

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **143/2015** (ECLI:IT:COST:2015:143)

Giudizio: **GIUDIZIO PER CONFLITTO DI ATTRIBUZIONE TRA ENTI**

Presidente: **CARTABIA** - Redattore: **CORAGGIO**

Udienza Pubblica del **09/06/2015**; Decisione del **09/06/2015**

Deposito del **09/07/2015**; Pubblicazione in G. U. **15/07/2015**

Norme impugnate: Deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 08/04/2014, n. 21 e deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 05/04/2013, n. 12 e 05/07/2013, n. 15.

Massime: **38475 38476**

Atti decisi: **confl. enti 5/2014**

SENTENZA N. 143

ANNO 2015

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Marta CARTABIA; Giudici : Giuseppe FRIGO, Paolo GROSSI, Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio per conflitto di attribuzione tra enti sorto a seguito della deliberazione della Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, e delle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12 e 5 luglio 2013, n. 15, promosso dalla Regione Liguria con ricorso notificato l'11 giugno 2014, depositato

in cancelleria il 13 giugno 2014 ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2014.

Udito nell'udienza pubblica del 9 giugno 2015 il Giudice relatore Giancarlo Coraggio;

udito l'avvocato Gigliola Benghi per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1. – La Regione Liguria, con ricorso notificato in data 11 giugno 2014, depositato il successivo 13 giugno ed iscritto al n. 5 del registro conflitti tra enti 2014, ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato in relazione alle seguenti deliberazioni della Corte dei conti: 1) sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21; 2) sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12; 3) sezione delle autonomie, 5 luglio 2013, n. 15.

Secondo la ricorrente tali deliberazioni sarebbero lesive degli artt. 114, secondo comma, e 117 della Costituzione, in relazione alla sua autonomia istituzionale e legislativa, degli artt. 121 e 123 Cost., in relazione all'autonomia statutaria e del Consiglio regionale, dello statuto regionale, nella parte in cui prevede e garantisce l'autonomia del Consiglio e dei suoi gruppi assembleari, della legislazione regionale, ed in particolare della legge della Regione Liguria 16 febbraio 1987, n. 3 (Testo unico concernente il trattamento economico e il fondo mutualistico interno dei Consiglieri regionali) e della legge della Regione Liguria 19 dicembre 1990, n. 38 (Testo unico delle norme in materia di funzionamento e di assegnazione di personale ai Gruppi consiliari), del principio di leale collaborazione e, da ultimo, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213.

1.1. – Premette la ricorrente che, nell'ambito delle misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, previste dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, i commi 9, 10, 11 e 12 dettano disposizioni relative alla redazione, approvazione e controllo da parte delle sezioni regionali di controllo dei rendiconti di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali, con la previsione, in caso di mancata trasmissione o di loro irregolarità, della sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione di risorse, con annesso obbligo di restituzione.

A mente del comma 9, prosegue la ricorrente, il rendiconto di esercizio annuale di ciascun gruppo consiliare va «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», al fine di «assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto». Le linee guida sono state deliberate dalla Conferenza nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

La Regione Liguria evidenzia come la stessa Corte dei conti, sezione delle autonomie, nel prendere atto del nuovo sistema di controllo introdotto dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012, si sia posta il problema «se le norme in esame debbano trovare applicazione con riferimento all'anno 2012, oppure se debba essere 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». In ragione della preesistenza al decreto di un obbligo di rendicontazione «sulla base delle leggi regionali che nel tempo ne hanno regolato la materia» e della «assenza di una norma che differisca al successivo esercizio l'operatività dei controlli», la sezione delle autonomie, con la deliberazione 5 aprile 2013, n. 12, ha ritenuto che il controllo

dovesse essere esercitato sin dal 2012.

Stante l'impossibilità di applicare retroattivamente i criteri recati dal d.P.C.m. entrato in vigore nel febbraio 2013, la Corte dei conti avrebbe quindi ritenuto la necessità di individuare parametri diversi, «desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati però 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».

Sulla base di tali indicazioni le sezioni regionali di controllo avrebbero tenuto comportamenti non univoci, talora limitandosi ad una ricognizione della regolarità formale dei procedimenti di controllo sui rendiconti già svolti dagli organismi regionali, in altri casi sovrapponendosi a quest'ultimi.

La sezione delle autonomie, con la successiva deliberazione 5 luglio 2013, n. 15, avrebbe quindi affermato l'applicabilità del nuovo sistema di controllo a decorrere dall'esercizio 2013, ma avrebbe anche confermato la tesi, quanto al 2012, di un controllo a soli fini «ricognitivi» della regolarità dei documenti contabili, senza applicazione dell'impianto sanzionatorio previsto dal predetto decreto, «in un percorso finalizzato alla integrale applicazione dei nuovi controlli a decorrere dal 2013».

Nella Regione Liguria, aggiunge la ricorrente, il controllo sulla verifica delle spese effettuate nel 2012 si era già svolto nei primi mesi del 2013 sulla base della legislazione regionale vigente, ad opera dell'apposita commissione rendiconti, con esclusione dei nuovi criteri dettati dalla legge della Regione Liguria 20 dicembre 2012, n. 48, recante «[Disposizioni di adeguamento dell'ordinamento regionale al decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti locali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213]», applicabili solo a decorrere dall'esercizio 2013.

Ciò nonostante, la Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, aveva esercitato il controllo sui rendiconti dell'anno 2012, sindacando il merito delle spese e dichiarandone l'irregolarità.

Di lì a poco, prosegue la ricorrente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 130 del 2014, avrebbe affermato l'insussistenza, in capo alla Corte dei conti, del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio finanziario 2012.

1.2. – La Regione Liguria si duole, in primo luogo, che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia 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, essendo esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle 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 d.P.C.m.

Il controllo, poi, si sarebbe svolto sulla base di criteri individuati dalla stessa Corte dei conti ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

La ricorrente, infine, censura l'illegittima modalità di esercizio del controllo, tradottosi, a mezzo del criterio dell'inerenza, «in un sindacato pieno sulla ammissibilità delle spese».

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri e la Corte dei conti non si sono costituiti in giudizio.

1.- La Regione Liguria ha promosso conflitto di attribuzione nei confronti dello Stato, in relazione alle deliberazioni assunte dalla Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, nonché a quella della sezione regionale di controllo per la Liguria, 8 aprile 2014, n. 21, con cui, in forza dell'art. 1, commi 9, 10, 11 e 12, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali relativi all'esercizio finanziario 2012.

La ricorrente si duole che la Corte dei conti, in violazione della sua autonomia legislativa, statutaria, organizzativa e contabile, abbia svolto per l'esercizio in questione un potere non attribuito dalla legge, perché il controllo delineato dal d.l. n. 174 del 2012 non potrebbe che operare a partire dall'anno 2013, a seguito dell'entrata in vigore dei criteri individuati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012.

Lamenta, poi, che la Corte dei conti abbia operato il controllo sulla base di criteri da essa stessa individuati ex post rispetto ai fatti di gestione e senza il contributo partecipativo delle autonomie, disapplicando le leggi regionali vigenti e surrogandosi alle competenze proprie dei consigli regionali.

Le deliberazioni impugnate, infine, sarebbero illegittime anche a causa delle concrete modalità del controllo esercitato, tradottosi, a mezzo del criterio dell'inerenza, in un inammissibile sindacato di merito delle spese sostenute dai gruppi consiliari.

2.- Il ricorso è in parte inammissibile e in parte fondato.

Questa Corte, con la sentenza n. 130 del 2014, decidendo su analoghi ricorsi per conflitto di attribuzione sollevati dalle Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, ha annullato le deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, oggetto dell'odierno giudizio, unitamente a quelle delle rispettive sezioni regionali di controllo, statuendo «che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo [...] adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012».

Ne consegue che rispetto alle deliberazioni della sezione delle autonomie, già annullate al momento della proposizione del ricorso, la Regione Liguria difetta di interesse ad agire, con conseguente inammissibilità in parte qua del conflitto.

Esso, invece, è fondato con riferimento alla deliberazione della sezione regionale di controllo per la Liguria.

Questa Corte, con la citata sentenza n. 130 del 2014, nell'accogliere la censura di violazione dell'autonomia organizzativa e contabile delle Regioni ricorrenti e dei rispettivi Consigli regionali, censura riproposta in termini identici dalla Regione Liguria, ha affermato che, «ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è "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 [...]". Il comma 11, poi, attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il

suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità».

Poiché il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, che ha recepito le linee guida deliberate dalla Conferenza permanente, è stato adottato il 21 dicembre 2012 ed è entrato in vigore solo il 17 febbraio dell'anno seguente, questa Corte ha dunque escluso la spettanza alla Corte dei conti del potere di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari per l'esercizio 2012.

3.- Deve pertanto concludersi nel senso che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare la deliberazione impugnata con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'anno 2012.

La deliberazione in questione, per l'effetto, va annullata.

4.- Restano assorbite le ulteriori censure sollevate dalla ricorrente.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato, con riferimento alle deliberazioni della Corte dei conti, sezione delle autonomie, 5 aprile 2013, n. 12, e 5 luglio 2013, n. 15, dalla Regione Liguria nei confronti dello Stato, con il ricorso indicato in epigrafe;

2) dichiara che non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione regionale di controllo per la Liguria, adottare la deliberazione 8 aprile 2014, n. 21, con cui si è esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012;

3) annulla, per l'effetto, la deliberazione indicata al punto che precede.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 giugno 2015.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Giancarlo CORAGGIO, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 9 luglio 2015.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella Paola MELATTI

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