



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Corte Costituzionale

SENTENZE e ORDINANZE
della CORTE COSTITUZIONALE
REGIONI SPECIALI E PROVINCE AUTONOME
(febbraio - aprile 2014)

Servizio legislazione e semplificazione
Regione autonoma Friuli Venezia Giulia



Sentenza: n. 39/2014

Materia: controlli della Corte dei Conti, coordinamento della finanza pubblica

Tipo di giudizio: principale

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

Resistente: Presidente del Consiglio dei ministri

Limiti violati: artt. 117, 119, 127, 134, Cost.; art. 4, numero 1 bis, Statuto FVG, d.lgs. 9/97; art. 3 comma 1 lett. b) e art. 46 Statuto Sardegna;

Oggetto del ricorso: artt. 1, 3, 6 e 11 bis, decreto legge 174/2012 conv. con mod . con legge 213/2012



Sentenza: n. 39/2014

- **CONTROLLI DELLE SEZIONI REGIONALI della CORTE DEI CONTI su:**
 - I. **BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI, DI ENTI CHE COMPONGNO IL SSN, DI SOCIETA' CONTROLLATE DALLE REGIONI (art. 1, DL 174/2012)**
 - II. **RENDICONTO DI ESERCIZIO ANNUALE DEI GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI (art. 1, DL 174/2012)**
 - III. **GESTIONE AMMINISTRATIVO – CONTABILE DEGLI ENTI LOCALI (art. 3, DL 174/2012)**



I.

**CONTROLLI della CORTE DEI CONTI
su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI
DI REGIONI, DI ENTI CHE COMPONGNO IL SSN,
DI SOCIETA' CONTROLLATE DALLE REGIONI**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ED ENTI (segue)

I commi 3 e 4 dell'art. 1 introducono una verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi:

- **delle Regioni;**
- **degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale;**
- **delle società controllate (alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla regione), le cui partecipazioni devono essere tenute presenti nei rendiconti delle regioni .**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ED ENTI (segue)

- **art. 1, co. 7 disciplina l'esito dei controlli previsti dai commi 3 e 4, stabilendo che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno (...), ne discende l'obbligo per le Regioni di adottare, entro sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.**
- **Qualora la Regione non provveda o la verifica dia esito negativo, «è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ED ENTI (segue)

Le ricorrenti lamentano:

- a) invasione di un àmbito riservato alla normativa di attuazione dello statuto speciale;**
- b) previsione di un controllo di carattere «non collaborativo ma coercitivo»;**
- c) previsione di un controllo che, in quanto esercitato sulla legge regionale con la quale è approvato il bilancio, si sovrappone alle competenze della Corte costituzionale ex artt. 127 e 134, Cost.**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

La Corte:

- **individua materia «armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica» ex art. 117, terzo comma, e art. 119, secondo co., Cost.;**
- **ricorda vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia alla UE (art. 117, primo co., Cost), tra cui obbligo di rispettare equilibrio del bilancio, cui si riconnette la normativa sul “patto di stabilità interno”;**
- **richiama principio del pareggio di bilancio (l. cost. n. 1/2012), secondo cui il complesso delle PA assicura l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea;**
- **ribadisce che i principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica sono applicabili anche alle autonomie speciali**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

La Corte individua fondamento delle attribuzioni della Corte dei conti:

- nel controllo «sulla gestione del bilancio dello Stato», che deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata (**art. 100**, secondo comma, Cost.);
- nella tutela del buon andamento della PA (**art. 97**, primo comma, Cost.);
- nella responsabilità dei funzionari pubblici (**art. 28**, Cost.);
- nel tendenziale equilibrio di bilancio (**art. 81**, Cost.);
- nel coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (**art. 119**, Cost.).

 Le attribuzioni della C. Conti debbono imporsi in modo uniforme nell'intero territorio nazionale senza limiti peculiari per l'autonomia speciale



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI

La Corte sottolinea la differenza tra:

1. i controlli di regolarità e legittimità contabile, attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, che sono strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti della UE in ordine alle politiche di bilancio e che si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti;
2. e i controlli istituiti dalle autonomie speciali sulla contabilità degli enti insistenti sul loro territorio e, più in generale, sulla finanza pubblica di interesse regionale, che sono resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome.

I controlli sub 1. non impingono nella discrezionalità della particolare autonomia degli enti territoriali, ma sono mirati unicamente a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi.



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

La Corte:

- a) In merito all'invasione di un ambito riservato alla normativa di attuazione dello statuto speciale, afferma che:

lo Stato può prevedere, nell'esercizio della potestà concorrente del coordinamento della finanza pubblica», forme di controllo della Corte dei conti ulteriori rispetto a quelle disciplinate dagli statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, salvo il limite che esse non contrastino con normativa statutaria o di attuazione degli statuti.

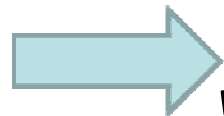
Il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione (controllo preventivo sugli atti e non successivo sulla gestione finanziaria)



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

La Corte:

b) sul lamentato carattere non collaborativo dei controlli, osserva che:



il controllo consiste nel mero esame di bilanci e rendiconti per «per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo»;



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

La Corte:

c) giudica fondata la sovrapposizione attribuite alla Corte dei Conti rispetto alle competenze della Corte costituzionale, per lesione:

- 1. dell'autonomia legislativa regionale e della competenza legislativa garantita dagli statuti e dall'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.,**
- 2. dagli artt. 127 e 134 Cost., essendo stato introdotto un sindacato di legittimità costituzionale sulle leggi di approvazione dei bilanci e dei rendiconti regionali che «si sovrappone» a quello spettante alla Corte costituzionale**



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)

Non è possibile obbligare le Regioni a modificare le proprie leggi di bilancio ed inibire l'efficacia di tali leggi con una pronuncia della Corte dei conti:

1. *«Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che 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.»*
2. *«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'art. 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»*



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)



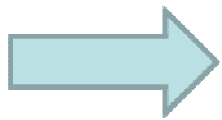
L'art. 1, comma 7, DL 174/2012 è dichiarato **costituzionalmente illegittimo**, limitatamente alla parte in cui si riferisce al controllo dei bilanci preventivi e rendiconti consuntivi delle Regioni.



TALE DICHIARAZIONE, essendo fondata anche sulla violazione di disposizioni della Costituzione, **HA EFFICACIA PER TUTTE LE REGIONI**, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano.



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)



L'art. 1, DL 174/2012 è costituzionalmente legittimo alla parte in cui si riferisce agli enti del SSN anche laddove, nel caso di inosservanza degli obblighi inibisce, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati.

Tale controllo è volto ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio di tali enti.

Esso comporta una limitazione dell'autonomia degli enti del SSN, che si giustifica però in forza della tutela dell'unità economica della Repubblica, con riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost., anche in considerazione delle esigenze di rispetto dei vincoli posti dal diritto dell'Unione europea e dell'equilibrio dei bilanci (legge cost. n. 1 del 2012)



I. CONTROLLI su BILANCI PREVENTIVI E CONSUNTIVI DI REGIONI ed ENTI (segue)



L'art. 1, DL 174/2012, è costituzionalmente legittimo alla parte in cui si riferisce alle società controllate

Secondo il FVG, la norma impugnata, regolando «la struttura del rendiconto della Regione», violerebbe la potestà legislativa primaria nella materia «ordinamento degli Uffici», che «comprende la contabilità regionale».

Secondo la Corte, invece, in materia di «coordinamento della finanza pubblica», il legislatore statale può dettare legittimamente norme di principio - opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare - le quali prevedono che le verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di SPL e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del SSN, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione.



II.

CONTROLLI DELLA CORTE dei CONTI su RENDICONTO DI ESERCIZIO ANNUALE DEI GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI



II. CONTROLLI CORTE CONTI su GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI

- Le regioni FVG e Sardegna censurano qst tipologia di controlli per violazione dell'autonomia organizzativa e contabile dei consigli regionali, presupponendo un titolo di competenza esclusiva per la disciplina dei gruppi consiliari e dei relativi controlli.

la Corte invece ha costantemente affermato la diversità di posizione e funzioni degli organi del Parlamento nazionale rispetto a quelli delle altre assemblee elettive.


in particolare: non è possibile considerare estesa ai consigli regionali la deroga alla giurisdizione contabile, che si è ritenuto operare, per ragioni storiche e di salvaguardia della piena autonomia costituzionale, nei confronti delle Camere parlamentari, della Presidenza della Repubblica e della Corte costituzionale.


Al di fuori delle espresse previsioni delle norme costituzionali, le assemblee elettive delle Regioni non possono essere assimilate alle assemblee parlamentari sul piano dell'autonomia organizzativa e contabile.




II. CONTROLLI CORTE CONTI su GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI (segue)

Art. 1, comma 9: ciascun gruppo consiliare approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente Stato - Regioni (recepite con DPCM 21 dicembre 2012)

 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 un'analisi obbligatoria di tipo documentale che ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza scendere nel merito dell'utilizzazione delle somme e senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo.

 Il sindacato della Corte dei conti assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale.



II. CONTROLLI CORTE CONTI su GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI (segue)

- **Art. 1, commi 10 e 11, primo periodo, sono impugnati nella parte in cui attribuiscono competenze al Presidente della Giunta regionale per la trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti e per la ricezione della eventuale comunicazione di necessaria regolarizzazione.**
- **La Corte giudica la questione fondata perché le norme censurate individuano nel Presidente della Giunta l'organo della Regione titolare di determinate funzioni (invece del Presidente del Consiglio regionale) violando i parametri statutari evocati dalle ricorrenti.**



La Corte ha infatti costantemente affermato che il **legislatore statale non può individuare l'organo della Regione titolare di determinate funzioni, ancorché, come nel caso in esame, al solo fine di raccolta e trasmissione di atti.**



II. CONTROLLI CORTE CONTI su GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI (segue)

- **Art. 1, comma 11, terzo e quarto periodo, comma 12, impugnati nella parte in cui prevedono che, in caso di riscontrate irregolarità, 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**
- **La questione è giudicata fondata.**



E' una misura repressiva di carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la C. conti possa graduare la sanzione, né l'adozione di misure correttive.



I gruppi consiliari sono organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale, uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio.



II. CONTROLLI CORTE CONTI su GRUPPI CONSILIARI DEI CONSIGLI REGIONALI (segue)

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, anche in ragione di marginali irregolarità contabili.

Ne consegue la dichiaraz. di illegittimità cost. dell'art. 1, comma 11, terzo e quarto periodo e del comma 12 per lesione dei parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.).

TALE DICHIARAZIONE, 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.



III.

**CONTROLLI della CORTE CONTI su
GESTIONE AMMINISTRATIVO - CONTABILE
DEGLI ENTI LOCALI (artt. 148 e 148 bis TUEL)
introdotti da art. 3, DL 174/2012**



III. CONTROLLI CORTE CONTI su ENTI LOCALI

- commi 2 e 3 dell'art. 148 del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificati dall'art. 3, comma 1, lettera e), D.L. 174/2012 sono **dichiarati costituzionalmente illegittimi**
- Perché attribuiscono non già ad un organo terzo quale la Corte dei conti, bensì direttamente al Governo (MEF), un potere di verifica sull'intero spettro delle attività amministrative e finanziarie degli enti locali, sottraendolo illegittimamente all'ambito riservato alla potestà normativa di rango primario delle Regioni autonome FVG e Sardegna, in violazione dei parametri statutari invocati e delle relative norme di attuazione
- legislatore statale ha ecceduto i propri limiti, circoscritti alla facoltà di disciplinare obblighi di trasmissione da parte degli uffici regionali delle notizie ritenute sensibili (cfr. sent. C. Cost. n. 219 del 2013).

➔ la dichiarazione di illegittimità costituzionale, essendo fondata sugli evocati parametri statutari e sulle relative norme di attuazione, **HA EFFICACIA**, con riguardo all'applicazione di dette norme, **LIMITATAMENTE** alle Regioni autonome **FVG e Sardegna**.