GIUSTIZIA INSIEME

Diritto e Processo Amministrativo

Giurisdizione esclusiva nella materia del bilancio: il giudice amministrativo ne riconosce l'esistenza e la riserva costituzionale in favore della Corte dei conti

Nota a TAR Lombardia, sez. I, n. 1088 dell'11.5.2022

di Marco Calaresu

30 giugno 2022

Sommario: 1. Premessa – 2. La riforma della disciplina sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali e i correttivi apportati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 – 3. La disciplina transitoria per l'anno 2012 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 130/2014 – 4. Altre significative pronunce della Corte Costituzionale in tema di rendiconti dei gruppi consiliari regionali – 5. Considerazioni conclusive

1. Premessa

La sentenza in commento trae origine dall'impugnazione, da parte di un gruppo consiliare della Regione Lombardia, del provvedimento dell'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale, e di tutti gli altri atti ad esso presupposti, che ha imposto al ricorrente la restituzione delle spese irregolarmente sostenute, e non ancora restituite, nell'anno 2012.

Il Collegio dichiara il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, confermando le proprie precedenti pronunce adottate sui ricorsi proposti da altri gruppi consiliari della Lombardia anch'essi destinatari di atti di accertamento di irregolarità nell'attività di rendicontazione riferita al 2012**[1]**.

L'elemento di novità della pronuncia in esame, come si avrà modo di meglio illustrare nel prosieguo, risiede nelle argomentazioni che il TAR esprime al fine di ricondurre il procedimento del controllo esterno sul bilancio regionale nel perimetro della giurisdizione esclusiva costituzionalmente devoluta alla cognizione del giudice contabile.

Ai fini dell'inquadramento della vicenda in esame, occorre premettere che nel 2012 il legislatore nazionale ha introdotto, nell'ambito delle misure di rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni, una serie di norme che hanno profondamente modificato la disciplina del rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e attribuito alla Corte dei conti il controllo sulla regolarità degli stessi**[2]**.

Tuttavia, l'omessa previsione di una disciplina transitoria ha generato dubbi e criticità in ordine all'applicabilità, o meno, delle nuove regole anche ai rendiconti relativi all'esercizio finanziario del 2012.

In tale contesto, la Regione Lombardia ha introdotto un regime transitorio, disciplinato all'art. 10, comma 1, lettera j), della l.r. 24 dicembre 2013, n. 19**[3]**, in forza del quale l'Ufficio di Presidenza regionale assegnava ai presidenti dei gruppi consiliari il termine di sessanta giorni per la presentazione, al collegio dei revisori, di una relazione, contenente le valutazioni sul rendiconto delle risorse assegnate al gruppo per l'anno 2012. Su tale relazione il collegio dei revisori esprimeva le proprie valutazioni che venivano formalizzate in una nota trasmessa all'Ufficio di Presidenza del Consiglio Regionale. È opportuno precisare sin d'ora che il descritto regime transitorio recepiva gli indirizzi espressi nella deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 15 del 5 luglio 2013**[4]**, poi annullata, per difetto di attribuzione, dalla Corte Costituzionale**[5]**.

Il Consiglio Regionale della Lombardia nel costituirsi in giudizio ha eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo, sul presupposto che la controversia attiene alla materia

del controllo di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari, devoluta, ai sensi dell'art. 1, co. 12, del d.l. 174/2012[6] [successivamente recepito nell'articolo 11, co. 6, lett. d) del Codice di giustizia contabile[7]], alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti.

Il TAR Lombardia, allineandosi a propri precedenti pronunciamenti[8], ha accolto l'eccezione di cui sopra e, per l'effetto, ha dichiarato il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo. Il Collegio nel fondare la propria decisione richiama alcuni passaggi della sentenza della Corte Costituzionale n. 39 del 2014[9] che, come noto, ha esaminato le questioni di legittimità costituzionale (sollevate dalle Regioni Autonome Friuli-Venezia Giulia e Sardegna e dalla Provincia Automa di Trento) relative, tra l'altro, alle disposizioni normative contenute all'art. 1, co. 9, 10, 11 e 12, del d.l. 174/2012 recanti la disciplina del procedimento di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

In primo luogo, il TAR afferma che: "*con sentenza del 6 marzo 2014, n. 39, la Corte costituzionale ha affermato che l'intervento normativo del codice di giustizia contabile deve ritenersi meramente ricognitivo di un riparto di giurisdizione già desumibile dall'assetto ordinamentale e, in particolare, dall'articolo 1, comma 12, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, così come modificato dall'articolo 33, comma 2, lettera a), del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 116, e dagli ordinari criteri di riparto della giurisdizione contenuti negli articoli 24 e 103 della Costituzione*".

La suddetta affermazione del TAR deve essere però contestualizzata, in considerazione dell'assenza, nel testo della sentenza n. 39/2014, di un richiamo, e/o di un riferimento espresso, all'intervento normativo del Codice di giustizia contabile che, come noto, è intervenuto con il D.lgs. 174/2016 e, dunque, in epoca successiva all'emanazione della citata pronuncia della Consulta. Inoltre, appare preferibile, la ricostruzione proposta in un precedente pronunciamento della medesima sezione del TAR Lombardia, secondo cui l'intervento legislativo di cui all'art. 1, co. 12, del d.l. 174/2012 [come novellato dall'art. 33, co. 2, lett. a) del d.l. 91/2014] – che attribuisce alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti la giurisdizione sulle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo – non assume "*portata innovativa*" in quanto la già citata sentenza n. 39/2014 aveva riconosciuto la possibilità di ricorrere, avverso le suddette deliberazioni, attraverso gli "*ordinari strumenti di tutela giurisdizionale previsti dall'ordinamento in base alle fondamentali garanzie costituzionali previste dagli artt. 24 e 113 Cost.*"[10].

In un successivo passaggio, il TAR Lombardia afferma che: "*Come evidenziato nella sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 15 maggio 2014 e dal costante orientamento di questo Tribunale [...] deve ritenersi che, anche anteriormente all'entrata in vigore della novella dell'articolo 1, comma 12, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni nella legge 11 agosto 2014, n. 116, e successive modificazioni, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali fosse direttamente riconducibile alla materia della contabilità pubblica, ai sensi dell'articolo 103, comma 2, della Costituzione*". Il Collegio precisa ulteriormente che "*il controllo sui rendiconti delle spese effettuate dai gruppi consiliari regionali si inscrive infatti all'interno del procedimento del controllo esterno del bilancio regionale e si concretizza nella verificazione della conformità tra la destinazione dei fondi ed il loro effettivo utilizzo*".

Anche le indicate affermazioni richiedono qualche ulteriore precisazione al fine di rispettare il dettato della più volte citata sentenza n. 39/2014. Invero, come correttamente rilevato nei richiamati precedenti pronunciamenti della sezione**[11]**, è sulla base dell'affermazione contenuta nella sentenza n. 39/2014 – secondo cui "*Il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale*" – che è possibile desumere che già prima dell'entrata in vigore della previsione di cui all'art. 1, co. 12, del d.l. 174/2012, il controllo esercitato dalla Corte dei Conti fosse "*direttamente riconducibile alla materia «contabilità pubblica» e, dunque, ascrivibile alla giurisdizione della Corte dei Conti, a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost.*".

In questa fase dell'iter logico-argomentativo sviluppato dal TAR Lombardia si innesta l'affermazione secondo cui "*a prescindere dall'interpositio legislatoris, il procedimento del controllo esterno sul bilancio regionale deve essere attribuito alla giurisdizione esclusiva della Corte dei Conti, in quanto rientra nel perimetro della materia della contabilità pubblica, la quale è irrelata alla qualificazione della situazione soggettiva come interesse legittimo. Come già affermato da questo Tribunale, l'interesse legittimo non è da solo sufficiente a fondare la giurisdizione del giudice amministrativo*".

L'affermazione in esame introduce un elemento di novità rispetto alle argomentazioni prospettate nei richiamati precedenti della sezione, ed è certamente rappresentativa della maggiore sensibilità del giudice amministrativo rispetto al tema della giurisdizione esclusiva della Corte dei conti nella materia della contabilità pubblica.

Il TAR Lombardia, evidentemente aderendo ai più recenti approdi della giurisprudenza contabile **[12]**, riconosce che l'attività di controllo sui bilanci pubblici è parte integrante del nucleo

concettuale in cui si sostanzia la materia della contabilità pubblica devoluta, per espressa previsione costituzionale, alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo a prescindere dalla *interpositio legislatoris*.

Le indicate conclusioni assumono un valore particolarmente significativo e sono dense di conseguenze sul piano pratico anche alla luce del fatto che si innestano in un momento storico in cui il tema dei confini del riparto di giurisdizione tra il giudice amministrativo e quello contabile è al centro di un dibattito che ha visto contrapporsi due visioni diametralmente opposte rispettivamente rivendicate dal giudice amministrativo e da quello contabile.

Alla base di tali opposte ricostruzioni si collocano le complesse e articolate vicende che hanno interessato il bilancio di un Comune abruzzese**[13]**. In questa sede, non potendo analizzare compiutamente i molteplici risvolti della vicenda *de qua*, è sufficiente evidenziare che in seguito all'adozione della delibera comunale di dichiarazione del dissesto, un gruppo di consiglieri comunali proponeva ricorso al TAR avverso la suddetta deliberazione. Contestualmente, i ricorrenti agivano innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti avverso le pronunce con le quali la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti aveva, da un lato, disposto l'adozione di misure correttive ai sensi dell'art. 148-*bis* TUEL e, dall'altro lato, accertato la violazione del termine perentorio fissato dalla legge per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

In entrambi i gradi di giudizio il giudice amministrativo ha rigettato l'eccezione sul difetto di giurisdizione, prospettata dal Comune. In particolare, ad avviso del Consiglio di Stato, gli assunti alla base dell'opinione secondo cui il riconoscimento della giurisdizione piena ed esclusiva della Corte dei conti sarebbe confermata dall'evoluzione normativa (a partire dal d.l. 174/2012) che manifesta non già una mera *interpositio legislatoris* bensì "*un vero e proprio rinvio diretto della norma ordinaria all'art. 103, secondo comma, della Costituzione*", dovrebbero essere ridimensionati alla luce delle posizioni espresse dalle SS.UU. della Corte di Cassazione che avrebbero ricondotto la giurisdizione contabile "*pur sempre nel quadro dello stretto collegamento fra le funzioni di controllo e quelle giurisdizionali della Corte dei conti, e dunque in relazione all'impugnazione delle delibere adottate dalle Sezioni regionali di controllo nei diversi ambiti di loro competenza, ivi inclusa la parificazione dei rendiconti regionali*"**[14]**.

Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti sono invece pervenute a conclusioni diametralmente opposte alla luce di un'analitica e sistematica ricostruzione della giurisprudenza costituzionale**[15]**.

In tale occasione il giudice contabile ha innanzitutto evidenziato che la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che "*la Corte dei conti è, in senso più ampio, il giudice naturale delle controversie nelle "materie" di contabilità pubblica, per le quali l'afferenza al suo ambito di cognizione si determina sulla base di due elementi: quello della natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere, oggi individuabili in modo economico-funzionale, tramite i criteri forniti dal SEC 2010) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione (Corte Costituzionale sentt. n. 17/85; n. 189/84; n. 241/84; n. 102/77)*".

Inoltre, precisano ancora le Sezioni Riunite, con la sentenza n. 60/2013 la Corte Costituzionale ha chiarito che "*la funzione di controllo, intesa nello stretto senso del sindacato neutrale di legittimità sul bilancio, non può essere attribuita ad autorità diverse della Corte dei conti, in quanto organo dello Stato-ordinamento (punto 4 cons. in diritto). Poiché la Corte dei conti è anche il giudice naturale precostituito per legge in materia di contabilità pubblica (art. 25 Cost.), questa riserva di cognizione vale tanto nei confronti delle pubbliche amministrazioni, che non possono surrogare l'attività di controllo della Corte, quanto verso le altre giurisdizioni, che non possono alterare il riparto di giurisdizione previsto dalla Costituzione (art. 102 Cost.; art. VI disp. trans.; nonché artt. 113 e 103 Cost.), surrogando il controllo che spetta alla Corte dei conti e sindacandone in sede giurisdizionale l'esito*".

Alla luce di quanto sopra esposto, le Sezioni Riunite definiscono la giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in materia di bilancio nei termini di una "*giurisdizione integrata, esclusiva e per "blocco" di materia*", cui consegue che "*il riparto di giurisdizione con le altre magistrature non si svolge sul crinale della natura della situazione giuridica sottostante, in base alla "dicotomia diritti soggettivi interessi legittimi", (C. cost. sentenza n. 204/2004), collegata ad una manifestazione illegittima del potere amministrativo (C. cost. sentenza. n. 191/2006), né in base all'autorità o potere che ha emesso l'atto impugnato (autorità amministrativa o sezione regionale di controllo), ma opera sulla decisiva individuazione dell'ambito normativo perimetrato, identificabile come "materia" di contabilità pubblica*".

2. La riforma della disciplina sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali e i correttivi apportati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014

Come sopra accennato, le norme contenute all'art. 1, co. 9, 10, 11 e 12, del d.l. 174/2012 hanno ridisegnato il sistema di rendicontazione e verifica delle spese sostenute dai gruppi consiliari regionali, prevedendo, altresì, le conseguenze nei casi di omessa presentazione e di accertamento di irregolarità.

A seguito della proposizione dei ricorsi da parte delle Regioni Sardegna e Friuli Venezia Giulia e dalla Provincia Autonoma di Trento, la Corte Costituzionale ha scrutinato, tra le altre, le sopra richiamate norme ed è giunta all'adozione della sopra richiamata sentenza n. 39/2014 con la quale ha fatto salvo l'impianto complessivo delineato dal legislatore del 2012, fatta eccezione per alcuni frammenti normativi colpiti dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale**[16]**.

Nel dettaglio, il co. 9 prevede che ciascun gruppo consiliare è chiamato ad approvare un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le "*linee-guida*" (deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio) al fine di "*assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto".* Il co. 9 in precisa, altresì, che "*in ogni caso il rendiconto evidenzia, in apposite voci, le risorse trasferite al gruppo dal consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati*".

In attuazione di quanto sopra, con decreto del Presidente del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2012 sono state recepite le menzionate "*linee guida*" sul rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari. Il modello di rendiconto, ivi previsto, contempla: (*i*) le spese per il personale assunto presso i gruppi consiliari (stipendi, oneri previdenziali, missioni, buoni pasto, consulenze; (*ii*) le spese a carattere strumentale (postali, telefoniche, noleggio dotazioni informatiche, affitto sale); (*iii*) gli esborsi per materiale informativo (cancelleria, libri, riviste, duplicazione e stampa, logistiche); (*iv*) spese per "*attività promozionali, di rappresentanza, convegni ed attività di aggiornamento*".

Relativamente al comma in esame, la Corte Costituzionale, con la richiamata sentenza n. 39/2014, ha escluso la lesione delle prerogative regionali in quanto gli invocati parametri costituzionali e statutari, posti a presidio dell'autonomia regionale, "*preservano un ambito competenziale rimesso a fonti di autonomia che non risulta in alcun modo leso dall'introdotta tipologia di controlli che sono meramente "esterni" e di natura documentale*".

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

I successivi co. 10, 11 e 12 recano il procedimento di controllo dei rendiconti da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e le conseguenze in caso di omessa regolarizzazione. In base al vigente dettato normativo, condizionato dai correttivi apportati dalla più volte richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014**[17]**, il procedimento di controllo dei rendiconti consiliari è avviato dal Presidente del Consiglio regionale, il quale entro sessanta giorni dalla chiusura dell'esercizio, trasmette il rendiconto di ciascun gruppo alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti perché si pronunci, nel termine di trenta giorni dal ricevimento, sulla regolarità dello stesso con apposita delibera.

A questo punto possono ipotizzarsi tre diversi esiti: *i)* il rendiconto è dichiarato regolare e la relativa delibera della Corte dei conti è trasmessa al Presidente del Consiglio Regionale che ne cura la pubblicazione; *ii)* il rendiconto si considera comunque approvato nel caso in cui la Corte dei conti non si pronunci entro l'indicato termine di trenta giorni; *iii)* il rendiconto o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso sono qualificati come non "*conformi*" alla prescrizioni normative e, pertanto, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti provvede, entro trenta giorni, a trasmettere al Presidente del Consiglio regionale una comunicazione "*affinché si provveda alla regolarizzazione*", fissando un termine non superiore a trenta giorni "*per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato*" e disponendo, contestualmente, la sospensione del decorso del termine per la pronuncia della Corte dei conti stessa.

Anche in questo caso, in base al vigente dettato normativo, condizionato dai correttivi apportati dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014**[18]**, nell'eventualità in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione, sorge in capo allo stesso "*l'obbligo di restituzione*" delle somme ricevute e non correttamente rendicontate in forza del "*principio generale delle norme di*

contabilità pubblica". La Corte Costituzionale precisa infatti che il suddetto obbligo "*risulta strettamente 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*".

Da ultimo, si evidenzia che in base al co. 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012, come novellato dall'art. 33, co. 2, lett. a) del d.l. 91/2014, le deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di rendiconti dei gruppi consiliari sono impugnabili dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, co. 5, del D.lgs. 267/2000. Successivamente è intervenuto l'art. 11, co. 6, lett. d) del Codice di giustizia contabile che ha confermato l'indicata facoltà di impugnazione innanzi alle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione.

3. La disciplina transitoria per l'anno 2012 e la sentenza della Corte Costituzionale n. 130/2014

Come sopra illustrato, il legislatore ha subordinato l'operatività del nuovo sistema di verifica delle spese dei gruppi consiliari regionali all'adozione di apposite "*linee-guida*", recanti le modalità di strutturazione del rendiconto di esercizio, poi adottate con il richiamato d.P.C.m. 21 dicembre 2012.

La circostanza che l'adozione delle menzionate "*linee guida*" sia intervenuta solo alla fine del 2012 ha provocato dubbi e criticità in ordine all'applicabilità, o meno, delle nuove regole anche ai rendiconti relativi all'esercizio finanziario del 2012.

Con la deliberazione 5 aprile 2013 n. 12 la Sezione Autonomie della Corte dei conti ha ritenuto applicabili le nuove regole anche ai rendiconti riferiti al 2012, giustificando la scelta in ragione, da un lato, della preesistenza di un obbligo di rendicontazione basato su leggi regionali e, dall'altro lato, dell'assenza di una norma espressa di rinvio dell'operatività delle nuove regole al successivo esercizio.

Tuttavia, a fronte dell'impossibilità di applicare retroattivamente i criteri recati dal menzionato d.P.C.m., la Corte dei conti, con la menzionata deliberazione, ha individuato dei parametri "*desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012, integrati però con i contenuti essenziali, cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al Gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della*

regolare tenuta della contabilità".

La Sezione Autonomie della Corte dei conti è ulteriormente intervenuta sul tema con la deliberazione 5 luglio 2013, n. 15 con la quale ha sostenuto l'applicabilità di un controllo di tipo "*misto*" per i rendiconti riferiti al 2012, ipotizzando una "*applicazione parziale e frazionata*" che prevedeva, da un lato, l'esclusione dell'impianto sanzionatorio e, dall'altro lato, l'applicazione della regola secondo cui le delibere già emesse dalle Sezioni regionali di controllo dovevano essere interpretate secondo gli indirizzi sopra descritti.

Le Regioni Emilia Romagna, Veneto e Piemonte hanno adito la Corte Costituzionale attraverso la proposizione di ricorsi per conflitto di attribuzione avverso le sopra richiamate deliberazioni della Sezione Autonomie e quelle adottate dalle rispettive Sezioni regionali di controllo.

Con la sentenza 130/2014 la Corte Costituzionale si è pronunciata sui ricorsi *de quibus* rilevando, innanzitutto, che l'impianto normativo, di cui ai co. 9,10, 11 e 12 dell'art. 1 del d.l. 174/2012, condiziona l'esercizio del potere di controllo alla "*previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità*". Invero, prosegue ancora la Consulta, "*il sindacato della Corte dei conti assume [...] come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale*".

Per tali ragioni la Corte Costituzionale ha ritenuto fondati i ricorsi proposti dalle suddette Regioni e, sul presupposto che "*non spettava allo Stato e, per esso, alla Corte dei conti, sezione delle autonomie e sezioni regionali di controllo per le Regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte, adottare le deliberazioni impugnate con cui si è, rispettivamente, indirizzato ed esercitato il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari in relazione all'esercizio 2012*", ha annullato, tra le altre, le suddette deliberazioni adottate dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti.

4. Altre significative pronunce della Corte Costituzionale in tema di rendiconti dei gruppi consiliari regionali

Il tema dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali è stato spesso al centro di importanti pronunce della Corte Costituzionale**[19]**. Non potendo essere questa la sede per una compiuta analisi, di seguito saranno illustrate le questioni e i profili più significativi sui quali si è espressa la Corte Costituzionale.

Un primo e significativo aspetto attiene alla natura e all'inquadramento istituzionale dei gruppi consiliari. Al riguardo, la Consulta ha affermato che "*i gruppi consiliari sono organi del consiglio regionale, caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendo suffragi necessari alle elezioni dei consiglieri. Essi pertanto 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*"**[20]**. La Corte Costituzionale ha poi ulteriormente ricordato che "*I gruppi consiliari sono stati qualificati [...] come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988)» (sentenza n. 39 del 2014)*"**[21]**.

Su tali presupposto la Corte Costituzionale ha riconosciuto che la "*lamentata lesione delle prerogative dei gruppi si risolve dunque in una compressione delle competenze proprie dei consigli regionali e quindi delle Regioni ricorrenti, pertanto legittimate alla proposizione del conflitto*"**[22]**.

Un ulteriore e significativo aspetto che è stato ripetutamente messo in rilievo dalla giurisprudenza costituzionale attiene alla rilevanza e all'incidenza dei rendiconti dei gruppi consiliari sul bilancio regionale. Anche di recente la Corte Costituzionale ha avuto modo di ribadire che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari "*costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale (sentenza n. 39/2014), poiché anche esso costituisce un mero documento di sintesi ex post delle risultanze contabili della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente (sentenza n. 235 del 2015)*"**[23]**. Ne consegue, sempre ad avviso del Giudice delle leggi, che il suddetto documento "*non ha una consistenza finanziario-contabile esterna al bilancio della Regione, ma ne rappresenta una* parte *integrante e necessariamente coordinata, sia in sede previsionale, sia in sede consuntiva*"**[24]**.

Nella maggior parte dei casi la Corte Costituzionale è stata adita attraverso la proposizione di ricorsi per conflitto di attribuzione da parte delle Regioni, aventi ad oggetto le deliberazioni adottate dalla Corte dei conti. In questi casi la Consulta si è soffermata sull'illustrazione degli elementi che devono connotare tale tipologia di ricorsi, precisando che "*il tono costituzionale del conflitto sussiste quando le Regioni non lamentino una lesione qualsiasi, ma una lesione delle proprie attribuzioni costituzionali*"***[25]*** e, pertanto, "*vanno distinti i casi in cui la lesione derivi da*

un atto meramente illegittimo (la tutela dal quale è apprestata dalla giurisdizione amministrativa), da quelli in cui l'atto è viziato per contrasto con le norme attributive di competenza costituzionale (mentre non rileva che l'atto possa essere anche oggetto di impugnazione in sede giurisdizionale)" **[26]**. Su tali presupposti, la Corte Costituzionale ha costantemente dichiarato inammissibili tutte quelle censure con le quali le Regioni "*non lamentavano l'invasione della sfera costituzionale delle stesse ma si limitavano a far valere "la mera illegittimità della funzione esercitata, illegittimità da far valere innanzi alla giurisdizione comune*"**[27]**.

Quanto alla natura e alla tipologia dei controlli affidati alla Corte dei conti sui rendiconti regionali, la Corte Costituzionale ha ripetutamente affermato che "*il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, se, da un lato, non comporta un sindacato di merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, dall'altro, non può non ricomprendere la verifica dell'attinenza delle spese alle funzioni istituzionali svolte dai gruppi medesimi, secondo il generale principio contabile, costantemente seguito dalla Corte dei conti in sede di verifica della regolarità dei rendiconti, della loro coerenza con le finalità previste dalla legge*"**[28]**.

Tra le sentenze più significative in tema di rendiconti dei gruppi consiliari, merita di essere richiamata la pronuncia con la quale la Corte Costituzionale si è espressa sul ricorso, per conflitto di attribuzione, proposto nel 2015 dalla Regione Emilia Romagna. In tale sede, infatti, sono stati forniti importanti chiarimenti riguardo alla portata e ai limiti del raccordo tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale intestate alla Corte dei conti.

Il giudizio traeva origine dall'impugnazione: (*i*) della nota del Presidente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari per l'anno 2012; (*ii*) degli inviti a dedurre e dei susseguenti atti di citazione adottati nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali, e (*iii*) della nota del Procuratore regionale, indirizzata al Presidente del Consiglio regionale e recante l'invito al recupero di somme relative a spese ritenute irregolari**[29]**.

Innanzitutto la Corte Costituzionale rammenta che quanto al raccordo tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale vige la regola posta a tutela del rispetto del principio del contraddittorio, enucleata con la fondamentale pronuncia n. 29/1995, secondo cui "*è incontestabile che il titolare dell'azione di responsabilità possa promuovere quest'ultima sulla base di una notizia o di un dato acquisito attraverso l'esercizio dei ricordati poteri istruttori inerenti al controllo sulla gestione, poiché, una volta cha abbia avuto comunque conoscenza di un'ipotesi di danno, non può esimersi, ove ne ricorrano tutti i presupposti, dall'attivare l'azione di responsabilità. Ma i rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione debbono*

arrestarsi a questo punto, poiché si vanificherebbero illegittimamente gli inviolabili "diritti della difesa", garantiti a tutti i cittadini in ogni giudizio dall'art. 24 della Costituzione, ove le notizie o i dati acquisiti ai sensi delle disposizioni contestate potessero essere utilizzati anche in sede processuale (acquisizioni che, allo stato, devono avvenire nell'ambito della procedura prevista dall'art. 5 della legge n. 19 del 1994)".

Ne consegue, pertanto, che il raccordo tra la funzione di controllo – di qualunque natura–e quella giurisdizionale della Corte dei conti, nella forma della segnalazione della *notitia damni* da parte degli organi deputati all'espletamento della prima, è legittimo a condizione che vengano rispettate le regole del contraddittorio.

Tuttavia, la segnalazione alla Procura e la successiva attività da quest'ultima espletata traevano origine dalle deliberazioni della Sezione regionale di controllo relative all'esercizio finanziario 2012, poi annullate in forza della richiamata sentenza n. 39/2014, con la conseguenza che, ad avviso della Corte Costituzionale, la nota di trasmissione era "*funzionalmente collegata*" in maniera indissolubile alla deliberazione di controllo e, pertanto, l'annullamento della seconda non poteva che comportare l'automatica caducazione della prima.

La Consulta ha poi respinto le censure regionali riferite agli atti di citazione emessi dalla Procura regionale, in ragione del fatto che l'attività d'indagine della Procura regionale e le sue determinazioni finali si fondavano non già sulla deliberazione annullata dalla sentenza n. 39/2014, ma sulla documentazione contabile autonomamente acquisita presso la Sezione regionale di controllo.

La Corte Costituzionale ha invece accolto la censura regionale riferita alla nota con la quale il Procuratore regionale aveva invitato il Presidente del Consiglio regionale al recupero amministrativo delle somme irregolarmente spese dai gruppi consiliari, sul presupposto che la richiesta di compimento di un'attività di recupero amministrativo esula dalle facoltà della magistratura inquirente; richiesta peraltro formulata in assenza di una pronuncia giurisdizionale di accertamento delle contestate irregolarità.

Da ultimo, si richiama la sentenza della Corte Costituzionale pronunciata sul ricorso per conflitto di attribuzione proposto dalle Regioni Toscana e Piemonte avverso i decreti, emessi dalle rispettive Sezioni regionali di controllo, recanti l'ordine rivolto ai Presidenti dei gruppi consiliari di provvedere al deposito dei conti giudiziali relativi alla gestione dei contributi pubblici ricevuti **[30]**.

La pronuncia si segnala per aver escluso l'attribuzione della qualifica soggettiva di agente contabile in capo ai presidenti dei gruppi consiliari, giungendo alla medesime conclusioni alle quali erano pervenute, sia pure con argomenti diversi, le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale della Corte dei conti con la sentenza n. 30/2014.

Sul punto, la Corte Costituzionale ha evidenziato che la figura dei Presidenti dei gruppi consiliari "*delineata dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari interni, si caratterizza, [...], per il forte rilievo politico e per l'importanza delle funzioni di rappresentanza, direttive e organizzative ad essi attribuite. Ne consegue che l'attività di gestione amministrativa e contabile dei contributi pubblici assegnati ai gruppi è meramente funzionale all'esercizio della sfera di autonomia istituzionale che ai gruppi consiliari medesimi e ai consiglieri deve essere garantita, affinché siano messi in grado di concorrere all'espletamento delle molteplici e complesse funzioni attribuite al Consiglio regionale*".

La Corte conclude affermando che "*l'eventuale attività materiale di maneggio del denaro costituisce, quindi, in relazione al complesso ruolo istituzionale del presidente di gruppo consiliare, un aspetto del tutto marginale e non necessario (perché i gruppi consiliari ben potrebbero avvalersi per tale incombenza dello stesso tesoriere regionale), e non ne muta la natura eminentemente politica e rappresentativa della figura, non riducibile a quella dell'agente contabile*".

Ad ogni buon conto, sottolinea ancora la Corte, i capigruppo dei Consigli regionali, anche se sottratti alla giurisdizione di conto, "*restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)*".

5. Considerazioni conclusive

La conclusione cui perviene la pronuncia in commento – laddove afferma che il controllo esterno sul bilancio regionale (rispetto al quale i rendiconti dei gruppi consiliari ne rappresentano una "*parte necessaria*") deve essere attribuito alla giurisdizione esclusiva della Corte dei conti in ragione della sua riconducibilità all'interno del perimetro della materia della "*contabilità pubblica*", a prescindere dall'*interpositio legislatoris* – appare pienamente condivisibile alla luce delle riflessioni e degli approfondimenti che hanno interessato, sotto vari profili, la Corte dei conti.

Nel corso del tempo si è sviluppato un intenso dibattito in ordine alla portata dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, sulla riserva costituzionale di giurisdizione in favore della Corte dei conti nelle "*materie di contabilità pubblica*", che vede contrapposti, da un lato, coloro che affermano la

natura immediatamente precettiva del dettato costituzionale, e, dall'altro lato, coloro che sostengono, invece, la natura meramente programmatica della norma con la conseguente necessità di esplicitazione dei contenuti della riserva attraverso la cd. *interpositio* del legislatore.

Autorevole dottrina ha evidenziato che la disposizione costituzionale è stata considerata, per lungo tempo, come espressione di un principio "*tendenzialmente generale*" in modo da poter operare immediatamente, con capacità espansiva, solo laddove ricorresse una identità oggettiva di materia, e che le successive riflessioni hanno condotto alla presa d'atto che la materia è sufficientemente individuabile una volta accertata la sussistenza dell'elemento soggettivo, che attiene alla natura pubblica dell'ente, e dell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione**[31]**.

Ebbene, a parere di chi scrive, la pronuncia in esame esprime compiutamente il ruolo della Corte dei conti e la sua rilevanza all'interno dell'ordinamento italiano, e rispetta i criteri, che la dottrina qualifica come essenziali ai fini della ricostruzione del concetto di "*contabilità pubblica*", rappresentati dalla "*ratio storica e oggettiva*" della magistratura contabile e dal suo attuale posizionamento "*nel sistema dei poteri*"**[32]**.

---

[1] TAR Lombardia, sez. III, n. 598 del 21.3.2019, Id. n. 1509 dell'1.7. 2019.

[2] In dottrina, si v. A. Baldanza, "*Le funzioni di controllo della Corte dei conti*", in V. Tenore (a cura di), "*La nuova Corte dei conti: Responsabilità, Pensioni, Controlli*", Giuffré, 2019, p.1536 e ss.; M. Salvago, "*I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174/2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*", in **www.federalismi.it**, 2015, n. 19; D. Morgante, "*I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei nel d.l. n. 174/2012*", in **www.federalismi.it**, 2013; 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**, 2013, n. 9.

[3] Nel dettaglio, con la predetta norma il legislatore ha modificato la l.r. n. 3 del 24.6.2013 prevedendo l'inserimento, nel testo dell'art. 24, del nuovo comma 7-*bis*, che disciplina il descritto regime transitorio.

[4] Pronuncia di orientamento, di natura vincolante ai sensi dell'art. 6, co. 4, del d.l. n. 174/2012, in ordine alla prima applicazione della nuova disciplina sul controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali.

[5] Corte Costituzionale n. 130/2014.

[6] L'art. 1, co. 12, del d.l. 174/2012, prevede che: "*Avverso le delibere della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di cui al presente comma, e' 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*".

[7] L'art. 11, co. 6, del D.lgs. 174/2016, prevede che "*6. Le sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi*" [...] "*d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali*".

[8] TAR Lombardia, sez. III, n. 2505 del 2.12.2015, Id., n. 598 del 21.3.2019 e n. 1509 dell'1.7. 2019.

[9] In dottrina, per un'analisi sulla sentenza della Corte costituzionale n. 39/2014, si v. B. Caravita e E. Jorio, "*La Corte costituzionale e l'attività della Corte dei conti (una breve nota sulla sentenze n. 39 e 40 del 2014)*", in Federalismi.it; G. Di Cosimo, "*Sul contenuto e sul controllo degli atti normativi (nota a sentenza 39/2014)*", in "*Le Regioni*" 2014; L. Buffoni e A. Cardone, "*I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*", in "*Le Regioni*" 2014; M. Salvago, "*I nuovi controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria regionale (art. 1, d.l. n. 174 del 2012) nei più recenti approdi della giurisprudenza costituzionale*", in Federalismi.it; F. Guella, "*Il carattere "sanzionatorio" dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali* ", in Osservatorio Costituzionale AIC, Aprile 2014; P. I. D'Andrea, "*Commento alla sentenza Corte*

Cost. n. 39/2014", in Federalismi.it.; M. Morvillo, "*L'ausiliarietà ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati*", in *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 2, 2014, pag. 0933B".

[10] TAR Lombardia, sez. III, n. 2505 del 2.12.2015.

[11] TAR Lombardia, sez. III, n. 2505 del 2.12.2015, Id., n. 598 del 21.3.2019 e n. 1509 dell'1.7.2019.

[12] SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti n. 32/2020/EL.

[13] In dottrina, si v. R. Bocci, "*La giurisdizione sull'equilibrio di bilancio in caso di dissesto*", in Diritto & Conti; A. Romano, "*I rapporti tra giurisdizione contabile e amministrativa nei giudizi sui piani di riequilibrio finanziario pluriennali*", in ildirittoamministrativo.it;

[14] Cons. Stato, sez. V, n. 8108 del 17.12.2020 che richiama Cass., SS.UU., n. 22645 8.11.2016; Cass., n. 16631 del 2014, "*che valorizza la non riconducibilità della fattispecie concreta esaminata alla specifica "previsione di giurisdizione esclusiva" presa a riferimento; Cass., SS.UU., 18 maggio 2017, n. 12496, in cui si afferma sì la giurisdizione "piena ed esclusiva" della Corte dei conti riconoscendole un sindacato "estes[o] a tutti i vizi dell'atto", ma nel quadro pur sempre d'una espressa attribuzione di legge, in specie ex art. 1, comma 169, l. n. 228 del 2012*".

[15] SS.RR. in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 32/2020/EL. In dottrina, si v. R. Bocci, "*La giurisdizione sull'equilibrio di bilancio in caso di dissesto*", in "Diritto e Conti – Bilancio, Comunità, Persona".

[16] Per l'analisi della sentenza della Corte Costituzionale n. 39/2014 si rinvia alla dottrina richiamata alla nota n. 9.

[17] La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dei co. 10 e 11 nella parte in cui attribuiscono al Presidente della Giunta regionale l'onere della trasmissione dei rendiconti dei gruppi consiliari alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Sul punto la Corte, richiama i propri precedenti con i quali, da un lato, è stato affermato che il

legislatore statale non può individuare l'organo della Regione quale soggetto titolare di determinate funzioni (*cfr.* punto 6.3.9.4.) e, dall'altro lato, è stato affermato che il legislatore statale ben può legittimamente individuare il Presidente del Consiglio regionale quale organo titolare di funzioni inerenti alla trasmissione del rendiconto di ciascun gruppo alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti (*cfr.* punto 6.3.9.5.).

[18] La Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del terzo periodo del co. 11, il quale prevede che, in caso di riscontrate irregolarità da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il gruppo consiliare che non provveda alla regolarizzazione del rendiconto entro il termine fissato "*decade*", per l'anno in corso (quindi per l'esercizio successivo a quello rendicontato), dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale. La Corte ha evidenziato sul punto che si tratta di "*misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007)*".

[19] In dottrina si v. P.L. Tomaiuoli, "*La Corte costituzionale e la disciplina dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali*", in **www.questionegiustizia.it**.

[20] Corte Costituzionale n. 107/2015 che richiama la sentenza n. 187/1990.

[21] Corte Costituzionale n. 107/2015.

[22] Corte Costituzionale n. 107/2015 che richiama le sentenze nn. 252 del 2013, n. 195 del 2007 e n. 163 del 1997.

[23] Corte Costituzionale n. 215/2021.

[24] Corte Costituzionale n. 215/2021 che richiama le sentenze della Corte nn. 235 e 107 del 2015, nonché nn. 130 e n. 39 del 2014.

[25] Corte Costituzionale n. 10 del 2017 che richiama le sentenze nn. 260 del 2016, 87 del 2015, 263 del 2014, 52 del 2013.

[26] Corte Costituzionale n. 10 del 2017 che richiama le sentenze nn. 260 del 2016, 87 del 2015 e 137 del 2014.

[27] Corte Costituzionale n. 10 del 2017 che richiama le sentenze nn. 260 e 104 del 2016.

[28] Corte Costituzionale n. 260 del 2016, 104 del 2016, n. 263 del 2014. Più nel dettaglio, con le sentenze n. 260 del 2016, 104 del 2016, la Corte Costituzionale ha precisato che *tra i criteri richiamati, l'art. 1 dell'Allegato A al d.P.C.m. 21 dicembre 2012, menziona la «veridicità e correttezza delle spese», specificando che «la veridicità attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute» (comma 2), mentre «la correttezza attiene alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge» (comma 3), con l'ulteriore puntualizzazione che «ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo» (comma 3, lettera a)*".

[29] Corte Costituzionale n. 235 del 2015.

[30] Corte Costituzionale n. 107 del 2015.

[31] P. Santoro, "*La nozione di contabilità pubblica nella giurisprudenza costituzionale*", relazione illustrata in occasione del Convegno di studi in memoria di S. Zambardi, dal titolo "*La Corte dei conti e la contabilità pubblica nella tradizione e nella evoluzione del quadro normativo e giurisprudenziale*", Venezia 03.10.2014.

[32] F. Sucameli, "*Contabilità finanziaria, contabilità economica e contabilità analitica come «materia» e come «tecnica». In particolare, il principio della competenza finanziaria potenziata*", in AA.VV., "*La Corte dei conti. Responsabilità, Contabilità, Controllo*, 2019.