

**Sentenza:** n. 39 del 26/02/2014 (depositata il 6/3/2014)

**Materia:** coordinamento della finanza pubblica

**Parametri invocati:** dalla Regione Friuli Venezia Giulia: artt. 3, 24, 113, 116, 117, 118, 119, 127 e 134 della Costituzione; dalla Regione Sardegna: 3, 116, 117, 118, 119 e 127 Cost.; la Provincia autonoma di Trento lamenta la violazione di una serie di norme del proprio statuto

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione Friuli Venezia Giulia, Provincia autonoma di Trento, Regione Sardegna

**Oggetto:** 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.

**Esito:** 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni;

2) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, primo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;

3) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 10, secondo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»;

4) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»;

5) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012;

6) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 11, quarto periodo, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;

7) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 12, del decreto-legge n. 174 del 2012, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;

8) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012, nella parte in cui impone alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano di adeguare il proprio ordinamento alle disposizioni dei commi 7, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni; 10, primo periodo, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»; 10, secondo periodo, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltro»; 11, primo periodo, nella parte in cui prevede il «presidente della regione», anziché il «presidente del consiglio regionale»; 11, terzo periodo; 11, quarto periodo, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; 12, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue»;

9) illegittimità costituzionale dell'art. 148, commi 2 e 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), come modificati dall'art. 3, comma

1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, con efficacia nei confronti delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna;

**10)** inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale riferite all'art. 1, commi da 1 a 8, del decreto-legge n. 174 del 2012, in riferimento agli articoli 117, terzo comma, e 119 della Costituzione;

**11)** inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 16, del decreto-legge n. 174 del 2012,

**12)** inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 148, comma 4, del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dall'art 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, promossa dalla Regione autonoma Sardegna, in riferimento agli artt. 3, comma 1, lettera b), 6 e 46 della legge cost. n. 3 del 1948;

**13)** sono state dichiarate non fondate le altre questioni di legittimità

**Estensore nota:** Carla Paradiso

### **Sintesi:**

Le Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e la Provincia autonoma di Trento hanno promosso questioni di legittimità costituzionale relative a diverse disposizioni 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.

Tra le norme impugnate rientrano: l'articolo 1, commi da 1 a 8 (aventi ad oggetto il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), il comma 9 e i commi da 10 a 12 (aventi ad oggetto i controlli sui gruppi consiliari dei consigli regionali), il comma 16 (riguardante le modalità di adeguamento degli ordinamenti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome alle disposizioni introdotte dall'art. 1); l'articolo 3, comma 1, lettera e) (avente ad oggetto i controlli esterni sugli enti locali); l'articolo 6 (avente ad oggetto controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali); l'articolo 11-bis (relativo alla clausola di salvaguardia per le Regioni a statuto speciale e le Province autonome).

La Corte, in via preliminare, identifica la materia nella quale si collocano le norme impugnate. In base alla propria costante giurisprudenza le disposizioni censurate sono ascrivibili all'ambito dell' "armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.) nel quale tocca al legislatore statale porre i principi fondamentali di riferimento (ex plurimis, sentenze n. 60 del 2013, n. 229 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006 e n. 29 del 1995). La Corte specifica che la *"disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, 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)."*

Il rispetto dei vincoli europei discende direttamente, oltre che dai principi di coordinamento della finanza pubblica, dall'articolo 117, primo comma, della Costituzione e dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, ad assicurare in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sentenza n. 60 del 2013).

Da ciò consegue che i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio.

In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, essi possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976). *Detti controlli* si risolvono in un esito alternativo, nel senso che *devono decidere se i bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali siano o meno rispettosi del patto di stabilità e del principio di equilibrio* (sentenze n. 60/2013 e n. 179/2007). Essi sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali.

La Corte richiamando la propria costante giurisprudenza ribadisce che i principi fondamentali fissati dal legislatore statale in materia di "coordinamento della finanza pubblica" sono applicabili anche alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome. Ciò anche in riferimento alla necessità di preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

Inoltre, afferma la Corte, è naturale che da un intervento legislativo statale di coordinamento della finanza pubblica riferito alle Regioni, e soprattutto nell'ambito di una materia di tipo concorrente, da tale intervento derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possano esercitarsi le competenze legislative ed amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (fra le molte, sentenze 159/2008, 169/2007, 162/2007, 353/2004 e 6/2004).

Nell'esaminare le norme censurate, in primo luogo, la Corte fa salva la legittimità del comma 2 dell'articolo 1 del decreto legge 174/2012 che prevede la trasmissione semestrale ai Consigli regionali da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente.

La Corte, invece, dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 174 del 2012 che disciplina gli interventi che le Regioni sono tenute a porre in essere in séguito alla pronuncia del giudizio di controllo operato dalla Corte dei conti ai sensi dei commi 3 e 4 nonché le conseguenze della mancata adozione degli stessi.

In particolare, in base a tale disposizione, dalla pronuncia di accertamento adottata dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti può conseguire l'«*obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*», cioè, gli enti interessati hanno l'obbligo di modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante i provvedimenti, anch'essi legislativi, necessari per la rimozione delle irregolarità e il ripristino degli equilibri di bilancio. La disposizione impugnata attribuisce, dunque, alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi).

Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite 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 (fatto salvo il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale).

La disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'articolo 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime.

La dichiarazione di illegittimità costituzionale del comma 7 dell'articolo 1 del decreto-legge 174/2012 limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia, con riguardo all'applicazione di detta norma, per tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.

La Corte ritiene non fondate le censure avanzate nei confronti del comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, che disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l'indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti).

La Corte non ritiene la disposizione censurata lesiva dei parametri costituzionali e statutari posti a presidio dell'autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa.

Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale.

In relazione all'impugnazione dei commi 10 e 11 dell'art. 1 del decreto-legge sopra indicato, nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale circa la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, la questione è ritenuta parzialmente fondata in quanto il legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione degli atti in parola (ex plurimis, sentenze n. 22 del 2012, punto 6. del Considerato in diritto, nonché n. 201 del 2008 e n. 387 del 2007).

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale:

– del comma 10, primo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, limitatamente alle parole «che lo trasmette al presidente della Regione»;

– del comma 10, secondo periodo, nella parte in cui prevede il coinvolgimento del Presidente della Giunta nella procedura relativa alla trasmissione delle delibere sugli effettuati controlli della sezione regionale della Corte dei conti ai gruppi consiliari, limitatamente alle parole «al presidente della regione per il successivo inoltrare» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 50 del 2013; n. 52 del 2012; n. 217 del 2011; n. 269 del 2007; n. 85 del 1990).

In riferimento alle censure rivolte al comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua nel Presidente della Giunta il destinatario degli eventuali rilievi formulati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti in esito ai riscontri sui rendiconti dei gruppi consiliari, occorre rilevare che le fonti di autonomia e gli evocati parametri statutari, nonché le norme dei regolamenti consiliari, espressamente richiamati dalle ricorrenti, individuano nel Presidente del

Consiglio regionale l'unico organo legittimato alla rappresentanza dell'assemblea elettiva, tra l'altro quale garante dell'autonomia consiliare. Ne consegue che il legislatore statale ben può legittimamente individuare il Presidente del Consiglio regionale quale organo titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Va pertanto dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 11, primo periodo, nella parte in cui individua il "presidente della regione", anziché il "presidente del consiglio regionale", quale destinatario della comunicazione affinché, in caso di riscontrate irregolarità, si provveda alla regolarizzazione del rendiconto di esercizio del gruppo consiliare precedentemente trasmesso.

Per ultimo, la Corte esamina il comma 11 limitatamente al terzo periodo, dell'articolo 1 del decreto legge 174/2012, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato decada, per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. In questo caso, la Corte evidenzia come tale parte del comma *introduce 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. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007).*

I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza dalla a Corte stessa 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). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione dei parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.).

La Corte costituzionale dichiara, di conseguenza, costituzionalmente illegittimi:

- l'articolo 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge 174/2012;
- l'articolo 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla «decadenza di cui al presente comma», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11;
- l'art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che «La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono» anziché prevedere che «L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue» (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013).

La dichiarazione di illegittimità costituzionale di cui sopra, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano.