destinata a subire nuovamente laddove andasse in porto la riforma costituzionale sostenuta dal Governo Renzi. Quanto alla prima modifica, che si è risolta nello “spacchettamento” della predetta materia con contestuale spostamento dell’“armonizzazione dei bilanci pubblici” nell’elenco delle competenze esclusive dello Stato (alla lett. e), essa non sembra in grado di produrre conseguenze rilevanti rispetto al quadro sopra tratteggiato alla luce della giurisprudenza costituzionale sui controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale. Infatti, se quest’ultima, *«è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa»* e concorre con essa *«alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno»*, è evidente che i controlli che hanno ad oggetto la gestione finanziaria regionale rimangono ascrivibili al “coordinamento della finanza pubblica” di competenza concorrente anche a seguito della l. cost. n. 1 del 2012, non potendo essere ricondotti all’“armonizzazione dei bilanci pubblici”.

⁵² Cfr. § 6.3.9.3 del *Cons. in dir.*

⁵³ Critico nei confronti di tale passaggio della sentenza n. 39 del 2014 è anche G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in *Le Regioni*, 2014, 837 ss., il quale, al riguardo, sottolinea come il carattere meramente “tecnico” delle norme non possa essere fatto discendere dalla forma dell’atto con il quale esse sono poste – ovvero, nel caso di specie, un d.P.C.M. – ma deve essere verificato sulla base del contenuto di ogni singola norma.



Diverso è il discorso laddove si ragioni *de iure condendo*, ovvero prendendo in considerazione l'ipotesi che il ddl costituzionale “Renzi”, come da ultimo approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati, si trasformi in legge. In questo caso, infatti, anche il “coordinamento della finanza pubblica” diverrebbe materia – o meglio, funzione – di competenza esclusiva dello Stato, con la conseguenza che: *a.* ai fini della sua disciplina il legislatore centrale potrebbe ricorrere alla fonte regolamentare; *b.* pur trattandosi sempre di una clausola di co-legislazione si porrebbe il problema di capire in cosa si differenzerebbe dall'attuale competenza statale a determinare solo i principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica”.

8. Compatibilità dei controlli esterni con l'autonomia regionale nel Titolo V della Costituzione

8.1. Premessa

Il quadro che si è cercato di tratteggiare nei paragrafi precedenti in ordine ai controlli affidati alla Corte dei conti dal d.l. n. 174 del 2012 sulla finanza regionale è caratterizzato, da una parte, dalla notevole estensione dell'area di tali controlli; dall'altra, da un affievolimento del principio di collaborazione⁵⁴ sul quale la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995, ha edificato il ruolo della Corte dei conti quale garante imparziale della legalità e della correttezza dell'amministrazione pubblica, a servizio dello Stato-comunità. Un altro nodo da affrontare, dunque, è, quello relativo alla compatibilità della scelta del legislatore di rafforzare i controlli esterni sulla finanza regionale con l'autonomia che la Costituzione garantisce alle Regioni.

8.2. Il quadro costituzionale nel quale si inscrivono i controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni

Il punto di partenza da cui muovere è costituito dal nuovo assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali esitato dalla riforma costituzionale del 2001, il cui baricentro è rinvenibile nei principi del pluralismo istituzionale paritario e di sussidiarietà: in altri termini, la valorizzazione dell'autonomia territoriale passa attraverso l'idea che lo Stato, le Regioni e gli enti locali debbano essere considerati tutti elementi costitutivi e necessari della Repubblica⁵⁵, e che, dato questo

⁵⁴ Sul punto cfr. M. MORVILLO, *L'ausiliarità ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*, in *Giur. cost.*, 2014, 936.

⁵⁵ Cfr. M. CAMMELLI, *Principio di sussidiarietà e sistema amministrativo nel nuovo quadro costituzionale*, in G. BERTI – G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Luiss, Roma, 2002, 46-47.

presupposto, nessuno di essi – con particolare riferimento allo Stato⁵⁶ – possa essere titolare di un potere di indirizzo politico da ritenersi preminente rispetto a quello degli altri. In particolare, il principio del pluralismo istituzionale paritario è stato ricavato a partire dall’attuale formulazione dell’art. 114 Cost. – la cui portata, come è noto, è tutt’altro che pacifica⁵⁷ – ed è rinvenibile nei passaggi di alcune importanti pronunce della Corte costituzionale, quali la n. 106 del 2002, laddove si legge che nel vigente art. 114 Cost. «*gli enti territoriali autonomi sono collocati al fianco dello Stato come elementi costitutivi della Repubblica quasi a svelarne, in una formulazione sintetica, la comune derivazione dal principio democratico e dalla sovranità popolare*»; e la storica sent. n. 303 del 2003, nella quale il Giudice delle leggi ha stigmatizzato il mutamento di paradigma dei rapporti tra lo Stato e gli altri enti territoriali avvenuto per mano della riforma costituzionale del 2001: «*nel nuovo Titolo V l’equazione elementare interesse nazionale = competenza statale, che nella prassi legislativa previgente sorreggeva l’erosione delle funzioni amministrative e delle parallele funzioni legislative delle Regioni, è divenuta priva di ogni valore deontico, giacché l’interesse nazionale non costituisce più un limite, né di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale*»⁵⁸.

Nell’ottica di un assetto dei rapporti Stato-enti territoriali improntato ai principi del pluralismo paritario e di sussidiarietà, dunque, non dovrebbe essere più ammissibile, in via generale, che un ente di governo più ampio proietti il suo indirizzo politico su di un ente meno comprensivo: ciò spiegherebbe l’abrogazione, operata dalla l. cost. n. 3 del 2001, degli articoli 125 e 130 della Costituzione, concernenti, rispettivamente, il controllo preventivo di legittimità sugli atti regionali e su quelli degli enti locali da parte dello Stato⁵⁹.

⁵⁶ Dato che, come è noto, era tale soggetto, durante la vigenza del “vecchio” Titolo V della Costituzione, ad essere titolare di un potere di indirizzo politico ritenuto preminente rispetto a quello degli altri enti, nei confronti dei quali esso veniva imposto facendo leva sulla clausola dell’“*interesse nazionale*”. Al riguardo è necessario sottolineare che questa concezione dei rapporti tra Stato ed enti territoriali sbilanciata a favore del primo sembra riaffacciarsi nel ddl cost. presentato dal Governo Renzi, il quale prevede che il nuovo quarto comma dell’art. 117 Cost. contenga una clausola di supremazia in forza della quale il legislatore statale può intervenire negli ambiti di competenza ad esso non espressamente attribuiti dalla Costituzione «quando lo richieda la tutela dell’unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell’*interesse nazionale*». Sul punto cfr. S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei Deputati*, in questa rivista, n. 24/2014, 32 ss.

⁵⁷ Sul punto cfr. A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, cit., 212-213; R. BIFULCO, *Art. 5*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica-Wolters Kluwer Italia Giuridica, Milano, 2006, 132 ss., spec. 145-146.

⁵⁸ Corte cost. sent. n. 303 del 2003, § 2.2 del *Cons. in dir.*, corsivi aggiunti. Sul punto si veda anche la sentenza n. 278 del 2010, § 12 del *Cons. in dir.*

⁵⁹ Cfr. G. VERDE, *La disciplina del controllo sugli atti degli enti locali in Sicilia dopo l’avenuta abrogazione dell’art. 130 Cost.*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, Giappichelli, 2003, 120. In ordine al quadro dei controlli dopo la riforma costituzionale del 2001 v. C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione del sistema dei*



Quanto ai controlli sostitutivi, invece, la “misura” che li caratterizza, consistente in un momento di amministrazione attiva, ne ha consentito la sopravvivenza nell’ambito del quadro costituzionale vigente, nei limiti in cui essi risultino necessari ad una più funzionale allocazione delle competenze amministrative compatibilmente con il principio di sussidiarietà⁶⁰. Così l’attivazione di un potere sostitutivo “ordinario” è possibile solo allorché il suo esercizio sia legittimato da tale principio, volto alla tutela di interessi unitari che, in assenza della sostituzione, verrebbero pregiudicati dall’inerzia «anche solo di uno degli enti competenti»⁶¹: ci si riferisce ai casi di “interconnessione funzionale”, nei quali essendo diverse funzioni amministrative intrecciate tra loro ed allocate, secondo il principio di sussidiarietà, a diversi livelli di governo, le esigenze unitarie sottese alla funzione allocata al livello centrale giustificano la previsione di poteri sostitutivi in relazione alla funzione, connessa alla prima, allocata in periferia⁶².

Nell’attuale Titolo V della Costituzione, infine, sono previste dagli artt. 120, secondo comma, e 117, quinto comma, due ipotesi di esercizio di poteri sostitutivi “straordinari”, anch’esse rispondenti ad esigenze ricollegabili al principio di sussidiarietà, ma che a differenza dei poteri sostitutivi “ordinari” che di quest’ultimo costituiscono applicazione sul piano dell’*allocazione* delle funzioni amministrative, riflettono il medesimo principio sul versante dell’*esercizio* di tali funzioni⁶³, oltre a presentare caratteristiche peculiari quanto alla fonte che legittima la sostituzione e ai presupposti della stessa⁶⁴.

In conclusione, l’esistenza, nell’ambito dei controlli sostitutivi, di un momento di amministrazione attiva rende questi ultimi idonei a perdurare anche a seguito della riforma

controlli e giurisprudenza costituzionale: l’assetto conseguente alla riforma del Titolo V, in *Studium iuris*, 2008, 804 ss.; sull’applicabilità del nuovo approccio alle Regioni speciali cfr. E. GIANFRANCESCO, *L’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Giur. cost.*, 2002, 3312 ss.

⁶⁰ Sul punto cfr. S. PAJNO, *La sostituzione degli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, : due punti edizioni, Palermo, 2007, 13 nonché 143 ss. e 177 ss.

La Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 313 del 2003, proprio sul presupposto che «*tali interventi sostitutivi costituiscono una eccezione rispetto al normale svolgimento di attribuzioni dei Comuni definite dalla legge, sulla base di criteri oggi assistiti da garanzia costituzionale*», ha richiesto che essi siano subordinati al rispetto di una serie di condizioni: *i.* essi devono essere disciplinati con legge quanto ai loro presupposti sostanziali e procedurali; *ii.* la sostituzione può prevedersi esclusivamente per il compimento di atti o di attività “prive di discrezionalità nell’an e preordinate alla tutela di interessi unitari; *iii.* il potere sostitutivo deve essere esercitato da un organo di governo della Regione o sulla base di una sua decisione; *iv.* la legge deve apprestare «*congrue garanzie procedurali*» per l’esercizio del potere sostitutivo, in conformità al principio di leale collaborazione (cfr. sent. n. 43 del 2004, § 4 del *Cons. in dir.*).

⁶¹ Cfr. Corte cost. sent. n. 43 del 2004, § 4 del *Cons. in dir.*

⁶² Cfr. S. PAJNO, *La sostituzione degli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, cit., 151 e 152.

⁶³ Sul punto v. S. PAJNO, *La sostituzione degli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, cit., 178.

⁶⁴ Cfr. ancora S. PAJNO, *La sostituzione degli enti territoriali nel sistema costituzionale italiano*, cit., 176-177.



costituzionale del 2001, sempre che di essi si offra un'interpretazione in sintonia con l'assetto dei rapporti tra Stato ed enti territoriali consegnatoci dalla riforma medesima.

8.3. Controlli esterni e controlli interni

Se, tuttavia, è vero che i controlli esterni sugli enti territoriali da parte di altri enti politici – con le eccezioni, sopra esaminate, dei poteri sostitutivi – sono venuti meno in ragione della loro incompatibilità con il principio del pluralismo istituzionale paritario, è anche vero che ciò non ha comportato l'introduzione dell'opposto principio della *assoluta* non sottoponibilità delle attività degli enti territoriali a controlli amministrativi esterni: è opinione prevalente, seppure con sfumature diverse, che tale tipo di controlli si ponga in linea con il rinnovato quadro costituzionale, a condizione che questi ultimi abbiano un fondamento esplicito in Costituzione o si inseriscano nell'ambito del “*coordinamento della finanza pubblica*”, al fine di garantire il rispetto dell'equilibrio di bilancio e degli obblighi discendenti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea⁶⁵. Ciò che, semmai, non è più ammissibile alla luce del nuovo sistema delle autonomie è la previsione di forme di controllo esterno «*gerarchiche e invasive dell'autonomia*»⁶⁶. Infatti, una volta sganciati i controlli esterni da una prospettiva “gerarchica” – nel senso della preminenza politica dell'ente di governo più ampio, esercitabile attraverso il controllo nei confronti di quello sottodimensionato – essi si rivelano funzionali allo svolgimento dei procedimenti politico-democratici all'interno dei singoli enti e, dunque, alla valorizzazione del principio di sussidiarietà e al *favor* ad esso sotteso per i processi di autogoverno che si producono nell'ambito delle istituzioni territoriali più piccole a scapito di quelli che si verificano nelle comunità più grandi. In questa prospettiva, i controlli esterni non solo appaiono perfettamente compatibili con i principi cardine della riforma costituzionale del 2001, ma consentono addirittura di valorizzarne la portata.

Così, se da una parte la riforma del Titolo V della Costituzione, in ragione della eliminazione dei controlli di cui agli artt. 125 e 130 Cost., ha implicato un potenziamento dei controlli interni agli enti territoriali⁶⁷, dall'altra non ha comportato l'esclusione della previsione di controlli esterni su

⁶⁵ Cfr. F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, cit., 152; C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2005, 167 e 168; G.C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2004, 1.

⁶⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 2.

⁶⁷ Sul punto cfr. G.C. DE MARTIN, *L'attuazione del Titolo V della Costituzione: assetto delle autonomie e dei controlli*, cit., 6 ss.; F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, in *Dir. amm.*, 2006, 551 ss., spec. par. 2.2.3 e 3; S. ANTONIAZZI – G. BOTINO, *I controlli amministrativi nel nuovo Titolo V, Cost.: organizzazione, soggetto e forme di controlli «collaborativi»*. *Spunti di riflessione*, in *Foro amm.*, 2004, 3214.

tali enti⁶⁸, *a fortiori* ove si ponga mente al fatto che la maggiore autonomia ad essi attribuita dal legislatore costituzionale del 2001 non poteva che tradursi in maggiori responsabilità a carico dei medesimi⁶⁹ e, dunque, in una maggiore necessità di controlli su di essi⁷⁰. Come è stato condivisibilmente osservato, infatti, «ciascuna istituzione autonoma è chiamata nel sistema paese a gestire le proprie funzioni tenendo conto in primo luogo dei principi costituzionali, che esigono un'amministrazione pubblica, a tutti i livelli, in grado di conformarsi a quanto previsto dall'art. 97 in termini di congruità e adeguatezza della gestione, la quale comunque deve essere trasparente e verificabile [...] da parte del cittadino»⁷¹.

Alle considerazioni appena svolte sulla compatibilità dei controlli esterni con il quadro costituzionale dell'autonomia regionale, poi, se ne aggiungono altre specificamente legate al tema del rapporto tra controlli interni e controlli esterni sulla gestione finanziaria delle Regioni, che contribuiscono a mettere in luce la rilevanza dei secondi.

I soli controlli interni, infatti, non possono ritenersi sufficienti al fine di assicurare una gestione finanziaria degli enti territoriali che rispetti il principio di equilibrio del bilancio e i vincoli europei ai quali esso si ricollega⁷²: e ciò sia perché tali controlli il più delle volte si sono dimostrati inadeguati a tale scopo⁷³, sia, soprattutto, perché si tratta di controlli che, come chiarito in più occasioni dalla

⁶⁸ Il rischio, sennò, è quello di abbracciare una visione «insulare» dell'autonomia: così C. PINELLI, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 168, con il quale concorda S. GAMBINO, *Amministrazioni territoriali e controlli amministrativi*, in *Riv. Corte dei conti*, 2013, 546. Che tali controlli siano compatibili con il rinnovato quadro costituzionale è condiviso anche da F. PIZZETTI, *Di controlli ma non solo*, in *Le Regioni*, 2005, 6, il quale ha rilevato che proprio la soppressione dei controlli sugli enti territoriali avvenuta con l. cost. n. 3 del 2001 «può giustificare e giustifica oggi un rinnovato e rivitalizzato ruolo della Corte dei conti».

⁶⁹ Ancora G.C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 2.

⁷⁰ Sul punto v. F. PIZZETTI, *Di controlli, ma non solo*, cit., 2005, 6.

⁷¹ G.C. DE MARTIN, *Quali controlli per gli enti locali dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, cit., 2. M. DOGLIANI, *La Corte dei conti, garanzia costituzionale della verità dello stato della spesa pubblica*, in *Riv. Corte dei conti*, 2012, 554 ss., sottolinea, poi, come la trasparenza nella gestione della finanza pubblica, a cui corrisponde una richiesta di controlli su di essa, si renda necessaria – a maggior ragione in un momento di crisi economica – poiché la democrazia si fonda sulla conoscibilità da parte dei cittadini dello stato delle cose nel proprio Paese.

⁷² Non è un caso che lo stesso d.l. n. 174 del 2012 al comma 6 dell'art. 1 abbia previsto la trasmissione, da parte del Presidente della Regione, alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di una relazione annuale sulla regolarità della gestione e «sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti». Tale norma sembrerebbe avere come fine quello di consentire alle Sezioni di controllo della Corte dei conti la verifica «sul funzionamento dei controlli interni», analogamente a quanto previsto per gli enti locali dal comma 7 dell'art. 7, l. n. 131 del 2003 e dall'art. 148, comma 1, del TUEL, come modificato, da ultimo, dal d.l. n. 94 del 2014. Sul punto cfr. A.L. TARASCO, *Il sistema dei controlli sulle Regioni: tecniche della Corte dei conti ed esigenze di codificazione*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 5 ss.

⁷³ Sul punto cfr. F. PINTO, *Controlli interni e minoranze negli enti locali: per una nuova prospettiva*, in *Le Regioni*, 2005, 175 ss.; F. MERLONI, *Vecchie e nuove forme di controllo sull'attività degli enti locali*, cit., 159 ss.; A.L. TARASCO, *Corte dei conti ed effetti dei controlli amministrativi*, cit., 45 ss.

stessa Corte costituzionale, hanno una finalità diversa da quelli esterni affidati alla Corte dei conti⁷⁴. Mentre i primi «sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome»⁷⁵, i secondi sono finalizzati «ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea»⁷⁶ e si collocano «nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione»⁷⁷. Tali controlli, pertanto, si pongono «in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio»⁷⁸. Essi, in definitiva, non si configurano alla stregua di controlli svolti solo al servizio dei “governanti”, poiché contribuiscono anche ad un sano svolgimento dei procedimenti di autogoverno delle comunità locali: da qui la configurazione della Corte dei conti, a partire dalla sent. n. 29 del 1995, come «organo posto al servizio dello Stato-comunità»⁷⁹ e l'idea che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non possa essere considerata «come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni»⁸⁰.

In sintesi, mentre i controlli esterni sulla finanza regionale affidati alla Corte dei conti mirano a tutelare l'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica in riferimento agli obiettivi di finanza pubblica definiti a livello europeo, e, guardano in ultima analisi all'equilibrio della finanza pubblica nel suo complesso⁸¹, i controlli meramente interni sono istituiti e svolti nell'interesse della persona giuridica Regione⁸² (o dell'ente locale che, di volta in volta, venga in rilievo), in risposta alla necessità di una corretta e trasparente gestione finanziaria delle risorse pubbliche e alla garanzia della legittimità, della regolarità e della correttezza dell'azione amministrativa, improntata al rispetto dei principi di efficienza,

⁷⁴ Sul punto cfr. R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella «Repubblica delle autonomie», tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale*, in *Foro amm.*, 2007, 2051.

⁷⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 2 del *Cons. in dir.*

⁷⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 60 del 2013, § 4.2 del *Cons. in dir.*

⁷⁷ Ancora Corte cost. sent. n. 60 del 2013, § 4.2 del *Cons. in dir.*

⁷⁸ Ancora Corte cost. sent. n. 60 del 2013, § 4.2 del *Cons. in dir.*

⁷⁹ Corte cost. sent. n. 29 del 1995, § 9.2 del *Cons. in dir.*; in tal senso anche Corte cost. sentt. n. 267 del 2006, n. 179 del 2007, n. 37 del 2011, n. 198 del 2012.

⁸⁰ Ancora Corte cost. sent. n. 29 del 1995, § 9.2 del *Cons. in dir.*

⁸¹ Cfr. N. MASTROPASQUA, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, cit., 491.

⁸² Cfr. Cass. sent. n. 2478 del 1996.

economicità ed efficacia⁸³. Le due tipologie di controlli, dunque, possono convivere e contribuire, in sinergia, ad una virtuosa gestione finanziaria dell'ente territoriale: il *punctum crucis* non è, quindi, se si possa fare a meno dei controlli esterni al fine di comprimere il meno possibile l'autonomia finanziaria delle Regioni, né se sia preferibile valorizzare e rafforzare i controlli interni piuttosto che affiancare loro i controlli esterni⁸⁴; il vero nodo è se questi ultimi, così come disciplinati e articolati *in concreto* dal legislatore, riescano ad assolvere alle loro peculiari funzioni e, al contempo, a rispettare il quadro dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita.

Questo è l'interrogativo che incombe sul sistema di controlli sulla finanza regionale predisposto dal d.l. n. 174 del 2012. Si impone, pertanto, sul finale del presente scritto, di svolgere qualche considerazione al riguardo, provando a tirare le fila del quadro tratteggiato in ordine ai predetti controlli nei paragrafi precedenti.

9. Il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari

Si è appena terminato di dire che i controlli esterni della Corte dei conti sulla finanza regionale sono *in astratto* compatibili con il vigente assetto delle autonomie territoriali: occorre, allora, verificare se lo siano anche *in concreto*, ovvero se lo sia la disciplina che il legislatore ha scelto di dettare al riguardo con l'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, nonostante la Consulta abbia espunto alcuni dei profili di più evidente incompatibilità che quest'ultima presentava rispetto al quadro costituzionale vigente.

In particolare, permangono non poche perplessità in ordine al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, poiché, se è vero che a seguito della sentenza n. 39 del 2014 è stato eliminato l'effetto della decadenza del gruppo dall'erogazione dei contributi a suo favore in caso di accertamento di irregolarità nella rendicontazione da parte della Corte dei conti, è altresì vero che si tratta comunque di controlli incisivi e penetranti. La difficoltà di inquadrare in maniera chiara la natura

⁸³ Non condividono la differenziazione di funzioni prospettata dalla Corte costituzionale in relazione ai controlli della Corte dei conti, da un lato, e degli organi di controllo interni alle Regioni, dall'altro, L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Le Regioni*, 2014, 854 ss. e 868 ss.

⁸⁴ Il problema dei rapporti tra controlli interni e controlli esterni, infatti, non si pone tanto in relazione alla loro convivenza, quanto agli strumenti di raccordo tra essi e alle previsioni che, imponendo una serie di obblighi di denuncia o di segnalazione in capo ai soggetti ai quali sono affidati i primi nei confronti dei soggetti che si occupano dei secondi, finiscono con il piegare i controlli interni alle finalità dei controlli esterni: così stemperando la differente natura dei due tipi di controllo e i diversi obiettivi ai quali rispondono e facendo dei controllori interni una sorta di *longa manus* della Corte dei conti. Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 551 ss., part. parr. 2.2.1, 2.2.3 e 3.

stessa dei gruppi consiliari, per lo più ricostruita sia a livello normativo⁸⁵, che dottrinale⁸⁶, che, infine, giurisprudenziale⁸⁷, in termini “anfibiologici” impedisce che il controllo della Corte dei

⁸⁵ Cfr. artt. 72, comma 3, e 82 Cost.; artt. 14, comma 5, e 16, comma 2, reg. Sen.; art. 14, commi 01, 2, 5, reg. Camera. Cfr. altresì l'art. 18-bis del d.P.R. n. 361 del 1957 che disciplina le elezioni della Camera dei Deputati, il quale, dopo aver dettato al primo comma le regole per le sottoscrizioni delle liste elettorali, al comma successivo specifica che «nessuna sottoscrizione è richiesta per i partiti o gruppi politici costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi. Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta per i partiti o gruppi politici che abbiano effettuato le dichiarazioni di collegamento ai sensi dell'articolo 14-bis, comma 1, con almeno due partiti o gruppi politici di cui al primo periodo e abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per il Parlamento europeo, con contrassegno identico a quello depositato ai sensi dell'articolo 14. In tali casi, la presentazione della lista deve essere sottoscritta dal presidente o dal segretario del partito o gruppo politico ovvero da uno dei rappresentanti di cui all'articolo 17, primo comma». Nessuna sottoscrizione è altresì richiesta «per i partiti o gruppi politici rappresentativi di minoranze linguistiche che abbiano conseguito almeno un seggio in occasione delle ultime elezioni per la Camera dei deputati o per il Senato della Repubblica».

In altri termini, se le norme dei regolamenti di Camera e Senato si preoccupano di stabilire deroghe a favore dei gruppi parlamentari collegati a partiti o a forze politiche di una certa importanza e diffusione sul territorio, la disposizione citata, quasi fosse il “rovescio della medaglia” di quelle norme, attribuisce rilievo al legame non del gruppo con il partito di origine, ma, al contrario, del partito o del movimento politico che presenta le proprie liste di candidati con il gruppo parlamentare che ne costituiva espressione all'inizio della legislatura in corso al momento delle elezioni.

Analoga disposizione è prevista, peraltro, dal d.lgs. n. 533 del 1993, relativo alle elezioni del Senato: ci si riferisce all'art. 9, comma 3.

L'art. 3, comma 10, l. n. 250 del 1990, infine, dispone e disciplina i contributi «alle imprese editrici di quotidiani o periodici che, anche attraverso esplicita menzione riportata in testata, risultino essere organi o giornali di forze politiche che abbiano un proprio rappresentante in almeno un ramo del Parlamento alla data di entrata in vigore della presente legge e che nell'ultima elezione abbiano conseguito almeno un seggio al Parlamento europeo». Ancora una volta, dunque, il collegamento tra forze politiche e membri del Parlamento e, quindi, dei gruppi parlamentari, trova riconoscimento in una norma legislativa.

Ma ulteriori conferme della doppia natura dei gruppi parlamentari si trovano negli statuti dei gruppi stessi e negli statuti dei partiti politici a cui essi fanno riferimento: si vedano gli artt. 1, 2 e 13 dello statuto del gruppo PD alla Camera; gli artt. 1, 2, 5, comma 3, e 8, comma 3 dello statuto del gruppo “Forza Italia – Il Popolo della Libertà – Berlusconi Presidente”; gli artt. 1, 2, 4, comma 6, e 13 dello statuto del gruppo “Movimento 5 Stelle”; art. 22 dello statuto del Partito democratico; art. 12 dello statuto di “Sinistra, ecologia e libertà”; art. 65 dello statuto dell'UDC; artt. 28 e 29 dello statuto della “Lega Nord”.

⁸⁶ Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, oltre agli Autori citati, *infra*, nt. 90, cfr. A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 99; M.L. MAZZONI HONORATI, *Lezioni di diritto parlamentare*, Giappichelli, Torino, 1995, 115 ss.; V. DI CIOLO, L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Giuffrè, Milano, 2003, 264 ss.; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, Cedam, 1991, 515; T. MARTINES, *Il Consiglio regionale*, Giuffrè, Milano, 1981, 47; A. PIZZORUSSO, *I gruppi parlamentari come soggetti di diritto*, Mariotti, Pisa, 1969; A. SAVIGNANO, *I gruppi parlamentari*, Morano, Napoli, 1965, 211 ss.; M. BASSANI, *Partiti e Parlamento*, Istituto Editoriale Cisalpino, Milano, 1965, 61 ss.; P. SICONOLFI, *I gruppi consiliari nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Quad. reg.*, 1984, 113 ss.; S. TOSI – A. MANNINO, *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milano, 1999, 151 ss.; S. ANTONELLI, *I gruppi parlamentari*, Editrice La Ginestra, Firenze, 1979; ID., *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi urbinati*, Giuffrè, Milano, 1964-65, 261 ss.; E. COLARULLO, *Rappresentanza politica e gruppi delle assemblee elettive*, Giappichelli, Torino, 2001, 90 ss.; G. SILVESTRI, *I gruppi parlamentari tra pubblico e privato*, in *Studi per Lorenzo Campagna*, II, Giuffrè, Milano, 1980, 269 ss.; G. NEGRI – G.F. CIAURRO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. giur.*, Treccani, Roma, 1989, 6 ss.; G.F. CIAURRO, *Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari*, in *Studi per il 20° anniversario dell'Assemblea costituente*, 4, Firenze, 1969, 207 ss.; I.W. POLITANO, *La natura giuridica del gruppo parlamentare*, in *Ammin. it.*, 1988, 1104 ss.; A. TESAURO, *I gruppi parlamentari*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1967, 197 ss.; P. RESCIGNO, *L'attività di diritto dei Gruppi parlamentari*, in *Giur.*

conti *ex art.* 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, sia in concreto di carattere meramente “documentale”, così come la Corte costituzionale vorrebbe⁸⁸. I gruppi, infatti, sono configurabili, al contempo, come articolazioni necessarie per lo svolgimento delle funzioni delle assemblee parlamentari e dei Consigli regionali⁸⁹, nonché come soggetti portatori, all’interno di tali organi, degli indirizzi politici dei partiti o delle forze politiche di riferimento che hanno partecipato alla competizione elettorale⁹⁰. Sotto quest’ultimo profilo, i gruppi parlamentari e consiliari condividono la natura e il regime privatistico propri dei movimenti o dei partiti politici di cui costituiscono espressione in seno all’organo legislativo nazionale o regionale. Ne consegue che, a diritto vigente non tutta l’attività svolta dai gruppi parlamentari o consiliari è riconducibile al regime pubblicistico che coinvolge l’esercizio delle funzioni istituzionali riconosciute e attribuite a tali organismi all’interno dell’assemblea legislativa di appartenenza, poiché a tali attività si

cost., 1961, 295 ss.; P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 2004, 3169 ss.

⁸⁷ Al riguardo cfr. Corte cost. sentt. nn. 1130 del 1988; 187 del 1990; 49 del 1998; 298 del 2004; 39 del 2014; Cass., S.U., sentt. n. 609 del 1999, n. 3335 del 2004 e n. 2357 del 2014; Cons. Stato sent. n. 932 del 1992; Corte dei conti Sezioni riunite sentt. nn. 29, 30 60 del 2014.

⁸⁸ Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

⁸⁹ La natura pubblicistica dei gruppi è rimarcata in particolar modo nella giurisprudenza “Fiorito”, ovvero nell’ordinanza del Gip del 09.10.2012 e nella sentenza del Gip n. 1290 del 05.07.2013, nelle sentenze della Cassazione penale n. 49976 del 2012 e n. 1053 del 2013, nonché in ultimo nella sentenza n. 154 della Corte dei conti, resa in sede di giudizio di responsabilità per danno erariale e depositata l’11.02.2014. Nelle pronunce citate, infatti, viene sottolineato che il Presidente del gruppo consiliare ricopre la qualifica di pubblico ufficiale che si «*coniuga ad una disciplina per certo di diritto pubblico dell’azione del gruppo consiliare in seno al Consiglio regionale*» (Cass. sent. n. 49976 del 2012, par. 2 del *Cons. in dir.*); che «*i gruppi consiliari, al pari, degli analoghi gruppi istituiti nel Parlamento nazionale e negli altri enti territoriali elettivi (Comune, Provincia) debbono senz’altro considerarsi muniti di natura pubblica*» (ord. Gip 09.10.2012); che i gruppi consiliari «*sono “organi del Consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia ...” che contribuiscono “in modo determinante al funzionamento e all’attività dell’assemblea, assicurando l’elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica”*» (Corte dei conti sent. n. 154 del 2014, par. 1 dei *motivi della decisione*).

⁹⁰ Cfr. S. SICARDI, *Parlamento (organizzazione e funzionamento)*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Utet, Torino, 656, il quale definisce i gruppi parlamentari come «*una delle articolazioni caratterizzanti ed emblematiche dei Parlamenti contemporanei, incarnando, ad un tempo, la naturale (anche se non inevitabile) proiezione dei partiti politici nelle istituzioni parlamentari*»; nonché G.U. RESCIGNO, *Gruppi parlamentari*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano 1969, 789 ss., il quale, dopo aver trattato i profili afferenti ai gruppi parlamentari quali articolazioni delle due Camere del Parlamento, pone in rilievo il legame intercorrente tra gruppo e partito: «*Che fra partito e gruppo vi debba essere un legame molto stretto e in ultima istanza un rapporto di subordinazione del gruppo al partito, è cosa che si intende facilmente quando si ponga mente al fatto: a) che i membri del gruppo sono generalmente membri del partito e vengono eletti al Parlamento per questa loro qualità; b) che la scelta dei candidati e la presentazione delle liste nelle elezioni politiche sono in potere del partito*». Cfr. altresì R. BIN, *La disciplina dei gruppi parlamentari*, in *AA.VV.*, *Il Parlamento*, Cedam, Padova, 2001, secondo il quale «*per un verso [...] i gruppi hanno sinora rappresentato, nel nostro sistema costituzionale, il principale, se non unico, strumento attraverso cui i partiti diventano organi istituzionali; dall’altro verso, i gruppi hanno sinora rappresentato, nel nostro sistema parlamentare, il principale, se non unico, strumento attraverso cui si è cercato di ridurre la complessità di una rappresentanza elettorale pletorica e di consentire perciò un funzionamento accettabile delle Camere*».

affiancano “naturalmente” anche quelle che i gruppi svolgono, in regime privatistico, nella veste di “associazioni” di soggetti appartenenti a determinate forze politiche. Pertanto, occorre *«distinguere, all’interno della attività del gruppo, ciò che è direttamente connesso alla matrice partitica dalla quale essi traggono origine, riflettendo la natura di aggregazione associativa di diritto privato della organizzazione di partito, da ciò che attrae il gruppo nell’orbita della funzione istituzionale del soggetto giuridico – assemblea parlamentare o regionale – nel cui ambito lo stesso gruppo opera»*⁹¹. Ciò si riverbera, in ultima analisi, sulla natura e sul regime giuridico dei contributi finalizzati a finanziare le attività dei gruppi parlamentari e si traduce nella difficoltà di individuare la linea di confine tra le attività – e, quindi, le spese relative ad esse – svolte dal gruppo in relazione alle funzioni pubblicistiche che è chiamato ad esercitare e quelle afferenti alla sua dimensione privatistica di associazione legata ad un determinato partito o forza politica. È inevitabile, dunque, che la Corte dei conti, nell’ambito del controllo sui rendiconti dei gruppi formuli dei giudizi che non sempre conseguono ad una semplice verifica della rispondenza tra le spese effettuate e i documenti adottati a supporto delle stesse, ma che si estendono anche alla natura delle spese inserite nel rendiconto in riferimento alle funzioni proprie dei gruppi quali organi dell’Assemblea legislativa regionale.

Quanto detto è stato confermato dalla recente giurisprudenza della Corte dei conti riunita in speciale composizione in sede giurisdizionale per pronunciarsi sull’impugnativa delle delibere concernenti i rendiconti dei gruppi consiliari. Al riguardo, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno chiarito che le Sezioni regionali di controllo, accertata la conformità e la regolarità formale del rendiconto, devono verificarne la correttezza. Il parametro, pertanto, comprende, da una parte, la necessità che la spesa sia espressamente riconducibile all’attività istituzionale del gruppo e, dall’altra, che non sia, anche indirettamente, un modo per finanziare gli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi, ovvero i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e consiglieri regionali di altre Regioni, nonché candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica⁹². L’attività di controllo deve consistere perciò nell’esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l’attività istituzionale del gruppo e, al contempo, che non costituisca un modo indiretto per finanziare il partito. Le Sezioni riunite

⁹¹ Così si legge al par. 2.3.1 della requisitoria del Procuratore generale presso la Corte di Cassazione nell’ambito di un recente giudizio concernente la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità del Presidente di un gruppo consiliare della Regione Emilia-Romagna in merito all’utilizzo dei contributi pubblici a favore del gruppo stesso, poi sfociato nella sentenza a sezioni unite n. 2357 del 2014.

⁹² Cfr. sentenze nn. 29, 35, 39, 40, 41, 42, 43, 45 del 2014.

ritengono che si tratta di una verifica da condurre secondo parametri di compatibilità circa l'inerenza delle spese con i fini istituzionali dei gruppi consiliari⁹³. In altri termini, *«il controllo della sezione regionale non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi. La verifica invece deve coinvolgere, come innanzi accennato, il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del gruppo»*.

È inevitabile, allora, come d'altronde dimostrano le delibere fino ad oggi adottate dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, che quest'ultima finisca il più delle volte con lo svolgere un sindacato che si allontana da quello meramente documentale per avvicinarsi sempre più ad un controllo di merito, il quale postula un giudizio – caratterizzato da un grado di discrezionalità non irrilevante – su ciò che può farsi rientrare tra le attività dei gruppi finanziabili in forza dei contributi pubblici e ciò che invece non è ad esse riconducibile.

9.1. Il parametro del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari

Nell'ambito del più ampio problema relativo alla pervasività del controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari, merita una considerazione specifica la questione dell'individuazione del parametro di giudizio alla luce del quale la Corte è chiamata a svolgere tale controllo, soprattutto ove si pensi che nella maggior parte delle delibere in materia di rendiconti dei gruppi consiliari le irregolarità riscontrate in ordine a questi ultimi si risolvono in larga parte, ed in qualche caso esclusivamente, in ipotesi di contrasto tra il rendiconto del gruppo consiliare e la normativa regionale che disciplina l'attività di rendicontazione e non anche (o non solo) in violazioni delle norme contenute nel d.P.C.M. sopra richiamato. Senza considerare, poi, che la giurisprudenza della Corte dei conti a Sezioni riunite esplicitamente annovera tra i parametri del controllo sui rendiconti dei gruppi la *«normativa di riferimento regionale (regolamenti, statuti, leggi regionali, etc.)»*⁹⁴.

In questa prospettiva, una riflessione sul parametro del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliare può fornire un ulteriore tassello in ordine all'incisività di tale controllo sull'autonomia regionale e, quindi, sulla sua compatibilità con essa, poiché è su questo terreno che si gioca la

⁹³ Ciò emerge soprattutto nei passaggi delle sentenze rese dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in ordine alle spese di rappresentanza sostenute e rendicontate dai gruppi consiliari, in relazione alle quali viene richiesto che sussista *«una stretta correlazione con le finalità istituzionali dell'ente, la necessità di elementi che richiedano una proiezione esterna delle attività per il migliore perseguimento dei propri fini istituzionali, una rigorosa motivazione con riferimento allo specifico interesse istituzionale perseguito, alla dimostrazione del rapporto tra l'attività dell'ente e la spesa erogata, nonché alla qualificazione del soggetto destinatario dell'occasione della spesa»*: cfr. ad es. sent. n. 59 del 2014.

⁹⁴ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite sentt. nn. 40, 41, 42, 43 e 45 del 2014.

partita relativa agli spazi di autonomia – di spesa, e in definitiva, di azione – che residuano ai gruppi consiliari, dal momento che tali spazi sono stati notevolmente compressi a seguito dell'entrata in vigore del d.l. n. 174 del 2012.

Il punto, dunque, è il seguente: può la Corte dei conti svolgere il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari alla luce delle norme regionali che si occupano dell'attività di rendicontazione di tali soggetti, oppure si tratta di un controllo che deve essere limitato alla rispondenza dei rendiconti a quanto previsto dalle “Linee-guida” di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012?

Alla domanda la Corte costituzionale ha risposto negativamente. Si è avuto modo di vedere, infatti, che nella sentenza n. 39 del 2014 il d.P.C.M. 21 dicembre 2012 è stato configurato come parametro valido ai fini del controllo di cui ai commi 9 ss. dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, (*«Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza»*), e tale conclusione è stata avvalorata da quanto statuito dalla Corte stessa nella successiva sentenza n. 130 del 2013.

La citata pronuncia trae origine da tre ricorsi per conflitto di attribuzioni tra enti promossi dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte nei confronti dello Stato, in relazione ad alcune deliberazioni della Sezione delle autonomie e delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cui si era, rispettivamente, orientato ed esercitato il potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, in relazione all'esercizio finanziario 2012: in relazione, cioè, ad un periodo precedente all'entrata in vigore del d.l. n. 174 del 2012 e del d.P.C.M. 21 dicembre 2012.

In particolare, nella delibera n. 12 del 5 aprile 2013, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti si era chiesta se le norme del d.l. n. 174 del 2012 che istituiscono i controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari dovessero trovare immediata applicazione con riferimento all'anno 2012 oppure se dovesse esserne rinviata l'applicazione al successivo esercizio, trattandosi di normativa intervenuta solo alla fine dell'anno e completata con il d.P.C.M. 21 dicembre 2012, pubblicato in G.U. il 2 febbraio 2013. E all'interrogativo sollevato aveva risposto affermativamente, sia in ragione del fatto che i gruppi consiliari erano soggetti ad obblighi di rendicontazione già prima del d.l. n. 174, sia per l'assenza di un esplicito differimento, da parte del legislatore, degli effetti del d.l. all'esercizio finanziario successivo a quello del 2012. Quanto al parametro del controllo, invece, *«per motivi cronologici»* era stato escluso, in linea generale, che tali criteri dovessero essere individuati nelle prescrizioni del d.P.C.M. 21 dicembre 2012, ammettendo che il controllo si svolgesse alla luce della normativa regionale vigente nel 2012, integrata *«con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità»*. Secondo questa prima



pronuncia, dunque, la funzione di controllo della Corte dei conti sarebbe stata esercitabile sin dall'entrata in vigore della sua disciplina poiché quest'ultima non prevedeva un termine diverso ai fini della sua applicabilità, e ciò nonostante il fatto che il parametro del controllo indicato da tali norme (art. 1, comma 11, d.l. n. 174 del 2012) – parametro che, a rigore, dovrebbe costituire un elemento essenziale dell'impianto del controllo stesso – non fosse invocabile in relazione ai rendiconti afferenti all'anno 2012.

Le medesime conclusioni, pur con qualche non piccola variante, erano sostanzialmente raggiunte dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella successiva delibera n. 15 del 5 luglio 2013. In tale sede era stato, infatti, confermato che il controllo attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti dovesse trovare immediata applicazione, mentre *«l'impianto sanzionatorio»* era applicabile soltanto dall'esercizio 2013, in quanto le nuove regole non sarebbero potute valere per le spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente. In particolare, la legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti del 2012 veniva giustificata sulla scorta della considerazione che *«i previgenti ordinamenti regionali già prevedevano forme proceduralizzate di verifica dei rendiconti dei Gruppi Consiliari, nonché gli effetti di un riscontro negativo»*. La Corte dei conti, in sostanza, aveva ritenuto applicabile il nuovo controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012, con la specificazione, però, che solo tale attività di controllo – e non anche il parametro e le conseguenze correlate ad essa dal d.l. n. 174 del 2012⁹⁵ – potesse essere legittimamente estesa ai rendiconti relativi a tale anno.

Di fronte a simili affermazioni – e alle deliberazioni rese dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti, con le quali è stato esercitato il sindacato sui rendiconti del 2012 – le ricorrenti hanno mosso due ordini di contestazioni: in primo luogo, la Corte dei conti, in violazione della autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile delle ricorrenti, avrebbe esercitato per l'anno 2012 un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dal 2013; in secondo luogo, suddetto controllo *«si sarebbe svolto sulla base di criteri individuati dalla stessa Corte dei conti ex post rispetto ai fatti di gestione e*

⁹⁵ Che ai controlli effettuati in riferimento al 2012 non sia applicabile la disciplina concernente le conseguenze discendenti dall'accertamento, da parte della Corte dei conti, di irregolarità nella rendicontazione dei gruppi (art. 1, comma 11, d.l. n. 174 del 2012) è stato chiarito dalla stessa Corte dei conti – Sezione autonomie nella più volte richiamata delibera del 5 luglio 2013: *«le disposizioni precettive recate dal decreto [n. 174 del 2012] e, conseguentemente, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto dall'esercizio 2013»*; e ancora *«si tratta di un procedimento compiuto, pienamente vigente per l'esercizio 2012, nel quale, in coerenza con la citata delibera della Sezione delle autonomie [del 5 aprile 2013], si inserisce l'attività resa dalla Corte dei conti sui documenti contabili dei Gruppi Consiliari. In tali limiti si esauriscono gli effetti delle delibere delle Sezioni regionali di controllo relativi all'esercizio 2012, alle quali va ripetuto, non sono applicabili le conseguenze previste dal d.l. n. 174 del 2012»*.



senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali».

La Corte costituzionale nella richiamata sentenza n. 130 del 2014 ha accolto tali doglianze facendo leva sul dato letterale offerto dai commi 9 ss. dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, dai quali si ricava che la sezione regionale di controllo è chiamata a svolgere «un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida»⁹⁶. Da ciò, dunque, ad avviso dei giudici costituzionali, discende che il potere di controllo in esame risulta condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità.

Così, da una parte la Corte ribadisce quanto aveva già affermato nella sentenza n. 39 del 2014, ovvero che il parametro del controllo sui rendiconti dei gruppi è costituito dal d.P.C.M. del 21 dicembre 2012; dall'altra, sottolinea che suddetto controllo non può essere esercitato alla luce di un parametro diverso da quello ad esso abbinato dalla stessa normativa che ha istituito e disciplinato tale controllo. Con le due sentenze nn. 39 e 130 del 2014 il Giudice delle leggi ha così chiarito una volta per tutte che il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari è stato ideato e costruito al fine di far rispettare le previsioni contenute nel d.l. n. 174 del 2012 e nelle “Linee guida” di cui al d.P.C.M. del 21 dicembre 2012⁹⁷: non è possibile, cioè, scindere la funzione di controllo dal parametro per essa predisposto e dalle conseguenze ad essa ricollegate, ed estendere solo la prima ai rendiconti dell'anno 2012, correlandola, però, ad un parametro diverso (le norme regionali sulla rendicontazione dei gruppi).

A questo punto ci si potrebbe chiedere se dalle conclusioni raggiunte dalla Corte in entrambe le pronunce richiamate possa discendere, su un piano più generale, l'inutilizzabilità delle norme regionali come parametro per il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari. Sebbene una risposta negativa a tale interrogativo costituirebbe un'interpretazione costituzionalmente legittima del parametro del controllo della Corte dei conti, perché non potrebbe considerarsi lesiva dell'autonomia costituzionale regionale, una serie di considerazioni spingono a ritenere preferibile la soluzione opposta, ovvero quella di escludere che le norme regionali possano entrare a far parte del parametro di giudizio della Corte dei conti.

In primo luogo, quanto detto discende da una precisa scelta del legislatore. Al comma 11 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, infatti, è disciplinata l'ipotesi di accertamento, da parte della Corte dei conti, della presenza di irregolarità nei rendiconti presentati dai gruppi rispetto «alle prescrizioni

⁹⁶ Cfr. § 4 del *Cons. in dir.*

⁹⁷ Così anche Corte dei conti Sezioni riunite sentt. nn. 25, 43 e 60 del 2014.



stabilite a norma del presente articolo», ed in particolare a quelle dettate dal comma 9 in ordine alla necessaria conformità dei rendiconti stessi al d.P.C.M. contenente le “Linee-guida” sulla rendicontazione dei gruppi. È, quindi, sulla base di tale previsione normativa che la Corte costituzionale ha indicato come parametro del controllo ex art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, le sole norme contenute nel decreto-legge stesso e nel successivo d.P.C.M. del 21 dicembre 2012.

In secondo luogo, dal momento che le norme regionali non possono costituire parametro valido per il controllo di cui all’art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, in riferimento all’esercizio finanziario 2012, lo stesso dovrebbe tendenzialmente valere anche per gli anni successivi. Diversamente non si capirebbe come mai alla Corte dei conti sarebbe precluso il ricorso a tale parametro in relazione ai rendiconti del 2012, mentre le sarebbe permesso per gli esercizi finanziari seguenti.

Infine, il ricorso da parte della Corte dei conti alle disposizioni regionali nell’ambito del controllo sui rendiconti rischia di rendere tale controllo una sorta di “doppione” del controllo interno che, per l’appunto, si svolge alla luce delle norme regionali sulla rendicontazione.

Né si può obiettare che in virtù del principio *iura novit curia* le Sezioni di controllo della Corte devono conoscere e utilizzare le disposizioni regionali in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi. Tale principio, a ben vedere, non può trovare applicazione nel caso di specie poiché si tratta di una verifica che – come è noto – non costituisce espressione dell’esercizio della funzione giurisdizionale dei magistrati contabili.

In conclusione, le previsioni contenute nelle leggi regionali ad integrazione o specificazione della disciplina relativa alla rendicontazione non dovrebbero assurgere a parametro del controllo disciplinato dai commi 9, 10 e 11 dell’art. 1, d.l. n. 174 del 2012. Pertanto, gli spazi che residuano al legislatore regionale in materia possono essere “riempiti” con una disciplina che assume un rilievo meramente interno alla Regione e che può, tutt’al più, trovare applicazione nell’ambito dell’esercizio di funzioni di controllo e di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione regionale, quali, ad esempio, quelle affidati dalla Regione al collegio dei revisori dei conti. In particolare, nell’ambito di tali “spazi” ciascuna Regione potrà stabilire la disciplina relativa all’approvazione del rendiconto: quali soggetti debbano essere coinvolti, se unicamente i Presidenti dei gruppi o anche l’Ufficio di Presidenza, e che ruolo, nello specifico, essi siano chiamati a svolgere, nonché quali tempi scandiscano tale attività; cosa debba accadere

nel caso in cui un gruppo, per qualsiasi motivo, cessi di esistere; come debba avvenire la registrazione e la documentazione delle spese da allegare al rendiconto stesso⁹⁸.

9.2. Controllo sui rendiconti e giudizio di conto

Un altro nodo che riguarda il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari di cui all'art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, è il rapporto tra tale forma di controllo e il giudizio di conto, anch'esso affidato alla Corte dei conti, in questo caso nella sua veste giurisdizionale. Quest'ultimo giudizio, in sintesi, consta di una fase preliminare "di resa del conto" nell'ambito della quale, su istanza del Procuratore della Corte dei conti, viene ordinata la resa del conto giudiziale all'agente contabile di un'amministrazione pubblica, ovvero a chi è ricompreso tra «*gli agenti dell'amministrazione che sono incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, o che ricevono somme dovute allo Stato, o altre delle quali lo Stato medesimo diventa debitore, o hanno maneggio qualsiasi di pubblico denaro, ovvero debito di materie, ed anche [tra] coloro che si ingeriscono senza legale autorizzazione negli incarichi attribuiti ai detti agenti, oltre alle dimostrazioni ed ai conti amministrativi stabiliti dal presente regolamento*»⁹⁹. Si tratta di un segmento processuale del più

⁹⁸ Un esempio di possibile utilizzazione degli spazi di autonomia normativa regionale in materia di rendicontazione dei gruppi consiliari – non tanto per la fonte con la quale si è scelto di procedere, quanto per il contenuto – potrebbe essere costituito dall'art. 16, commi da 1 a 4 del Regolamento interno del Consiglio della Regione Toscana, così come modificato l'11 febbraio 2014:

«1. I gruppi consiliari sono tenuti a redigere il rendiconto annuale delle spese sostenute, secondo il modello allegato al decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213) e in conformità al disciplinare attuativo approvato dall'Ufficio di presidenza.

2. Ai fini della rendicontazione, i gruppi devono tenere la registrazione cronologica dei pagamenti effettuati, dei beni durevoli acquisiti con i contributi regionali, nonché la documentazione di spesa a corredo. Al rendiconto deve essere allegata copia della documentazione relativa alle spese inserite nel rendiconto stesso. L'originale di tale documentazione deve essere conservato a norma di legge. Al termine della legislatura una copia della documentazione allegata ai rendiconti annuali deve essere consegnata all'archivio del Consiglio regionale.

3. Il presidente del gruppo consiliare e ciascun consigliere appartenente al gruppo misto sottoscrivono il rendiconto e ne sono responsabili. Sono inoltre tenuti a dichiarare, in calce al rendiconto, sotto la propria responsabilità, che le spese sostenute sono conformi alla legge e al presente regolamento.

4. Il rendiconto annuale è trasmesso, a cura del presidente del gruppo e di ciascun consigliere appartenente al gruppo misto, al Presidente del Consiglio regionale entro quarantacinque giorni dalla chiusura dell'esercizio. Nel caso di cessazione per qualsiasi causa del gruppo consiliare o del singolo consigliere del gruppo misto, il rendiconto per il periodo dell'anno antecedente alla cessazione è trasmesso al Presidente del Consiglio regionale entro quarantacinque giorni dalla cessazione stessa. Il mero cambio di denominazione del gruppo non è considerato cessazione e non dà luogo alla presentazione del rendiconto. Nell'ultimo anno della legislatura, il presidente del gruppo e ciascun consigliere del gruppo misto provvedono alla trasmissione del rendiconto al Presidente del Consiglio regionale entro quarantacinque giorni dalla data delle elezioni per il rinnovo del Consiglio regionale».

⁹⁹ Gli agenti contabili, infatti, sono tenuti, ex art. 610, r.d. n. 827 del 1924, a «rendere ogni anno alla Corte dei conti il conto giudiziale della loro gestione». Analogamente dispongono l'art. 44 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti (r.d. n. 1214 del 1934), e l'art. 74 della legge di contabilità generale dello Stato n. 2440 del 1923.



ampio giudizio di conto, sprovvisto di piena autonomia rispetto a quest'ultimo poiché si configura alla stregua di una fase soltanto eventuale e preliminare¹⁰⁰. Esso si conclude con la presentazione del conto giudiziale da parte dell'agente contabile: in questo modo l'agente si costituisce in giudizio (art. 46, r.d. n. 1214 del 1934), consentendo così l'apertura della vera e propria fase contenziosa del giudizio di conto.

Il problema afferente al rapporto tra le due forme di sindacato – quello *sui rendiconti* ascrivibile al controllo sulla gestione finanziaria della Regione, quello *di conto*, invece, espressione della funzione giurisdizionale della Corte dei conti – si è posto nei seguenti termini: è possibile chiedere la resa del conto – ed eventualmente, poi, instaurare il relativo giudizio – nei confronti del Presidente di un gruppo consiliare, dal momento che si tratta di un soggetto gravato dall'obbligo di sottoscrizione del rendiconto del rispettivo gruppo e della sua trasmissione al Presidente della Regione (che lo invierà a sua volta alla Corte dei conti)?

Sul punto è intervenuta sia la Corte dei conti a Sezioni riunite in sede giurisdizionale – con la sentenza n. 30 del 2014 – nell'esercizio della sua funzione “nomofilattica”¹⁰¹, sia, di recente, la Corte costituzionale con la sentenza n. 107 del 2015¹⁰². Entrambi gli organi hanno ritenuto che i Presidenti dei gruppi consiliari non fossero sottoponibili al giudizio di conto. Ma le argomentazioni che hanno speso a sostegno di tale conclusione non sono totalmente sovrapponibili.

Sotto il profilo *oggettivo* della sottoponibilità dei Presidenti dei gruppi al giudizio di conto, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno richiamato il divieto di “*non duplicazione e conseguente alternatività dei controlli*”, già enucleato dalla stessa Corte dei conti in riferimento all'inapplicabilità del giudizio di conto ai funzionari di uffici, enti e organismi tenuti per legge a rendicontare alla propria amministrazione la loro gestione (*ex* art. 60, r.d. n. 2440 del 1923). Come in quest'ultimo caso, anche in quello del rapporto tra il giudizio di conto e il controllo di cui all'art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, viene ravvisato il rischio della duplicazione dei controlli sui rendiconti dei gruppi, aggravato –secondo le Sezioni riunite – dal fatto che i rendiconti in questione

¹⁰⁰ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite sent. n. 30 del 2014.

¹⁰¹ La pronuncia origina, infatti, dal deferimento, da parte del Presidente della Corte dei conti, di una questione “di massima” *ex* art. 1, comma 7, d.l. n. 453 del 1993, ovvero «*di una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza*».

¹⁰² Si tratta di una pronuncia a valle di un conflitto di attribuzione sollevato dalle Regioni Piemonte e Toscana avverso i decreti della Corte dei conti con i quali è stato ordinato ai Presidenti dei gruppi consiliari dei rispettivi Consigli regionali di depositare i conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici per gli anni da 2010 a 2012, quanto alla Regione Toscana, e per il quinquennio 2003-2008, quanto alla Regione Piemonte.

costituiscono un sub-conto del rendiconto generale regionale, soggetto sia al controllo di gestione che al giudizio di parificazione.

In relazione al medesimo profilo oggettivo, la Corte costituzionale ha offerto argomenti sostanzialmente complementari a quelli utilizzati dalla Corte dei conti nella sentenza n. 30 del 2014. Se quest'ultima, infatti, ha puntato sul principio di non duplicazione dei controlli, la prima ha valorizzato il carattere innovativo del controllo sui rendiconti disciplinato dal d.l. n. 174, nel senso che l'introduzione di un simile sindacato ha un senso solo ed in quanto esso sia volto a *«porre rimedio ad un vuoto normativo di attribuzioni in materia alla magistratura contabile»*¹⁰³: diversamente, per l'appunto, si tratterebbe di un mero “doppione” del giudizio di conto.

E a conferma del fatto che la verifica sui rendiconti dei gruppi finirebbe per sostanzialmente in un controllo analogo al giudizio di conto, con l'effetto di duplicarlo, milita anche la natura stessa dei due tipi di controllo. Il giudizio di conto, infatti, quantomeno nella fase di “resa del conto”, ovvero nella fase precontenziosa di accertamento della regolarità del medesimo, ha natura sostanzialmente “oggettiva”, nel senso che nell'ambito di tale giudizio viene in rilievo non il profilo soggettivo dell'agente, e dunque una valutazione in ordine all'imputabilità di una determinata condotta ad esso secondo le tradizionali ipotesi del dolo o della colpa grave, ma viene in considerazione solo il profilo “oggettivo” della regolarità o meno della documentazione contabile. In definitiva, la fase precontenziosa del giudizio di conto non mira ad accertare alcuna forma di responsabilità dell'agente¹⁰⁴, ma solo *«a verificare se chi ha avuto maneggio di denaro pubblico, e dunque ha avuto in carico risorse finanziarie provenienti da bilanci pubblici, è in grado di rendere conto del modo legale in cui lo ha speso, e dunque non risulta gravato da obbligazioni di restituzione»*¹⁰⁵. Ovviamente, nell'ambito della fase della “resa del conto” possono emergere irregolarità che determinano la necessità di accertare eventuali responsabilità dell'agente contabile (ex artt. 81 ss. del r.d. n. 2440 del 1923) nella fase successiva, di natura contenziosa, del vero e proprio giudizio di conto, nell'ambito della quale, dunque, si può innestare un possibile giudizio sulla responsabilità amministrativo-contabile.

Analogamente, il controllo sui rendiconti dei gruppi introdotto dall'art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012, si sostanzia in una verifica dell'effettivo impiego delle risorse pubbliche erogate a favore

¹⁰³ Così Corte cost. sent. n. 107 del 2015, § 7.2 del *Cons. in dir.*

¹⁰⁴ Si badi bene, però, che nell'ambito del giudizio di conto possono essere instaurati giudizi volti all'accertamento di eventuali responsabilità in capo all'agente contabile: si pensi al caso del concessionario di riscossione, chiamato a rendere il conto dinanzi alla Corte dei conti, il quale ben potrebbe azionare in quella sede, ex art. 20 del d.lgs. n. 112 del 1999, il giudizio avverso il diniego di discarico dell'ente pubblico che gli ha conferito l'incarico.

¹⁰⁵ Così Corte cost. sent. n. 292 del 2001, § 5 del *Cons. in dir.*



di tali soggetti per l'espletamento delle loro funzioni istituzionali, che viene condotta dalle Sezioni di controllo della Corte dei conti attraverso un'analisi di tipo documentale che non dovrebbe spingersi sino a sindacare il merito dell'utilizzazione delle somme stesse¹⁰⁶. Di conseguenza, l'obbligo di restituzione delle somme in relazione alle quali sia accertata una irregolare rendicontazione da parte del gruppo consiliare in forza di una delibera della Corte dei conti sembrerebbe avere una connotazione "oggettiva", perché discende *ope legis* dalla delibera medesima, ma non presuppone l'accertamento di alcuna responsabilità per dolo o colpa grave del soggetto destinatario dell'obbligo di restituzione stesso, né tale obbligo è suscettibile di essere graduato, ad esempio, sulla base del fatto che si ricollegli ad una tardiva trasmissione del rendiconto o a vere e proprie – più o meno gravi – irregolarità nel suo contenuto o nella forma¹⁰⁷. Ove si passi, poi, al versante *soggettivo* dell'estensibilità del giudizio di conto ai Presidenti dei gruppi consiliari, le considerazioni che hanno indotto le Sezioni riunite della Corte dei conti, da una parte, e la Corte costituzionale, dall'altra, ad escludere il riconoscimento della qualifica di "agenti contabili" nei confronti dei Presidenti dei gruppi consiliari appaiono di differente tenore. La prima, infatti, nella citata sentenza n. 30 fonda tale assunto sul dato normativo, o meglio, sull'assenza nell'ambito del quadro normativo statale e regionale di norme che *formalmente e direttamente* attribuiscono la qualifica di agenti contabili ai Presidenti dei gruppi. Tuttavia – come rilevano le stesse Sezioni riunite – secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza costituzionale, l'art. 103, secondo comma, Cost., conferisce capacità espansiva al r.d. n. 1214 del 1934 solo per gli agenti contabili dello Stato, mentre l'estensione a situazioni non espressamente regolate nell'ambito degli Enti pubblici diversi dallo Stato può avvenire entro i limiti segnati da altre norme costituzionali. Insomma, è necessaria una previsione normativa esplicita che conferisca la qualifica di agente contabile ai Presidenti dei gruppi consiliari: in mancanza di essa, questi ultimi non possono essere considerati agenti contabili.

La Corte costituzionale, invece, piuttosto che "appoggiarsi" sulla sua pregressa giurisprudenza, perviene alla conclusione che i Presidenti dei gruppi non possano essere qualificati alla stregua di agenti contabili per altra via. E più precisamente, il Giudice delle leggi, dopo aver ricordato la peculiare natura dei gruppi consiliari¹⁰⁸, si sofferma sulla figura dei rispettivi Presidenti, che «si

¹⁰⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

¹⁰⁷ Quanto appena detto trova conferma nella giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti: cfr. sentt. nn 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del 2014.

¹⁰⁸ «Questa Corte ha affermato che "i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in

caratterizza, a sua volta, per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite». In quest'ottica, «l'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile»¹⁰⁹.

Invece i giudici costituzionali in passato avevano escluso il riconoscimento della qualifica di agente contabile nei confronti di soggetti facenti parte di amministrazioni pubbliche diverse dallo Stato, in assenza di un'espressa tipizzazione normativa in tal senso¹¹⁰. Successivamente, nella sentenza n. 292 del 2001, la Consulta aveva chiarito che il giudizio di conto ha come destinatari «non già gli ordinatori della spesa, bensì gli agenti contabili che riscuotono le entrate ed eseguono le spese» e che l'agente contabile, nell'ambito dell'organizzazione amministrativa dei Consigli regionali, «che è di norma [...] un istituto di credito», è un «soggetto distinto dai componenti del Consiglio e dei suoi organi interni, e affatto estraneo alle prerogative che assistono costoro». Alla luce di tale pronuncia i Presidenti dei gruppi non avrebbero potuto configurarsi come agenti contabili, sia perché essi sono semmai “ordinatori della spesa”, sia perché assumono in sé anche la qualifica di componenti del Consiglio.

Rispetto a tale giurisprudenza, dunque, nella sentenza n. 107 del 2015 viene messo in campo un ulteriore ordine di ragioni che induce la Corte ad escludere che i Presidenti dei gruppi consiliari siano al tempo stesso agenti contabili: il punto, questa volta, non sta nell'assenza un'esplicita previsione al riguardo, né nel fatto che i Presidenti dei gruppi sono componenti del Consiglio regionale e non soggetti distinti da questi ultimi. Il passaggio qualificante del ragionamento della Corte è, infatti, che i Presidenti dei gruppi consiliari costituiscono figure di forte rilievo politico, le cui funzioni direttive, di rappresentanza e organizzative appaiono preminenti rispetto ad eventuali altre funzioni che comportino attività di maneggio di denaro.

In questo modo la Consulta supera la sua precedente giurisprudenza, perché induce a ritenere che anche laddove sia normativamente attribuita ai Presidenti dei gruppi un'attività consistente nel

modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, assicurando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica” (sentenza n. 187 del 1990). Più di recente si è ricordato che “I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)” (sentenza n. 39 del 2014): così Corte cost. sent. n. 107 del 2015, § 7.1 del Cons. in dir.

¹⁰⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 107 del 2015, § 7.1 del Cons. in dir.

¹¹⁰ V. tra le tante Corte cost. sentt. nn. 110 del 1970 e 129 del 1981.

maneggio di denaro pubblico, la “natura eminentemente politica e rappresentativa” di costoro non consentirebbe di riportarli alla figura di meri agenti contabili.

In conclusione, per un verso il controllo sui rendiconti dei gruppi e il giudizio di conto non possono sovrapporsi perché troppo simili quanto al loro oggetto e alla loro finalità, tanto da rischiare di dar vita ad una duplicazione del sindacato a cui tali rendiconti sarebbero sottoposti; per altro verso, essi appaiono, invece, profondamente diversi, poiché il giudizio di conto richiede che il destinatario dell’obbligo di resa del conto sia un “agente contabile” ai sensi dell’art. 74, r.d. n. 2440 del 1923, e dell’art. 610, r.d. n. 827 del 1924: qualifica che non può, però, riconoscersi al Presidente di un gruppo consiliare.

9.3. Funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali

Il tema del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari impone, infine, di accennare ad un’ultima questione che si manifesta con particolare evidenza proprio in riferimento ad esso: quella relativa al rapporto tra funzioni di controllo e funzioni di giurisdizione, entrambe co-intestate alla Corte dei conti.

Il punto di partenza, o meglio, l’occasione per trattare l’argomento nasce dalla constatazione che le delibere della Corte dei conti di accertamento di irregolarità relative ai rendiconti dei gruppi sono spesso accompagnate dalla comunicazione del loro inoltro alla Procura della medesima Corte, ai fini – è sottinteso – di un’eventuale attivazione di giudizi sulla responsabilità per danno erariale che dovesse emergere in ragione delle irregolarità commesse.

Il forte legame tra funzione di controllo e funzione di giurisdizione con riguardo allo specifico caso della rendicontazione dei gruppi consiliari emerge, peraltro, anche dalla relazione di inaugurazione dell’anno giudiziario 2013 del Procuratore generale Nottola. Si legge, infatti, con riguardo alle norme del d.l. n. 174 del 2012 sul controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari che *«anche se il testo normativo in argomento riguarda immediatamente il controllo, la giurisdizione di responsabilità amministrativa ne è interessata in modo significativo sia direttamente, nei casi [...] in cui è prevista l’applicazione di misure sanzionatorie nei confronti degli amministratori da parte delle sezioni giurisdizionali nonché la partecipazione di queste ultime nella procedura di applicazione di sanzioni politiche, sia indirettamente, per le occasioni ed opportunità che l’attività di controllo, attraverso l’emergere di fattispecie di illecito, offre alle procure regionali nella loro competenza di promozione dell’azione di responsabilità. Bisogna però avvertire che l’effettività e l’efficacia della funzione giurisdizionale non è assicurata se non si realizza un adeguato raccordo con le funzioni di controllo della Corte, anche per ovviare alle norme che impediscono alle procure regionali di prendere iniziative a fronte di illeciti amministrativi in assenza di una specifica e concreta notizia di danno erariale».*

E proprio l'inscindibilità delle due tipologie di funzioni, di controllo e giurisdizionali, affidate alla Corte dei conti è l'argomento sul quale poggia principalmente l'idea che esse debbano essere esercitate dal medesimo organo¹¹¹. Le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti, di recente, nell'ambito del giudizio di impugnazione avverso le delibere delle Sezioni di controllo sui rendiconti dei gruppi, si sono espresse sul punto concludendo che la co-intestazione in capo alla stessa istituzione della duplice funzione di controllo e giurisdizione – addirittura in ordine al medesimo oggetto (i rendiconti dei gruppi), con una sorta di doppio grado di giudizio – risponde *«all'esigenza che non venga in alcun modo meno la piena garanzia di indipendenza e terzietà dell'Organo medesimo»*, la quale verrebbe lesa *«laddove la funzione del controllo dovesse abdicare ad un giudice diverso»*¹¹². Tale passaggio della sentenza n. 25 del 2014 ha poi avuto un'eco nella successiva sentenza n. 29 del 2015, laddove le Sezioni riunite hanno affermato che il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei contributi disposti dalla Regione in favore dei gruppi consiliari comporta come *“ineludibile”* conseguenza la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti sulla responsabilità amministrativo-contabile *«sempre che ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi»*.

Le affermazioni della sentenza n. 25 del 2014 sopra riportate, tuttavia, non convincono perché non si riesce a comprendere la ragione per cui un giudice diverso dalla Corte dei conti, quale il giudice amministrativo, non dovrebbe presentare le stesse garanzie di indipendenza e terzietà che caratterizzano quest'ultima. Fatta questa puntualizzazione, va al contempo ridimensionata la preoccupazione che la contitolarità di funzioni di controllo e di giurisdizione in capo alla Corte dei conti possa far venir meno l'imparzialità dell'organo. Al riguardo può essere utile richiamare le parole della Corte costituzionale che nella sentenza n. 29 del 1995, pur ammettendo che *«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»*, ha chiarito che il titolare dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile non può esimersi dal promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio di poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione: tuttavia, *«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*

¹¹¹ Cfr. L. GIAMPAOLINO, *La Corte dei conti tra controllo e giurisdizione*, in *Riv. Corte dei conti*, 2007, 291 ss.

¹¹² Così Corte dei conti Sezioni riunite sent. n. 25 del 2014.



dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti» in tal modo «potessero essere utilizzati anche in sede processuale».

In altri termini, affinché non si venga a determinare una commistione di funzioni di controllo e giurisdizionali in danno del diritto alla difesa dei cittadini, la Corte dei conti in sede giurisdizionale, specie con riguardo alle ipotesi di responsabilità amministrativo-contabile, può sì attivarsi sulla base di una *notitia damni* emersa in sede di controllo-referto, ma non può utilizzare in tale sede gli elementi acquisiti nell'esercizio dell'attività di controllo. È sulla delimitazione di competenze in tema di attività istruttorie, dunque, che si gioca una partita importante nell'ambito del più esteso problema dei rapporti tra funzioni di controllo e di giurisdizione della Corte dei conti: e tale delimitazione è imposta dal principio dell'inviolabilità del diritto di difesa di cui all'art. 24 Cost., il quale deve trovare adeguata garanzia anche nella fase anteriore e preordinata all'instaurazione del giudizio sulla responsabilità amministrativo-contabile, che poi è la fase di sostanziale acquisizione delle prove da parte del Procuratore generale¹¹³.

E che la vera partita si giochi in relazione ai poteri e alle attività istruttorie e non in relazione all'acquisizione della mera *notitia damni*, spesso giunta attraverso i referti delle Sezioni di controllo, discende anche dalla considerazione che non può essere la mera comunicazione di tali referti a pregiudicare la separazione delle suddette funzioni, dal momento che le delibere, così come le relazioni, nelle quali confluiscono i risultati del controllo della Corte dei conti sono rese pubbliche. È evidente, dunque, che anche ove la funzione attualmente svolta dalla Procura della Corte dei conti fosse attribuita ad un organo non facente parte dello stesso istituto, quest'ultimo potrebbe venire agevolmente a conoscenza dei referti della Corte soggetti a pubblicazione e agire di conseguenza¹¹⁴.

Infine, occorre pur sempre tenere a mente che i dati e le risultanze che esitano dall'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti non sono da soli sufficienti a sostenere l'azione della Procura per danno erariale, poiché il giudizio sulla responsabilità amministrativo contabile richiede la valutazione e la prova di elementi soggettivi, quali la colpa grave o il dolo, nonché del nesso di causalità tra condotta e danno, che non rientrano, invece, tra le attività in cui si sostanzia il mero controllo, incluso quello sui rendiconti dei gruppi. E ciò è stato rimarcato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella citata sentenza n. 29 del 2014, laddove l'esercizio dell'azione di responsabilità per danno erariale, a seguito di delibere di accertamento di irregolarità nei

¹¹³ Sul punto cfr. M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti"*, cit., 208 e 209.

¹¹⁴ Come rilevato anche da P. MALTESE, *I controlli della Corte dei conti: personaggi ancora in cerca di autore*, in *Riv. Corte dei conti*, 2006, 386.



rendiconti dei gruppi, è stato configurato come “ineludibile” solo a condizione «*che ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi*».

In conclusione, la mera separazione della *titolarità* delle funzioni giurisdizionali e di controllo non costituisce una soluzione necessaria al fine di garantire, da un lato, il carattere imparziale del controllo della Corte dei conti e, dall'altro, il diritto di difesa dei cittadini: tuttavia i nodi problematici legati alla co-intestazione in capo a tale organo di entrambi i tipi di funzioni rendono necessario quantomeno una riflessione su una possibile ridefinizione, pur nell'attuale contesto, dei rapporti e delle distinzioni tra le due attività, delle diverse professionalità richieste, delle diverse modalità di verifica e di accertamento delle competenze necessarie al loro svolgimento e, infine, dei raccordi tra la Corte dei conti e gli organi, i soggetti e gli enti coinvolti nel quadro della funzione giurisdizionale, da un lato, e di controllo, dall'altro¹¹⁵.

10. Riflessioni conclusive: il difficile inquadramento dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni

Una volta esaminati partitamente alcuni degli aspetti di maggiore interesse del sistema di controlli della Corte dei conti introdotto dal d.l. n. 174 del 2012, è giunto il momento di abbandonare l'approccio analitico al tema e di porsi, sul finale, in una prospettiva di sintesi. L'obiettivo di questo paragrafo, infatti, è quello di mettere insieme gli elementi più significativi dei nuovi controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni emersi dalla disamina della più recente giurisprudenza costituzionale in materia, per provare a trarne il disegno complessivo.

In riferimento a tali controlli, nei paragrafi precedenti sono stati posti in luce tre specifici profili: la loro riconducibilità ai principi fondamentali del “coordinamento della finanza pubblica”; la finalità di garanzia dell’“interesse alla legalità costituzionale-finanziaria” dei medesimi e la configurabilità della Corte dei conti alla quale sono affidati come organo al servizio dello “*Statordinamento*”, con conseguente compatibilità dei controlli in parola con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita; la pervasività di essi, come nel caso emblematico di quelli sui rendiconti dei gruppi consiliari, e le pesanti conseguenze che ne fa discendere il legislatore, soprattutto nella versione originaria del d.l. n. 174.

Quale chiave di lettura, dunque, consente una *reductio ad unitatem* di questi elementi?

¹¹⁵ Sul punto cfr. F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti sulle autonomie locali ed i rapporti con i controlli interni*, cit., 551 ss., spec. par. 8, nonché B. CARAVITA DI TORITTO, *Sulla vocazione del nostro tempo per una riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, cit., 4 ss.

In realtà, una vera e propria riconduzione a sistema di essi, che permetta di tracciare un quadro coerente in tutte le sue parti in ordine ai controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale non sembra possibile, e ciò per diversi ordini di ragioni.

Da una parte, infatti, la Corte costituzionale nelle pronunce successive all'entrata in vigore del d.l. n. 174 del 2012, riagganciandosi alla sua pregressa giurisprudenza formatasi intorno al controllo successivo di gestione sugli enti locali¹¹⁶, ha esteso ai controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni l'idea della compatibilità di questi ultimi con l'autonomia regionale qualora essi trovino (implicito) fondamento in Costituzione, rivestano natura collaborativa e siano affidati alla Corte dei conti, «*stante la [...] posizione di indipendenza e neutralità*» di tale organo posto, come detto prima, «*al servizio dello Stato-ordinamento, quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e della corretta gestione delle risorse*»¹¹⁷.

Il quadro che parrebbe delinearci alla luce di queste affermazioni, dunque, trova il suo baricentro proprio nella circostanza che i “nuovi” controlli di cui al d.l. n. 174 del 2012 sono di carattere “neutro” perché mirano a salvaguardare la legalità costituzionale-finanziaria e sono resi nell'interesse dello Stato-ordinamento, ovvero di tutti gli enti che lo compongono, nei confronti dei quali tali controlli si limitano «*alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie*»¹¹⁸. Emergerebbe, così, un sistema di controlli sulla gestione finanziaria regionale che persegue un interesse «*obiettivo e spersonalizzato*»¹¹⁹ e che grazie al suo carattere “collaborativo” non intacca la discrezionalità di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari.

Dall'altra parte, però, tali considerazioni mal si conciliano con l'ascrivibilità dei medesimi controlli ai principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica”, più volte sottolineata dalla medesima Corte costituzionale. Ciò, infatti, significa che i controlli di cui si discorre non solo sono disciplinati dal legislatore *statale* ma sono altresì finalizzati al rispetto dei vincoli che quest'ultimo, in attuazione dell'indirizzo politico governativo, pone ai medesimi enti territoriali. In altri termini, il controllo che la Corte dei conti è chiamata a svolgere si serve di parametri che, per quanto attuativi della Costituzione e degli obblighi che il nostro Paese ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, sono pur sempre individuati in

¹¹⁶ Cfr. tra le tante Corte cost. sentt. n. 29 del 1995; n. 267 del 2006; n. 179 del 2007.

¹¹⁷ Così Corte cost. sentt. n. 39 del 2014, § 6.3.3 del *Cons. in dir.*; sul punto v. anche sentt. nn. 60 del 2013 e 40 del 2014.

¹¹⁸ Cfr. Corte cost. sentt. n. 179 del 2007, § 3.1 del *Cons. in dir.*

¹¹⁹ Sul punto v. L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, cit., 2.

concreto da uno specifico livello di governo che è quello statale: la configurazione della Corte dei conti come organo al servizio dello «*Stato-ordinamento e non già soltanto dello Stato-apparato*¹²⁰» appare, allora, vacillare. E ciò a maggior ragione ove la riconducibilità dei controlli della Corte dei conti ai principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica” si ponga in relazione con altri significativi elementi rinvenibili nella stessa giurisprudenza costituzionale e che avvalorano le considerazioni appena svolte.

Ci si riferisce, in primo luogo, alle affermazioni del Giudice delle leggi che si leggono nella sentenza n. 39 del 2014 a proposito del fatto che la Corte dei conti «*appartiene pur sempre all'ordinamento statale*» e che ciò «*esclude che il contenuto e gli effetti delle sue pronunce possano essere disciplinati dal legislatore regionale*»¹²¹, nonché a quelle che, in riferimento ai controlli sulla gestione finanziaria regionale richiamano le ragioni «*della tutela dell'unità economica*»¹²², evocando, così, il potere sostitutivo dello Stato nei confronti degli enti territoriali di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

In secondo luogo, rilevante ai fini che qui interessano è l'individuazione del fondamento dei controlli sugli enti territoriali, da parte della giurisprudenza costituzionale, innanzitutto nell'art. 100, secondo comma, Cost.: al riguardo, non può non tornare alla mente che si tratta di una norma collocata nella Sezione III, intitolata “Organi ausiliari”, del Titolo III della Costituzione dedicato al Governo, e che il rapporto di ausiliarità delle funzioni della Corte dei conti indicate dalla disposizione costituzionale citata è, pertanto, riferito al rapporto tra tale organo e il Governo, ma ancor prima – per espressa previsione dello stesso art. 100 – con il Parlamento¹²³. Ciò significa che si tratta di controlli resi principalmente nell'interesse degli organi da ultimo richiamati: considerazione che rende ancor più difficile inquadrare in maniera piana i controlli sulla gestione finanziaria regionale alla stregua di controlli resi in favore dello “Stato-ordinamento”. Gli elementi che possono trarsi dalla giurisprudenza costituzionale su tali controlli, quindi, ci consegnano un quadro per nulla coerente al suo interno, nell'ambito del quale a fronte della pretesa neutralità dei controlli sulla gestione finanziaria regionale e alla loro funzione meramente garantista vi sono tutta una serie di “indizi” che conducono nell'opposta direzione di un sistema di controlli che si configura sostanzialmente come una leva statale.

¹²⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 6.3.4.3.2 del *Cons. in dir.*

¹²¹ § 6.3.4.3.2 del *Cons. in dir.*

¹²² Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, § 3 del *Cons. in dir.*

¹²³ Sul punto cfr. G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-Il Foro italiano, Bologna-Roma, 1994, 64 ss.



E a dare corpo a questa ipotesi ricostruttiva contribuisce, da ultimo, proprio uno dei temi affrontati nei paragrafi che precedono, ovvero il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari che, come si è avuto modo di vedere, si svolge sulla base di disposizioni statali, tra le quali quelle del medesimo d.l. n. 174 del 2012 e del d.P.C.M. 21 dicembre 2012 che sono vincolanti per le Regioni. Si tratta, a ben vedere, di atti normativi che contengono norme puntuali e specifiche in ordine al modo in cui i gruppi possono o non possono spendere le risorse che destina loro la Regione di appartenenza. Senza considerare che dall'accertamento del mancato rispetto di tali norme discende, da una parte, la grave ed automatica conseguenza dell'obbligo di restituzione delle somme relative a spese ritenute irregolari dalla Corte dei conti: così che anche sulla natura "collaborativa" di tale controllo non possono che sorgere forti perplessità. E dall'altra, i medesimi referti di accertamento di irregolarità nei rendiconti possono costituire le fonti di *notitiae damni* ai fini dell'attivazione di giudizi sulla responsabilità amministrativo-contabile: a riprova della vincolatività delle prescrizioni contenute nel d.l. n. 174 e nel d.P.C.M. contenente le "linee-guida" sulla rendicontazione.

In conclusione, l'impressione che si ricava dall'analisi della normativa sui controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni e della giurisprudenza costituzionale sul punto è che essi attualmente vivono in uno stato di forte tensione tra l'esigenza che non venga intaccata l'autonomia costituzionale di tali enti e la convinzione, sempre più forte nei Governi che si succedono in quest'epoca di crisi economico-finanziaria, che sia il controllo della finanza pubblica dal "centro" l'unico strumento efficace per combattere tale crisi e riuscire a stare al passo con la linea di rigore dettata dall'Unione europea in materia economica¹²⁴.

¹²⁴ Non a caso, come si è già avuto modo di dire in apertura del presente lavoro, gli ultimi Governi hanno proposto riforme costituzionali animate dall'idea di fondo di riportare al "centro" una serie di competenze e funzioni rilevante, specie con riguardo alle principali leve della politica economico-finanziaria.