

13 GENNAIO 2016

Riduzione dei costi della politica
regionale e controllo sulla gestione
finanziaria delle Regioni nel d.l. n.
174 del 2012

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

e Manuela Salvago

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali
Università degli Studi di Pisa



Riduzione dei costi della politica regionale e controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174 del 2012*

di Giuseppe Verde

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Palermo

e Manuela Salvago

Dottore di ricerca in Giustizia costituzionale e tutela dei diritti fondamentali
Università degli Studi di Pisa

Sommario: 1. Premessa – 2. La rideterminazione delle indennità dei consiglieri regionali – 3. Gli strumenti di controllo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012 – 4. La giurisprudenza costituzionale relativa ai controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale – 5. La relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e le tecniche di quantificazione degli oneri finanziari – 6. Il controllo sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi delle Regioni – 7. I controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari – 7.1. Le conseguenze del controllo della Corte dei conti – 7.2. La tutela avverso le delibere di accertamento di irregolarità – 7.3. Il parametro del controllo sui rendiconti – 8. L'applicabilità del d.l. n. 174 del 2012 alle Regioni speciali – 9. In particolare, il problematico adeguamento della Regione siciliana.

1. Premessa

Come è noto, nella passata legislatura il Governo nazionale ha promosso diverse iniziative finalizzate al ridimensionamento complessivo della spesa pubblica. Fra le varie misure adottate alcune hanno riguardato il contenimento della spesa regionale e, in questo contesto, si è cercato di avviare un percorso destinato alla riduzione dei “costi della politica”, le cui tappe principali hanno trovato espressione nel d.l. n. 138 del 2011 e nel d.l. n. 174 del 2012. I due decreti

* Articolo sottoposto a referaggio. Il lavoro è frutto di una comune collaborazione, tuttavia devono essere attribuiti a Giuseppe Verde i parr. 1, 3, 4, 5, 6, 7 e 9; a Manuela Salvago, invece, i parr. 2, 7.1, 7.2, 7.3 e 8.



incidono sulla rappresentanza politica in ambito regionale, e, imponendo una riduzione dei costi, fanno percepire chiaramente una complessiva sfiducia dell'Esecutivo nazionale nei confronti dell'autonomia delle Regioni, che invece era stata valorizzata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 e successivamente rimodulata dalla giurisprudenza costituzionale. Queste ultime, infatti, sono accusate di avere incrementato la legislazione di spesa senza, però, aver assicurato né un innalzamento del livello medio dell'efficienza amministrativa, né un incremento della qualità della vita della comunità regionale.

Durante la scorsa legislatura ha, dunque, preso corpo l'idea di dover immaginare un diverso modo di articolare i rapporti fra il "centro" e la "periferia", rapporti che il Governo Monti avrebbe voluto ridefinire prospettando anche una modifica del Titolo V della Costituzione (Atto Senato n. 3520, presentato il 15 ottobre 2012)¹. Sulla conformazione di tali rapporti, peraltro, incide in misura rilevante la legge costituzionale n. 1 del 2012: la novella costituzionale ha introdotto in Costituzione i principi di "equilibrio del bilancio" e della "sostenibilità del debito", il cui rispetto si impone a tutte le amministrazioni pubbliche². Tali principi sono stati resi operativi

¹ Sul punto cfr. E. BALBONI, M. CARLI, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in www.federalismi.it, n. 21/2012; in generale si rinvia ai contributi apparsi nel fascicolo n. 4 del 2012 della rivista *Le Regioni*, dal titolo *Ripensando le Regioni*. L'urgenza di assicurare un "coordinamento della finanza pubblica" fra Stato e Regioni, è stata spesso ritenuta un presupposto sufficiente per ricorrere all'adozione di decreti-legge (n. 138 e n. 174) cui affidare il compito di "salvare l'Italia". Tuttavia, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 151 del 2012, ha avuto modo di precisare che «le norme costituzionali [...] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto di competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali [corsivo aggiunto]. In particolare, il principio *salus rei publicae suprema lex esto* non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale».

² Sulla l. cost. n. 1 del 2012 cfr. i contributi raccolti nel volume *Il Filangeri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, Jovene, Napoli, 2012) presentati in occasione di un convegno svolto presso l'università Luiss Guido Carli il 18 maggio 2012. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi ("Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012); A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.giurcost.org; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2011; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 ss.; R. PEREZ, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, 17 ss.; N. D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 933 ss.

Sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della l. cost. n. 1 del 2012 cfr. M. MASSA, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, su www.dirittiregionali.org; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2013. In particolare, sulla incidenza della riforma costituzionale sul sistema delle autonomie cfr. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO



grazie ad una apposita legge rinforzata che ha individuato “le norme fondamentali” e “i criteri” che ne consentiranno l’applicabilità al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali (si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243³). In particolare, ad essa è stato demandato il compito di definire le «regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. e)⁴.

Inoltre, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha attratto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”, fino ad oggi ricompresa tra le competenze concorrenti di cui all’art. 117, terzo comma, Cost.

Il quadro delineato, infine, non può prescindere dalle novità che stanno caratterizzando la legislatura in corso. Infatti, lasciate alle spalle le relazioni prodotte dai gruppi di lavoro incaricati dall’ex Presidente della Repubblica Napolitano⁵, nonché dalla Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio Enrico Letta⁶, il Governo Renzi ha presentato al Senato un disegno di riforma costituzionale che dovrebbe farsi carico, tra le altre cose, di ripensare il riparto di potestà legislative tra Stato e Regioni voluto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Il ddl costituzionale è attualmente all’esame del Senato e potrebbe trasformarsi in una vera e propria legge di revisione costituzionale nei prossimi mesi⁷.

E G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24/2012.

³ Sulla legge n. 243 del 2012 si è pronunciata, a fronte dei ricorsi di alcune Regioni speciali, la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014: a commento della decisione citata cfr. L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

⁴ E a tale previsione la l. n. 243 ha dato attuazione, ai fini che qui interessano, con l’art. 9, comma 5, a norma del quale «Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

⁵ Relazione finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 30 marzo 2013 dal Presidente della Repubblica (reperibile sul sito www.giurcost.org)

⁶ La relazione è stata consegnata all’allora Presidente del Consiglio Letta il 17 settembre 2013 e il testo è reperibile su www.federalismi.it, n. 19/2013.

⁷ La riforma ha già ricevuto la prima approvazione del Senato l’agosto scorso e a marzo anche l’approvazione della Camera dei deputati: entrambi i passaggi parlamentari sono stati caratterizzati dall’intervento di modifiche rilevanti al testo del ddl.

Per una bibliografia minima sulla riforma costituzionale *in itinere* cfr. F. BILANCIA, *Oltre il bicameralismo paritario. Osservazioni a margine del ddl Renzi*, in www.articolo21.org; M. LUCIANI, *La riforma del bicameralismo, oggi*, Relazione svolta al Seminario AIC su “I costituzionalisti e le riforme”, tenutosi a Milano il 28 aprile 2014,

Le considerazioni fin qui svolte provano a tracciare alcune linee che definiscono il contesto generale nel quale si inscrivono il d.l. n. 138 del 2011 e il d.l. n. 174 del 2012.

Il primo, in particolare, ha richiesto alle Regioni di adeguare i propri ordinamenti ad alcuni parametri indicati all'art. 14, comma 1⁸. Fra questi, la riduzione del numero dei componenti dei Consigli regionali e delle Giunte, la riduzione degli emolumenti e delle utilità “comunque denominate” dei consiglieri regionali (commisurato all’effettiva partecipazione ai lavori consiliari), ai quali applicare anche un nuovo sistema previdenziale e un nuovo criterio per calcolare l’assegno di fine mandato.

e pubblicata su www.rivistaaic.it, n. 2/2014; B. CARAVITA, *Glosse scorrendo il testo della proposta Renzi*, in www.federalismi.it, n. 8/2014; ID., *Questioni di metodo e questioni di contenuto*, in www.federalismi.it, n. 22/2014; P. CARETTI, *La riforma del Titolo V Cost.*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2014, 2; G. SCACCIA, *Prime note sull’assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in www.astrid-online.it, n. 8/2014, 16; R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in www.forumcostituzionale.it; M. CECCHETTI, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, in www.gruppodipisa.it; S. MANGIAMELI, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione*, in www.issirfa.cnr.it; S. PAJNO, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, in www.federalismi.it, n. 24/2014; G. RIVOSECCHI, *Riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. “disposizioni generali e comuni”*, Relazione svolta al Seminario del “Gruppo di Pisa” sul “La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici”, tenutosi a Roma il 24 novembre 2014, e pubblicata in www.gruppodipisa.it.

⁸ Il secondo comma dell’art. 14 prevedeva che, ove le Regioni speciali non si fossero adeguate ai parametri indicati al primo comma dello stesso articolo, ad esse non si sarebbe potuto applicare l’art. 27 della legge n. 42 del 2009, e il mancato adeguamento avrebbe potuto essere valutato «ai fini dell’applicazione di misure premiali o sanzionatorie previste dalla normativa vigente» (sul punto cfr., D. CODUTI, *Mancata riduzione del numero di consiglieri regionali e scioglimento sanzionatorio. Un caso di erosione dell’autonomia delle Regioni*, in www.federalismi.it (3 luglio 2013). Era fin troppo evidente, dunque, che la costruzione dell’art. 14 desse vita ad una disciplina incostituzionale: le Regioni speciali, infatti, sarebbero state sanzionate per non aver modificato lo statuto-legge costituzionale che è una fonte nella disponibilità del Parlamento e non delle Assemblee legislative regionali.

Sull’articolo 14 del decreto-legge n. 138 del 2011 si v. Corte costituzionale, sentenza n. 198 del 2012, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 14, comma 2 del decreto-legge n. 138 del 2011 per violazione dell’art. 116 della Costituzione, affermando che «la disciplina relativa agli organi delle regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto previsto dall’art. 116 Cost. L’adeguamento da parte delle regioni a statuto speciale e delle Province autonome ai parametri di cui all’art.14, comma 1, del decreto-legge n. 138 del 2011 richiede, quindi, la modifica di fonti di rango costituzionale. A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni». A commento si v. L. MACCARRONE, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra regioni ordinarie e regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, in www.federalismi.it, n. 19/ 2012; F. GHERA, *Limite della armonia con la Costituzione e le leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012*, in www.rivistaaic.it, n. 4/2012; M. OLIVETTI, *Il colpo di grazia. L’autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forme di governo regionali tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in www.giurcost.org. In riferimento al regime delle sanzioni applicabile a Regioni ordinarie e autonomie speciali v. Corte cost. sent. n. 219 del 2013.



Il decreto-legge n. 174 del 2012, per conto suo, immagina una complessiva riduzione dei finanziamenti che le Assemblee legislative regionali riservano ai gruppi consiliari, pone nuovi limiti alle indennità dei consiglieri regionali e prevede nuovi articolati poteri di controllo esercitati dalle competenti sezioni regionali della Corte dei Conti. È noto, infatti, che prima dell'adozione del decreto-legge n. 174 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012) diverse iniziative giudiziarie hanno evidenziato quale fosse l'entità dei finanziamenti erogata ai gruppi e, soprattutto, l'"originale" elenco di beni e servizi acquisiti dai gruppi grazie ai finanziamenti consiliari.

Le Regioni, dimostrando una incapacità a prospettare autonomamente una riduzione dei "costi della politica", hanno, per il tramite della Conferenza delle Regioni del 27 settembre del 2012, esplicitamente richiesto all'Esecutivo nazionale di intervenire pesantemente sull'organizzazione delle singole Regioni⁹.

Così, il decreto-legge n. 174 ha *rafforzato* il ruolo della Corte dei conti in riferimento alla gestione finanziaria regionale (art. 1) ed ha avviato un percorso il cui traguardo è un generalizzato ridimensionamento dei finanziamenti che le Assemblee legislative regionali devono assicurare agli eletti e ai gruppi consiliari (art. 2).

È su quest'ultimo decreto-legge e sui profili problematici che presenta che si concentrerà il presente contributo, anche alla luce delle pronunce della Corte costituzionale che hanno riguardato alcune delle sue norme. In particolare si fermerà l'attenzione, in prima battuta, sulla disciplina relativa al ridimensionamento delle indennità dei consiglieri regionali; quindi si prenderanno in esame le diverse funzioni di controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni affidate dal d.l. n. 174 alla Corte dei conti. Infine, si svolgerà qualche considerazione sull'applicabilità del decreto-legge alle Regioni speciali, con specifico riferimento all'ordinamento della Regione siciliana.

2. La rideterminazione delle indennità dei consiglieri regionali

Fra i temi di maggiore interesse rinvenibili nel d.l. n. 174 del 2012 vi è certamente quello relativo alla rideterminazione delle indennità da corrispondere ai consiglieri regionali attraverso un meccanismo che prevede un accertamento in sede di Conferenza Stato-Regioni della Regione più virtuosa e, conseguentemente, la individuazione dell'ammontare massimo di tali indennità

⁹ Sul punto v. N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 1/2013, 29 ss., spec. 43 ss.



attraverso un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (art. 2, comma 1, lett. *b*), d.l. n. 174 del 2014).

Al riguardo, viene in rilievo la sentenza n. 157 del 2007 della Corte costituzionale, in occasione della quale la Consulta ha avuto modo di affermare che spetta alla legge regionale la fissazione degli importi relativi alle indennità dei consiglieri regionali: allo Stato, viceversa, compete stabilire criteri e obiettivi, non potendo legittimamente imporre alle Regioni gli strumenti concreti attraverso cui concorrere al contenimento della spesa pubblica¹⁰.

L'art. 2, comma 1, lett. *b*), d.l. n. 174 del 2014, pertanto, appare incostituzionale sotto un duplice profilo. Innanzitutto, perché affida ad un d.P.C.M., e dunque ad una fonte regolamentare la determinazione del tetto relativo all'indennità dei consiglieri regionali. A rigore, infatti, nell'ambito del "coordinamento della finanza pubblica", lo Stato non è legittimato a porre i "principi fondamentali" della materia tramite fonti di rango sub-legislativo, neppure se il ricorso a tali fonti è accompagnato, come nel caso di specie, da procedure collaborative.

In secondo luogo, un ulteriore profilo di incostituzionalità della norma citata discende dalla circostanza che quest'ultima ha rimesso ad una fonte statale l'*esatta* determinazione dell'ammontare massimo relativo all'indennità spettante ai consiglieri, lasciando ridottissimi margini per l'esercizio dell'autonomia legislativa regionale in merito: così fuoriuscendo dall'ambito dei principi fondamentali della materia, come delineati dalla giurisprudenza costituzionale citata. E ciò appare ancora più criticabile laddove si pensi che la disposizione in esame si sforza di prevedere meccanismi di concertazione tra Stato e Regioni il cui sbocco è la determinazione di un tetto massimo dell'indennità percepibile uguale per i consiglieri di tutte le assemblee legislative regionali, senza alcuna valutazione delle realtà ordinamentali presenti in ciascuna Regione.

Tuttavia la Corte costituzionale, chiamata specificamente a pronunciarsi sull'art. 2, comma 1, lett. *b*), del d.l. n. 174, ha scelto di "salvarlo", in quanto, a suo avviso, esso non conterrebbe obblighi direttamente vincolanti per le Regioni, ma si limiterebbe a porre a carico di queste ultime alcuni specifici «oneri»¹¹, il cui soddisfacimento è *condicio sine qua non* ai fini della possibilità di beneficiare di misure premiali e di non incorrere nelle sanzioni previste nella medesima disposizione per le

¹⁰ Cfr. Corte cost. sent. n. 157 del 2007, dove si legge che «il censurato comma 54, dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005, nel fissare la riduzione delle indennità corrisposte ai titolari degli organi politici regionali "nella misura del 10 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 settembre 2005", pone un precetto specifico e puntuale, comprimendo l'autonomia finanziaria regionale ed eccedendo dall'ambito dei poteri statali in materia di coordinamento della finanza pubblica».

¹¹ Così definisce impropriamente tali prescrizioni la Corte costituzionale nella sent. n. 23 del 2014 (cfr. par. 7.1 del *Cons. in dir.*).



ipotesi nelle quali tali «oneri» vengano disattesi. Dunque, in virtù di questa peculiare struttura la disposizione citata apparirebbe esente da vizi di illegittimità costituzionale legati alla analiticità delle prescrizioni in essa contenute. Secondo la Corte, infatti, il richiamato art. 2, «pur contenendo alcune previsioni puntuali [...] non utilizza [...] la tecnica tradizionale d'imposizione di vincoli alla spesa ma un meccanismo indiretto che lascia alle Regioni la scelta se adeguarsi o meno, prevedendo, in caso negativo, la conseguenza sanzionatoria del taglio dei trasferimenti erariali. [...] Il meccanismo così delineato realizza il duplice obiettivo di indurre a tagli qualitativamente determinati e di garantire il contenimento della spesa pubblica secondo la tradizionale logica quantitativa: in linea di principio, dunque, le norme censurate *non esorbitano dai limiti propri della competenza statale concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica*»¹². Né, secondo il Giudice delle leggi, la norma in questione cagionerebbe una irragionevole compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia speciale, in quanto essa costituisce espressione del principio di “coordinamento di finanza pubblica”, rinvenibile nel comma 1 dell'art. 2, consistente nell'esigenza di realizzare una serie di risparmi relativi al funzionamento del sistema politico. In quest'ottica, nemmeno le conseguenze del mancato adeguamento alle prescrizioni volte a conseguire tali risparmi, essendo legate al principio medesimo da un «evidente rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione»¹³, potrebbero considerarsi una irragionevole limitazione dell'autonomia finanziaria regionale.

Tuttavia, le argomentazioni spese dalla Corte nella richiamata pronuncia non appaiono convincenti. E ciò sia perché dal mancato assolvimento degli «oneri» indicati all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174 del 2012, discendono gravissime conseguenze per le Regioni in termini economico-finanziari (seppure con le dovute distinzioni tra Regioni ordinarie e Regioni speciali, esplicitate nell'ambito della stessa sentenza n. 23 del 2014), tali da rendere le prescrizioni contenute nella disposizione in parola – quantomeno dal punto di vista “soggettivo”, del loro destinatario – simili a veri e propri *diktat* che lasciano ridottissimi margini di esercizio dell'autonomia regionale¹⁴; sia

¹² Corte cost. sent. n. 23 del 2014, par. 7.1 del *Cons. in dir.*

¹³ Cfr. Corte cost. sentt. [n. 16 del 2010](#), [n. 237 del 2009](#) e [n. 430 del 2007](#). Come si dirà anche nel par. 8, il rapporto di “complementarietà” o “coesenzialità” tra una norma di dettaglio e un “principio fondamentale” viene spesso utilizzato dalla Corte per giustificare discipline statali pervasive in materia di “coordinamento della finanza pubblica”.

¹⁴ In tal senso anche N. VICECONTE, *La legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, cit., 46, nonché G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai «tagli» (a proposito della sentenza n. 23/2014)*, in *Le Regioni*, 2014, 818. Le stesse Regioni ricorrenti hanno lamentato la gravità delle conseguenze finanziarie del mancato rispetto dei parametri di “virtuosità” indicati all'art. 2, comma 1, del d.l. n. 174, accusando tali



perché la pretesa qualificazione di tali norme alla stregua di meri “oneri” viene considerata dalla Corte di per sé sufficiente per ritenere superato il *test* di ragionevolezza e proporzionalità tra l'intervento normativo e l'obiettivo a cui esso punta, indipendentemente tanto dal contenuto puntuale di tali “oneri”, quanto dalla portata lesiva delle conseguenze ricollegate dal d.l. alla loro inadempimento e, dunque, dalla sostanziale vincolatività delle predette norme per le Regioni.

Infine, su un piano più generale, occorre osservare che il concetto giuridico di “oneri” non sembra attagliarsi, quantomeno da un punto di vista tecnico, alle norme di cui all'art. 2, comma 1, lett. *b*): e ciò non tanto perché alla loro inosservanza sono ricollegati effetti sostanzialmente sanzionatori che le farebbero apparire più simili a veri e propri obblighi¹⁵ (si pensi alla perdita di risorse derivanti dai trasferimenti erariali), quanto perché la situazione giuridica soggettiva qualificabile come “onere” in linea di massima presuppone in capo al soggetto onerato la titolarità di un potere o di un diritto il cui esercizio è subordinato all'osservanza di determinate prescrizioni, al fine di consentire al soggetto nei confronti del quale tale potere o tale diritto è azionabile di controllarne il legittimo esercizio¹⁶. Di conseguenza, appare più opportuno, in relazione al contenuto del citato art. 2, comma 1, lett. *b*), discorrere di norme che *incentivano* determinati comportamenti – e correlativamente, *disincentivano* comportamenti contrari a questi ultimi o comunque diversi da essi – la cui inosservanza non produce effetti sul piano della validità degli atti. Di conseguenza, ove le Regioni disattendessero tali norme o volessero rideterminare le indennità dei consiglieri regionali riducendole, ma non in una misura pari a quella che si otterrebbe sulla base di quanto statuito dal decreto-legge n. 174, potrebbero *legittimamente* farlo. In quest'ultimo caso, infatti, le norme regionali non sarebbero passibili di impugnativa dinanzi alla Corte costituzionale perché il citato art. 2, come accennato, è costruito in base ad una logica di incentivi e disincentivi. Il mancato o non corretto adeguamento all'art. 2, comma 1, con specifico riferimento alla rideterminazione delle indennità dei consiglieri regionali, dunque, non farebbe sorgere il pericolo di alcuna declaratoria di incostituzionalità delle norme regionali che non si

norme di rendere «impossibile» per le Regioni eventualmente inadempienti l'esercizio delle proprie funzioni.

¹⁵ La struttura giuridica dell'onere, infatti, è caratterizzata da una libera scelta iniziale in ordine all'esercizio di un potere (o diritto), alla quale segue una fase caratterizzata dalla doverosità della condotta del soggetto che si determini ad esercitare tale potere (o diritto), consistente nella necessità di conformarsi a determinate prescrizioni normative. L'esistenza di un “dovere” nell'ambito della struttura dell'onere fa sì che all'inadempimento di esso possa essere ricollegata una sanzione. Non è, dunque, la sanzione l'elemento rilevante ai fini dell'identificazione di una situazione giuridica alla stregua di un onere o, viceversa, di un obbligo: sul punto cfr. O.T. SCOZZAFAVA, *Onere (nozione)*, in *Enc. dir.*, XXX, Giuffrè, Milano, 1980, 109 ss.

¹⁶ Cfr. O.T. SCOZZAFAVA, *Onere (nozione)*, cit., 106 ss.



pongano in linea con tale disposizione¹⁷, ma, a ben vedere, comporterebbe un rischio non meno grave, ovvero quello di una rilevantissima riduzione dei trasferimenti erariali in favore della Regione inadempiente, escluse le compartecipazioni previste in sede statutaria per le Regioni ad autonomia speciale¹⁸. Viceversa, non si applicherebbe alle Regioni speciali la “sanzione” prevista al comma 4 dell’art. 2, consistente nella messa in mora di cui all’art. 8, l. n. 131 del 2003, e nell’eventuale applicazione dell’art. 126 Cost.

3. Gli strumenti di controllo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 del 2012

Come si è anticipato, l’art. 1 del decreto-legge n. 174 è finalizzato al “rafforzamento” del ruolo della Corte dei conti in riferimento al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni. A norma del primo comma, l’accrescimento delle funzioni di controllo della Corte dei conti si pone in linea con diverse disposizioni costituzionali (28, 81, 97, 100 e 119), e comporta una modifica alle leggi n. 20 del 1994 e n. 131 del 2003. Le disposizioni da ultimo richiamate hanno caratterizzato il controllo esercitato dalla Corte dei conti sulle Regioni e sugli enti locali come controllo di gestione, volto a verificare il perseguimento degli obiettivi fissati dalle leggi di principio e di programma. La legge n. 131, in particolare, parla di «natura collaborativa del controllo sulla gestione» e richiama l’importanza dei controlli interni, consegnandoci, così, un sistema di controlli che non contraddice la valorizzazione dell’autonomia regionale voluta dalla l. cost. n. 3 del 2001.

Tanto premesso, è possibile prendere in considerazione le norme del d.l. n. 174 del 2012 specificamente dedicate al controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale, in modo da evidenziarne i profili di maggiore criticità.

I cardini cui ancorare l’esame attengono al contenuto di diversi commi dell’art. 1 del decreto-legge n. 174. Prima di procedere all’analisi di alcune delle più rilevanti novità introdotte da tale disposizione, però, si ritiene opportuno ricostruire brevemente il quadro che la giurisprudenza

¹⁷ La quale peraltro non centrerebbe l’obiettivo del ridimensionamento delle risorse regionali destinate ai consiglieri regionali, perché l’effetto di un’eventuale pronuncia di accoglimento “secco” della Corte si sostanzierebbe nel “ritorno” alle leggi regionali che stabilivano indennità maggiori. E d’altronde non vi sarebbe comunque spazio per una pronuncia manipolativa “a rime obbligate”, dal momento che le previsioni legislative relative alla riduzione delle indennità indicano il tetto massimo riferito a queste ultime: lasciando, quindi, alla discrezionalità del legislatore regionale la scelta in ordine all’individuazione di importi inferiori a tale tetto massimo.

¹⁸ Come affermato dalla Corte nella sent. n. 23 del 2014, in virtù del fatto che sarebbe costituzionalmente illegittimo che il legislatore ordinario imponesse limiti o condizioni ad una fonte di rango costituzionale, quale è lo Statuto speciale, che prevede direttamente una serie di spettanze finanziarie – in termini di trasferimenti di risorse da parte dello Stato – a favore della Regione (cfr. par. 6.1 del *Cons. in dir.*).



costituzionale ha tracciato in materia controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali. In questo modo sarà più semplice cogliere le eventuali “distonie” che le norme del d.l. n. 174 dovessero presentare rispetto ad esso.

4. La giurisprudenza costituzionale relativa ai controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale

Con la sentenza n. 29 del 1995 la Corte costituzionale ha gettato le basi per un’“apertura” del testo costituzionale a possibili integrazioni in materia di controlli della Corte dei conti. In quell’occasione il Giudice delle leggi ha precisato che gli artt. 125 e 130 Cost. non definiscono in modo tassativo i controlli ammissibili nel nostro ordinamento, poiché la Costituzione «non preclude al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse ed ulteriori [rispetto a quelle degli artt. 125 e 130]»: queste devono avere, però, «un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati»¹⁹. Poste tali premesse la Corte ha sottolineato l’importanza del controllo di gestione, definendo la Corte dei conti come organo «in posizione di indipendenza e di neutralità», e aggiungendo che in ragione dello «sviluppo del decentramento e con l’istituzione delle regioni», quest’ultima è divenuta «organo posto al servizio dello Stato-comunità [...] garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e delle economicità»²⁰. La Corte costituzionale interpreta, così, il senso delle trasformazioni che di lì a poco conosceranno, prima, l’approvazione delle leggi n. 59 e 127 del 1997, e poi, infine, la legge costituzionale n. 3 del 2001 con la quale saranno abrogati gli artt. 125 e 130 della Costituzione. Nel percorso tratteggiato è la valorizzazione dell’autonomia regionale e locale che sostiene l’evoluzione del ruolo della Corte dei Conti, e nel disegno sotteso alla riforma costituzionale del 2001 tale valorizzazione avrebbe dovuto comportare un arretramento delle posizioni centralistiche, accompagnato – si pensi alle disposizioni della legge n. 131 del 2003 – da un contestuale sistema di controlli interni e di gestione.

¹⁹ Così anche 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.

²⁰ A commento della sentenza n. 29 del 1995 si v. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*; A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*; C. NASI, *La Corte costituzionale fra vizi della legge di conversione e vizi della legge di sanatoria ex art.77, ultimo comma, Cost.*, in *Giur. cost.*, 1995, rispettivamente 321 ss., 325 ss. e 3677 ss.; ed ancora G. PASTORI, *Il controllo di gestione della Corte dei conti fra controllo e collaborazione*, e G. PITRUZZELLA, *La straordinaria necessità ed urgenza: una “svolta” nella giurisprudenza costituzionale o un modo per fronteggiare situazioni di “emergenza” costituzionale?*, in *Le regioni*, 1995, 1067 ss.



Un'altra importante "tappa" nell'ambito della giurisprudenza costituzionale sui controlli della Corte dei conti è costituita dalla sentenza n. 64 del 2005. Con essa, infatti, si consolida l'idea che la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" possa legittimare una disposizione legislativa che preveda la trasmissione agli organi di controllo e alla procura della Corte dei conti dei provvedimenti di riconoscimento dei debiti posti in essere dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165 del 2001. Infatti, ad avviso dei giudici costituzionali «non è contestabile il potere del legislatore statale di imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, pur se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa di enti, da ciò facendo derivare [...] la legittimità della trasmissione a fini di controllo al Ministero dell'economia da parte di regioni, province e comuni, di informazioni relative ad incassi e pagamenti effettuati (sentenza n. 36 del 2004)». Dunque, nella citata sentenza n. 64 quello che viene in evidenza è soprattutto il rapporto fra controllo statale e controllo della Corte dei conti. Scrive la Corte che «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare [...] la previsione di un'ingerenza nelle attività delle Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti». Secondo la Consulta entra in gioco il rispetto del principio del buon andamento delle pubbliche amministrazioni, tutte le volte in cui si ha sentore «di possibili patologie nell'ordinaria amministrazione» che non producono l'effetto di contenere la spesa pubblica.

La giurisprudenza costituzionale, inoltre, si è preoccupata di definire la natura del controllo della Corte dei conti alla luce delle disposizioni che hanno previsto una trasformazione del controllo per quel che attiene alla gestione finanziaria degli enti locali e all'avvenuto rispetto – da parte di Comuni e Province – del patto di stabilità interno (art. 1, commi 166-169, della legge n. 266 del 2005). In particolare la Corte costituzionale ha avvertito che la disciplina che chiede l'osservanza del patto di stabilità interno affida alla Corte dei conti un *nuovo tipo di controllo* finalizzato alla tutela dell'unità economica della Repubblica e al coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 179 del 2007). Al controllo sulla gestione che attiene all'azione amministrativa, si aggiunge un controllo che «attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio» e che «si svolge su documenti di carattere complessivo e necessario»; secondo la Consulta «tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo



alla adozione di effettive misure correttive»²¹. Il controllo in questione sfocia nella segnalazione all'ente delle eventuali disfunzioni, in seguito alla quale spetta «all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie» a rimuoverle, senza con ciò determinare una «invasione delle competenze amministrative» degli enti locali. Permane inalterata, a detta della Corte, la natura “collaborativa” del controllo, ammettendo, però, che il controllo *sulla gestione finanziaria* è altra cosa rispetto al controllo *di gestione* (si parla di funzione “complementare” del primo rispetto al controllo di gestione). Su questi presupposti i giudici costituzionali, sottolineando la natura collaborativa dei controlli, concludono che «appare evidente che, per i motivi sopra esposti, il tipo di controllo in esame non può essere considerato “attività giurisdizionale”, trattandosi di un controllo diretto non a dirimere una controversia, ma ad assicurare, in via collaborativa, la sana gestione degli enti locali, nonché il rispetto da parte di questi ultimi del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento di cui all'art. 119 Cost.»²².

È chiaro che le considerazioni relative alla natura del controllo esercitato dalla Corte dei conti muovono dalla disciplina voluta dal legislatore. Le innovazioni costituzionali e legislative introdotte nel corso della passata legislatura (“equilibrio di bilancio” e “contenimento dei costi della politica regionale”) modificano il quadro normativo di riferimento e incidono sulla definizione stessa della natura giuridica del controllo che la Corte dei conti è chiamata ad esercitare sulla gestione finanziaria delle Regioni. Al riguardo meritano adeguata considerazione alcuni passaggi della sentenza n. 60 del 2013 della Corte costituzionale²³ (nel cui corpo argomentativo compare anche un cenno all'art. 1 del decreto-legge n. 174 del 2012). Nella citata pronuncia la Consulta ha avuto modo di affermare che le novelle legislative «hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, piuttosto ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio, che si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti. Né si potrebbe, sotto altro profilo, lamentare un'irragionevole limitazione dell'autonomia degli enti locali, in forza del

²¹ Corte cost. sent. n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.* Così anche Corte cost. sent. n. 60 del 2013, par. 4.2 del *Cons. in dir.*

²² Corte cost. sent. n. 37 del 2011, par. 2.3 del *Cons. in dir.*

²³ Sulla sentenza n. 60 del 2013 v. D. MORGANTE, *Controlli della corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della corte costituzionale n. 60/2013*, in www.federalismi.it, n. 9/ 2013; F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in www.forumcostituzionale.it; M. MORVILLO, *La Corte dei conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in www.forumcostituzionale.it.

diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.».

Infine, tanto nella pronuncia da ultimo richiamata quanto nella sentenza n. 39 del 2014²⁴ la Corte costituzionale ha esplicitato la propria concezione del rapporto tra controlli affidati alla Corte dei conti e controlli svolti da organi interni alla Regione²⁵, gli uni finalizzati a «prevenire squilibri di bilancio» e, dunque «strumentali al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio»; gli altri «resi nell'interesse della Regione stessa e delle Province autonome». In quest'ottica, i primi possono essere accompagnati «anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio», ma ciononostante «non impingono nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti territoriali destinatari» poiché, secondo la Corte, sono volti «a garantire la sana gestione finanziaria, prevenendo o contrastando pratiche non conformi ai richiamati principi costituzionali»²⁶.

Il punto di partenza delle considerazioni intorno ai diversi strumenti di controllo sulla gestione finanziaria regionale da parte della Corte dei conti, dunque, non può che muovere dagli approdi a cui è giunta la giurisprudenza costituzionale al riguardo, ovvero della sostanziale compatibilità dei nuovi controlli con l'autonomia degli enti territoriali.

5. La relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie e le tecniche di quantificazione degli oneri finanziari

L'art. 1, comma 2, del d.l. 174/2012, prevede che la Corte dei conti elabori ogni sei mesi una relazione, avente come destinatari i Consigli regionali, nella quale valutare la tipologia delle coperture finanziarie e le tecniche di quantificazione degli oneri finanziari delle leggi approvate nel semestre precedente. Il controllo introdotto dalla norma *de qua*, secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 39 del 2014), trova fondamento nella Costituzione e riveste natura collaborativa. In particolare, esso «risulta funzionale da un lato ad ampliare il quadro degli

²⁴ A commento della quale si v. B. CARAVITA, E. JORIO, *La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulle sentenze nn. 39 e 40 del 2014)*, in www.federalismi.it, n. 6/2014; nonché 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, 933 ss.

²⁵ I quali legittimamente coesistono nell'ordinamento: così Corte cost. sent. n. 64 del 2005, par. 3.1 del *Cons. in dir.*

²⁶ Cfr. par. 2 del *Cons. in dir.* Rilevi critici nei confronti della differenziazione tra controlli esterni affidati alla Corte dei conti e controlli svolti da organi interni alla Regione, in entrambi casi sulla gestione finanziaria regionale, sono mossi da L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in www.forumcostituzionale.it, 8 ss., e 16 ss.

strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire [...] la formulazione di meglio calibrate valutazioni politiche del massimo organo rappresentativo della Regione, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di "autocorrezione" nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative ([sentenza n. 29 del 1995](#); nonché [sentenza n. 179 del 2007](#)), e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio (tra le tante, [sentenze n. 250 del 2013](#); [n. 70 del 2012](#))²⁷. La relazione semestrale ai Consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, dunque, «ancorché obbligatoriamente prevista, si mantiene [...] nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli comunque funzionali a prevenire squilibri di bilancio»²⁸.

La forma di controllo disciplinata al comma 2 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012, a ben vedere, trova corrispondenza, in riferimento alle istituzioni centrali, nell'art. 17, comma 9, della legge n. 196 del 2009, con il quale è stato affidato alla Corte dei conti il compito di riferire ogni quattro mesi al Parlamento sulla "tipologia delle coperture finanziarie adottate" e sulle "tecniche di quantificazione degli oneri" che il Parlamento medesimo e il Governo mettono in atto attraverso i meccanismi della delega legislativa. In generale, però, l'art. 17, comma 1, della l. n. 196, in attuazione dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione, afferma il principio che ciascuna legge deve indicare «espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa». Pari rigore è previsto anche per le leggi di spesa pluriennale e a carattere permanente (art. 30). Nella legge n. 196, inoltre, assume un rilievo significativo il potere di controllo e il monitoraggio dei conti pubblici (art. 14) affidato al Ministero dell'economia e delle finanze ed esercitato per il tramite dei servizi ispettivi di finanza pubblica; tale controllo si estende alla «gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche, ad eccezione delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano».

Dunque, analogamente al legislatore centrale anche «il legislatore regionale non può sottrarsi a quella fondamentale esigenza di chiarezza e solidità del bilancio cui l'art. 81 Cost. si ispira e la copertura di nuove spese deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri»²⁹, pena l'illegittimità costituzionale della legge che appare difettosa in merito alla quantificazione dell'ammontare degli oneri finanziari discendenti dalla sua applicazione e alla specificazione dei relativi mezzi di copertura. In altri termini, i principi di sana gestione finanziaria da ultimo

²⁷ Par. 6.3.3 del *Cons. in dir.*

²⁸ Ancora par. 6.3.3 del *Cons. in dir.*

²⁹ Corte cost. sent. n. 131 del 2012, par. 5 del *Cons. in dir.*



richiamati costituiscono il parametro che dovrebbe essere verificato in sede di controllo governativo – e poi eventualmente costituzionale – sulle leggi regionali. È quella la sede nella quale il Governo della Repubblica dovrebbe far valere il rispetto dell’art. 81 della Costituzione. Pertanto, l’art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 174, avrebbe potuto richiedere l’inoltro di una relazione semestrale in riferimento alla tipologia delle coperture finanziarie al Governo nazionale, considerato che si tratta dell’organo abilitato a ricorrere alla Corte costituzionale avverso le leggi delle Regioni (ormai anche di quella siciliana³⁰). Con ciò non si intende negare il valore che tale funzione di controllo può concretamente svolgere, ma semplicemente avvertire che essa può essere finalizzata ad agevolare il controllo di legittimità costituzionale cui è sottoponibile la legislazione regionale.

A prescindere dai rilievi esposti, l’esame della Corte dei conti sulla tipologia delle coperture e sulla attendibilità della quantificazione degli oneri è indubbiamente prezioso. Non è detto, infatti, che le previsioni formulate in sede di approvazione del bilancio si realizzeranno nel corso dell’esercizio finanziario. Spesso la “fantasia” della politica spinge ad immaginare coperture inesistenti o quantificazione degli oneri inferiori rispetto alla loro consistenza reale. È, allora, necessario che le Regioni prendano sul serio l’art. 81 della Costituzione così come ad esso ha dato attuazione la citata legge n. 196 del 2009, la quale all’art. 1, comma 4, ha previsto che le disposizioni, in vero assai stringenti e molto dettagliate, della legge di contabilità e finanza pubblica, costituiscono principi fondamentali di “coordinamento della finanza pubblica” e sono finalizzate alla tutela dell’unità economica della Repubblica (art. 120, comma secondo, Cost.). Senza considerare, poi, l’art. 81, quarto comma, Cost., a norma del quale (a seguito della l. cost. n. 1 del 2012) la copertura delle leggi che implicano spese non deve essere più soltanto “indicata”, ma il legislatore deve espressamente “provvedervi”, rafforzando in tal modo la necessità – più volte affermata dalla Corte costituzionale – che essa sia certa e attendibile, anche sotto il profilo pluriennale³¹.

³⁰ Ci si riferisce alla sentenza n. 255 del 2014 con la quale la Corte costituzionale ha effettuato un clamoroso *revirement* rispetto all’orientamento espresso nella sentenza n. 314 del 2003, e ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 31, comma 2, della legge n. 87 del 1953, come sostituito dall’art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003, nella parte in cui manteneva ferma «la particolare forma di controllo delle leggi prevista dallo statuto speciale della Regione siciliana». Sul punto cfr. E. ROSSI, [Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane \(ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...\)](#), nonché G. CHIARA, [Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice](#), entrambi in [www.forumcostituzionale.it](#).

³¹ Sul punto cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in [www.issirfa.cnr.it](#), par. 6; R. DICKMANN, *Legislazione di spesa ed equilibrio di bilancio tra legittimità costituzionale e legittimità europea*, in [www.federalismi.it](#), n. 10/2012; D. MORGANTE, *I*



Molto probabilmente non tutte le Assemblee legislative ad oggi sono in grado di prevedere strumenti di monitoraggio analoghi a quelli che si attivano nel circuito Parlamento-Governo secondo quanto previsto dalla legge n. 196 del 2009. Tuttavia l'art. 1, comma 2, del d.l. n. 174 può costituire una spinta nei confronti delle Regioni verso la messa a punto di meccanismi di quantificazione e di copertura delle leggi regionali, sulla scia di quelli introdotti con la legge nazionale di contabilità. In generale, si ritiene che un Governo responsabile della decisione legislativa dovrebbe comportare un innalzamento qualitativo della legislazione regionale anche per ciò che attiene alla tipologia delle coperture e alle tecniche di quantificazione degli oneri.

6. Il controllo sui bilanci di previsione e sui rendiconti consuntivi delle Regioni

Il controllo sui bilanci di previsione e consuntivi delle Regioni rappresenta uno degli ambiti di intervento più significativi del decreto-legge n. 174 (art. 1, commi 3, 4 e 7). I parametri che entrano in gioco sono rappresentati dal rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità, dai vincoli all'indebitamento che derivano dal sesto comma dell'art. 119 Cost. e dalla sostenibilità del debito; la Corte dei conti dovrà altresì verificare l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti (anche in prospettiva). A tal fine, i bilanci di previsione (annuali e triennali) e i consuntivi sono trasmessi, unitamente agli allegati, alla Sezione di controllo della Corte dei Conti dal Presidente della Regione e devono essere accompagnati da apposita relazione. È previsto (comma 4) che la verifica sui rendiconti tenga conto delle partecipazioni regionali in società controllate cui è affidata la gestione di servizi pubblici e di servizi strumentali sempre in riferimento all'ambito regionale, nonché dei risultati definitivi di gestione degli enti del servizio sanitario.

Il comma 3, nel richiamare la *sostenibilità dell'indebitamento*, rinvia al sesto comma dell'art. 119 della Costituzione. È chiaro che questo rinvio, una volta che la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha iniziato a produrre i suoi effetti anche sulla gestione finanziaria delle Regioni, si configura come un rinvio ad una disposizione costituzionale molto più stringente della formulazione introdotta con la riforma del Titolo V del 2001. Tale principio, infatti, insieme a quello di "equilibrio di bilancio" sembra costituire un nuovo titolo di intervento del legislatore statale particolarmente pervasivo³², ulteriormente rafforzato dalla previsione di cui all'art. 5, comma 1, lett. d), della legge

nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174 dl 2012, in www.federalismi.it, n. 1/2013, 8.

³² G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit., par. 6; cfr. anche M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, cit., 5, il quale rileva, in

costituzionale n. 1 del 2012. Quest'ultimo affida alla legge rinforzata il compito di individuare le condizioni a cui è consentito il ricorso all'indebitamento anche per le autonomie territoriali: così la legge (rinforzata) n. 243 del 2012³³ finisce con l'integrare il parametro nel giudizio di costituzionalità, in quanto immediato "precipitato normativo" del dettato costituzionale³⁴.

Infine, tornando al d.l. n. 174 del 2012, il comma 7 dell'art. 1, sul quale è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 39 del 2014, si occupa delle conseguenze che dovrebbero discendere dall'esercizio del controllo previsto dai commi 3 e 4 dello stesso articolo. In particolare, laddove la Corte dei conti accerti uno squilibrio economico-finanziario – la mancanza di copertura per le spese, il mancato rispetto degli obiettivi connessi con il patto di stabilità o «la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione» – le amministrazioni interessate hanno l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Questi ultimi provvedimenti sono, poi, soggetti ad una seconda verifica da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il cui esito negativo – prima della sentenza n. 39 del 2014 della Corte costituzionale – avrebbe *precluso l'attuazione dei programmi di spesa* per i quali fosse stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria. Tale sanzione sarebbe scattata pure nell'ipotesi in cui la Regione si fosse rifiutata di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate in prima battuta dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Il palese carattere repressivo-sanzionatorio della misura da ultimo richiamata, prevista dal citato comma 7, tuttavia, non poteva conciliarsi né con l'immagine propugnata dai giudici costituzionali della Corte dei conti come organo «in posizione di indipendenza e di neutralità [...] posto al servizio dello Stato-comunità», né tantomeno con il requisito della natura collaborativa dei controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni, richiesto dalla giurisprudenza costituzionale ai fini della compatibilità dei controlli medesimi con l'autonomia regionale costituzionalmente garantita. Così nella richiamata sentenza n. 39 del 2014 la Consulta ha dichiarato

proposito, che «la competenza speciale ed esclusiva in questione ha una portata oggettiva di difficilissima delimitazione in astratto, dal momento che è riferita a due clausole generali a contenuto particolarmente vago e indeterminato quali l'*equilibrio di bilancio* tra entrate e spese e la *sostenibilità del debito*».

³³ Ci si riferisce in particolare all'art. 12 della legge citata, rubricato "Concorso delle regioni e degli enti locali alla sostenibilità del debito pubblico", il cui ultimo comma, peraltro, è stato oggetto di una declaratoria di incostituzionalità (sent. n. 88 del 2014) nella parte in cui prevedeva che il contributo per il Fondo di ammortamento dei titoli di Stato dovesse essere ripartito tra gli enti territoriali "sentita" la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica piuttosto che «d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni».

³⁴ L'espressione è di G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quad. cost.*, 2012, 583.



l'incostituzionalità della norma in questione, rea di prevedere «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»³⁵. E ciò per la ragione che i controlli della Corte dei conti non possono inficiare sull'esercizio della 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)».³⁶

Non solo. A ben vedere, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio che le Regioni sarebbero tenute ad adottare in seguito al deposito della pronuncia di accertamento, sono leggi regionali e non provvedimenti amministrativi. Per essere precisi l'approvazione della legge di bilancio autorizza la spesa sulle unità di previsione del bilancio a sua volta articolato in capitoli. Se l'irregolarità attiene al singolo capitolo, ove l'unità di previsione abbia capienza, è possibile adottare un provvedimento amministrativo (decreto di variazione) che materialmente offra copertura ad un capitolo scoperto. Al di fuori di tale fattispecie è necessario attivare le competenze dell'Assemblea legislativa. Di conseguenza, come rilevato dalla Corte costituzionale, il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni si configurerebbe alla stregua di un controllo di costituzionalità atipico sulle leggi regionali non previsto dalla Costituzione: da qui la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 7, anche in riferimento agli art. 127 e 134 Cost.³⁷

La disciplina del controllo sui bilanci di previsione e consuntivi sollecita qualche breve riflessione. Innanzitutto si tratta di una forma di controllo che è volta a verificare il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità: in questo caso il decreto-legge n. 174 ripropone meccanismi di verifica già sperimentati (ci si riferisce ai commi 166-169 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006) ed oggetto della già citata sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2007.

Inoltre, seppure i controlli della Corte dei conti riguardano non solo gli enti locali ma anche tutte le Regioni è altrettanto vero che «le norme costituzionali [...] non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto di competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali»³⁸. Di conseguenza il legislatore nell'istituire e regolare forme di controllo sugli enti regionali per fini di “coordinamento della finanza pubblica” non può

³⁵ Cfr. par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

³⁶ Cfr. par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

³⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 39 del 2014, par. 6.3.4.3.1 del *Cons. in dir.*

³⁸ Così Corte cost. sent. n. 151 del 2012.



trascurare che le Regioni godono di una sfera di autonomia costituzionalmente garantita e che, pertanto, i controlli affidati alla Corte dei conti, sia dal punto di vista della loro estensione, sia dal punto di vista delle conseguenze ad essi ricollegate, devono risultare compatibili con le norme costituzionali che di tale autonomia sono fonte e garanzia.

7. I controlli sui rendiconti dei gruppi consiliari

I commi 9, 10 e 11 dell'art. 1 disciplinano le modalità di rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari. La normativa in questione esclude che i gruppi possano utilizzare le risorse loro assegnate per finalità diverse da quelle indicate in un modello di rendiconto annuale elaborato secondo le “linee-guida” deliberate dalla Conferenza Stato-Regioni e, successivamente, recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri³⁹. Il comma 9 sottolinea che il fine ultimo della rendicontazione delle spese dei gruppi consiliari attiene ad una gestione *corretta*, che andrà accompagnata dalla documentazione necessaria per risalire ai trasferimenti ricevuti e per ricostruire i pagamenti effettuati, per i quali deve essere assicurata la *tracciabilità*.

Le modalità di esercizio del controllo sui rendiconti dei gruppi sono disciplinate dal comma 10, il quale prevede che il Presidente dell'Assemblea legislativa riceve il rendiconto e lo trasmette al Presidente della Regione, che ne curerà l'inoltro alla Sezione di controllo della Corte dei conti. Quest'ultima dovrà pronunciarsi entro trenta giorni, con una deliberazione che accerti la regolarità del rendiconto. In questo caso la decisione è trasmessa al Presidente della Regione che successivamente la invierà al Presidente del Consiglio regionale. I rendiconti dei gruppi, per i quali la Corte dei conti ha accertato la regolarità, vanno allegati al conto consuntivo dell'Assemblea e pubblicati sul sito della Regione. La disposizione precisa che trascorsi trenta giorni senza che sia intervenuta una pronuncia della Corte dei conti, il rendiconto si intende approvato.

Diversa l'ipotesi di un controllo che dia esiti negativi in ragione della mancata conformità del rendiconto stesso o della documentazione trasmessa alle “linee-guida” di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012. In questo caso la Corte dei conti dovrebbe trasmettere una comunicazione con la quale chiede che si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine di trenta giorni entro il quale il gruppo dovrà regolarizzare il proprio rendiconto. Ove ciò non dovesse avvenire l'art. 1, comma 12, prevedeva – prima dell'intervento della Corte costituzionale (sent. n. 39 del

³⁹ Si tratta del d.P.C.M. 21 dicembre 2012, “*Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 9, del decreto – legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213*”, pubblicato in G.U. 2 febbraio 2013, n. 28.

2014) – più di una conseguenza: il gruppo consiliare *sarebbe decaduto dal diritto all'erogazione delle risorse e avrebbe dovuto restituire le somme ricevute e non rendicontate*. Decadenza e obbligo di restituzione, peraltro, conseguono altresì al mancato inoltro del rendiconto alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, da parte del Presidente della Regione, entro i sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio previsti dal comma 10 dell'art. 1⁴⁰.

La disciplina sinteticamente richiamata, in sostanza, introduce nell'ordinamento un controllo nuovo, correlato ad un parametro specifico rappresentato dai commi 9 ss. dell'art. 1 del d.l. n. 174 e, soprattutto, dalle citate “linee-guida”. Il fatto che si tratti di una novità nel panorama dei controlli affidati alla Corte dei conti è confermato sia dalla giurisprudenza di tale organo, sia dalla stessa Corte costituzionale. In particolare, tanto l'uno quanto l'altra hanno escluso che tale sindacato potesse avere ad oggetto i rendiconti riferiti all'esercizio finanziario 2012, quando non erano ancora entrati in vigore né il d.l. n. 174 né il d.P.C.M. di attuazione⁴¹. In secondo luogo, il carattere innovativo del controllo sui rendiconti è stato apertamente riconosciuto dalla Consulta nella recente sentenza n. 107 del 2015 al fine di escludere che i rendiconti dei gruppi consiliari siano assoggettabili al giudizio di conto della Corte dei conti⁴². In altri termini, se non si trattasse di un controllo nuovo, il sindacato sui rendiconti disciplinato dal d.l. n. 174 si attergerebbe a mero “doppione” del giudizio di conto: viceversa, deve ritenersi che esso sia stato introdotto dal

⁴⁰ Copiosa è la giurisprudenza delle Sezioni riunite della Corte dei conti in ordine all'ipotesi della tardiva trasmissione dei rendiconti da parte dei gruppi consiliari (cfr. sentt. nn. 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del 2014). Al riguardo, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno chiarito i seguenti punti: *i*) il termine di sessanta giorni per la trasmissione del rendiconto del gruppo è perentorio, poiché l'art. 1, comma 12, d.l. n. 174 del 2012, collega espressamente gli effetti di cui al comma 11 alla mancata trasmissione del rendiconto «entro il termine individuato ai sensi del comma 10»; *ii*) la perentorietà del termine e gli effetti sanzionatori che discendono dal suo mancato rispetto non si pongono in contrasto con la natura collaborativa del controllo sui rendiconti, poiché tali effetti “afflittivi” non sono riconducibili all'esito di quest'ultimo, ma discendono *ope legis* «da un comportamento che ne ostacola il tempestivo svolgimento»; *iii*) le sanzioni scaturenti dalla tardiva trasmissione del rendiconto, in ragione del principio della personalità della responsabilità, gravano unicamente sul gruppo consiliare, in quanto l'ipotesi del mancato rispetto del termine di sessanta giorni per l'inoltro del rendiconto deve intendersi riferita solo al caso in cui il ritardo sia imputabile al gruppo. Al Presidente del Consiglio regionale, invece, spetta il solo compito di inviare – a seguito di una verifica di mera regolarità formale – i rendiconti al Presidente della Giunta regionale e, pertanto, il suo ruolo non può rendere incensurabile l'operato dei gruppi che hanno gestito le risorse pubbliche, nemmeno in relazione ai soli aspetti formali dei rendiconti (così sentt. nn. 40 e 43 del 2014).

⁴¹ Sul punto si tornerà al par. 7.3.

⁴² Per un'analisi più approfondita delle argomentazioni svolte sia dalla Corte costituzionale nella sent. n. 107 del 2015, sia dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella sent. n. 30 del 2014, in relazione al rapporto tra giudizio di conto e controllo sui rendiconti, cfr. M. SALVAGO, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in corso di pubblicazione su www.federalismi.it, par. 9.2.

legislatore statale proprio per «porre rimedio ad un vuoto normativo di attribuzioni in materia alla magistratura contabile»⁴³.

La disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, fin qui tratteggiata nei suoi caratteri essenziali, è tuttavia caratterizzata da una serie di profili problematici, alcuni sciolti dalla giurisprudenza costituzionale, altri dal legislatore⁴⁴, altri tuttora irrisolti che verranno affrontati nei paragrafi che seguono.

7.1. Le conseguenze del controllo della Corte dei conti

Innanzitutto si fa riferimento proprio alle conseguenze che il d.l. n. 174 ricollega(va) al mancato inoltro del rendiconto o la verifica della sua irregolarità, ovvero la decadenza del gruppo dall'erogazione del contributo previsto dalla legislazione della Regione di appartenenza e l'obbligo di restituzione delle somme ritenute irregolarmente rendicontate. Quanto alla prima, la sua previsione è caduta sotto la scure della Corte costituzionale a seguito della più volte citata sentenza n. 39 del 2014. Infatti, se da una parte il controllo sui rendiconti non è stato ritenuto di per sé lesivo dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita, in quanto secondo la Corte esso si risolverebbe in una «analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego»⁴⁵, dall'altra, la decadenza del gruppo dall'erogazione delle risorse per il suo funzionamento è stata ritenuta dalla Consulta «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»⁴⁶. Tale previsione, infatti, non solo trasformerebbe il controllo affidato alla Corte dei conti in un controllo da collaborativo a punitivo, senza possibilità di modulare la *vis* sanzionatoria dello stesso, ma soprattutto, priverebbe i gruppi delle risorse necessarie all'espletamento delle funzioni pubbliche, rischiando, così, di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'Assemblea regionale stessa⁴⁷.

Rimane integro, invece, il secondo effetto che il d.l. n. 174 fa discendere dalla delibera di accertamento di irregolarità nel rendiconto del gruppo o dal mancato inoltro del medesimo entro

⁴³ Così Corte cost. sent. n. 107 del 2015, § 7.2 del *Cons. in dir.*; analogamente Corte dei conti Sezioni riunite sent. n. 30 del 2014.

⁴⁴ Ci si riferisce in particolare al nodo relativo all'autorità giurisdizionale dinanzi alla quale ricorrere avverso le delibere delle Sezioni di controllo, sciolto dal d.l. n. 91 del 2014: cfr. quanto si dirà al par. 7.2.

⁴⁵ Cfr. par. 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

⁴⁶ Cfr. par. 6.3.9.7 del *Cons. in dir.*

⁴⁷ Cfr. par. 6.3.9.7 del *Cons. in dir.*

i termini previsti dal comma 10 dell'art. 1: si tratta dell'obbligo di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate (o non rendicontate, nel secondo caso). Quest'ultimo è stato configurato dalla Corte come un corollario "naturale" delle due ipotesi richiamate, in quanto «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»⁴⁸. Tuttavia è evidente che l'obbligo di restituzione delle somme relative a spese irregolarmente rendicontate, pur non discendendo direttamente dalla pronuncia di accertamento della Corte dei conti, è un effetto sanzionatorio sostanzialmente ricollegabile ad essa, che mette fortemente in discussione la natura collaborativa del controllo affidato a tale organo dai commi 10 ss. dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012.

Esso, poi, pone tutta una serie di problemi applicativi che le Regioni dovranno risolvere, legati alle modalità e ai soggetti passivi dell'obbligo di restituzione. Al riguardo, molte di esse hanno già provveduto ad adottare una disciplina che si faccia carico di individuare tanto le prime quanto i secondi. Così l'obbligo di restituzione viene interpretato, talvolta, come diretto *esclusivamente* nei confronti del Presidente del gruppo il cui rendiconto non è pervenuto o è risultato irregolare⁴⁹. In questo caso l'individuazione del Presidente del gruppo come unico destinatario dell'obbligo di restituzione poggia sulla valorizzazione del dato normativo statale, ovvero delle "linee-guida" sui rendiconti dei gruppi di cui al d.P.C.M. 21 dicembre 2012, il cui rispetto è espressamente imposto dal d.l. n. 174 del 2012. All'art. 2 dell'Allegato A del d.P.C.M., infatti, si legge che «il Presidente del Gruppo consiliare autorizza le spese e ne è responsabile» (comma 1); che tale autorizzazione «deve essere conservata unitamente alla documentazione contabile» (comma 1); che «la veridicità e la correttezza delle spese sostenute [...] sono attestate dal Presidente del gruppo consiliare»

⁴⁸ Cfr. par. 6.3.9.6 del *Cons. in dir.*

⁴⁹ Si pensi, a titolo esemplificativo, all'art. 15-*ter*, comma 1, della l. n. 52 del 1980 del Friuli-Venezia Giulia, così come modificato dalla l. reg. n. 10 del 2013, laddove si legge che «in caso di accertate irregolarità in esito al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari effettuato ai sensi della normativa statale dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, le somme ricevute con fondi a carico del bilancio del Consiglio regionale per cui sia stata dichiarata la non regolare rendicontazione *sono restituite al bilancio del Consiglio regionale dal Presidente del gruppo consiliare* entro trenta giorni dalla richiesta del Presidente del Consiglio regionale», e che «qualora il Presidente del gruppo consiliare non provveda alla restituzione delle somme non regolarmente rendicontate ai sensi del presente articolo, come accertate e dichiarate dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il Consiglio regionale procede al recupero delle stesse mediante trattenuta delle indennità, dei rimborsi forfettari, nonché dell'eventuale assegno vitalizio a esso spettanti ai sensi della normativa regionale».

Anche la Provincia autonoma di Trento ha optato, seppure in via di mera prassi, per il "modello" di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, gravante sul solo Presidente del gruppo: nello specifico, con lettera raccomandata a firma del Presidente del Consiglio provinciale, viene inoltrata a ciascun *ex* capogruppo la richiesta di restituzione entro il termine di 90 giorni delle somme dichiarate irregolari o parzialmente irregolari dalla Corte dei conti.



(comma 2); che «il rendiconto è comunque sottoscritto dal Presidente del gruppo consiliare». Inoltre, sono state le stesse Sezioni riunite della Corte dei conti in composizione giurisdizionale a sottolineare che con l'autorizzazione preventiva della spesa il Presidente del gruppo «ne attesta, assumendone la propria responsabilità, la veridicità, la correttezza e l'inerenza all'attività istituzionale del Gruppo»⁵⁰.

In altri casi, invece, l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 dell'art. 1, d.l. n. 174, è stato inteso da alcune Regioni come rivolto al Presidente solo in caso di mancata restituzione delle somme irregolarmente rendicontate da parte del gruppo di appartenenza⁵¹, o addirittura come rivolto in via esclusiva al gruppo il cui rendiconto non abbia superato indenne il vaglio della Corte dei conti⁵²: a ben vedere, entrambe le ipotesi ricostruttive fanno leva sulla funzione che

⁵⁰ Cfr. sent. n. 29 del 2014.

⁵¹ È il caso dell'art. 2-*bis* della legge della Regione Marche n. 34 del 1988 (così come modificata dalla l. reg. n. 19 del 2014), il quale così stabilisce: «1. L'Ufficio di presidenza entro trenta giorni dal ricevimento delle deliberazioni della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti che dichiarano l'irregolarità delle spese indicate nei rendiconti dei gruppi, sulla base dell'accertamento degli uffici e con distinte deliberazioni, ordina a ciascun gruppo, nella persona del suo presidente, di restituire all'amministrazione, entro i successivi trenta giorni, le somme relative alle spese irregolari. [...] 4. In caso di mancata o parziale restituzione delle somme nel termine assegnato, l'Ufficio di presidenza incarica gli uffici competenti al loro recupero mediante decurtazione degli emolumenti spettanti al presidente del gruppo per l'esercizio del mandato, per un importo corrispondente alle somme da restituire, anche mediante un piano mensile di recupero [...]», fermo restando «il diritto di rivalsa del presidente del gruppo nei confronti dei soggetti che hanno dato luogo alla spesa dichiarata irregolare dalla Corte dei conti».

Analogamente, anche la Regione Basilicata, seppure in via di prassi, qualora il Consiglio non ottenga la restituzione delle somme dovute dal gruppo, ricorre all'accantonamento su somme spettanti al Presidente in carica nel periodo a cui si riferisce il rendiconto irregolare, «a titolo di restituzione dei contributi per il vitalizio».

⁵² Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 4, l. n. 28 del 2013 della Regione Veneto, laddove si legge che «1. L'Ufficio di presidenza del Consiglio regionale trasmette la deliberazione della sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 1, commi 11 e 12, del decreto legge n. 174 del 2012 convertito, con modificazioni, con legge n. 213 del 2012, ai Presidenti dei gruppi consiliari interessati e procede agli adempimenti ivi previsti nei confronti dei rispettivi gruppi. 2. In caso di dichiarazione di non regolarità dei rendiconti da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l'Ufficio di presidenza dispone l'obbligo di restituzione delle somme ricevute ai sensi dell'[articolo 3 della legge regionale 27 novembre 1984, n. 56](#), come sostituito dall'articolo 14 della [legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47](#), non regolarmente rendicontate, anche mediante la predisposizione di un apposito piano di rientro che contempa progressive decurtazioni del contributo annuale spettante al gruppo per le spese di funzionamento. La comunicazione è inviata al Presidente del gruppo consiliare che ha sottoscritto e presentato il rendiconto contenente le spese dichiarate irregolari. Nel caso in cui il gruppo abbia cambiato il Presidente, la comunicazione è inviata al Presidente che ha autorizzato la spesa dichiarata irregolare. 3. L'Ufficio di presidenza dispone, per i gruppi le cui spese sono state ritenute irregolari, la decadenza dal diritto all'erogazione per l'anno in corso delle risorse per il funzionamento di cui all'articolo 3 della [legge regionale 27 novembre 1984, n. 56](#), come sostituito dall'articolo 14 della [legge regionale 21 dicembre 2012, n. 47](#), in misura proporzionale alle spese dichiarate irregolari. Nel caso in cui parte di tali risorse sia già stata erogata l'Ufficio di presidenza ne richiede la restituzione con le modalità di cui al comma 2». E ancora, l'art. 16, comma 5, del Regolamento interno del Consiglio della Regione Toscana stabilisce che «nel caso in cui il gruppo o il singolo consigliere del gruppo misto decada dal diritto all'erogazione del



dovrebbe avere l'atto di approvazione del rendiconto da parte del gruppo, il quale interviene in una fase successiva a quella di autorizzazione delle spese da parte del Presidente. Il d.l. n. 174 del 2012, infatti, all'art. 1, comma 9, attribuisce espressamente ai gruppi consiliari il compito di approvare i rispettivi rendiconti, e al riguardo la Corte dei conti ha rilevato che con l'approvazione del rendiconto «il gruppo assembleare [decide] come impegnare le somme di denaro a disposizione e [assume] la relativa obbligazione». In questa prospettiva, dunque, assumono un ruolo di primo piano i poteri decisorii del gruppo in merito all'assunzione delle spese e la conseguente responsabilità dello stesso per le spese che risultino irregolari a seguito del controllo svolto dalla Corte dei conti.

Infine, per ciò che concerne le modalità di restituzione delle somme irregolarmente rendicontate, le Regioni sembrano prediligere la trattenuta alla fonte delle risorse spettanti o al Presidente del gruppo (indennità, rimborsi forfettari, eventuale assegno vitalizio)⁵³ o al gruppo stesso, in quest'ultimo caso attraverso progressive decurtazioni del contributo annuale spettante al gruppo per le spese di funzionamento⁵⁴.

7.2. La tutela avverso le delibere di accertamento di irregolarità

Un problema che si è posto in relazione alla disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi, successivamente sciolto in via definitiva dal legislatore, è collegato proprio alle conseguenze potenzialmente pregiudizievoli nei confronti della sfera giuridica dei destinatari dell'obbligo di restituzione che discenderebbero dalle delibere con cui la Corte dei conti accerta le eventuali irregolarità nella rendicontazione dei gruppi. Si tratta, infatti, di determinazioni che hanno una piena idoneità lesiva, e pertanto ci si è interrogati sull'impugnabilità delle medesime e sull'autorità dinanzi alla quale fosse possibile agire per i soggetti che da tali delibere avessero subito un pregiudizio.

finanziamento, ai sensi dell'articolo 1, comma 11, del d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012, il Presidente del Consiglio regionale assegna loro un termine affinché provvedano alla restituzione delle somme relative alle spese dichiarate non regolari e del finanziamento ricevuto per l'anno in corso».

Anche la Regione Valle D'Aosta ha optato per la restituzione delle somme relative a spese irregolarmente rendicontate da parte del gruppo: la l. reg. n. 6 del 1986, come modificata dalla l. reg. n. 35 del 2012, dispone, all'articolo 5-*bis*, comma 3, che «qualora la sezione di controllo segnali irregolarità, l'Ufficio di Presidenza decurta l'importo del contributo della quota riscontrata irregolare. In caso di fine legislatura o di cessazione del Gruppo, l'importo pari alla quota riscontrata irregolare è restituita e introitata nel bilancio del Consiglio regionale».

⁵³ Cfr. art. 15-*ter*, comma 1, della l. n. 52 del 1980 del Friuli-Venezia Giulia, come modificato dalla l. n. 10 del 2013.

⁵⁴ Cfr. art. 4, l. n. 28 del 2013, della Regione Veneto.



Secondo giurisprudenza consolidata, il provvedimento di controllo adottato dalla Sezione regionale della Corte dei conti dovrebbe avere natura di atto amministrativo, come tale suscettibile di essere sottoposto al sindacato del giudice amministrativo⁵⁵. In altri termini, l'attività di controllo sulla gestione svolta dalla Corte dei conti – in quanto esercizio di una funzione amministrativa – deve poter essere, come ogni altra attività pubblica di carattere non giurisdizionale, soggetta al sindacato dell'Autorità giudiziaria in base agli artt. 24 e 113 Cost. Pertanto, a rigore, al gruppo consiliare, quale soggetto destinatario di un provvedimento da cui scaturiscono effetti immediatamente lesivi della propria sfera giuridica, dovrebbe senz'altro essere riconosciuta la legittimazione ad agire davanti ad un giudice al fine di ottenere quella tutela giurisdizionale che la Costituzione assicura ogni qual volta sussista una situazione giuridica sostanziale che si assuma pregiudicata⁵⁶.

L'orientamento giurisprudenziale richiamato sembrava essere stato confermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 39 del 2014, laddove si legge che «a prescindere dalla natura giuridica dei gruppi consiliari, l'eventuale pregiudizio immediato e diretto arrecato alle posizioni giuridiche soggettive non può che determinare – nel silenzio della norma – la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost., espressamente qualificate da questa Corte come principi supremi dell'ordinamento (*ex plurimis*, sentenze n. 26 del 1999, punto 3.1. del Considerato in diritto; nonché n. 526 del 2000; n. 266 del 2009; n. 10 del 1993; n. 232 del 1989; n. 18 del 1982; n. 98 del 1965)⁵⁷. Pertanto, «non può essere esclusa, per i

⁵⁵ Corte cost. sent. n. 470 del 1997; le considerazioni svolte dalla Corte costituzionale nella sentenza citata sono riprese e sviluppate da Tar Lazio, 9 maggio 2002, n. 4110, decisione nella quale si richiama la sentenza della Corte di Cassazione, S.U., n. 5762 del 10 giugno 1998, per affermare che «il sistema del controllo successivo sulla gestione postula [...] l'assoggettabilità dei relativi atti di esercizio alla verifica giurisdizionale della loro legittimità, suscettibile di attivazione presso l'autorità giudiziaria ordinaria o presso quella amministrativa [...] nella più recente evoluzione giurisprudenziale [...] la considerazione dell'oggettiva natura (amministrativa) di alcuni atti di competenza dell'istituzione contabile ha assunto preminenza, fino al punto di determinare una loro corrispondente soggezione alla garanzia giurisdizionale imposta dall'art. 24 cost., sul dato strutturale della estraneità di tale Istituzione all'organizzazione amministrativa tradizionalmente intesa». Sul punto ancora v. Cons. Stato, sez. VI, sentenza 27 giugno 2001, n. 3530.

⁵⁶ Si potrebbe ritenere, poi, che sia legittimato a ricorrere avverso la delibera della Corte dei conti anche il Consiglio regionale: su tale organo, infatti, a seguito della delibera con cui vengono accertate le irregolarità nei rendiconti, dovrebbe gravare l'onere di recuperare le somme non rendicontate dai gruppi, al fine di poterle reinscrivere nel bilancio del Consiglio medesimo. Si tratta di una "attività" che andrebbe regolata dal legislatore regionale, sia con riguardo ai soggetti coinvolti, sia con riguardo alla procedura, sia, infine, con riguardo alla tempistica.

⁵⁷ Cfr. par. 6.3.9.8 del *Cons. in dir.*

gruppi consiliari, la garanzia della tutela dinnanzi al giudice», essendo in discussione «non già l’an, ma soltanto il quomodo di tale tutela».

Tuttavia, l’idea che fosse il giudice amministrativo l’autorità a cui indirizzare l’impugnativa delle delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stata smentita dapprima dalle sentenze nn. 5 e 6 del 2013 delle Sezioni riunite in composizione giurisdizionale della stessa Corte dei conti⁵⁸, e successivamente dalla delibera 5 luglio 2013 della Sezione per le autonomie⁵⁹.

Da ultimo è intervenuto il d.l. n. 91 del 2014, il quale all’art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, ha statuito che «avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, è ammessa l’impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all’articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267». Tali delibere, dunque, potranno essere impugate, stando a quanto previsto da tale disposizione, «entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano,

⁵⁸ In sostanza, nelle due pronunce citate la Corte dei conti ha fatto perno sul richiamo effettuato dal comma 5 dell’art. 243-*quater* del TUEL nei confronti dell’art. 103, secondo comma, Cost., per fondare una *interpositio legislatoris* valevole a giustificare una generale giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in materia di controlli disciplinati dal d.l. n. 174 del 2012. Come è ben noto, tuttavia, secondo la Corte costituzionale il generico riferimento alla giurisdizione esclusiva in ordine alla “contabilità pubblica” non è sufficiente a fondare una valida *interpositio legislatoris*, la quale necessita di apposite valutazioni e deliberazioni rientranti nella discrezionalità del legislatore (cfr. Corte cost. sent. n. 102 del 1977), soprattutto in considerazione del fatto che la materia della contabilità pubblica «non è definibile oggettivamente» (cfr. Corte cost. sent. n. 17 del 1965 e sent. n. 641 del 1987). Non si comprende, dunque, come l’attribuzione della giurisdizione alla Corte dei conti in due ipotesi specifiche quali quelle contemplate dal comma 5 dell’art. 243-*quater* del TUEL potesse essere utilizzata dalla Corte dei conti per estendere quella giurisdizione stessa al complessivo sistema di controlli disciplinato dal d.l. n. 174 del 2012.

⁵⁹ In forza di quest’ultima la Corte dei conti ha esteso espressamente la giurisdizione delle Sezioni riunite giurisdizionali all’ipotesi specifica del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari: «*ove [le delibere della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari] si ritengano lesive di interessi protetti, può essere introdotto il procedimento giurisdizionale disciplinato dall’art. 3, d.l. n. 174 del 2012, quale modalità attuativa della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103, comma 2, Cost. (cfr. C. conti, Sez. riun. giurisd. 12 giugno 2013, n. 2/2013/EL)*».

Ma a ben vedere la citata disposizione legislativa, nella parte in cui (al comma 1, lett. *γ*) ha introdotto nel TUEL i nuovi artt. 243-*bis*, 243-*ter* e 243-*quater*, disciplinando la speciale procedura di riequilibrio finanziario degli enti locali e, in particolare, la possibilità di ricorrere alle Sezioni riunite avverso le delibere delle Sezioni regionali di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio finanziario degli enti locali nonché i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione, non ha alcuna connessione con il controllo che l’art. 1 del medesimo d.l. n. 174 del 2012 affida alle Sezioni regionali della Corte dei conti in ordine ai rendiconti dei gruppi consiliari, di talché non è in grado di costituire quella idonea *interpositio legislatoris* che invece – secondo il Giudice delle leggi – dovrebbe considerarsi indispensabile ai fini di radicare la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti sulle controversie che dovessero sorgere a tale specifico riguardo.

nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, secondo comma, della Costituzione, entro 30 giorni dal deposito del ricorso».

Nonostante l'entrata in vigore del d.l. n. 91 del 2014, tuttavia, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno sentito l'esigenza di ribadire e di puntualizzare la propria giurisdizione sull'impugnativa delle delibere delle Sezioni di controllo, cercando di giustificarla a prescindere dall'esplicito riferimento in tal senso contenuto al citato art. 33, comma 2, n. 3. E il fondamento della propria *iurisdictio* in simili casi è stato rinvenuto in «un incompressibile “nucleo duro”» di tale giurisdizione, collegato alla natura della Corte dei conti quale «giudice naturale delle controversie nelle materie di contabilità pubblica»⁶⁰. In quest'ottica *l'interpositio legislatoris* richiesta dalla Corte costituzionale al fine di fondare la giurisdizione della Corte dei conti si attergerebbe a mero limite funzionale delle attribuzioni spettanti a quest'ultima.

Non solo. Nella sent. n. 32 del 2014 le Sezioni riunite sono giunte ad affermare che il controllo svolto dalle Sezioni di controllo non ha natura amministrativa, con la conseguenza che le relative deliberazioni non sono impugnabili davanti al giudice ordinario o amministrativo⁶¹. Quest'ultima giurisprudenza, in definitiva, sembra riallacciarsi alla concezione garantista della funzione di controllo che la dottrina ha rinvenuto nella giurisprudenza costituzionale sui controlli della Corte dei conti, ed in particolar modo su quelli introdotti dal d.l. n. 174 del 2012⁶². La Corte costituzionale, infatti, giustifica i controlli «in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)», da cui seguirebbe l'inevitabilità dei medesimi ad impingere «nella discrezionalità propria della particolare autonomia di cui sono dotati gli enti»⁶³. Al riguardo, però, è stato rilevato che nella decisione n. 226 del 1976

⁶⁰ Cfr. sent. nn. 25, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57 e 58 del 2014. Peraltro occorre osservare che le Sezioni riunite della Corte dei conti, a sostegno della propria giurisdizione sulle impugnative delle delibere delle Sezioni di controllo, affermano addirittura che in tali ipotesi l'attribuzione della giurisdizione ad un giudice diverso dalla medesima Corte dei conti «darebbe luogo ad una grave anomalia giuridica, sottoponendo le decisioni di un Organo di controllo, circondato dalle più ampie e rigorose tutele costituzionali di indipendenza e terzietà, alle valutazioni di un terzo Giudice appartenente ad un diverso plesso giurisdizionale», tutele che risulterebbero per questa via «inevitabilmente les[e]» (così sent. n. 25 del 2014). Simili considerazioni, però, non possono essere condivise, dal momento che non si vede né come l'eventuale giurisdizione del giudice amministrativo possa nuocere alle garanzie di indipendenza e di terzietà della Corte dei conti, né tantomeno per quale ragione il giudice amministrativo non sarebbe idoneo a prestare uguali garanzie.

⁶¹ Nel caso oggetto della richiamata sentenza tale affermazione era funzionale ad escludere la qualifica di parte processuale in capo alla Sezione regionale di controllo, responsabile della delibera impugnata, e viceversa ad attribuire tale qualifica al Presidente del Consiglio regionale e al Presidente della Regione, in quanto soggetti interessati alla restituzione delle somme irregolarmente utilizzate.

⁶² Ci si riferisce a L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, cit., 6 ss.

⁶³ Corte cost. sent. n. 39 del 2014, par. 2 del *Cons. in dir.*



«quei caratteri [...] costituivano il connotato di un controllo, quello preventivo di legittimità, ritenuto affi

costituzionale in via incidentale. Ma l'affinità tra funzione di controllo e giurisdizione, riconosciuta tutt'al più alla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del bilancio consuntivo dello Stato, non è stata mai ravvisata nel controllo successivo sulla gestione. L'argomento della Corte si fonda, all'opposto, sulla commensurabilità tra le due della natura paragiurisdizionale anche del secondo»⁶⁴. Rispetto a tali considerazioni si deve osservare che la commensurabilità presupposta al ragionamento della Corte nella sentenza n. 39 del 2014 non è quella tra controllo preventivo di legittimità o giudizio di parificazione, da una parte, e controllo successivo di gestione, dall'altra, bensì è quella tra i due primi termini e il controllo sui rendiconti, che è cosa ben diversa dal controllo successivo di gestione in relazione al quale è stata esclusa dalla Corte stessa qualsivoglia affinità alla funzione giurisdizionale.

Infatti, il sindacato di cui all'art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174, si avvicina maggiormente al primo tipo di controlli che non a quello successivo di gestione, poiché esso si risolve pur sempre in una verifica di legalità-regolarità, caratterizzata dall'essere «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»⁶⁵. Le Sezioni di controllo, a ben vedere, si pronunciano esclusivamente sulla conformità dei rendiconti dei gruppi al d.l. n. 174 del 2012 e alle «linee-guida» contenute nel d.P.C.M. 21 dicembre 2012. Non viene svolto, dunque, un vero e proprio controllo successivo sulla gestione, nell'ambito del quale, invece, i parametri normativi sono riferiti *non* ai singoli atti – ovvero, nel caso di specie, ai singoli rendiconti – ma all'azione amministrativa nel suo complesso, comportando così una verifica del perseguimento degli obiettivi posti all'agire amministrativo, l'efficacia dell'azione amministrativa, l'economicità dei risultati conseguiti, la stessa efficienza delle strutture e delle procedure dell'amministrazione⁶⁶. In conclusione, se la Consulta ha ritenuto di escludere che il controllo successivo sulla gestione possa configurarsi come una sorta di controllo «paragiurisdizionale»⁶⁷, ciò non può significare che

⁶⁴ L. BUFFONI, A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, cit., 7.

⁶⁵ Cfr. Corte cost. sent. n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.*; cfr. altresì sent. n. 60 del 2013, par. 4.2 del *Cons. in dir.*

⁶⁶ Sulla nozione di controllo successivo sulla gestione v., tra gli altri, G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Zanichelli-II Foro italiano, Bologna-Roma, 110.

⁶⁷ Cfr. ad es. Corte cost. sent. n. 335 del 1995.



tale “carattere” non sia ravvisabile nel controllo sui rendiconti, dato che si tratta di una forma di sindacato differente dal primo⁶⁸, e più vicina ai controlli di legittimità-regolarità.

7.3. Il parametro del controllo sui rendiconti

Un’ultima questione da prendere in considerazione relativamente alla disciplina che il d.l. n. 174 del 2012 detta per ciò che concerne il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi è quella afferente all’individuazione del parametro di riferimento alla luce del quale esso dovrebbe svolgersi. Il parametro, infatti, incide in modo rilevante sulla conformazione del controllo stesso e sulla sua compatibilità con l’autonomia regionale, sotto il profilo dell’autonomia economico-finanziaria dei gruppi consiliari. La questione accennata, tuttavia, è ad oggi irrisolta, soprattutto ove si guardi al contenuto delle delibere delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Stando al d.l. n. 174 del 2012, l’accertamento, da parte della Corte dei conti, della presenza di irregolarità nei rendiconti dei gruppi deve essere svolto – a norma del comma 11 dell’art. 1 – in riferimento «alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo», ovvero 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. Anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 39 del 2014, ha indicato come parametro del controllo sui rendiconti, le sole norme contenute nel decreto-legge n. 174 e nel d.P.C.M. che ad esso ha dato attuazione. Nella decisione citata si legge, infatti, che «il sindacato della Corte dei conti assume [...], come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza»⁶⁹. E nella successiva sentenza n. 130 del medesimo anno la Consulta, chiamata a decidere nell’ambito di un giudizio per conflitto di attribuzioni instaurato da alcune Regioni avverso una serie di delibere della Corte dei conti con le quali il controllo sui rendiconti era stato ritenuto applicabile anche a quelli relativi all’esercizio finanziario 2012⁷⁰, ha chiarito che il suddetto controllo non può essere esercitato alla luce delle

⁶⁸ Lo riconosce, peraltro, esplicitamente anche la Corte costituzionale nella sent. n. 37 del 2011, par. 2.3 del *Cons. in dir.*

⁶⁹ Cfr. par. 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

⁷⁰ Ci si riferisce alla delibera n. 12 del 5 aprile 2013 della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la quale quest’ultima aveva statuito l’applicabilità del controllo sui rendiconti anche a quelli riferiti all’esercizio finanziario 2012, sia in ragione del fatto che i gruppi consiliari erano soggetti ad obblighi di rendicontazione già prima del d.l. n. 174, sia perché non sussiste alcun 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» è stato escluso, in linea generale, che tali criteri debbano essere individuati nelle prescrizioni del d.P.C.M. 21 dicembre 2012, ammettendo che il controllo si svolga 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

norme regionali sulla rendicontazione dei gruppi vigenti *ratione temporis*, ovvero di un parametro diverso da quello per esso previsto dalla stessa normativa che lo ha istituito e disciplinato⁷¹. E poiché quest'ultima è entrata in vigore alla fine del 2012, non può che valere per i rendiconti a partire dall'anno 2013. Si tratta, dunque, di una nuova forma di controllo, abbinata ad un parametro altrettanto nuovo, con la conseguenza che non è possibile scindere l'una dall'altro.

Il tenore letterale dei commi 9 e 11 dell'art. 1, d.l. n. 174 del 2012 e le conclusioni raggiunte dalla giurisprudenza costituzionale in merito all'individuazione del parametro di controllo dei rendiconti dei gruppi inducono, dunque, ad escludere l'utilizzabilità delle norme regionali sulla rendicontazione dei gruppi consiliari nell'ambito del controllo in esame, nonostante il ricorso a queste ultime da parte della Corte dei conti non comporterebbe di per sé una lesione dell'autonomia regionale costituzionalmente garantita⁷².

La prassi, tuttavia, ci consegna una realtà molto diversa da quella che si è detto essere l'interpretazione corretta del parametro di controllo sui rendiconti dei gruppi: le Sezioni regionali della Corte dei conti, infatti, confortate dalla giurisprudenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale⁷³, hanno fatto largo uso delle leggi regionali per sindacare tali rendiconti, e spesso si sono riferite esclusivamente ad esse, con ciò finendo – di fatto – per duplicare i controlli interni sui medesimi atti, sebbene per conseguire finalità diverse⁷⁴.

pronuncia, dunque, la funzione di controllo della Corte dei conti sarebbe esercitabile sin dall'entrata in vigore delle norme che la disciplinano poiché queste ultime non prevedono 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 sia invocabile in relazione ai rendiconti afferenti all'anno 2012.

Tale orientamento è stato ribadito nella delibera n. 15 del 5 luglio 2013, con la quale la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha, tuttavia, chiarito che se il controllo attribuito alle Sezioni regionali della Corte dei conti trova immediata applicazione, «l'impianto sanzionatorio», invece, è applicabile soltanto dall'esercizio 2013, in quanto le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente. In particolare, la legittimità del controllo della Corte dei conti sui rendiconti del 2012 viene 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, ha ritenuto applicabile il nuovo controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012, specificando, tuttavia, che solo tale attività di controllo – e non anche il parametro e le conseguenze correlate ad essa dal d.l. n. 174 del 2012 – può essere legittimamente estesa ai rendiconti relativi a tale anno.

⁷¹ Cfr. par. 4 del *Cons. in dir.*

⁷² Sull'inidoneità delle norme regionali ad integrare il parametro di controllo sui rendiconti sia consentito rinviare a M. SALVAGO, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, cit., par. 9.1.

⁷³ Cfr. Corte dei conti Sezioni riunite sentt. nn. 40, 41, 42, 43 e 45 del 2014.

⁷⁴ Cfr. quanto detto in proposito al par. 4.

Non solo. I “referti” sulla regolarità o meno dei rendiconti dei gruppi delle Assemblee legislative regionali offrono un altro dato sull’interpretazione del parametro di controllo da parte della Corte dei conti. Quest’ultimo, secondo i giudici costituzionali, dovrebbe costituire il perno attorno al quale si svolge – richiamando le parole usate da questi ultimi nella sentenza n. 39 del 2014 – una «analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell’utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell’effettivo impiego»⁷⁵. Ma le delibere delle Sezioni regionali della Corte dei conti rivelano un uso pervasivo del parametro di controllo statale, oltre che regionale, sulla rendicontazione dei gruppi, che si spinge fino a sindacare il merito della maggior parte delle voci di spesa rendicontate. Ciò anche in ragione dell’evidente difficoltà di individuare la linea di confine tra l’attività svolta dal gruppo nella sua veste di associazione di diritto privato, che si fa portatrice in seno all’organo legislativo dell’indirizzo politico della forza o del movimento politico di riferimento e l’attività collegata, invece, alle funzioni di cui è titolare il gruppo inteso come articolazione necessaria dell’Assemblea legislativa cui appartiene⁷⁶. Inoltre, al riguardo occorre rilevare che la tendenza della giurisprudenza di legittimità e della Corte dei conti negli ultimi anni è stata quella di inquadrare la natura dei gruppi soprattutto in riferimento alla loro “anima” pubblicistica: si pensi alle sentenze relative al caso “Fiorito”, ovvero all’ordinanza del Gip del 09.10.2012, alla sentenza del Gip n. 1290 del 05.07.2013, alle sentenze della Cassazione penale n. 49976 del 2012 e n. 1053 del 2013, nonché in ultimo alla 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, viene rimarcata la qualifica di pubblico ufficiale del Presidente del gruppo, qualifica che si «coniuga ad una disciplina per certo di diritto pubblico dell’azione del

⁷⁵ Cfr. par. 6.3.9.2 del *Cons. in dir.*

⁷⁶ Sulla natura giuridica dei gruppi parlamentari, 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 *Amm. 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. cost.*, 1961, 295 ss.; P. RIDOLA, *Gruppi parlamentari, attività delle Camere, pluralismo politico*, in *Giur. cost.*, 2004, 3169 s.



gruppo consiliare in seno al Consiglio regionale»⁷⁷ e si legge 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»⁷⁸ e che essi «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”»⁷⁹.

In conseguenza dell’accentuazione della natura pubblicistica dei gruppi, la Corte dei conti ha preteso di ricondurre le attività che i medesimi svolgono – e le relative spese a cui esse danno luogo – entro un ambito strettamente istituzionale, senza prendere in adeguata considerazione il fatto che alle funzioni istituzionali dei gruppi sono collegate tutte quelle attività strumentali ad esse, che impingono, tuttavia, nella natura “politica” di tali soggetti. Questi ultimi, infatti, sono sostanzialmente il riflesso delle forze politiche che a seguito delle competizioni elettorali hanno avuto accesso all’Assemblea legislativa, e le attività che svolgono non possono non risentire dell’esigenza di dar seguito agli impegni elettorali assunti e di pubblicizzare i risultati raggiunti.

Un’ultima notazione, che sottende un altro nodo irrisolto del parametro dei controlli sui rendiconti previsti dal d.l. n. 174, questa volta sul versante delle fonti del diritto.

Come detto sopra, dal tenore letterale dei commi 9 e 11 dell’art. 1, d.l. n. 174, e dalle sentenze nn. 39 e 130 del 2014 della Corte costituzionale sembra potersi ricavare che il parametro del controllo sui rendiconti, innanzitutto, è costituito dal d.P.C.M. 21 dicembre 2012, contenente le “linee-guida” sulla rendicontazione dei gruppi. Ebbene, quanto appena detto mal si concilia il passaggio della sentenza n. 39 del 2014, nel quale la Consulta ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalle Regioni ricorrenti nella parte in cui il comma 9 del citato art. 1, d.l. n. 174 del 2012, affida ad un d.P.C.M. il recepimento delle “linee-guida” sopra richiamate, previamente concordate in sede di Conferenza Stato-Regioni. Ciò in quanto tale previsione si risolverebbe in una violazione dell’art. 117, sesto comma, Cost., che preclude allo Stato l’esercizio del potere normativo secondario con riguardo alle materie diverse da quelle affidate alla sua competenza esclusiva. Dunque, poiché i controlli della Corte dei conti rientrano

⁷⁷ Cfr. Cass. sent. n. 49976 del 2012, par. 2 del *Cons. in dir.*

⁷⁸ Cfr. ord. Gip 09.10.2012.

⁷⁹ Cfr. Corte dei conti sent. n. 154 del 2014, par. 1 dei *motivi della decisione.*



nella materia del “coordinamento della finanza pubblica”, non può essere un d.P.C.M. ad occuparsi di dettare un modello di rendicontazione per i gruppi consiliari.

L'infondatezza della questione è stata, tuttavia, motivata dalla Corte sulla scorta della considerazione 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 annuali di esercizio dei gruppi consiliari»⁸⁰. A ben vedere si tratta di una affermazione che contraddice in modo evidente le conclusioni raggiunte dal Giudice delle leggi in ordine al parametro dei controlli della Corte dei conti sui rendiconti consiliari nella medesima sentenza n. 39 del 2014. Se, infatti, il sindacato di tale organo deve avere per oggetto la rispondenza dei rendiconti dei gruppi 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»⁸¹: altro, infatti, non è che 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.

8. L'applicabilità del d.l. n. 174 del 2012 alle Regioni speciali

Nonostante quello del regionalismo speciale appaia, ad oggi, un tema estraneo al dibattito che accompagna l'avvio del percorso delle future riforme⁸², la legislazione che ha inteso promuovere

⁸⁰ Cfr. par. 6.3.9.3 del *Cons. in dir.*

⁸¹ Se non con riguardo all'Allegato B che contiene il vero e proprio modello di rendicontazione che, come condivisibilmente rilevato, «sembra avere effettivamente carattere tecnico, dal momento che appresta uno schema nel quale sono elencate le voci contabili che i gruppi consiliari devono compilare» (così G. DI COSIMO, *Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sent. 39/2014)*, in www.forumcostituzionale.it).

⁸² Infatti nel testo ddl costituzionale “Renzi” esitato dalla seconda approvazione del Senato del 13 ottobre 2015 figura semplicemente una clausola di salvaguardia che prevede che «Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall'articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale» (art. 39, comma 13).

Come fa notare F. PALERMO, *Diagnosi errata e terapia inefficace. Le Regioni nella riforma costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, «l'effetto della clausola di salvaguardia nei confronti delle autonomie speciali (o per lo meno di quelle che decideranno di avvalersene) sembra essere più quello di rallentare e attutire l'impatto della riforma su quei territori che quello di impedirlo. Una sorta di “norma airbag”, che previene le conseguenze più gravi di un incidente ma non il suo verificarsi». L'unica notazione positiva riguarda l'obbligo di una procedura collaborativa ai fini dell'adeguamento delle Regioni speciali al nuovo Titolo V,



una riduzione dei costi della politica regionale e prospettare nuove e articolate funzioni della Corte di conti, ha salvaguardato le prerogative delle Regioni speciali prevedendo apposite clausole di garanzia per gli ordinamenti regionali. Le Regioni speciali sono quindi destinate a muoversi entro due argini: da una parte quello del “coordinamento della finanza pubblica” che costituisce il titolo di legittimazione della disciplina statale che incide sulla potestà legislativa concorrente della Regione e, dall'altra, quello costituito dalla salvaguardia di quanto previsto dai rispettivi statuti speciali nonché dalle norme di attuazione.

Quanto al primo, l'art. 1, comma 1, del decreto-legge n. 174, prevede espressamente che le disposizioni del decreto siano finalizzate a «rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, e [a] garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea». La stessa finalità di “coordinamento della finanza pubblica” è nuovamente richiamata in modo esplicito all'art. 2, comma 1, e, infine, all'art. 1-*bis*, che introducendo modifiche all'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011, interviene a sua volta in un ambito espressamente qualificato di “coordinamento della finanza pubblica” dalla disposizione da ultimo citata.

È noto che l'“armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica”, fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012, hanno costituito un'unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte costituzionale. Tuttavia, la richiamata l. cost. n. 1 del 2012 ha “spezzato” il binomio armonizzazione dei bilanci pubblici/coordinamento della finanza pubblica e ha attribuito il primo dei due titoli alla competenza esclusiva del legislatore centrale⁸³. Il “coordinamento della finanza pubblica” – al quale sono ascrivibili le disposizioni in esame – è tuttora un ambito di legislazione concorrente, e a rigore, in relazione ad esso spetta allo Stato la sola determinazione dei “principi fondamentali”

⁸⁴.

sebbene poi quest'ultima previsione ponga una serie di problemi di coordinamento con i procedimenti di revisione statutaria previsti dai singoli statuti speciali a seguito delle modifiche introdotte dalla l. cost. n. 2 del 2001.

⁸³ Peraltro, non sarà semplice individuare in astratto cosa debba essere ricondotto a ciascuno dei due titoli competenziali, dato che il “coordinamento della finanza pubblica” e l'“armonizzazione dei bilanci pubblici” sono stati intesi dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 17 del 2004, come un'endiadi.

⁸⁴ Il ddl costituzionale “Renzi”, invece, sposta anche il “coordinamento della finanza pubblica” nel catalogo delle competenze legislative esclusive dello Stato: pertanto, ove esso si trasformasse in legge di revisione costituzionale, la potestà legislativa statale non sarebbe più limitata ai “principi fondamentali” della materia. Tuttavia, si porrebbe pur sempre il problema di capire cosa rientri nel “coordinamento” e cosa, invece, ne rimanga fuori. Sulla nozione di “coordinamento” cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, 630 ss.; in particolare, sul “coordinamento della finanza pubblica” cfr.

Gli artt. 1, 1-*bis* e 2, d.l. n. 174, vantano la pretesa di produrre effetti anche nei confronti delle Regioni speciali e delle Province autonome, sul presupposto che il “coordinamento della finanza pubblica” fondi una particolare potestà legislativa statale valevole anche nei confronti delle Regioni speciali. In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall’attuazione dell’art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti di tali Regioni, considerato «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata»⁸⁵. La forza espansiva dell’art. 119 della Costituzione nei confronti delle autonomie speciali, peraltro, è tale da escludere, nel caso del sesto comma della disposizione *de qua*, il ricorso a “meccanismi concertati di attuazione statutaria”⁸⁶.

G. RIVOSECCI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del titolo v alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, cit.

⁸⁵ Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, in *Le Regioni*, 2005, 671 ss., *ivi*, M. BARBERO, Golden rule: “*non è tutt’oro quel che luccica*”!, 675 ss.

⁸⁶ Cfr. Corte cost. sent. n. 425 del 2004, par. 5 del *Cons. in dir.*, nell’ambito della quale i giudici costituzionali hanno sminuito la valenza della collaborazione tra Regione e Stato ai fini della fissazione dei limiti all’indebitamento e alla spesa regionale: «la finanza delle Regioni a statuto speciale è [...] parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei (cfr. sentenze n. 416 del 1995; n. 421 del 1998), come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno (cfr. sentenza n. 36 del 2004). *Il nuovo sesto comma dell’art. 119 della Costituzione trova dunque applicazione nei confronti di tutte le autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all’uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria*: e di conseguenza non è illegittima l’estensione che la legge statale ha disposto, nei confronti di tutte le Regioni, della normativa attuativa. Né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata».

Detto degli effetti prodotti dai “principi fondamentali” in tema di “coordinamento della finanza pubblica” negli ordinamenti delle Regioni speciali, deve aggiungersi che le predette disposizioni statali possono incidere sulla competenza legislativa regionale solo a condizione che esse siano effettivamente configurabili alla stregua di “principi fondamentali”. Il problema, però, sta proprio nell’individuazione della soglia di compressione dell’autonomia regionale ammissibile e, dunque, nell’esatta ricostruzione dei limiti alla competenza statale a porre “principi fondamentali”: e al riguardo la giurisprudenza costituzionale, purtroppo, non offre certezze ma pochi e instabili punti di riferimento. Così, da una parte, la Consulta ritiene che in virtù del “coordinamento della finanza pubblica” lo Stato debba limitarsi a porre *obiettivi*, soprattutto in relazione al contenimento della spesa pubblica, lasciando al legislatore regionale l’individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi⁸⁷. Con la conseguenza che sarebbero illegittime norme statali volte a dettare precetti analitici e puntuali, in una parola “di dettaglio”⁸⁸. Dall’altra parte, la Corte giustifica simili norme qualora, a suo avviso, si pongano come “strumentali” all’espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come

Occorre, tuttavia, 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, parr. 3 e 4 del *Cons. in dir.*; sentt. nn. 82 e 169 del 2007.

⁸⁷ Cfr. Corte cost. sent. n. 284 del 2009, par. 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, par. 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, par. 8.5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, par. 5.2 del *Cons. in dir.*

⁸⁸ Così il contenuto di una disposizione statale può essere tale da rendere «evidente l'impossibilità di ricondurre la disposizione *in discussione* ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione»; in questo caso la Corte conclude affermando che una disposizione statale «è costituzionalmente illegittima perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia» (Corte cost. sent. n. 159 del 2008). Sul punto ancora più esplicita è la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004: tutte le volte in cui lo Stato non si limita a definire un principio di coordinamento della finanza pubblica, «ma pone un precetto specifico e puntuale», tale precetto se effettivamente specifico e puntuale e per il suo oggetto, determina «una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». In conclusione, le norme statali che pongono principi di coordinamento della finanza pubblica possono stabilire soltanto vincoli riguardanti «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo “in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale” – la crescita della spesa corrente». È consentita, dunque, la sola determinazione di un «limite [di spesa] complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte cost. sent. n. 182 del 2011. Al riguardo cfr. A. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. cost.*, 2011, 2354 ss.).



“complementari”, “coessenziali”, “correlate”, “strettamente connesse” ai principi fondamentali posti dallo Stato, ovvero “integrative” degli stessi, come nel caso della disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti⁸⁹.

Tanto premesso, non mancano fattispecie nelle quali leggi statali di “coordinamento della finanza pubblica” prevedono la c.d. clausola di salvaguardia. Tutto il percorso legato all’attuazione della legge n. 42 del 2009 è, per esempio, accompagnato dalla previsione che le disposizioni statali siano destinate ad essere applicate nel rispetto di quanto espressamente previsto dagli statuti speciali e dalle rispettive norme di attuazione. In questo caso «i principi di coordinamento della finanza pubblica [...] sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione»⁹⁰. Qui è di un certo interesse sottolineare che la giurisprudenza costituzionale parla di inapplicabilità diretta nei confronti delle autonomie speciali di disposizioni di “coordinamento della finanza pubblica”, la quale deriva da una scelta operata dal legislatore. Quest’ultimo, nel caso, ad esempio, della legge delega sul federalismo fiscale, «nel dare attuazione all’art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell’art. 119 – a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l’attuazione degli statuti speciali»⁹¹.

Passando a quanto specificamente previsto dal d.l. n. 174 del 2012 in materia di applicabilità alle Regioni speciali e alle Province autonome di Trento e Bolzano delle norme ivi contenute, balza subito agli occhi il fatto che tale decreto-legge prevede – espressamente o attraverso un rinvio indiretto – diverse clausole di salvaguardia per modulare l’applicazione delle proprie disposizioni in riferimento ai predetti enti territoriali.

⁸⁹ Cfr. Corte cost. sent. n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.*

⁹⁰ Corte cost. sent. n. 219 del 2013. Con particolare riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che si deve procedere «attraverso un’interpretazione della normativa impugnata conforme all’art. 76 Cost. e, perciò, compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. In base a tali principi e criteri infatti, come già sottolineato, deve essere esclusa la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, dovendosi attuare il coordinamento della finanza pubblica nei confronti di tali enti solo mediante la normativa di attuazione statutaria. Da quanto precede deriva che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, il contenuto della disciplina dell’armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici applicabile alla Regione autonoma non è predeterminato unilateralmente dallo Stato, ma è individuato mediante decreti legislativi i cui schemi sono elaborati dalla Commissione paritetica» (così Corte cost. sent. n. 178 del 2012).

⁹¹ Corte cost. sent. n. 71 del 2012 e sent. n. 178 del 2012.



Infatti ciascuno degli articoli dedicati alle Regioni – artt. 1, 1-*bis* e 2 – contiene un meccanismo di salvaguardia e adeguamento per le Regioni speciali e per le Province autonome, e a tali apposite norme si aggiunge, infine, l'art. 11-*bis* quale clausola di salvaguardia “di chiusura” dell’intero d.l. n. 174. Proviamo a ricostruire il quadro.

In primo luogo viene in rilievo l'art. 1, concernente gli strumenti di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, il cui comma 16 stabilisce 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». Sulla legittimità costituzionale di tale norma ha avuto modo di pronunciarsi la Corte costituzionale, la quale, nella sentenza n. 39 del 2014, ha affermato che tale adeguamento – seppure da realizzarsi entro un anno di tempo dall’entrata in vigore del decreto-legge – comporta che le disposizioni di cui all’art. 1 si applichino anche alle Regioni speciali.

Tuttavia, l’attuazione del comma 16 deve tenere in considerazione le peculiarità dei singoli ordinamenti speciali e il fatto che gli enti dotati di autonomia differenziata possono trovarsi in situazioni diverse. L’adeguamento degli ordinamenti regionali speciali richiesto da tale norma, dunque, non può che avvenire con caratteristiche e modalità diverse in ragione di quanto già previsto in ogni singola Regione o Provincia autonoma. E ciò *a fortiori* ove si pensi che la disciplina contemplata nell’art. 1 del decreto-legge n. 174 riguarda una pluralità di fattispecie differenti e può anche richiedere l’attivazione – a seconda di quanto stabilito al riguardo nei diversi statuti speciali – di fonti differenziate.

In linea con quanto detto la Consulta ha precisato che l’obbligo di adeguamento alle disposizioni dell’art. 1 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». Sulla scorta di tali considerazioni i giudici costituzionali hanno rilevato che la norma sulla parifica del rendiconto generale della Regione (art. 1, comma 5) disciplina una forma di controllo 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 ad essa.

Come si è anticipato, anche le norme contenute negli artt. 1-*bis* e 2 dl d.l. n. 174 sono accompagnate da “meccanismi” di salvaguardia delle Regioni speciali. Quanto all’art. 1-*bis* del d.l.

n. 174 del 2012, esso non contempla espressamente una clausola di adeguamento per le Regioni speciali e per le Province autonome, ma poiché si occupa di introdurre una serie di modifiche al d.lgs. n. 149 del 2011, queste ultime sono soggette alla clausola di salvaguardia prevista all'art. 13 del citato decreto legislativo. Tale norma per di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo rinvia alle procedure previste dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni, sul quale ci si è soffermati poc'anzi.

L'art. 2, d.l. n. 174 del 2012, a sua volta, prevede al comma 4 che le Regioni speciali e le Province autonome di Trento e Bolzano adeguino i propri ordinamenti alle previsioni di cui al comma 1 «*compatibilmente* con i propri statuti di autonomia e le relative norme di attuazione». Ciò significa che le novità introdotte dalla disposizione richiamata possono trovare ingresso nell'ordinamento regionale solo ove non si pongano in contrasto con le previsioni statutarie e delle leggi di attuazione delle medesime.

In ultimo, l'art. 11-*bis* del d.l. in esame prevede una clausola di salvaguardia di chiusura, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione». La norma *de qua* è stata impugnata da alcune Regioni speciali sul presupposto che essa imponesse loro un adeguamento “indiscriminato” alle norme del d.l. n. 174 del 2012, ossia a prescindere dalla compatibilità di queste ultime con le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione. La Corte costituzionale, invece, ha escluso che l'art. 11-*bis* possa imporre alle Regioni speciali di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione, in quanto esso, all'opposto, stabilisce in via generale l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale. Ciò fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscono espressamente in senso contrario, come accade per il comma 16 dell'art. 1. In definitiva, non si riesce a comprendere quale possa essere l'utilità di una simile clausola di salvaguardia di chiusura nell'ambito di un decreto-legge che già prevede per ciascun articolo concernente le Regioni un meccanismo di adeguamento o di attuazione *ad hoc*, in quanto tale prevalente – alla stregua di una norma speciale rispetto ad una norma generale – su quello predisposto dall'art. 11-*bis*.



9. In particolare, il problematico adeguamento della Regione Siciliana

A questo punto può rivelarsi di un certo interesse verificare in che modo l'ordinamento di una delle cinque Regioni speciali, ovvero della Sicilia, abbia in concreto provveduto ad adeguarsi alle norme del d.l. n. 174 del 2012.

Al riguardo si deve sin d'ora osservare che ai fini di tale adattamento si è reso necessario il ricorso a fonti regionali differenti, in conformità a quanto previsto dallo Statuto in riferimento a ciascuno degli ambiti interessati dal decreto-legge. Inoltre, come si dirà a breve, non tutte le “materie” su cui è intervenuto il d.l. n. 174 hanno richiesto un adeguamento apposito da parte della Regione.

In primis si prendano in considerazione i nuovi controlli attribuiti dall'art. 1 del d.l. in esame alla Corte dei conti. In via preliminare è bene ricordare che nell'ordinamento siciliano il ruolo della Corte dei conti discende dall'art. 23 dello Statuto e dalle disposizioni di attuazione di cui al d.P.R. n. 655 del 1948, successivamente modificate dal d.lgs. n. 200 del 1999. La richiamata disposizione statutaria fonda la funzione di controllo della Corte dei conti in Sicilia: analoga norma è riscontrabile solo nello Statuto speciale del Friuli-Venezia Giulia (art. 58). Quindi, l'art. 1, comma 2, del d.P.R. n. 655, stabilisce che «la composizione e la competenza delle sezioni [della Corte dei conti] sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia», mentre il primo comma del seguente art. 2 prevede che «la sezione di controllo, *ferme restando le leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e per quanto non diversamente disposto dal presente articolo*» eserciti tutta una serie di funzioni elencate nell'ambito della medesima disposizione. Appare chiara, dunque, la volontà delle norme di attuazione di disciplinare le funzioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana «limitandosi ad integrare espressamente le previsioni generali sull'ordinamento della materia, in guisa da costituire un sistema che si innesta, completandolo in quello generale che regola le funzioni della Corte dei conti sancito dalla vigente legislazione statale»⁹².

A ben vedere, le suddette fonti contengono un rinvio “dinamico” alla legislazione statale: di conseguenza, le modifiche volute dal legislatore statale – in virtù del rinvio automatico contenuto nelle disposizioni di attuazione – troverebbero immediata applicazione nell'ordinamento siciliano e non avrebbero, perciò, bisogno di nuove disposizioni di attuazione⁹³. In questa prospettiva le

⁹² Così G. ARMAO, *L'assetto dei controlli della corte dei conti in sicilia dopo il d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 ed il coordinamento 'differito' della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, n. 11/2013, 4.

⁹³ La Corte Costituzionale, nel risolvere un conflitto di attribuzioni insorto fra Stato e Regione Siciliana, ebbe ad affermare che «la formula adottata con questa disposizione – ove collegata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte di conti – non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio ‘dinamico’ alla legislazione



innovazioni volute dal decreto-legge n. 174, relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti, non necessitano tendenzialmente di alcuna forma di adeguamento e sono direttamente applicabili. Addirittura nel caso del giudizio di parificazione del rendiconto regionale di cui al comma dell'art. 1, comma 5, d.l. n. 174, non vi è alcuna necessità di adeguamento da parte della Regione siciliana, in quanto la richiamata disposizione già prevede tale strumento di controllo all'art. 2, comma 1, lett. b), d.P.R. n. 655 del 1948 (come modificato nel 1999)⁹⁴.

Viceversa, per quel che concerne il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi (art. 1, commi 9 ss., d.l. n. 174 del 2012), il rinvio “aperto” di cui all'art. 2, comma 1, delle norme di attuazione dello Statuto speciale non poteva essere sufficiente a garantire l'applicazione di tale controllo all'ordinamento della Regione siciliana, poiché quest'ultimo richiede un adeguamento della normativa regionale sui contributi ai gruppi e sulla rendicontazione delle spese effettuate da questi ultimi sulla base di tali risorse. Al riguardo, occorre considerare che, in ordine alla disciplina dei gruppi consiliari, l'art. 4 dello Statuto speciale pone una riserva a favore del regolamento interno dell'Assemblea regionale siciliana per quel che attiene all'organizzazione ed al funzionamento dell'organo legislativo⁹⁵. È noto che l'Assemblea regionale siciliana è un «organo legislativo dotato di autonomia politica»⁹⁶ e che «il regolamento interno dell'Assemblea fonte dotata di “minor rilievo normativo” e di “minor grado di autonomia” rispetto ai regolamenti della Camera può disciplinare l'esercizio delle funzioni assembleari conformemente alla forma di governo definita dallo statuto regionale»⁹⁷. Pur tuttavia, il regolamento interno è la fonte che in concreto disciplina la costituzione e le funzioni dei gruppi parlamentari. Così è stata necessaria, innanzitutto, una modifica del regolamento dell'Assemblea legislativa regionale, laddove si occupava della disciplina dei gruppi interni ad essa: in particolare, sono stati introdotti gli articoli da 25-*bis* a 25-*quater*, in attuazione sia del d.l. n. 174 del 2012, sia del d.P.C.M. 21

statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano» (Corte cost. sent. n. 40 del 1994, con nota di di E. ROSSI, *Regione (Sicilia) vs Stato o vs Corte dei conti?*, in *Le Regioni*, 1995, 146 ss.

⁹⁴ Tale giudizio è presente nelle altre Regioni speciali e nelle Province autonome di Trento e Bolzano, ma non è previsto per la Valle d'Aosta.

⁹⁵ Sul punto v. G. TOMASELLO, *Diritto parlamentare della Regione siciliana*, I quaderni dell'Ars, Jovene, Napoli, 2012, 34 ss.

⁹⁶ Corte costituzionale, Sentenza (20 giugno) 30 giugno 1964, n. 66, in *Giur.cost.* 1964, 687 ss., con osservazioni di G. GROTTANELLI DE' SANTI, *Differenziazione Tra Assemblea regionale e Camere di indirizzo politico regionale*, e di S. TRAVERSA, *Il potere regolamentare dei consigli regionali in relazione alla tutela giurisdizionale dei loro dipendenti*, *ivi*, rispettivamente 692 ss. e 700 ss.

⁹⁷ Corte cost. sent. n. 337 del 2009.



dicembre 2012. L'art. 25-*ter* contiene un rinvio alla legislazione regionale per ciò che concerne l'individuazione dei criteri di determinazione dei contributi e delle risorse a disposizione dei gruppi. Il legislatore regionale ha addirittura giocato d'anticipo, contribuendo al processo di adeguamento in materia di contributi ai gruppi dell'Assemblea prima che fossero apportate le richiamate modifiche al Regolamento dell'Ars: le disposizioni della l. n. 1 del 2014, infatti, per espressa previsione legislativa, hanno trovato applicazione dal 1° gennaio 2014, mentre le modifiche al regolamento dell'Assemblea legislativa sono state introdotte il 6 febbraio del medesimo anno 2014.

Infine, sempre la l. reg. n. 1 del 2014 ha costituito lo strumento che la Regione ha utilizzato per adeguarsi alla rideterminazione delle indennità dei consiglieri regionali richiesta dall'art. 2, comma 1, lett. *b*).

In conclusione, le potestà regionali che nascono dallo Statuto speciale possono essere esercitate per dare corso alla riduzione dei “costi della politica regionale” siciliana. La specialità non è quindi un argine che impedisce all'ordinamento regionale siciliano di confrontarsi dialetticamente con le riforme statali che, in ragione del coordinamento della finanza pubblica, prospettano nuove regole e nuovi controlli per le assemblee legislative regionali. Immaginare, quindi, che alle disposizioni del decreto-legge n. 174 si possa dare seguito attraverso l'approvazione di una o più leggi regionali, non esclude che il completamento della disciplina possa realizzarsi anche attraverso altre fonti come il regolamento interno dell'Assemblea regionale. Il combinarsi delle fonti regionali grazie alle quali la riduzione dei finanziamenti ai gruppi e la ridefinizione delle indennità saranno realizzate è una questione per la quale il rispetto dello Statuto speciale può essere assicurato, così come assicurato deve essere il risultato dell'effettiva riduzione dei “costi della politica”. È chiaro che il rispetto delle prerogative statutarie esclude interventi che possano condizionare lo svolgimento delle funzioni della sezione regionale di controllo della Corte dei conti almeno per quello che attiene alla disciplina (che deve essere statale) delle competenze e delle procedure. Competenza, procedure e adattamenti dei parametri per il controllo potrebbero essere oggetto di nuove disposizioni di attuazione dello Statuto speciale. La valorizzazione della autonomia speciale, infatti, non esclude la possibilità che, in una logica di condivisione fra “centro” e “periferia”, si possano definire disposizioni di attuazione calibrate sulla specificità regionale siciliana che d'altronde ha sempre mantenuto una sua originalità prevedendo un ventaglio di competenze della Corte dei conti più ampio di quello previsto per altre Regioni.