

La Corte dei conti

nella giurisprudenza della Corte costituzionale

a cura di M. Pieroni e S. Oggianu

con la collaborazione di P. Zitoli

febbraio 2015

INDICE

1. La posizione della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale italiano

2. La funzione di controllo e le sue diverse tipologie

2.1. Fondamento costituzionale del controllo di legittimità-regolarità

2.1.1. Controllo preventivo di legittimità

2.1.2. Controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali

2.1.3. Controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari

2.1.4. Parifica del rendiconto dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano

2.1.5. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale in sede di controllo di legittimità e di parificazione

2.2. Fondamento costituzionale del controllo sulla gestione

2.3. Il controllo sui contratti collettivi

2.4. Verifiche finalizzate all'esercizio dei controlli e strumentali al coordinamento della finanza pubblica

2.5. La funzione di controllo, il coordinamento della finanza pubblica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio

3. La giurisdizione

3.1. Sulla nozione "materie di contabilità pubblica" di cui all'art. 103, secondo comma Cost.

3.1.1. La disciplina degli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa non spetta alle Regioni

3.2. Giudizi di responsabilità

3.2.1. La responsabilità amministrativa dei rappresentanti dei gruppi consiliari

3.2.2. Giudizi di conto

3.2.3. Giudizi ad istanza di parte

ELENCO DELLE PRONUNCE CITATE

1. La posizione della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale italiano

Il simbiotico accorpamento delle funzioni giurisdizionali e di controllo, che è una caratteristica costante della Corte dei conti fin dall'unità d'Italia, è stato scrutinato dalla Corte costituzionale nel primo periodo della sua attività.

Il giudice delle leggi ha sottolineato l'ancoraggio costituzionale delle funzioni della Corte dei conti agli artt. 100 e 103 della Costituzione, ponendo in luce i caratteri comuni del controllo e della giurisdizione in materia di contabilità pubblica ed individuando nel controllo alcuni profili di natura "paragiurisdizionale".

Uno degli elementi unificanti della posizione costituzionale dell'Istituto è stato rinvenuto nell'assoluta indipendenza dello stesso e nello *status* dei suoi componenti, che sono magistrati, tenuti unicamente, nello svolgimento di tutte le loro funzioni, all'osservanza della legge: «*Basta richiamare in questa sede le norme che regolano lo svolgimento dell'attività di controllo e di quella giurisdizionale della Corte dei conti, perché risulti evidente come l'attività dell'Istituto si svolga libera da ogni intervento estraneo, in piena indipendenza, e senza possibilità di ingerenza da parte del Governo*» (**sentenza n. 1 del 1967**). «*Composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale*» (**sentenza n. 226 del 1976**).

Di rilievo sono le affermazioni contenute nella **sentenza n. 68 del 1971** in tema di rapporti tra l'istituto della responsabilità amministrativa e la materia della contabilità pubblica che accomuna le funzioni del controllo e della giurisdizione: «*Deve ritenersi, infatti, che il secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti "le materie di contabilità pubblica", da un lato e sotto l'aspetto oggettivo, ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre, d'altro lato e sotto l'aspetto soggettivo, ne abbia allargato l'ambito oltre quello, cui aveva originario riferimento, dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il proprio significato dell'aggettivo "pubblico", com'è confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione (come ad esempio nell'art. 54, secondo comma, e negli artt. 97 e 98, in relazione a situazioni soggettive ed oggettive che hanno stretta attinenza con il tema del presente giudizio). [...] Quel che viene in considerazione ai fini che qui interessano è il rapporto interno di servizio tra l'agente e l'amministrazione, e non l'eventuale rapporto tra il primo e il terzo danneggiato. Sta qui il punto di raccordo tra la finanza e la contabilità pubblica e la responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni da essi recati - direttamente o, come nel caso, indirettamente - all'amministrazione di appartenenza; e sta qui il punto di raccordo tra la giurisdizione contabile in senso stretto e la giurisdizione della Corte dei conti sulle responsabilità in genere dei pubblici dipendenti, per illecito di gestione, nelle sue varie possibili forme. L'una e l'altra giurisdizione tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza anche al duplice principio della "imparzialità" e del "buon andamento" dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione*».

La cura di tale superiore interesse generale giustifica la presenza di un P.M. contabile cui è affidata la promozione dell'azione di responsabilità. Con riguardo al ruolo peculiare del P.M. contabile, la **sentenza n. 211 del 1972** ha precisato che « [...] essendo ovvio che l'art. 103, comma secondo, della Costituzione, allorché ha riconfermata, e, secondo si ritiene da molti, anche ampliata, la giurisdizione della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, ha richiamato tutto l'istituto così come esso era ed è regolato dalle norme relative, e nel quadro delle quali l'iniziativa del Procuratore generale si colloca come ovviamente necessaria per evitare lassismi e contrasti di posizioni e di interessi: relativamente ai quali, anche sul piano giuridico, ricorrerebbero notevoli difficoltà per una diversa regolamentazione.» Nella **sentenza n. 104 del 1989** è stato affermato che: «Il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella promozione dei giudizi, agisce nell'esercizio di una funzione obiettiva e neutrale. Egli rappresenta l'interesse generale al corretto esercizio, da parte dei pubblici dipendenti, delle funzioni amministrative e contabili, e cioè un interesse direttamente riconducibile al rispetto dell'ordinamento giuridico nei suoi aspetti generali ed indifferenziati; non l'interesse particolare e concreto dello Stato in ciascuno dei settori in cui si articola o degli altri enti pubblici in relazione agli scopi specifici che ciascuno di essi persegue, siano pure essi convergenti con il primo».

Sugli artt. 100 e 103 della Costituzione sono fondati anche i primi raffronti comparativi tra la funzione di controllo e quella giurisdizionale: «La diversa figura che assume la Corte dei conti, quale organo di controllo della legalità dell'amministrazione e quale organo di giurisdizione contabile, non soltanto risulta chiaramente dal testo unico R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, che ne disciplina le "attribuzioni di controllo" nel capo II del suo titolo II e le "attribuzioni giurisdizionali" (prima tra queste, nell'art. 44, il giudizio di conto) nel successivo capo V, ma è attualmente ribadita nel modo più netto dallo stesso testo della Costituzione: dove, infatti, le funzioni di controllo della Corte dei conti sono previste dal secondo comma dell'art. 100, posto a chiusura del titolo III della seconda parte, dedicato al Governo e alla Pubblica Amministrazione, mentre le funzioni giurisdizionali "nelle materie di contabilità pubblica", oltre che "nelle altre specificate dalla legge", sono contemplate nel secondo comma dell'art. 103, ricompreso a sua volta entro la normativa avente ad oggetto l'"Ordinamento giurisdizionale". La natura giurisdizionale dei giudizi di conto, che la Regione ricorrente pone in dubbio muovendo da un concetto ingiustificatamente restrittivo di giurisdizione, è stata, d'altronde, già riconosciuta da questa Corte con particolare riferimento ai consigli di prefettura e alla Giunta giurisdizionale della Valle d'Aosta (sent. n. 17 del 1965, n. 55 del 1966 e n. 33 del 1968) e non può che essere confermata, a maggior ragione ancora, con specifico riguardo ai giudizi di competenza della Corte dei conti, in presenza dei dati univocamente offerti dalla legislazione positiva, costituzionale e ordinaria, ed in conformità con la giurisprudenza da decenni assolutamente dominante» (**sentenza n. 110 del 1970**).

Peraltro, il tema dei rapporti tra controllo e responsabilità appare una costante delle tematiche venute in evidenza nel giudizio costituzionale: «Il dovere di denuncia da parte dei revisori, positivamente sancito e che deve essere adempiuto al configurarsi di ipotesi di responsabilità, crea e istituzionalizza uno stretto collegamento tra controlli interni e giurisdizione di responsabilità e fa apparire compiuto e non irrazionale il complessivo assetto dei controlli sulla finanza locale; e ciò anche in considerazione della prevista possibilità di controlli in corso di esercizio, laddove, con l'esame generalizzato del conto consuntivo da parte della Corte dei conti, l'attività cognitiva del giudice contabile doveva necessariamente riferirsi a fatti di gestione risalenti nel tempo. Ove poi si considerino, da un lato, la regionalizzazione della giurisdizione di responsabilità avvenuta con la

legge n. 19 del 1994, intesa a rendere più capillare ed efficiente l'attività del giudice contabile e, dall'altro, l'istituzione dell'ufficio del procuratore regionale, con poteri istruttori particolarmente penetranti (art. 5 della legge n. 19 cit.), risulta ancor più evidente l'orientamento dell'intero sistema a mantenere integre, se non addirittura a sviluppare, nel contesto dei due tradizionali ambiti della giurisdizione e del controllo nei quali si svolgono le funzioni della Corte dei conti come potere dello Stato, le opportunità di sindacato giurisdizionale sull'attività degli amministratori e, insieme, la volontà del legislatore di realizzare, in forme diverse, quella indefettibilità della giurisdizione contabile sul conto consuntivo che questa Corte ha già affermato ed il cui significato deve essere inteso nel senso della ragionevole certezza che gli illeciti compiuti nella gestione non vadano esenti da responsabilità» (sentenza n. 378 del 1996).

Nel tempo ha assunto progressivamente rilievo la problematica relativa all'interpretazione dell'espressione «materie di contabilità pubblica», la quale, da un lato, tende a collegare gli artt. 100 e 103 Cost. diversamente allocati nella Sezione III del Titolo III e nella Sezione I del Titolo IV della Costituzione e, dall'altro, sembra delineare una competenza per materia delle funzioni della Corte dei conti: *«Ai giudizi di conto si applica, dunque, senza dubbio, il principio tendenzialmente generale del secondo comma dell'art. 103 della Costituzione, che non contiene - per questa parte - alcuna riserva di legge e adopera una locuzione ("materie di contabilità pubblica") anche letteralmente più ampia di quella dell'art. 44, primo comma, del T.U. del 1934. Ora, pur senza escludere che l'attuazione concreta del detto principio possa richiedere, in particolari settori, originariamente sottratti alla giurisdizione della Corte dei conti e che presentino aspetti peculiari e differenziati, l'intervento di apposite disposizioni legislative, è da ritenere che, laddove ricorra identità oggettiva di materia, e beninteso entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali, il principio dell'art. 103 conferisca capacità espansiva alla disciplina dettata dal T.U. del 1934 per gli agenti contabili dello Stato, consentendone l'estensione a situazioni non espressamente regolate in modo specifico. È proprio argomentando alla stregua dell'art. 103, che la Corte di cassazione e la Corte dei conti hanno potuto affermare la spettanza alla giurisdizione di quest'ultima, in primo grado, dei giudizi contabili per l'innanzi di competenza dei consigli di prefettura, dopo che, con la sent. n. 55 del 1966, questa Corte ebbe a dichiararne la illegittimità costituzionale in quanto investiti di funzioni giurisdizionali. Ed è in questo medesimo ordine di idee che la disciplina dei giudizi di conto, formulata dal T.U. più volte richiamato, deve considerarsi applicabile alle Regioni, a statuto ordinario o speciale che siano» (sentenza n. 110 del 1970. Si veda sul tema anche infra §§ 3 e 3.1.).*

In un secondo momento, per quel che riguarda la funzione di controllo, è stata posta in luce l'evoluzione della legislazione in materia di finanza pubblica che, superando la vecchia dimensione "statale" di quest'ultima, *«ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità» (ex multis sentenza n. 267 del 2006).* *«Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralità" al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta*

gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle Regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale 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 della economicità. La legge [...] [n.d.r.: 20 del 1994] si colloca nell'ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale» (sentenza n. 29 del 1995).

Con riguardo a questa attività di controllo il sindacato della Corte dei conti sui bilanci è stato altresì ricondotto direttamente agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (sentenze nn. 39 e 40 del 2014; vedi *infra* § 2.1.).

Difatti la successiva evoluzione della legislazione è stata fortemente influenzata dall'esigenza di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea ed in particolare dell'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. In questa materia un ruolo centrale ha assunto il rispetto del patto di stabilità interno il quale coinvolge tutti gli enti del settore pubblico allargato ed in particolare le Regioni, comprese quelle a statuto speciale, e gli enti locali. Infatti, anche «*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» (sentenza n. 425 del 2004). Si tratta di «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» (sentenza n. 425 del 2004 cit.). Con riguardo a questa attività di controllo il sindacato della Corte dei conti sui bilanci è stato ricondotto direttamente agli artt. 11 e 117, primo comma, della Costituzione (sentenze nn. 39 e 40 del 2014).*

2. La funzione di controllo e le sue diverse tipologie

Le funzioni giurisdizionali e di controllo della Corte dei conti non sono state organicamente disciplinate come avvenuto per la magistratura amministrativa, mediante l'emanazione di un codice aggiornato. Sono rimaste in vigore disposizioni tra loro molto lontane nel tempo, secondo una stratificazione normativa, nelle cui complesse maglie è stato esercitato il sindacato di legittimità costituzionale.

Per quel che riguarda le tematiche afferenti al controllo, possono essere, in linea di massima, individuati tre diversi periodi: il primo, che va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana alla riforma del 1994 (legge 14 gennaio 1994, n. 20 - Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti); il secondo, che va dall'entrata in vigore di detta riforma alla legge finanziaria del 2006 (art. 1, commi 166 e segg. legge 23 dicembre 2005, n. 266- Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), contrassegnata dall'introduzione e dallo sviluppo del controllo sulla gestione; il terzo, che da tale data si estende alla legislazione più recente, periodo durante il quale per la prima volta la Corte dei conti è stata coinvolta direttamente nel controllo di legittimità-regolarità sul rispetto del patto di stabilità interno e dell'equilibrio dei bilanci.

Questi significativi passaggi sono, tuttavia, caratterizzati dalla permanenza e coesistenza dei tipi di controllo predominanti nel periodo precedente: così, se accanto al controllo sulla gestione introdotto dalla legge n. 20 del 1994 è rimasto il controllo sugli atti delle amministrazioni dello Stato (pur ridimensionato dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994), le stesse due tipologie permangono accanto ai nuovi controlli di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali e delle aziende sanitarie nazionali, che ad oggi costituiscono il lavoro prevalente delle Sezioni regionali di controllo.

Accanto a questa trilogia di controlli permangono altre funzioni come quelle di supporto al Parlamento attraverso vari adempimenti annuali, nonché audizioni specifiche su tematiche inerenti alla contabilità pubblica, ed altri compiti strumentali alle funzioni principali.

Sul confine tra controllo e giurisdizione può essere collocato il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni, il quale – sebbene esercitato in prevalenza da magistrati assegnati al controllo – si svolge nella forma contenziosa con l'intervento, rispettivamente, del Procuratore generale (parifica del rendiconto dello Stato) e dei Procuratori regionali (parifica del rendiconto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano). Le fonti che disciplinano tale peculiare giudizio sono: per lo Stato il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei Conti); per le Regioni a statuto ordinario, l'art. 1, comma 5, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213; per la Regione siciliana, l'art. 2, comma 1, lettera *b*), del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), modificato dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali) e l'art. 6, comma 3, del medesimo d.lgs. n. 655 del 1948; per la Regione Sardegna, l'art. 10 del d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 21 (Norme di attuazione per lo Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione) e l'art. 4, secondo comma, della legge 8 ottobre 1984, n. 658 (Istituzione in Cagliari di una sezione giurisdizionale e delle sezioni riunite della Corte dei conti); per la Regione Friuli-Venezia Giulia, l'art. 33 del d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 (Adeguamento ed integrazione delle norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), sostituito dall'art. 3 del d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 25 novembre 1975, n. 902, in materia di funzioni di controllo della sezione regionale

della Corte dei conti); per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, l'art. 10, comma 1, del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), sostituito dall'art. 1, comma 3, del d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305, in materia di controllo della Corte dei conti); con riguardo alla Regione Valle d'Aosta, nella quale la sezione regionale di controllo è stata costituita di recente, l'ordinamento regionale dovrà essere adeguato al principio della parifica ai sensi dell'art. 1, comma 5, del d.l. n. 174 del 2012.

In considerazione dei diversi caratteri enucleati dalla giurisprudenza della Consulta si è ritenuto di trattare separatamente le sentenze inerenti ai controlli di legittimità rispetto a quelle concernenti il controllo sulla gestione.

In particolare, il controllo di legittimità-regularità si sostanzia in una valutazione effettuata con riguardo ad un parametro normativo o ad una regola tecnica (generalmente anch'essa codificata) afferente alla gestione della contabilità pubblica; quello sulla gestione può essere anche definito come controllo sulla *performance*, avendo come metro di giudizio soprattutto i parametri dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa.

Le esposte caratteristiche configurano i profili differenziali delle due tipologie di controllo, tuttavia, le diverse funzioni e le competenze della Corte dei conti, possono assumere – come avviene in Italia – sembianze miste, così come, talvolta, alcuni tratti distintivi presentano carattere recessivo e strumentale rispetto a quelli di diversa funzione.

2.1. Fondamento costituzionale del controllo di legittimità-regularità

Fermo quanto premesso nel precedente paragrafo, è opportuno esaminare dapprima come il controllo di legittimità-regularità sia stato configurato nella giurisprudenza costituzionale.

Come rilevato dalla Corte, questa tipologia di sindacato può avere ad oggetto atti o attività ed ha quale esito un giudizio dicotomico (legittimo o illegittimo) in riferimento al parametro di riferimento normativo: *«In particolare, il controllo di legittimità e regularità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (sentenza n. 40 del 2014).*

Nella giurisprudenza costituzionale questi connotati del controllo di legittimità-regularità sono ben presenti in pronunce originate da rimessioni incidentali avvenute nell'ambito del controllo sugli atti di governo e di parifica del rendiconto generale dello Stato.

Sono stati altresì sottolineati alcuni elementi tipici della giurisdizione, quali la presenza di motivazione della decisione di controllo ed il previo contraddittorio che si svolge attraverso la partecipazione delle amministrazioni interessate (**sentenza n. 226 del 1976**).

In tale contesto è stata posta in evidenza la differenza tra questo controllo, definito “paragiurisdizionale”, rispetto agli ordinari controlli amministrativi: *«Anche se il procedimento*

svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato [...] Composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro "solo per diversità di funzioni" (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le "supreme magistrature" (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost., la Corte dei conti è, infatti, l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale. Ed è appunto muovendo dall'esplicito riconoscimento di questa particolare posizione della Corte dei conti e della natura delle sue attribuzioni di controllo, che una recente pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di cassazione ha avuto occasione di affermare la non assoggettabilità degli atti da essa adottati nell'esercizio di quelle attribuzioni ad alcun sindacato» (sentenza n. 226 del 1976).

Il controllo di legittimità-regolarità, dopo un sostanziale declino in termini di politica legislativa conseguente all'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994, è tornato *in auge* a seguito della grave crisi economica e della conseguente imposizione in sede comunitaria di vincoli alle politiche di bilancio (vedi anche *supra* § 1).

A tale riguardo, con riferimento alle spese di investimento ed all'indebitamento, la Corte ha chiarito che «le definizioni che il legislatore statale ha offerto derivano da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l'Italia è assoggettata in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli» (sentenza n. 425 del 2004).

A partire dalla legge finanziaria del 2006 (art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005) sono stati istituiti controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui conti degli enti locali e delle aziende sanitarie. Con riguardo alle menzionate disposizioni la Corte costituzionale ha affermato che esse «introducono un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall'ultimo comma dell'art. 119 Cost.. [Esso, diversamente dal] controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente [...] attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio. [Questa tipologia di controllo] a differenza del controllo sulla gestione in senso stretto [...] si svolge su

documenti di carattere complessivo e necessario [...] 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. Ne consegue che esso assume anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto e concorre, insieme a quest'ultimo, alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, che la Corte dei conti può garantire [...] In questo quadro, appare evidente che il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa, ed è utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio [Il fondamento di dette norme deriva] dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale» (sentenza n. 179 del 2007).

L'ampliamento dei controlli assegnati alla Corte dei conti, ed in particolare quello di legittimità-regolarità sui bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali, risulta strettamente connesso all'evoluzione del concetto di finanza pubblica: *«Infatti, se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata. Sono inoltre da richiamare al fine suddetto oltre all'art. 81 Cost., che pone il principio indefettibile dell'equilibrio di bilancio, anche gli articoli 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, Cost.. Peraltro, la previsione da parte di una legge dello Stato del controllo in esame rientra nella competenza propria di quest'ultimo di dettare principi nella materia concorrente della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, terzo comma, Cost.)» (sentenza n. 179 del 2007).*

In modo ancor più esplicito la Corte ha poi «chiarito che il suddetto controllo [...] è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (*ex plurimis*, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007)» (sentenza n. 60 del 2013).

La definizione conferita dalla Consulta alla nuova tipologia del controllo di legittimità-regolarità è utile non solo a delineare le diversità morfologiche e funzionali del controllo di legittimità sulla gestione contabile dal controllo di legittimità su atti: *«Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, 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 (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006)» (sentenza n. 60 del 2013)*, ma soprattutto a tracciare in senso ontologico la differenza con il cosiddetto controllo collaborativo sulla gestione: *«Non vale, in senso contrario, richiamare il carattere*

“collaborativo” dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie attribuiti alla Provincia autonoma di Bolzano, espressamente affermato dall’art. 6, comma 3-bis, del d.P.R. n. 305 del 1988, al fine di dedurre l’interferenza dei controlli programmati dall’impugnata delibera della sezione regionale della Corte dei conti con il piano dei controlli riservati all’amministrazione provinciale. Infatti, l’art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, 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. [...] In ciò infatti tra l’altro si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti rispetto a quelli spettanti alla Provincia autonoma, a fortiori alla luce del peculiare status che connota le autonomie locali nelle Regioni ad autonomia differenziata e che conseguentemente giustifica il concorso dei controlli esterni, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente rispetto all’amministrazione provinciale, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica. [...] Questa Corte ha già affermato che il sopra ricostruito controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risulta estensibile alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata (sentenze n. 198 del 2012, n. 179 del 2007 e n. 267 del 2006), non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della “finanza pubblica allargata” (sentenza n. 425 del 2004) e che pertanto sono ad esse opponibili i principi di coordinamento della finanza pubblica (ex plurimis, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008). Infatti, le norme sopra menzionate – e, in particolare l’articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005, a cui si richiama la delibera impugnata nel presente giudizio – concorrendo “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenze n. 198 del 2012 e n. 179 del 2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli articoli 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea ai quali il legislatore regionale, ancorché dotato di autonomia speciale, non può sottrarre gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale. [...] Questa Corte ha invece chiarito che il controllo sulla gestione economico-finanziaria degli enti territoriali non si connota, in senso stretto, come controllo di secondo grado. Intervenendo infatti anche in via preventiva e in corso di esercizio, ed essendo attribuito alla Corte dei conti in veste di organo terzo (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006 e n. 64 del 2005), al servizio dello Stato-ordinamento (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 470 del 1997 e n. 29 del 1995), esso risulta piuttosto collocabile nel quadro delle complessive relazioni sinergiche e funzionali con riguardo all’esercizio dell’attività di controllo esterno, finalizzate a garantire il rispetto dei richiamati parametri costituzionali e degli obblighi derivanti dal diritto dell’Unione europea (ex plurimis, sentenze n. 267 del 2006, n. 181 del 1999, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995)» (sentenza n. 60 del 2013).

Da ultimo, la differenza tra controllo di legittimità-regolarità sui conti e controllo sulla gestione è stata analiticamente descritta dalla Corte costituzionale in sede di decisione del conflitto sollevato dal Presidente del Consiglio dei ministri contro la Provincia autonoma di Bolzano che si era attribuita con l’art. 12 della legge prov. Bolzano n. 22 del 2012 le funzioni di controllo di competenza della Corte dei conti di cui all’articolo 148 e 148-bis (in tale articolo era stata

successivamente incorporata la tipologia di controllo istituita con il richiamato art. 1, commi 166 e segg., della legge n. 266 del 2005 introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), legge n. 213 del 2012) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali). In quella sede è stato affermato che vi è *«diversità finalistica e morfologica tra i controlli in materia finanziaria, di cui possono essere intestatarie le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano, e quelli spettanti alla Corte dei conti» (sentenza n. 40 del 2014).*

Come detto, il controllo di legittimità-regolarità della Corte dei conti trova essenzialmente fondamento nell'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli comunitari: *«Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. [...] Tale tipo di sindacato [...] è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale. Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa» (sentenza n. 40 del 2014).*

È stato in quella sede chiarito che la particolare disciplina dei rapporti finanziari tra Stato ed autonomie speciali, eventualmente dedotta in accordo, costituisce parametro normativo per il controllo della Corte dei conti sugli enti territoriali, mentre la legislazione regionale, ancorché proveniente da Regioni a statuto speciale o da Province autonome, non può conformare lo svolgimento delle funzioni della Corte dei conti, materia riservata allo Stato per quel che concerne sia la giurisdizione che il controllo: *«La Provincia autonoma confonde la disciplina delle modalità di formazione dei rapporti finanziari tra Stato e autonomie speciali – profili suscettibili di accordo, fermo restando il doveroso concorso di queste ultime al raggiungimento degli obiettivi in materia (ex multis, sentenza n. 425 del 2004) – con quella afferente al sindacato uniforme e generale sui conti degli enti locali ai fini del rispetto dei limiti complessivi di finanza pubblica anche in relazione ai vincoli comunitari, che il legislatore statale ha assegnato alla Corte dei conti in ragione della sua natura di organo posto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006). Acclarato che il contenuto e gli effetti delle pronunce della Corte dei conti non possono essere disciplinati dal legislatore regionale (sentenza n. 39 del*

2014), è conseguentemente fuor di dubbio che la Provincia autonoma non possa impadronirsi di tale conformazione del controllo, assumendolo nella propria sfera funzionale. [...] Le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013)». [,,] [Peculiarità del] controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi [è] in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità» (**sentenza n. 40 del 2014**), così come accennato nel precedente paragrafo.

Peraltro, in sede di conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti, la Corte costituzionale aveva affermato che il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica uniformi su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (in tal senso **sentenza n. 60 del 2013**).

Per ulteriori notazioni circa questa tipologia di controlli si rinvia al paragrafo 2.1.2.

2.1.1. Controllo preventivo di legittimità

La natura paragiurisdizionale del controllo di legittimità è analiticamente descritta dall'intervento che il Presidente Vezio Crisafulli fece a Torino per illustrare la fondamentale **sentenza n. 226 del 1976** (Parlamento 3-4 marzo – aprile 1977 – Corte costituzionale – Corte dei conti – Parlamento).

Quando la Corte dei conti esercita il controllo di legittimità, in realtà “applica” disposizioni legislative nel senso che la propria funzione è quella di verificare che l'atto amministrativo sia conforme alle norme che disciplinano il loro regime.

Se nell'esercizio della funzione sorge il dubbio, non manifestamente infondato, che la legge parametro del controllo di sua competenza presenti vizi di costituzionalità, la Corte dei conti può sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Nella **sentenza n. 226 del 1976** si afferma che lo schema logico della valutazione rimessa alla Corte dei conti è identico a quello che segue un giudice, chiamato a valutare atti e/o attività raffrontandoli alle norme che li regolano o che li vietano.

Rilevava Crisafulli: «Avverrà che l'atto sia sospetto di illegittimità derivata, per vizio della legge che ne sta a fondamento, e cioè che lo prevede e lo regola (perché conforme a legge di dubbia costituzionalità).

La pronuncia della Corte dei conti ha contenuto decisorio ed è irretrattabile da parte della stessa Sezione di controllo che l'ha adottata.

L'organo rientra tra le supreme magistrature; è collocato in posizione di indipendenza costituzionalmente garantita (più precisamente: è il solo organo di controllo che si trovi in tale situazione); svolge altresì istituzionalmente funzioni schiettamente giurisdizionali; è soggetto esclusivamente alla legge, esulando dal suo controllo qualsiasi valutazione di interessi.

C'è perfino, nel modo come il controllo è effettuato, un contraddittorio, ed anzi, nel suo fondo, una lite o controversia, la Pubblica amministrazione sostenendo la legittimità del proprio atto od attività ed essendo ammessa a far valere il proprio punto di vista» (ibidem).

Crisafulli osserva come una simile possibilità apra la via ad un effettivo esercizio del sindacato ex art. 81 Cost.. Quest'ultima norma, di basilare importanza per la sana gestione finanziaria delle politiche economiche nazionali, era difficilmente invocabile per vie alternative, cosicché «... fino ad ora ben raramente la Corte costituzionale era investita di questioni di violazione dell'art. 81 nei confronti di leggi statali» (ibidem).

Le affermazioni risalenti del Presidente Crisafulli si dimostrano di perdurante attualità dopo la riforma degli artt. 81 e 97 Cost. ad opera della legge cost. 20 aprile 2012 n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), dei sempre più stringenti vincoli comunitari in tema di controllo dei bilanci pubblici.

2.1.2. Controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali

Proprio alla luce della crescente esigenza di coordinare le politiche finanziarie in ambito comunitario e nazionale il legislatore nazionale ha introdotto – a partire dalla legge finanziaria 2006 (legge n. 266 del 2005) – nuove forme di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti territoriali e delle aziende sanitarie. Come affermato, la giurisprudenza della Corte costituzionale si è evoluta nel senso di distinguere nettamente le nuove forme di controllo sull'attività finanziaria di detti enti territoriali dal controllo collaborativo sulla gestione. Così nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione delle norme che disciplinano il controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale (art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005), la Corte ha affermato che esso «è ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa» (**sentenza n. 179 del 2007**). In coerenza con la precedente pronuncia, la Corte ha poi affermato che «l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d. l. n. 174 del 2012, 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» (**sentenza n. 60 del 2013**). È stato in quella sede affermato che detti controlli non sono lesivi dell'autonomia regionale ed in particolare di quella delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome in quanto si collocano su un piano distinto rispetto ai controlli disciplinati dalle fonti "speciali" di autonomia, «almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e la regolarità dei conti» (**sentenza n. 60 del 2013**; vedi anche § 2.1.).

Ciò rammentato, secondo la Corte le disposizioni dell'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 hanno ampliato e reso ancor più incisivi i controlli di legittimità-regolarità, estendendoli al bilancio

consolidato degli enti territoriali con quelli delle società partecipate affidatarie della gestione di servizi pubblici. L'art. 1, comma 4, di detto decreto-legge è stato qualificato norma «*di principio in materia di armonizzazione dei bilanci e coordinamento della finanza pubblica, opponibili anche al legislatore dotato di autonomia particolare. Ne consegue che il legislatore statale ben può, legittimamente, dettare norme di principio le quali prevedono che le introdotte verifiche sui rendiconti includano anche le partecipazioni in società controllate, alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, nonché i risultati della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale, senza con ciò invadere l'ambito di competenza riservato alla potestà legislativa primaria della Regione*» (**sentenza n. 39 del 2014**).

È stato invece dichiarato incostituzionale l'art. 1, comma 7, del menzionato decreto-legge, limitatamente alla parte in cui consente di inibire le partite di spesa dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle Regioni, non corredate da adeguata copertura. Ciò non con riguardo alla natura del controllo sui bilanci preventivi e successivi delle Regioni, che rimane circoscritto al genere della legittimità-regolarità, bensì per il fatto che la Corte dei conti, incidendo su un atto che viene formalizzato con provvedimento di legge regionale, verrebbe ad invadere la sfera di competenza della Corte costituzionale: «*Il giudizio di controllo svolto dalle competenti sezioni regionali della Corte dei conti si configura quindi, almeno per la parte in cui si svolge alla stregua di norme costituzionali, come un sindacato di legittimità costituzionale delle leggi regionali di approvazione dei bilanci e dei rendiconti, al quale l'impugnato comma 7 riconnette, come si è ricordato, la possibile inibizione dell'efficacia di dette leggi. In tale modo, la disposizione impugnata ha introdotto una nuova forma di controllo di legittimità costituzionale delle leggi che illegittimamente si aggiunge a quello effettuato dalla Corte costituzionale, alla quale l'art. 134 Cost. affida in via esclusiva il compito di garantire la legittimità costituzionale della legislazione (anche regionale) attraverso pronunce idonee a determinare la cessazione dell'efficacia giuridica delle leggi dichiarate illegittime (sul principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale, "che non tollera deroghe o attenuazioni di alcun genere", sentenza n. 31 del 1961, nonché sentenze n. 6 del 1970, n. 21 del 1959, n. 38 del 1957, sulla giurisdizione dell'Alta Corte per la Regione siciliana)*» (**sentenza n. 39 del 2014**).

La medesima disposizione è stata invece dichiarata conforme a Costituzione per quel che riguarda analoghe modalità inibitorie nei confronti dei bilanci delle aziende sanitarie (ibidem).

Sono stati scrutinati favorevolmente, comunque, i commi 3 e 4 del medesimo decreto-legge che prevedevano un controllo di legittimità-regolarità nei confronti dei bilanci regionali e delle modalità di consolidamento dei conti delle partecipate con i bilanci stessi. Ciò in quanto: «*il controllo successivo sulla gestione finanziaria regionale previsto dalle disposizioni impugnate si colloca su un piano palesemente distinto rispetto sia al controllo sulla gestione in senso stretto (sentenza n. 179 del 2007) sia al giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione – [...] Sotto l'aspetto, poi, del lamentato carattere non collaborativo del controllo previsto, è sufficiente osservare che il controllo sui bilanci e sui rendiconti delle Regioni e degli enti del Servizio sanitario nazionale di cui agli impugnati commi 3 e 4, considerato in sé – cioè a prescindere da quanto previsto (esclusivamente) dal comma 7 circa gli obblighi discendenti dalla pronuncia del giudizio di controllo e le conseguenze del mancato rispetto degli stessi – consiste nel mero esame di tali bilanci e rendiconti da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti per la finalità indicata dal comma 3 (cioè "per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di*

indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento e dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"); esame che è idoneo a evidenziare le disfunzioni eventualmente rilevate ma che non implica, di per sé, alcuna coercizione dell'attività dell'ente sottoposto al controllo (sentenza n. 179 del 2007)» (sentenza n. 39 del 2014).

2.1.3. Controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari

Al genere del controllo di legittimità-regularità appartiene il sindacato sui rendiconti dei gruppi consiliari previsto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, legge 7 dicembre 2012, n. 213.

Ai fini di una più chiara lettura delle pronunce della Corte costituzionale in materia è bene sintetizzare i punti salienti della legislazione introdotta con la norma suddetta. L'art. 1 prevede che *«Ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto. 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. [...] Qualora la competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti riscontri che il rendiconto di esercizio del gruppo consiliare o la documentazione trasmessa a corredo dello stesso non sia conforme alle prescrizioni stabilite a norma del presente articolo, trasmette, entro trenta giorni dal ricevimento del rendiconto, al presidente del Consiglio regionale [della regione] una comunicazione affinché si provveda alla relativa regolarizzazione, fissando un termine non superiore a trenta giorni. La comunicazione è trasmessa al presidente del consiglio regionale per i successivi adempimenti da parte del gruppo consiliare interessato e sospende il decorso del termine per la pronuncia della sezione. [Nel caso in cui il gruppo non provveda alla regolarizzazione entro il termine fissato, decade, per l'anno in corso, dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale]. L'omessa regolarizzazione di cui al presente comma comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate»*. Dalla mancata trasmissione del rendiconto e dalla pronuncia di irregolarità della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti deriva l'obbligo di restituzione: *«L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue alla mancata trasmissione del rendiconto entro il termine individuato ai sensi del comma 10, ovvero alla delibera di non regolarità del rendiconto da parte della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. 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»*.

Ai sensi di quanto previsto all'art. 1, comma 9, del decreto legge n. 174 del 2012 è stato adottato il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), il quale all'art. 1, comma 3, dispone, tra l'altro, che nell'ambito della verifica affidata alla Corte dei conti: [...] *«a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo; b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal Consiglio regionale per finanziare, direttamente o*

indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi; c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre Regioni, ed ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale - come previsto dalla normativa vigente - e fino alla proclamazione degli eletti; d) non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di par condicio [...] Dei beni durevoli acquistati con i fondi del gruppo devono essere tenute opportune registrazioni; [...] Il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali [...] a) per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del consigliere; b) per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario; c) per spese relative all'acquisto di automezzi" [...] Il Presidente del gruppo consiliare autorizza le spese e ne è responsabile. In caso di sua assenza o impedimento, le spese sono autorizzate dal Vicepresidente. L'autorizzazione alla spesa deve essere conservata unitamente alla documentazione contabile».

In ordine alla sopravvenuta normativa, la Corte costituzionale ha affermato che la disciplina contenuta nell'art. 1, comma 9, del decreto-legge n. 174 del 2012, la quale stabilisce l'obbligo di rendiconto a carico dei gruppi consiliari, non è lesiva dell'autonomia regionale, poiché tale rendiconto costituisce parte del rendiconto regionale (sub-conto del quale il legislatore pretende un previo analitico riscontro prima della redazione del bilancio consultivo): *«Il comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge, disciplina il rendiconto di esercizio annuale dei gruppi consiliari e la relativa articolazione, prevedendo che ciascun gruppo consiliare approvi un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo le linee-guida deliberate in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 2012 (Recepimento delle linee guida sul rendiconto di esercizio annuale approvato dai gruppi consiliari dei consigli regionali, ai sensi dell'articolo 1, comma 9, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213); ciò al fine di assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità (con l'indicazione delle risorse trasferite e dei titoli in base ai quali sono effettuati i trasferimenti). Le questioni relative al comma 9 dell'art. 1 del citato decreto-legge non sono fondate. La disposizione censurata non risulta lesiva, alla luce della richiamata giurisprudenza della Corte, dei parametri costituzionali e statutari invocati dalle ricorrenti, posti a presidio dell'autonomia regionale, di cui il consiglio costituisce la principale espressione rappresentativa. Al riguardo, occorre premettere che il rendiconto delle spese dei gruppi consiliari costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale» (sentenza n. 39 del 2014).*

Tale orientamento si pone in continuità con il precedente monito della Corte costituzionale secondo cui *«il conferimento di contributi finanziari e di altri mezzi utilizzabili per lo svolgimento dei compiti dei gruppi consiliari [dovrebbe essere] sottoposto a forme di controllo più severe e più efficaci di quelle attualmente previste, le quali, pur nel rispetto delle imprescindibili esigenze di autonomia garantite ai gruppi consiliari, siano soprattutto dirette ad assicurare che i mezzi*

apprestati vengano utilizzati per le finalità effettivamente indicate dalla legge» (sentenza n. 1130 del 1988).

La Corte ha chiarito che il controllo spettante alle competenti sezioni regionali della Corte dei conti consiste in un'analisi obbligatoria, che non scende nel merito dell'utilizzazione delle somme, bensì ne verifica l'effettivo impiego e la conformità delle stesse alle autorizzazioni di spesa, nonché l'inerenza ai fini istituzionali. Di qui l'assenza di lesività dell'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo da parte di tale disciplina. In altri termini, la Corte ha precisato che si tratta di un controllo di legittimità-regolarità, che assume come parametro la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza e che non può spingersi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

Tale discrezionalità deve essere peraltro contenuta nei limiti del mandato istituzionale, oltre il quale non può essere esente da sindacato: *«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» (sentenza n. 39 del 2014).*

Inoltre, la Corte ha precisato che l'obbligo di restituzione è geneticamente riconducibile al controllo di legittimità-regolarità: *«Contrariamente alla sanzione della decadenza dal diritto all'erogazione delle risorse per il successivo esercizio annuale, l'obbligo di restituzione può infatti ritenersi anzitutto principio generale delle norme di contabilità pubblica. Esso 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. Detto obbligo è circoscritto dalla norma impugnata a somme di denaro ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale, che vanno quindi restituite, in caso di omessa rendicontazione, atteso che si tratta di risorse della cui gestione non è stato correttamente dato conto secondo le regole di redazione del rendiconto. Ne consegue che l'obbligo di restituzione discende causalmente dalle riscontrate irregolarità nella rendicontazione. Conseguentemente – sulla base del suddetto nesso di causalità – l'obbligo di restituzione risulta riconducibile alla richiamata procedura di controllo legittimamente istituita dal legislatore. Da ciò segue che, per gli stessi motivi esposti al punto 6.3.9.2., non sussistono i censurati contrasti» (sentenza n. 39 del 2014).*

Non hanno superato, invece, analogo scrutinio le norme contenute nell'art. 1, commi 11, quarto periodo, e 12, del medesimo decreto-legge n. 174 del 2012, laddove veniva prescritta la decadenza dei gruppi consiliari dalle somme loro spettanti nel caso in cui non fosse stata assicurata la restituzione delle somme rendicontate. In sostanza, la Consulta ha ritenuto distinti e non sovrapponibili il rapporto debitorio nascente dalla mancata regolarizzazione con il godimento dei contributi futuri, in ragione della palese conformazione sanzionatoria della norma e della sua configurata automaticità. Viene in proposito messo in luce come un'eventuale connotazione sanzionatoria non potrebbe essere disgiunta da una deliberazione del giudice contabile in sede giurisdizionale con tutte le garanzie del caso a favore del soggetto sanzionato: *«L'impugnato comma 11 introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue ex lege, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure*

*correttive. [...] I gruppi consiliari sono stati qualificati dalla giurisprudenza di questa Corte come organi del consiglio e proiezioni dei partiti politici in assemblea regionale (sentenze n. 187 del 1990 e n. 1130 del 1988), ovvero come uffici comunque necessari e strumentali alla formazione degli organi interni del consiglio (sentenza n. 1130 del 1988). Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.). Vanno pertanto dichiarati costituzionalmente illegittimi: – l'art. 1, comma 11, terzo periodo, del decreto-legge in esame; – l'art. 1, comma 11, quarto periodo, del citato decreto-legge, nella parte in cui prevede che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegue alla "decadenza di cui al presente comma", anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11; – l'art. 1, comma 12, del medesimo decreto-legge, là dove prevede che "La decadenza e l'obbligo di restituzione di cui al comma 11 conseguono" anziché prevedere che "L'obbligo di restituzione di cui al comma 11 consegue" (conformemente, tra le tante, sentenze n. 222 e n. 93 del 2013). Va precisato che tale dichiarazione, essendo fondata sulla violazione di disposizioni della Costituzione, ha efficacia con riguardo all'applicazione di detta norma a tutte le Regioni, a statuto ordinario e a statuto speciale, nonché alle Province autonome di Trento e di Bolzano». (**sentenza n. 39 del 2014**).*

La Corte ha infine ricordato che avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sussiste la facoltà dei soggetti controllati di ricorrere agli strumenti di tutela giurisdizionale approntati dall'ordinamento: «Anche 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). Ne discende che – contrariamente a quanto dedotto dalla ricorrente Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia – nei confronti delle norme impugnite non può essere esclusa, per i gruppi consiliari, la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio degli artt. 24 e 113 Cost. (sentenza n. 470 del 1997). Resta, perciò, in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione esula, ovviamente, dall'oggetto del presente giudizio. La questione promossa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia è, quindi, infondata, non comportando la disposizione impugnata alcun vulnus al diritto di agire in giudizio, da ritenere, invece, garantito" (**sentenza n. 39 del 2014**).

Successivamente la Corte costituzionale ha sciolto ogni riserva circa la competenza giurisdizionale sottolineando come: «Il legislatore [...] con l'art. 33, comma 2, lett. a), n. 3, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91 [...] ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando 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"» (**sentenza n. 263 del 2014**).

La Corte costituzionale ha poi ribadito, decidendo un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, che questo tipo di controllo deve essere svolto entro il parametro normativo previsto dal d.P.C.m. 21 dicembre 2012 e per questo non può essere esteso all'esercizio 2012 quando detto d.P.C.m. non era stato ancora emanato (**sentenza n. 130 del 2014**).

2.1.4. Parifica del rendiconto dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano

Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e delle Regioni – sebbene esercitato in prevalenza da magistrati assegnati al controllo – si svolge nella forma contenziosa con l'intervento, rispettivamente, del Procuratore generale (parifica del rendiconto dello Stato) e dei Procuratori regionali (parifica del rendiconto delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano). Per le norme afferenti a tale giudizio si rinvia al paragrafo 2.

È risalente orientamento della Corte costituzionale quello che afferma la legittimazione della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato e di quelli delle Regioni. Il modello del giudizio di parificazione è contenuto negli artt. 38 e seguenti del testo unico approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214. Ciò soprattutto in ragione dell'enunciato contenuto nell'art. 40 del ricordato testo unico (le cui regole risalgono all'art. 32 della legge 14 agosto 1862, n. 800, ed all'art. 84 del R.D. 5 ottobre 1862, n. 884), il quale dispone che la pronuncia di competenza della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato viene adottata da quel consesso a sezioni riunite «e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa», e perciò, tra l'altro, previa trattazione in udienza pubblica, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio dei rappresentanti dell'Amministrazione. La funzione di tale pronuncia risulta analiticamente specificata nell'art. 39, e consiste nel verificare se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto redatto dal Governo siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dai singoli Ministeri, e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte. La pronuncia della Corte dei conti è definitiva ed insindacabile e viene trasmessa rispettivamente al Parlamento o alle assemblee regionali dalla Corte stessa, accompagnata da una relazione motivata (prevista dall'art. 41 del testo unico citato e dall'art. 79 della cosiddetta legge sulla contabilità generale dello Stato, R.D. 18 novembre 1923, n. 2440). Il Parlamento e le Assemblee regionali vengono successivamente chiamate ad approvare a loro volta – nell'esercizio della loro autonoma funzione politica – il rendiconto (art. 81, primo comma, della Costituzione; *ex plurimis* **sentenza n. 121 del 1966**).

Alla luce di tali caratteri, la Corte costituzionale con orientamento risalente ha ritenuto sussistere in capo alla Corte dei conti la legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale secondo quanto previsto dall'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 (*infra* § 2.1.5.).

La natura di giurisdizione contenziosa emerge anche dalla partecipazione al procedimento del Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti della Amministrazione ed alla

conclusione del procedimento stesso attraverso una pronunzia adottata in esito ad una pubblica udienza.

Di recente, è stata accolta una questione incidentale sollevata in sede di parifica, riguardante la tecnica di copertura delle spese. In particolare, è stata ritenuta in contrasto con l'art. 81 Cost. una disposizione della Regione Sardegna che consentiva di coprire le spese dell'esercizio di competenza con un'entrata futura: *«L'art. 81, quarto comma, della Costituzione prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese. Il principio, che è vincolante anche per le Regioni a statuto speciale (da ultimo, sentenza n. 359 del 2007), è stato specificato da questa Corte in varie pronunce, nelle quali si è chiarito, tra l'altro che: la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale, in equilibrato rapporto con la spesa che si intende effettuare in esercizi futuri (sentenza n. 1 del 1966); la copertura è aleatoria se non tiene conto che ogni anticipazione di entrate ha un suo costo (sentenza n. 54 del 1983); l'obbligo di copertura deve essere osservato con puntualità rigorosa nei confronti delle spese che incidono su un esercizio in corso e deve valutarsi il tendenziale equilibrio tra entrate ed uscite nel lungo periodo, valutando gli oneri già gravanti sugli esercizi futuri (sentenza n. 384 del 1991). Alla luce di questi indirizzi giurisprudenziali, va ora esaminata la questione posta dal rimettente sulla possibilità di coprire con crediti, che verranno a scadenza in esercizi futuri, spese attuali inerenti all'esercizio di riferimento. Ed a questo proposito occorre osservare che caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni finanziarie che si prevede si verificheranno durante l'anno finanziario. Infatti soltanto riferendosi ad un determinato arco di tempo, il bilancio può assolvere alle sue fondamentali funzioni, le quali, in ultima analisi, tendono ad assicurare il tendenziale pareggio del bilancio, ed in generale la stabilità della finanza pubblica. È per questo che l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, pone il principio fondamentale della copertura delle spese, richiedendo la contestualità tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessarie per la copertura finanziaria delle prime. In questo quadro è evidente che la copertura di spese mediante crediti futuri, lede il suddetto principio costituzionale ed è tanto più irrazionale quanto più si riferisce a crediti futuri, lontani nel tempo. Un siffatto sistema di copertura mediante crediti non ancora venuti a scadenza contraddice peraltro la stessa definizione di "accertamento dell'entrata", poiché è tale quella che si prevede di aver diritto di percepire nell'esercizio finanziario di riferimento e non in un esercizio futuro. Inoltre l'accertamento attuale di entrate future, operato dalla Regione con la norma impugnata, risulta inattendibile, perché non tiene conto della necessaria onerosità dell'anticipazione di cassa cui occorre provvedere in attesa del effettivo maturare del futuro titolo giuridico dell'entrata» (sentenza n. 213 del 2008).*

2.1.5. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale in sede di controllo di legittimità e di parificazione

Nell'ambito dei controlli di legittimità la Corte costituzionale ha riconosciuto – in presenza di determinate condizioni – la possibilità di sollevare questioni di legittimità costituzionale in via incidentale. Per quel che riguarda il controllo preventivo su atti si è già detto al precedente paragrafo 2.1.1. È in questa sede opportuno ribadire alcuni passi della sentenza che ha riconosciuto la possibilità in quella sede di sollevare questioni incidentali dinanzi alla Corte dei conti: *«Al problema pregiudiziale della legittimazione della Sezione di controllo della Corte dei conti a proporre questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge cost. 9 febbraio 1948,*

n. 1, e dell'art. 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87, deve darsi risposta affermativa, anche coerentemente con i criteri in precedenza enunciati ed applicati da questa Corte quanto ai requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni medesime possano considerarsi promananti da un "giudice" nel corso di un "giudizio" (art. 1 legge cost. cit.) [...] Anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico. Il controllo effettuato dalla Corte dei conti è un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentesi nell'interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato» (sentenza n. 226 del 1976).

Con riguardo alla funzione di controllo sugli atti è stato posto in evidenza «il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne "la conformità [...] alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico". Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di "controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato [...] preordinato a tutela del diritto oggettivo. [...] Ciò con particolare riguardo ai] profili attinenti alla copertura finanziaria di leggi di spesa, perché il riconoscimento della relativa legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, "si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte. È proprio in relazione a queste ipotesi che la Corte ha auspicato (sent. n. 406 del 1989) che quando l'accesso al suo sindacato sia reso poco agevole, come accade in relazione ai profili attinenti all'osservanza dell'art. 81 della Costituzione, i meccanismi di accesso debbano essere arricchiti. La Corte dei conti è la sede più adatta a far valere quei profili, e ciò in ragione della peculiare natura dei suoi compiti essenzialmente finalizzati alla verifica della gestione delle risorse finanziarie» (sentenza n. 384 del 1991).

La legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale è stata riconosciuta anche nel giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato. Pur non essendo regolato il giudizio di parifica tra le attribuzioni giurisdizionali della Corte, ancora oggi regolate dal testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, la possibilità di sollevare questioni di legittimità in via incidentale è stata ricavata dall'espressione della legge (art. 40 del suddetto testo unico) secondo cui il procedimento deve rispettare «le formalità della giurisdizione contenziosa» con la partecipazione del Procuratore generale (in tal senso **sentenze n. 16 del 1963, n. 121 del 1966, nn. 142 e 143 del 1968**). La giurisprudenza della Corte costituzionale ha ritenuto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questione di legittimità costituzionale nel corso del giudizio annuale sul rendiconto generale dello Stato, poiché esso si svolge con le formalità della giurisdizione contenziosa, con la partecipazione del Procuratore generale, in contraddittorio con i rappresentanti dell'Amministrazione e si conclude con una pronuncia adottata in esito a pubblica udienza. In passato la «Corte - pur ravvisando nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato la presenza delle condizioni ipotizzate dall'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1, per la proposizione

davanti ad essa di questioni di legittimità costituzionale - ha più volte negato che queste possano investire la legge di bilancio o le leggi di spesa, attesa la loro irrilevanza ai fini del decidere, in relazione al peculiare ambito di cognizione affidato alla Corte dei conti, consistente essenzialmente nel verificare - a mente dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 - se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare, risultanti dal rendiconto redatto dal Governo, siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei conti dai singoli ministeri e se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla stessa Corte, nonché nell'accertare i residui passivi in base alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno e alle scritture tenute dalla Corte dei conti. 3. - Detta giurisprudenza, il cui ultimo precedente risale all'ordinanza n. 139 del 1969, rispecchiava l'ordinamento contabile e la disciplina del bilancio dello Stato contenuti nelle leggi in vigore prima della riforma adottata in subiecta materia dalla legge 5 agosto 1978, n. 468 (successivamente modificata dalla legge 23 agosto 1988, n. 362). Occorre considerare che, dopo la novella del 1978, il bilancio dello Stato ha subito una profonda trasformazione che, da strumento descrittivo di fenomeni di mera erogazione finanziaria, lo ha portato a connotarsi essenzialmente come mezzo di configurazione unitaria degli obiettivi economico-finanziari, nel quadro degli indirizzi socio-economici elaborati dal Governo ed approvati dal Parlamento, sicché esso si pone ormai come strumento di realizzazione di nuove funzioni di governo (come la programmazione di bilancio, le operazioni di tesoreria, ecc.) e più in generale di politica economica e finanziaria. Tanto la Corte ha già avuto occasione di rilevare quando (sentenza n. 2 del 1994) ha posto in rilievo che la nuova articolazione della disciplina di bilancio si compone di una pluralità di provvedimenti legislativi, tra loro complementari e concorrenti, non senza evidenziare, altresì, che essa persegue, tra le altre, la finalità di meglio programmare, definire e controllare le entrate e le spese pubbliche, per assicurare l'equilibrio finanziario e la sostanziale osservanza, in una proiezione temporale che supera l'anno, dei principi enunciati dall'art. 81 della Costituzione. In questo contesto si collocano non solo la legge di bilancio, intesa come approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche la legge finanziaria che, nell'attuale disciplina, definisce le grandezze e le compatibilità economico-finanziarie nonché le determinazioni quantitative, per gli anni considerati, degli stanziamenti e delle riduzioni di spesa. [...] Nella nuova fisionomia assunta dal bilancio, la funzione di riscontro, che costituisce l'essenza del giudizio di parificazione, attiene perciò anche alla verifica degli scostamenti che, negli equilibri stabiliti nel bilancio preventivo, si evidenziano in sede consuntiva, coerentemente con la previsione del primo comma dell'art. 39 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, alla luce dell'interpretazione in chiave sistematica di detta norma nel più recente quadro ordinamentale della materia. Questa norma, nell'indicare l'oggetto del giudizio sul rendiconto generale dello Stato, precisa, infatti, che la Corte dei conti in tale occasione confronta i risultati del rendiconto stesso, tanto per le entrate, quanto per le spese, "ponendoli a riscontro con le leggi del bilancio", sì da verificare, in definitiva, i modi e la misura in cui le previsioni del bilancio stesso sono state adempiute ed i limiti in esso prestabiliti rispettati nel corso dell'esercizio. [...] In conclusione questa Corte è dell'avviso che, là dove vengano denunciate, per contrarietà con l'art. 81, quarto comma, della Costituzione, leggi che determinino veri e propri effetti modificativi dell'articolazione del bilancio dello Stato, per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari dello stesso, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione disegnati con il sistema dei risultati differenziali di cui all'art. 6 della legge n. 468 del 1978, le questioni sollevate non possono non assumere rilevanza ai fini della decisione di competenza della Corte dei conti, donde l'ammissibilità delle medesime» (**sentenza n. 244 del 1995**).

La possibilità della rimessione incidentale in sede di parifica di questioni di legittimità costituzionale è stata di recente ribadita anche con riguardo alla parificazione del rendiconto regionale: *«Deve, anzitutto, essere confermato il risalente orientamento di questa Corte, che riconosce alla Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, la legittimazione a promuovere, in riferimento all'art. 81 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale avverso tutte quelle disposizioni di legge che determinino effetti modificativi dell'articolazione del bilancio per il fatto stesso di incidere, in senso globale, sulle unità elementari, vale a dire sui capitoli, con riflessi sugli equilibri di gestione, disegnati con il sistema dei risultati differenziali (vedi sentenza n. 244 del 1995)» (sentenza n. 213 del 2008).*

2.2. Fondamento costituzionale del controllo sulla gestione

La funzione di controllo sulla gestione in senso stretto è stata scrutinata dalla Corte costituzionale in modo diverso dal controllo di legittimità: in particolare ne è stato sottolineato il peculiare carattere collaborativo.

In questa prospettiva la Corte ha ritenuto che le previsioni costituzionali in materia di controlli sulle pubbliche amministrazioni (artt. 100, comma secondo, 125, comma primo, e 130 Cost.) non configurino un sistema “chiuso” di controlli e dunque non impediscano al legislatore ordinario di *«introdurre forme di controllo diverse e ulteriori, purché per queste ultime sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati. [... Non è quindi precluso al legislatore] un tipo di controllo, come quello [collaborativo sulla gestione] che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. [...] Sotto quest'ultimo profilo, è da sottolineare che il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale – tanto se statale, quanto se regionale o locale – comporta che, salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l'attuazione di quegli stessi principi esigano un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali. Del resto, poiché il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali» (sentenza n. 29 del 1995).*

Come accennato al precedente paragrafo 1, la Corte costituzionale ha anche ribadito che l'attribuzione del controllo successivo sulla gestione *«non può essere fondatamente contestato neppure sotto il profilo della sua imputazione soggettiva alla Corte dei conti. Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di “neutralità” al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al*

controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti è stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria» (sentenza n. 29 del 1995). È stato altresì sottolineato che «Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle Regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale 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 della economicità» (sentenza n. 29 del 1995).

Il controllo della Corte dei conti, ancorché sotto la forma del controllo sulla gestione, è stato qualificato come *«neutrale e imparziale [diverso dal] controllo squisitamente politico attribuito all'organo rappresentativo nei confronti di quello "esecutivo"» (sentenza n. 29 del 1995).*

La Corte ha anche ritenuto con la stessa sentenza che la legge n. 20 del 1994, istituendo un controllo successivo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni, riferendosi anche alle Regioni, incluse le autonomie speciali, non si pone in contrasto con l'art. 125 Cost. né con le analoghe disposizioni degli Statuti speciali del Friuli-Venezia Giulia e della Valle d'Aosta, atteso che la previsione costituzionale o statutaria del controllo di legittimità sugli atti amministrativi regionali non ha carattere "tassativo", nel senso di escludere la possibilità di forme diverse ed ulteriori di controllo. In ordine ai connotati del controllo sulla gestione - attribuito alla Corte dei conti dall'art. 3 della legge n. 20 del 1994 - la Corte ha affermato che esso consiste in un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate (in tal senso, **sentenza n. 29 del 1995**).

Dal punto di vista teleologico è stato messo in rilievo come il controllo sulla gestione sia diretto precipuamente a stimolare - nell'amministrazione o nell'ente controllato - processi di "autocorrezione" sia sul piano decisionale, gestionale e organizzativo, che su quello dei controlli interni. Ne deriva che *«l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza» (sentenza n. 29 del 1995).*

2.3. Il controllo sui contratti collettivi

La Corte costituzionale ha avuto modo di occuparsi anche del controllo della Corte dei conti sui contratti collettivi di lavoro. In quella sede è stata affermata la peculiarità dei controlli sui contratti collettivi di lavoro di competenza della Provincia autonoma di Trento, sottolineando come *«Ai fini dell'estensione alla Provincia di Trento del controllo previsto per i contratti collettivi*

nazionali dall'art. 51, comma 4, del d.lgs. n. 29 del 1993 e successive modifiche, occorre ribadire [...] che non rientra nella competenza legislativa provinciale disciplinare le funzioni di controllo della Corte dei conti, anche se la loro eventuale incidenza su materie di competenza esclusiva provinciale deve essere regolata alla stregua della rispettiva normativa di carattere statutario (cfr. sentenza n. 182 del 1997). I procedimenti di controllo contabile si debbono quindi svolgere secondo la disciplina statale, ma in modo tale che il necessario adeguamento legislativo provinciale li renda compatibili con l'ordinamento di appartenenza, senza che in proposito possano essere invocati eventuali vincoli derivanti da norme fondamentali di riforma economico-sociale, tanto più con riferimento alla Provincia di Trento, alla luce di quanto disposto dall'art. 2 del d.lgs. 16 marzo 1992, n. 266 (Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti il rapporto tra atti legislativi statali e leggi regionali e provinciali, nonché la potestà statale di indirizzo e coordinamento)» (**sentenza n. 171 del 2005**).

2.4. Verifiche finalizzate all'esercizio dei controlli e strumentali al coordinamento della finanza pubblica

La più recente legislazione ha introdotto una serie di adempimenti coinvolgenti la Corte dei conti e gli enti controllati, i quali non integrano ulteriori tipologie di sindacato, ma si pongono, piuttosto, in rapporto di strumentalità con l'esercizio del controllo di legittimità-regolarità e di quello sulla gestione.

Sotto questa specie sono stati classificati, ad esempio, gli interventi previsti dai commi 1, 2 e 3 dell'art. 6 del decreto legge n. 174 del 2012, oggetto di ricognizione da parte della Corte: «1. Per lo svolgimento di analisi sulla spesa pubblica effettuata dagli enti locali, il Commissario per la revisione della spesa previsto dall'articolo 2 del decreto-legge 7 maggio 2012, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 luglio 2012, n. 94, si avvale dei Servizi ispettivi di Finanza pubblica della Ragioneria generale dello Stato ai quali sono affidate analisi su campione relative alla razionalizzazione, efficienza ed economicità dell'organizzazione e sulla sostenibilità dei bilanci. 2. Le analisi di cui al comma 1 sono svolte ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196, sulla base di modelli di accertamento concordati dalla Ragioneria generale dello Stato con il Commissario di cui al comma 1 e deliberati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. Gli esiti dell'attività ispettiva sono comunicati al predetto Commissario di cui al comma precedente, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e alla Sezione delle autonomie. 3. La Sezione delle autonomie della Corte dei conti definisce, sentite le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, le metodologie necessarie per lo svolgimento dei controlli per la verifica dell'attuazione delle misure dirette alla razionalizzazione della spesa pubblica degli enti territoriali. Le Sezioni regionali effettuano i controlli in base alle metodologie suddette anche tenendo conto degli esiti dell'attività ispettiva e, in presenza di criticità della gestione, assegnano alle amministrazioni interessate un termine, non superiore a trenta giorni, per l'adozione delle necessarie misure correttive dirette a rimuovere le criticità gestionali evidenziate e vigilano sull'attuazione delle misure correttive adottate. La Sezione delle autonomie riferisce al Parlamento in base agli esiti dei controlli effettuati» (**sentenza n. 39 del 2014**).

In particolare, con riguardo al comma 3, la Corte ha ritenuto che «la disciplina posta dalla disposizione impugnata, in quanto strumentale a più tipi di attività di controllo, rimane nell'alveo dei controlli di natura collaborativa e di quelli di legittimità-regolarità istituiti per assicurare il

rispetto dei vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, in quanto limitati all'applicazione di metodologie di controllo della spesa pubblica degli enti territoriali funzionali ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della "finanza pubblica allargata", inclusiva delle autonomie speciali (sentenza n. 425 del 2004), la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 219/2013, con la quale la Corte ha ritenuto non innovativi simili controlli; n. 60/2013; n. 179/2007; n. 267/2006)» (sentenza n. 39 del 2014).

Altri adempimenti strumentali sono stati di volta in volta ritenuti conformi a Costituzione o lesivi dell'autonomia regionale e ricondotti alla materia del coordinamento della finanza pubblica.

Così l'art. 28 della legge 27 novembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2003), è stato scrutinato favorevolmente per gli adempimenti afferenti alla *«attività di acquisizione, da parte del Ministero dell'economia, delle informazioni concernenti la gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche [finalizzate] ad assicurare al Ministero gli strumenti conoscitivi necessari per seguire le complessive dinamiche della finanza pubblica [... e] a determinare le caratteristiche uniformi nella rappresentazione dei dati contabili delle amministrazioni pubbliche, nonché le modalità di invio dei bilanci da parte degli enti locali alla competente sezione di controllo della Corte dei conti» (sentenza n. 35 del 2005).*

Analogamente, con riguardo ai commi 6 e 7 dell'art. 24 della legge del 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002) è stato affermato che *«non può contestarsi la legittimità costituzionale della norma che [prescrive l'obbligo] di adottare i prezzi delle convenzioni come base d'asta al ribasso per gli acquisti effettuati autonomamente [...Pur realizzando tale norma] un'ingerenza non poco penetrante nell'autonomia degli enti quanto alla gestione della spesa, non supera i limiti di un principio di coordinamento adottato entro l'ambito della discrezionalità del legislatore statale: mentre la previsione della trasmissione degli atti relativi agli organi di revisione contabile degli enti, al fine dell'esercizio dei controlli loro spettanti, ha carattere strumentale rispetto all'obbligo suddetto» (sentenza n. 36 del 2004).*

Al contrario, l'art. 3, comma 75, della legge 24 dicembre 2003 n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004), nella parte in cui imponeva, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alle Regioni peculiari modalità di trattamento economico dei dirigenti di prima fascia e qualifiche equiparabili, è stato ritenuto costituzionalmente illegittimo. Ciò in quanto istitutivo di un vincolo specifico sulla spesa regionale e, per questo, lesivo dell'autonomia costituzionalmente garantita e non rapportabile alla funzione di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 449 del 2005).

2.5. La funzione di controllo, il coordinamento della finanza pubblica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio

La Corte dei conti è stata profondamente coinvolta nelle più recenti riforme nei controlli e nelle verifiche inerenti alla sana gestione finanziaria degli enti pubblici ed in particolare degli enti territoriali. Le sue funzioni sono state naturalmente ricondotte al coordinamento della finanza

pubblica soprattutto attraverso le verifiche inerenti al rispetto del patto di stabilità interno e degli equilibri del bilancio.

Negli ultimi anni il concetto di equilibrio della finanza pubblica ha acquisito una dimensione nuova e molto più vasta di quanto poteva essere ipotizzato prima dell'era della globalizzazione e della integrazione europea.

L'evoluzione è stata contestuale alla crescita dell'Europa verso un'entità che mostra sempre più marcati caratteri di armonizzazione e di coordinamento nelle politiche finanziarie. Ciò anche attraverso il progressivo incremento della collaborazione tra gli Stati membri, sotto l'attenta regia della Commissione.

Una svolta decisiva si è avuta con la codificazione, in sede di Trattato, del concetto di stabilità economico-finanziaria e del principio per cui tutti gli Stati membri devono concorrere al suo raggiungimento.

La crisi economica degli ultimi anni, avendo accentuato le differenze strutturali tra i sistemi economici nazionali aderenti all'Unione Europea e provocato l'esplosione della problematica dei debiti sovrani, ha accelerato il processo di convergenza delle economie dell'area euro attraverso l'adozione di rigorose politiche di risanamento delle finanze pubbliche.

La Corte costituzionale ha evidenziato in proposito come il legislatore italiano abbia tradotto nella legislazione nazionale i vincoli di carattere sovranazionale derivanti dal Trattato stesso e i criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell'Unione europea nel controllare l'osservanza di tali vincoli (**sentenza n. 425 del 2004**).

È stata quindi ribadita la stretta inerenza del controllo della Corte dei conti alla salvaguardia della copertura della spesa e degli equilibri di bilancio: *«In proposito la sentenza n. 1 del 1966 (la prima in ordine di tempo ad affrontare il problema dalla copertura finanziaria delle leggi dello Stato, all'uopo richiamando principi già affermati in precedenti pronunce relative a leggi regionali) a fronte dei due noti indirizzi interpretativi dell'art. 81, quarto comma, ha ritenuto conforme allo spirito ed alla lettera della Costituzione, quello diretto ad attribuirgli un significato estensivo, comprendente non solo la legge di bilancio, ma anche la legislazione ad essa preesistente nel suo complesso. A tal fine si è rilevato che tale precetto "tiene di vista l'insieme della vita finanziaria dello Stato, che [...] non può essere artificialmente spezzata in termini annuali, ma va, viceversa, considerata nel suo insieme e nella sua continuità temporale, segnatamente in un tempo [...] nel quale gli interventi statali [...] impongono previsioni che vanno oltre il ristretto limite di un anno e rendono palese la necessità di coordinare i mezzi e le energie disponibili per un più equilibrato sviluppo settoriale e territoriale dell'intera comunità". Di conseguenza, si è precisato che, nonostante il legame fra il terzo ed il quarto comma dell'art. 81, della Costituzione, il significato del termine "ogni altra legge", non è tale che possa essere ricondotto "ad ogni legge successiva al bilancio in corso, e modificatrice in peius dell'equilibrio contabile di esso, ma viceversa, attiene ad ogni altra legge che non sia legge di bilancio, senza alcuna connessione cronologica con questa". Si è inteso cioè dire che il quarto comma dell'art. 81, non ha un significato contabile, ma una portata sostanziale che attiene ai "limiti [...] che il legislatore ordinario è tenuto ad osservare nella sua politica di spesa, che deve essere contrassegnata non già dall'automatico pareggio del bilancio, ma dal tendenziale conseguimento dell'equilibrio tra entrate e spesa"»* (**sentenza n. 384 del 1991**).

In questo contesto la Corte dei conti ha visto valorizzare il controllo di legittimità-regolarità come generale e necessario nei confronti degli enti territoriali (**sentenze nn. 60 del 2013 e 40 del 2014**). In questa ottica anche il coordinamento della finanza pubblica è stato individuato sovente come strumentalmente ed inscindibilmente collegato al rispetto dei vincoli europei. *«Quanto al coordinamento della finanza pubblica, è evidente che, essendo strutturalmente collegata la disciplina dell'indebitamento al rispetto dei vincoli comunitari afferenti alla convergenza economico-finanziaria tra gli Stati membri, la determinazione dei criteri generali appartiene alla competenza del legislatore nazionale» (sentenza n. 188 del 2014).*

Il coordinamento della finanza pubblica risulta, quindi, strettamente interrelato ad altri fondamentali parametri costituzionali tra cui gli articoli 81 e 97, primo comma, Cost. (sia nella vecchia che nella loro nuova formulazione): *«Questa Corte ha infatti più volte affermato che la disciplina posta dal legislatore statale in materia di controlli sugli enti territoriali ha assunto maggior rilievo a seguito dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo imposto agli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale. A tali vincoli, si riconnette essenzialmente la normativa nazionale sul "patto di stabilità interno", il quale coinvolge Regioni ed enti locali nella realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica scaturenti, appunto, dai richiamati vincoli europei, diversamente modulati negli anni in forza di disposizioni legislative, costantemente qualificate come "principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione" (sentenza n. 267 del 2006). [...] Le attribuzioni della Corte dei conti in tema di controllo sulla gestione finanziaria delle amministrazioni pubbliche, del resto, trovano fondamento [...] oltre che nell'art. 100, secondo comma, Cost. (il cui riferimento al controllo della Corte dei conti "sulla gestione del bilancio dello Stato" deve oggi intendersi esteso al controllo sui bilanci di tutti gli enti che costituiscono, nel loro insieme, la finanza pubblica allargata), nella tutela dei principi del buon andamento dell'amministrazione (art. 97, primo comma, Cost.), della responsabilità dei funzionari pubblici (art. 28 Cost.), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) e del coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119 Cost.), cioè di principi che sono anch'essi riferiti a tutti gli enti che fanno parte della finanza pubblica allargata» (sentenza n. 39 del 2014).*

Come già rilevato (§ 2.1.), questo processo, iniziato con la legge n. 266 del 2005 (art. 1, commi 166 e segg.), ha comportato una progressiva recessione del controllo collaborativo sulla gestione in favore di una nuova tipologia di sindacato di legittimità-regolarità avente come oggetto il rispetto dei parametri finanziari dell'Unione europea e, più in generale, l'equilibrio dei bilanci pubblici che concorrono al conto consolidato dell'Amministrazione nazionale.

Questa evoluzione ha determinato un raffronto funzionale tra le diverse tipologie del controllo collaborativo e di quello di legittimità-regolarità: *«la natura dei controlli sugli enti locali e sulle aziende sanitarie non produce, in sé, l'interferenza dei suddetti controlli con il piano dei controlli riservati alle amministrazioni degli enti dotati di autonomia speciale, atteso che "l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, 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” (sentenza n. 60 del 2013). E ciò in forza del diverso interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell’unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli – non soltanto in riferimento all’art. 100 Cost., ma anche agli artt. 81, 119 e 120 Cost. – rispetto a quelli spettanti alle autonomie speciali. Da questi ultimi infatti si differenziano, quanto a parametro e finalità perseguite, i controlli della Corte dei conti, attribuiti ad un organo di garanzia terzo e indipendente, a fini di tutela degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (sentenza n. 29 del 1995; nonché sentenze n. 60 del 2013; n. 179 del 2007; n. 267 del 2006)» (sentenza n. 39 del 2014).

Il decreto-legge n. 174 del 2012 ha potenziato il controllo di legittimità sui bilanci preventivi e successivi degli enti territoriali e delle aziende sanitarie prevedendo che, qualora le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti individuino fenomeni di squilibrio economico-finanziario, di mancata copertura di spese, di violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o di mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, esse devono adottare una apposita delibera di accertamento delle illegittimità e irregolarità, in seguito alla quale gli organi interessati da tali disfunzioni dovranno adottare entro il termine di 60 giorni provvedimenti idonei a rimuoverle e a ripristinare gli equilibri di bilancio: *«qualora l’ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria» (sentenza n. 40 del 2014).*

L’evoluzione normativa e la progressiva espansione dei vincoli comunitari alle politiche di bilancio degli enti territoriali ha comportato il coinvolgimento della Corte nella verifica analitica dei singoli bilanci che concorrono a determinare i risultati finanziari da conformare alle prescrizioni dell’Unione europea.

La Corte costituzionale ha sottolineato che la funzione di controllo di legittimità sui conti degli enti territoriali si pone in regime di stretta strumentalità all’esigenza di verificare che il riparto – da parte dello Stato – delle restrizioni imposte agli enti del settore pubblico allargato sia in concreto rispettato nell’esercizio della gestione finanziaria: *«Infatti, è proprio con riguardo alle complesse relazioni finanziarie nascenti da tali obblighi che si pongono in regime di strumentalità le disposizioni contenute nell’art. 148, comma 1, e nell’art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, come rispettivamente modificato ed introdotto dall’art. 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012. Il patto di stabilità esterno e, più in generale, i vincoli di finanza pubblica obbligano l’Italia nei confronti dell’Unione europea ad adottare politiche di contenimento della spesa, il cui rispetto viene verificato in relazione al bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche (sentenze n. 138 del 2013, n. 425 e n. 36 del 2004). Al fine di assicurare il rispetto di detti obblighi comunitari, è necessario predisporre controlli sui bilanci preventivi e successivi delle amministrazioni interessate al consolidamento, operazione indispensabile per verificare il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica sottesi ai predetti vincoli. Questi ultimi, in quanto derivanti dal Trattato sull’Unione europea e dagli altri accordi stipulati in materia, sono direttamente riconducibili, oltre che al “coordinamento della finanza pubblica” invocato dal ricorrente, anche ai parametri di cui agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., che vi sono inscindibilmente collegati, poiché nel caso specifico il coordinamento adempie principalmente alla finalità di predisporre strumenti efficaci di sindacato sul rispetto del vincolo gravante sul complesso dei conti pubblici,*

dalla cui sommatoria dipendono i risultati suscettibili di comparazione per verificare il conseguimento degli obiettivi programmati. Detti obblighi hanno origine – come già sottolineato da questa Corte (sentenza n. 36 del 2004) – nel momento in cui il patto di stabilità ha assunto cogenza anche nei confronti delle amministrazioni pubbliche che partecipano al bilancio nazionale consolidato. Quest'ultimo deve corrispondere ai canoni stabiliti dalla stessa Unione europea mentre le sue componenti aggregate, costituite dai bilanci degli enti del settore allargato, sono soggette alla disciplina statale che ne coordina il concorso al raggiungimento dell'obiettivo stabilito in sede comunitaria. I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari. Dunque, tale tipo di sindacato, che la norma impugnata vorrebbe concentrare nella sfera di attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, è esercitato nell'interesse dello Stato per finalità che riguardano la finanza pubblica nel suo complesso e non può essere confuso e sovrapposto a controlli esercitati da un ente ad autonomia speciale» (sentenza n. 40 del 2014).

Da quanto considerato consegue la peculiarità teleologica e la competenza esclusiva della Corte dei conti in questo delicato settore: «Per la sua intrinseca finalità questo tipo di verifica non può essere affidato ad un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa» (sentenza n. 40 del 2014).

La materia del coordinamento della finanza pubblica, così interrelata a quella dei vincoli comunitari alle politiche di bilancio, ha comportato il consolidarsi di una funzione di controllo “dinamica” nella misura in cui comporta una vigilanza sui doverosi adempimenti che gli enti territoriali e le aziende sanitarie devono adottare ogniqualvolta si verificano squilibri di bilancio.

A tal proposito è stato enunciato dalla Corte costituzionale il principio dell’“equilibrio tendenziale” quale precetto dinamico della gestione finanziaria (*ex plurimis* sentenza n. 213 del 2008), definito come «ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche» (sentenza n. 250 del 2013).

In caso di accertamento di squilibri di bilancio, di mancata copertura della spesa, di fuoriuscita dai parametri del patto di stabilità interno, il principio dell’equilibrio tendenziale del bilancio «impone all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio. [Ciò comporta non solo un passivo rispetto del contenuto dell'accertamento dello squilibrio e delle correlate irregolarità, ma anche l'indefettibile dovere di adottare] appropriate variazioni del bilancio di previsione, in ordine alla cui concreta configurazione permane la

discrezionalità dell'amministrazione, nel rispetto del principio di priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute. Il principio dell'equilibrio del bilancio, infatti, ha contenuti di natura sostanziale: esso non può essere limitato al pareggio formale della spesa e dell'entrata (sentenza n. 1 del 1966), ma deve estendersi – attraverso un'ordinata programmazione delle transazioni finanziarie – alla prevenzione dei rischi di squilibrio, che derivano inevitabilmente dal progressivo sviluppo di situazioni debitorie generate dall'inerzia o dai ritardi dell'amministrazione» (sentenza n. 250 del 2013).

3. La giurisdizione

Con riguardo alla funzione giurisdizionale della Corte dei conti, le prime pronunzie della Consulta erano rivolte a spiegare le ragioni del mantenimento di questa giurisdizione speciale nell'ambito del nuovo ordinamento costituzionale che guardava con disfavore tale fenomeno.

Così, con le **sentenze n. 135 del 1975 e n. 1 del 1967**, la Corte ha ritenuto che *«da quel generale sfavore di cui appaiono circondate, nel testo costituzionale, le giurisdizioni speciali, sono esenti quelle del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari, che la stessa VI dispos. trans. esplicitamente sottrae al predetto obbligo di revisione, considerandole a parte tra le giurisdizioni speciali».*

In questa prospettiva è stata valorizzata la specializzazione nella materia di contabilità, anche se è stata esclusa una competenza esclusiva alla luce della difficile perimetrazione concettuale della materia stessa. Sotto tale profilo la Corte costituzionale ha sempre riconosciuto il fondamento della conservazione e della costituzionalizzazione della giurisdizione speciale della Corte dei conti nella materia della contabilità pubblica. E' stato affermato che *«Nulla autorizza però a ritenere che in tal modo i costituenti abbiano inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi comunque vertenti nella materia della contabilità pubblica. Questa affermazione appare tanto più evidente, quando si consideri che la materia delle controversie relative alla “contabilità pubblica” è di quelle il cui ambito non si riesce [sempre a definire con esattezza sia dal punto di vista soggettivo che oggettivo] se non in base a puntuali specificazioni legislative» (sentenza n. 17 del 1965)*. Fermo restando che nell'ordinamento italiano la Corte dei conti è l'organo naturalmente deputato ad esercitare la giurisdizione contabile *«non appare invece esatto ritenere [...] incompatibile col secondo comma dell'art. 103 della Costituzione che alla Corte dei conti sia conferita, in un settore della “giurisdizione contabile” [...] una competenza limitata» (sentenza n. 17 del 1965 citata).*

Nella vicenda relativa alla dichiarazione di incostituzionalità dei Consigli di prefettura, è risultato tuttavia naturale il trasferimento automatico della competenza giurisdizionale in capo alla Corte dei conti nei confronti degli amministratori degli enti locali. Ciò sulla base della natura necessitata dei giudizi di conto e della responsabilità amministrativo-contabile *«a garanzia della legalità nella gestione finanziaria [da assicurare anche attraverso la rivalsa sul] patrimonio di questi ultimi» (sentenza n. 55 del 1966).*

Tale trasferimento era conseguente al fatto che la giurisdizione in detta materia doveva essere *«esercitata in condizioni di assoluta indipendenza e imparzialità» (ibidem)* anche a garanzia del regime delle autonomie. I requisiti di indipendenza e neutralità, caratteristiche naturali del giudice

contabile, non erano presenti nell'organo composto di funzionari in posizione di stretta dipendenza dall'autorità governativa, la cui competenza fu dichiarata in quella sede non conforme a Costituzione: «*La denuncia del secondo comma dell'art. 23 per contrasto della disciplina della composizione dei Consigli di prefettura in sede giurisdizionale ivi contenuta col principio di indipendenza del giudice - e in particolare con l'art. 108, secondo comma, della Costituzione, il quale vuole assicurata l'indipendenza anche ai giudici speciali, e con lo stesso art. 101, secondo comma, il quale, disponendo che i giudici siano soggetti soltanto alla legge, li vuole sottratti, nel loro giudizio, ad ogni volontà esterna, che non sia quella obbiettiva della legge - è da considerare perciò fondata*» (**sentenza n. 55 del 1966** citata).

In seguito, la Corte ha confermato il proprio indirizzo secondo il quale il precetto dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione stabilisce il carattere della tendenziale e non assoluta generalità della giurisdizione della Corte dei conti (*ex plurimis*, **sentenze n. 24 del 1993; n. 641 del 1987; n. 102 del 1977**). Per questo, salvo i casi di naturale devoluzione come quello conseguente alla dichiarazione di incostituzionalità dei Consigli di prefettura, la sua concreta attribuzione richiede l'*interpositio legislatoris*, all'esito di valutazioni che non toccano soltanto gli aspetti procedurali del giudizio, ma investono la stessa disciplina sostanziale della responsabilità (per tutte, **sentenze n. 385 del 1996; n. 24 del 1993; n. 773 del 1988, ord. n. 307 del 1998**).

La **sentenza n. 641 del 1987**, anticipando la successiva n. 773 del 1988, ha provveduto a chiarire il rapporto tra la giurisdizione speciale attribuita alla Corte dei conti dall'art. 103, secondo comma, Cost. e la giurisdizione ordinaria, nonché l'apparente antinomia tra la tendenziale generalità della giurisdizione e la necessità della *interpositio legislatoris*: «*Il secondo comma dell'art. 103 Cost. è stato più volte interpretato da questa Corte (sentt. nn. 17 del 1985; n. 189 del 1984; n. 241 del 1984; n. 102 del 1977), nel senso che alla Corte dei conti è riservata la giurisdizione sulle materie di contabilità pubblica, la quale va intesa nel senso tradizionalmente accolto dalla giurisprudenza e dalla legislazione, cioè come comprensiva sia dei giudizi di conto che di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici non economici che hanno il maneggio del pubblico denaro; che la materia di contabilità pubblica non è definibile oggettivamente ma occorrono apposite qualificazioni legislative e puntuali specificazioni non solo rispetto all'oggetto ma anche rispetto ai soggetti; che, comunque, essa appare sufficientemente individuata nell'elemento soggettivo che attiene alla natura pubblica dell'ente (Stato, Regioni, altri enti locali e amministrazione pubblica in genere) e nell'elemento oggettivo che riguarda la qualificazione pubblica del denaro e del bene oggetto della gestione. Si è anche affermato che la giurisdizione della Corte dei conti, nelle dette materie, è solo tendenzialmente generale (tanto che nell'ordinamento precostituzionale la si qualificava giurisdizione speciale) e che sono possibili deroghe con apposite disposizioni legislative, specie nella materia della responsabilità amministrativa non di gestione e che la cognizione delle cause attinenti alla responsabilità patrimoniale per danni cagionati agli enti pubblici da pubblici funzionari, nell'esercizio delle loro funzioni, siccome involge questioni relative a diritti soggettivi, sarebbe spettata al giudice ordinario se non vi fosse stata la previsione legislativa derogatoria la quale sancisce una diversa ripartizione giurisdizionale. La richiamata giurisprudenza non è in contrasto con l'altra di questa stessa Corte (sentt. nn. 110 del 1970; n. 68 del 1971; n. 211 del 1972; n. 102 del 1977; n. 241 del 1984; n. 53 del 1985) che ha affermato la espansione tendenziale della giurisdizione della Corte dei conti, ove sussista identità di materia e di interesse tutelato, in carenza di regolamentazione specifica da parte del legislatore che potrebbe anche prevedere la giurisdizione ed attribuirla ad un giudice diverso (per es. in tema di responsabilità amministrativa*

dei funzionari regionali in fattispecie di gestione di interessi patrimoniali pubblici). A parte la rilevata necessità della carenza di una diversa disciplina legislativa si rimane sempre nel campo della giurisdizione contabile, come sopra specificata. Trattasi sempre di un limite funzionale alla giurisdizione del giudice ordinario che nell'ordinamento è il giudice dei diritti soggettivi, tranne le eccezioni legislativamente stabilite. Proprio in applicazione dell'art. 103, secondo comma, Cost., e nei limiti ad esso imposti, spetta al legislatore la determinazione della sfera di giurisdizione dei giudici (ordinario, amministrativo, contabile, militare ecc...). E nella interpositio del legislatore deve individuarsi il limite funzionale delle attribuzioni giudicanti della Corte dei conti».

3.1. Sulla nozione “materie di contabilità pubblica” di cui all'art. 103, secondo comma Cost.

Pur non avendo riconosciuto immediata precettività all'art. 103, secondo comma, Cost., secondo la Corte costituzionale nella nozione di “materie di contabilità pubblica” rientrano indubbiamente sia i giudizi di conto che di responsabilità: «Questa Corte con la sentenza n. 68 del 1971, ha già avuto occasione di affermare che il secondo comma dell'art. 103 Cost., nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti “le materie di contabilità pubblica”, ha assunto di queste, sotto l'aspetto oggettivo, la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, sicché essa è comprensiva dei giudizi di conto e di responsabilità. Tale giurisprudenza ha chiarito come l'accertamento della responsabilità predetta si estrinsechi in due ordini di giudizi, i quali sebbene distinti per l'oggetto (responsabilità contabile e responsabilità amministrativa in senso stretto), e altresì, entro certi limiti, per i soggetti (agenti contabili ed impiegati amministrativi), hanno tuttavia entrambi lo scopo di tutelare il pubblico danaro mediante la reintegrazione dei danni subiti dall'erario per irregolarità di gestione o per comportamenti imputabili agli agenti ed agli impiegati medesimi. Nell'ambito della tutela del pubblico danaro (intendendosi per questo, secondo la più moderna accezione di finanza pubblica a cui si ricollega la nozione di contabilità pubblica, non soltanto il danaro inerente alla finanza propriamente statale, ma anche quello attinente alla finanza delle regioni, degli enti locali e degli enti istituzionali) rientrano: a) la giurisdizione che si esercita sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti in genere, incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare danaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di pertinenza dello Stato e degli enti pubblici; b) la giurisdizione sulla responsabilità patrimoniale, sia degli impiegati e degli agenti dello Stato, sia di quelli dipendenti da amministrazioni, aziende e gestioni statali ad ordinamento autonomo, nonché dagli enti pubblici in genere, i quali, nell'esercizio delle loro funzioni, per azione od omissione imputabili anche a semplice colpa o negligenza, cagionino danni allo Stato o ad altra amministrazione dalla quale dipendono. Deve in sostanza trattarsi di un'attività, la quale abbia ad oggetto beni che sono già entrati nella disponibilità del soggetto pubblico, e che dia luogo essenzialmente, a rapporti di servizio fra il soggetto pubblico e i titolari di suoi organi, siano o meno legati da rapporto di pubblico impiego» (**sentenza n. 185 del 1982**).

La stessa **sentenza n. 68 del 1971** precisa che «la giurisdizione contabile in senso stretto e la giurisdizione della Corte dei conti sulle responsabilità in genere dei pubblici dipendenti, per illecito di gestione [...] tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti

omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza anche al duplice principio della “imparzialità” e del “buon andamento “dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione».

3.1.1. La disciplina degli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa non spetta alle Regioni

La Corte ha ribadito più volte che non spetta alle Regioni dettare una disciplina particolare della responsabilità amministrativa dei propri dipendenti; tale orientamento, già espresso nella **sentenza n. 112 del 1973**, è stato poi confermato con le pronunce **n. 345 del 2004** e **n. 184 del 2007**: *«La disciplina della responsabilità amministrativa – nella quale i profili sostanziali sono strettamente intrecciati con i poteri che la legge attribuisce al giudice chiamato ad accertarla, ovvero fanno riferimento a situazioni soggettive riconducibili alla materia dell'ordinamento civile (sentenza n. 345 del 2004) – è materia di competenza dello Stato e non rientra tra le attribuzioni della Provincia autonoma di Bolzano, come del resto si ricava dall'art. 10-bis del d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale ad esse addetto), aggiunto dall'art. 5 del d.lgs. 14 giugno 1999, n. 212, norma a tenore della quale per l'attività giurisdizionale delle sezioni aventi sede a Trento e a Bolzano si applicano le leggi statali sulla disciplina dell'ordinamento e delle procedure della Corte dei conti. La potestà della Provincia autonoma in materia di ordinamento dei propri uffici, se può esplicarsi nel senso di disciplinare il rapporto di impiego o di servizio dei propri dipendenti, prevedendo obblighi la cui violazione comporti responsabilità amministrativa, non può tuttavia incidere sul regime di quest'ultima (sentenza n. 345 del 2004)» (sentenza n. 184 del 2007).*

Anche di recente, con la **sentenza n. 19 del 2014**, è stato precisato che *«Questa Corte ha chiarito, con un ragionamento valevole anche per le Regioni ad autonomia speciale (sentenza n. 337 del 2009), che, con riferimento alla responsabilità amministrativa e contabile, nessuna fonte regionale potrebbe introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia non disciplinata dagli statuti di autonomia speciale e riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.»* (si veda anche la **sentenza n. 114 del 1975** in materia di resa del conto giudiziale).

3.2. Giudizi di responsabilità

La responsabilità amministrativa ha una natura particolare e per di più è stata disciplinata nel tempo attraverso una serie di norme non sempre coordinate.

L'influsso di detta situazione si è avvertito anche nella giurisprudenza costituzionale costretta a scrutinare sovente norme frammentarie rispondenti ad esigenze particolari e non di rado transeunti.

Nel tempo si è dibattuto in dottrina (con inevitabile eco sugli orientamenti giurisprudenziali) se la responsabilità amministrativa avesse o meno natura contrattuale.

Così, ad esempio, la riduzione da 10 a 5 anni della prescrizione del fatto illecito è stata interpretata come il passaggio da un regime di responsabilità contrattuale ad uno di natura extracontrattuale. Analoga vicenda è venuta a crearsi con l'introduzione di alcune ipotesi normative

tipiche di forfezzazione del danno, che hanno costituito il fondamento di orientamenti dottrinali e giurisprudenziali secondo i quali la responsabilità amministrativa sarebbe esclusivamente sanzionatoria.

A ben vedere, la eterogeneità delle più recenti fattispecie legislative e le peculiarità di una giurisdizione obiettiva preposta alla tutela di interessi finanziari tendenzialmente adespoti rifugge dalle categorie civilistiche tradizionali e ciò spiega il motivo per cui le pronunce della Corte costituzionale siano ispirate non ad una visione dogmatica dell'istituto (che non si è peraltro consolidata nel diritto vivente), bensì ad un raffronto puntuale delle singole fattispecie (venute all'esame) con i parametri costituzionali.

In questo eterogeneo contesto la Consulta ha valorizzato la discrezionalità del legislatore, la quale avrebbe il solo limite della non manifesta irragionevolezza e arbitrarietà della scelta nel conformare le fattispecie di responsabilità amministrativa alle esigenze cui si ritiene di dover fare fronte. Ciò ha indotto ad affermare *«Senza volere indagare in questa sede quale sia la effettiva natura della responsabilità derivante dalla lesione del diritto all'immagine di un ente pubblico [che ...] La scelta di non estendere l'azione risarcitoria anche in presenza di condotte non costituenti reato, ovvero costituenti un reato diverso da quelli espressamente previsti, può essere considerata non manifestamente irragionevole. Il legislatore ha ritenuto, infatti, nell'esercizio della predetta discrezionalità, che soltanto in presenza di condotte illecite, che integrino gli estremi di specifiche fattispecie delittuose, volte a tutelare, tra l'altro, proprio il buon andamento, l'imparzialità e lo stesso prestigio dell'amministrazione, possa essere proposta l'azione di risarcimento del danno per lesione dell'immagine dell'ente pubblico. In altri termini, la circostanza che il legislatore abbia inteso individuare esclusivamente quei reati che contemplano la pubblica amministrazione quale soggetto passivo concorre a rendere non manifestamente irragionevole la scelta legislativa in esame» (sentenza n. 355 del 2010).*

La presa d'atto della peculiare connotazione della responsabilità amministrativa e della frammentarietà degli interventi legislativi consente, secondo la Consulta, di conformare le *«fattispecie di responsabilità [in modo che] riflettano la singolarità dei casi di volta in volta esaminati. [...] Nella combinazione di elementi restitutori e di deterrenza, che connotano l'istituto qui in esame, la disposizione [contenuta nell'art. 3, comma 1, lettera a), del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543 che estende a tutte le categorie di dipendenti ed amministratori pubblici la limitazione della responsabilità amministrativa ai soli casi di dolo o colpa grave] risponde, perciò, alla finalità di determinare quanto del rischio dell'attività debba restare a carico dell'apparato e quanto a carico del dipendente, nella ricerca di un punto di equilibrio tale da rendere, per dipendenti ed amministratori pubblici, la prospettiva della responsabilità ragione di stimolo, e non di disincentivo. E ciò secondo valutazioni che, ovviamente, non spetta alla Corte sindacare dal punto di vista della convenienza ed opportunità, restando, perciò, fuori dal presente giudizio ogni apprezzamento al quale, sotto il profilo da ultimo accennato, potrebbe, in ipotesi, prestarsi l'avvenuta generalizzazione del criterio della colpa grave; parimenti sfuggono all'apprezzamento, che va espresso in questa sede, anche altri profili, fra quelli segnalati da taluna delle ordinanze, che possono evidenziare, tutt'al più, problemi di mera disarmonia ovvero di non compiuto raccordo fra il nuovo regime introdotto ed altri istituti vigenti nell'ordinamento» (sentenza n. 371 del 1998).*

In particolare, la configurazione della responsabilità amministrativa ha consentito di mettere in evidenza il carattere discrezionale ed equitativo del giudizio di pertinenza della magistratura contabile: *«In tale sistema, l'intero danno subito dall'Amministrazione, ed accertato secondo il*

principio delle conseguenze dirette ed immediate del fatto dannoso, non è di per sé risarcibile e, come la giurisprudenza contabile ha sempre affermato, costituisce soltanto il presupposto per il promuovimento da parte del pubblico ministero dell'azione di responsabilità amministrativa e contabile. Per determinare la risarcibilità del danno, occorre una valutazione discrezionale ed equitativa del giudice contabile, il quale, sulla base dell'intensità della colpa, intesa come grado di scostamento dalla regola che si doveva seguire nella fattispecie concreta, e di tutte le circostanze del caso, stabilisce quanta parte del danno subito dall'Amministrazione debba essere addossato al convenuto, e debba pertanto essere considerato risarcibile. Ciò si ricava da due norme fondamentali della legge di contabilità generale dello Stato, poi ribadite in tutte le leggi successive, secondo le quali la Corte dei conti, "valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto" (art. 83, primo comma, del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440), e, quando l'azione o l'omissione è dovuta al fatto di più soggetti, "ciascuno risponde per la parte che vi ha preso" (art. 82, secondo comma, del citato regio decreto). Tali norme, in relazione alle quali si è impropriamente parlato di potere riduttivo, distinguono chiaramente il danno accertato secondo il principio di causalità materiale, cioè il danno subito dall'Amministrazione, dal danno addossato al responsabile: la relativa sentenza di condanna della Corte dei conti è pertanto determinativa e costitutiva del debito risarcitorio» (sentenza n. 183 del 2007).

Con riguardo alla possibilità di ridurre fino al 30% la condanna di primo grado, prevista dall'art. 1, commi 231, 232 e 233, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, è stato affermato che: «*Le norme censurate non ignorano tale assetto e, muovendosi all'interno del perimetro di detta discrezionalità decisionale, consentono l'accoglimento dell'istanza di definizione in appello solo se il giudice – avuto riguardo ai criteri in base ai quali egli forma la propria decisione – ritenga congrua una condanna entro il limite del trenta per cento del danno addebitato al responsabile nella sentenza di primo grado. In altri termini, esse non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa. Se, facendo uso dei poteri che gli competono, il giudice di appello si convince che l'intensità della colpa e le altre circostanze del caso fanno ritenere equa una riduzione fino al trenta per cento della condanna di primo grado, egli accoglierà l'istanza; in caso contrario, la respingerà. Così interpretate, le norme denunciate si sottraggono ai dubbi di legittimità costituzionale prospettati dalle ordinanze di rimessione in riferimento agli artt. 3, 97, 101 e 103 della Costituzione. Esse, infatti, non producono alcun ingiustificato ed automatico effetto premiale, essendo dirette a determinare, con un rito abbreviato, quanto dovuto dai responsabili in base alle norme proprie del sistema della responsabilità amministrativa, ed hanno una finalità di accelerazione dei giudizi e di garanzia dell'incameramento certo ed immediato della relativa somma» (sentenza n. 183 del 2007).*

3.2.1. La responsabilità amministrativa dei rappresentanti dei gruppi consiliari

Sulla base di analogo ragionamento è stata scrutinata favorevolmente dalla Consulta la normativa in tema di responsabilità dei gruppi consiliari e dei loro rappresentanti. La Corte costituzionale, rimarcando l'insussistenza di un perfetto parallelismo con le garanzie riconosciute agli organi supremi (Camere parlamentari, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale), ha escluso che l'insindacabilità riconosciuta ai consiglieri regionali, nelle Regioni ordinarie come in quelle ad autonomia speciale, implichi deroga, in favore dei Consigli regionali e dei relativi gruppi, al criterio di generale sottoposizione alla giurisdizione contabile (sentenza n. 39 del 2014).

La Corte di Cassazione, alla luce di detto orientamento della Consulta, ha affermato che la controversa natura (pubblica o privata) dei gruppi consiliari «*non [presenta] carattere dirimente ai fini dell'esclusione del sindacato della giurisdizione contabile della Corte dei conti sulla gestione dei contributi pubblici erogati ai gruppi consiliari per il loro funzionamento. Secondo la giurisprudenza di queste Sezioni unite (formatasi in riferimento al sistema di giustizia contabile per danno erariale definito dalla L. n. 20 del 1994, ed ormai consolidatasi), la giurisdizione della Corte dei conti viene, infatti, a radicarsi in funzione, non della qualità dell'agente (che ben può essere un privato), ma della natura delle risorse utilizzate e dalla predeterminazione dello scopo attraverso di esse perseguito; circostanze che (attribuendo centralità alla configurabilità di un danno a carico della cosa pubblica e non al quadro di riferimento, pubblico o privato, nel quale si colloca la condotta produttiva del danno medesimo) elidono la rilevanza del[l'eventuale] carattere privato dell'attributario. Ne consegue che, allorché un soggetto privato riceve un contributo a carico dello Stato (o di altro soggetto pubblico) per la realizzazione di una finalità legalmente definita, s'instaura automaticamente un rapporto "di servizio" del primo nei riguardi del secondo, sicché il soggetto percettore che frustra lo scopo perseguito dalla legge nell'accordare il finanziamento o il contributo, disponendone in modo diverso da quello prescritto, resta per ciò solo soggetto alla responsabilità per danno erariale sotto la giurisdizione della Corte dei conti (cfr.: Cass., ss.uu., 3310/14, 2287/14, 26581/13, 26034/13, 17660/13, 7377/13, 2582/13, 1774 e 1775/13, 295/13, 12108/12, 10062/11, 23599/10, 20434/09, 3367/07, 4511/06). Posto che a fondare la giurisdizione della Corte dei conti è necessaria e sufficiente l'allegazione di una fattispecie oggettivamente riconducibile allo schema del "rapporto servizio" del suo preteso autore, mentre afferisce al merito ogni problema relativo alla sua effettiva esistenza (cfr. Cass., ss.uu., 20728/12, 9188/12, 2283/08), se ne deve, pertanto, inferire che, nella specie, l'affermazione della giurisdizione contabile trova adeguata giustificazione nell'avvenuta prospettazione di un pregiudizio connesso a condotta idonea a frustrare la coerenza dell'utilizzazione dei contributi pubblici erogati con gli specifici vincoli ad essi impressi dalla legge. Vincoli che peraltro, alla luce della previsione normativa *ratione temporis* applicabile (L.R. n. 52 del 1980, e L.R. n. 54 del 1973 e reg. del consiglio regionale 196/1996), appaiono in concreto dettagliatamente predefiniti e, peraltro, con esplicito esclusivo asservimento a finalità istituzionali del consiglio regionale e non a quella delle associazioni partitiche o, tanto meno, alle esigenze personali di ciascun componente (cfr., in particolare la L.R. n. 52 del 1980, art. 12, commi 1 e 5)» (Cass. civ. Sez. Unite, Ordinanza n. 23257 del 2014).*

Le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno specificato che «*l'autonomia organizzativa e contabile dei Consigli regionali non può implicare di per sé che l'amministrazione consiliare sfugga alla disciplina generale, prevista dalle leggi dello Stato, in ordine ai controlli giurisdizionali, e, [...] in ogni caso, il principio dell'autonomia dell'organo regionale non incide sull'obbligo di rispettare il vincolo di destinazione dei contributi erogati, la cui violazione può essere accertata in sede giurisdizionale nei confronti del responsabile, non essendo ravvisabile, al riguardo, alcun profilo di immunità [Ciò anche in virtù di] quanto espressamente previsto dal più volte richiamato art. 60 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato, il quale, dopo avere stabilito le modalità per adempiere all'obbligo di rendere il conto nei confronti della propria amministrazione da parte dei "funzionari delegati a pagare spese sopra aperture di credito", espressamente dispone, all'ultimo comma, che "i funzionari che non osservino i termini stabiliti per la presentazione dei conti sono passibili, indipendentemente dagli eventuali provvedimenti disciplinari, di pene pecuniarie nella misura e con la modalità da*

determinarsi dal regolamento, fermo restando l'eventuale giudizio della Corte dei conti ai termini del successivo art. 83" (art. 60 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato), il quale dispone, appunto, che "i funzionari di cui ai precedenti artt. 71 e 82 sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti la quale, valutate le singole responsabilità, può porre a carico dei responsabili tutto o parte del danno accertato o del valore perduto (..)" (art. 83 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440, recante la legge di contabilità generale dello Stato)» (SS.RR. della Corte dei conti n. 30/2014/QM).

Quanto all'insindacabilità dei consiglieri regionali per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni, la Corte ha affermato che *«La speciale guarentigia, di cui all'art. 122, quarto comma, Cost., collegata a quella prevista dall'art. 68, primo comma, Cost., assicura ai consiglieri regionali l'insindacabilità per i voti dati e le opinioni espresse nell'esercizio delle loro funzioni. La ratio di tale garanzia costituzionale è stata individuata da questa Corte nel "parallelismo con le guarentigie dei membri del Parlamento [...] in relazione al nucleo essenziale comune e caratterizzante delle funzioni degli organi 'rappresentativi' dello Stato e delle Regioni", per finalità di "tutela delle più elevate funzioni di rappresentanza politica, in primis la funzione legislativa, volendosi garantire da qualsiasi interferenza di altri poteri il libero processo di formazione della volontà politica" (sentenza n. 69 del 1985). L'esigenza di rango costituzionale sottesa alla guarentigia in questione giustifica "deroghe eccezionali all'attuazione della funzione giurisdizionale". Con riferimento alle Regioni, l'estensione di tale tipo di immunità a soggetti diversi dai consiglieri regionali «contrasta sia con l'interpretazione letterale dell'art. 122 Cost., sia con la ratio dell'istituto» (sentenza n. 81 del 1975: nella specie, si trattava dell'estensione ai componenti della Giunta regionale della garanzia dell'insindacabilità). La norma costituzionale derogatoria, rimasta invariata dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, è quindi di stretta interpretazione. Ogni sua dilatazione al di là dei limiti precisi voluti dalla Costituzione costituisce una violazione dell'integrità della funzione giurisdizionale, posta a presidio dell'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge. Esorbiterebbe, altresì, in modo palese dalla sfera di competenze legislative costituzionalmente attribuite alle Regioni la possibilità di introdurre nuove cause di esenzione dalla responsabilità penale, civile o amministrativa, trattandosi di materia riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.» (sentenza n. 200 del 2008).*

È stato, altresì, specificato, ai fini dell'eventuale esercizio dell'azione per danno erariale, che secondo *«consolidata giurisprudenza di questa Corte, [...] l'Assemblea regionale, non diversamente dai Consigli regionali (sentenze n. 392 del 1999; n. 289 del 1997; n. 209 del 1994, relativa specificamente all'A.R.S.), soggiace all'esercizio del potere di indagine previsto dall'art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934. Infatti, deroghe alla giurisdizione comune "sono ammissibili soltanto nei confronti di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca unità" (sentenze n. 129 del 1981 e n. 110 del 1970): tale non è la posizione dell'Assemblea regionale, cui compete una sfera costituzionalmente protetta non già di sovranità, ma di autonomia (sentenze n. 115 del 1972 e n. 66 del 1964, quanto all'Assemblea regionale; sentenze n. 279 del 2008 e n. 301 del 2007, tra le molte concernenti i Consigli regionali). [...] Il disegno costituzionale concernente i Consigli regionali (art. 121 Cost.) si è, infatti, mostrato sufficientemente elastico per consentire, gradualmente, che tali organi venissero ad esercitare, unitamente alle fondamentali funzioni legislative, di indirizzo politico e di controllo, nonché di autoorganizzazione (sentenza n. 70 del 1985), anche altre funzioni amministrative, secondo una linea normativa di sviluppo "di per sé*

sicuramente compatibile con le norme costituzionali” (sentenza n. 69 del 1985). Di essa questa Corte ha riconosciuto la conformità al modello statutario siciliano già con la sentenza n. 88 del 1973, “comunque si preferisca classificare la funzione esplicantesi attraverso [...] nomine e designazioni”, attribuita nel caso di specie all’organo legislativo regionale. Quando, pertanto, le Commissioni permanenti dell’Assemblea regionale esercitano funzioni amministrative non riconducibili a forme di autoorganizzazione, esse debbono ritenersi soggette al potere istruttorio attribuito alla Procura contabile dall’art. 74 del r.d. n. 1214 del 1934. [...] Questa Corte osserva [...] che, senza alcun dubbio, l’insindacabilità dei deputati regionali concerne qualsivoglia funzione loro conferita dalla Costituzione e dalle fonti normative cui essa rinvia, quand’anche essa assuma “forma amministrativa” (sentenza n. 81 del 1975), poiché “il criterio di delimitazione dell’immunità consiliare non sta nella forma amministrativa degli atti [...], bensì nella fonte attributiva delle funzioni stesse. Sono coperte dall’immunità le funzioni amministrative attribuite al Consiglio regionale in via immediata ed esclusiva dalla Costituzione e da leggi dello Stato. Non sono, per contro, coperte dall’immunità eventuali altre funzioni amministrative, attribuite al Consiglio dalla normativa regionale” (sentenza n. 69 del 1985)» (sentenza n. 337 del 2009).

3.2.2. Giudizi di conto

Il principio della generalità del sindacato sulla gestione di pubblico danaro è stato più volte riaffermato dalla Corte costituzionale con riguardo agli agenti contabili e alle figure assimilate: «*È principio generale del nostro ordinamento che il pubblico danaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione, garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto giudiziale. Requisito indispensabile del giudizio sul conto è quello della necessità in virtù del quale a nessun ente gestore di mezzi di provenienza pubblica e a nessun agente contabile che abbia comunque maneggio di denaro e valori di proprietà dell’ente è consentito sottrarsi a questo fondamentale dovere» (sentenza n. 114 del 1975).*

La resa del conto giudiziale – ferme restando ipotesi diversamente disciplinate dal legislatore – è «*principio tendenzialmente generale [rinvenibile dal] secondo comma dell’art. 103 della Costituzione, che non contiene - per questa parte - alcuna riserva di legge e adopera una locuzione (“materie di contabilità pubblica”) anche letteralmente più ampia di quella dell’art. 44, primo comma, del T.U. del 1934» (sentenza n. 110 del 1970; sulla natura del giudizio dei conto e sui suoi limiti soggettivi e oggettivi vedi anche **ordinanza n. 285 del 2007 e sentenze n. 292 del 2001, n. 1007 del 1988, n. 63 del 1973, n. 55 del 1966, n. 17 del 1965; ordinanza n. 1005 del 1988).***

Trattandosi di funzione giurisdizionale è fuor di dubbio la possibilità di sollevare incidentalmente la questione di legittimità costituzionale. Difatti nel giudizio di conto: «*si verifica la condizione prescritta dagli artt. 1 legge cost. 9 febbraio 1948, n. 1 e 23 legge 11 marzo 1953, n. 87, nel senso che questioni di legittimità costituzionale vanno sollevate “nel corso di un giudizio”. La tipicità dell’iter attraverso le fasi del giudizio sui conti non impedisce che sia qui da ritenere verificata l’ipotesi di “giudizio in corso”» (sentenza n. 19 del 1978).*

È configurabile il giudizio di responsabilità nei confronti dei rappresentanti dei gruppi consiliari. Infatti, se «*la giurisdizione contabile sulla gestione dei fondi erogati ai gruppi consiliari presso i consigli regionali non può ritenersi esclusa in funzione delle prerogative costituzionali riconosciute, a tutela dell’autonomia del consiglio regionale, dall’art. 122 Cost., comma 4» (ordinanza Cassazione Sezioni unite n. 23257 del 2014); il sindacato giurisdizionale della Corte dei*

conti non può tuttavia assumere la veste di una verifica diffusa attraverso l'acquisizione generalizzata di documenti: «L'ampio potere che il procuratore ha in questo campo deve essere esercitato in presenza di fatti o di notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale e deve essere diretto ad acquisire atti o documenti precisamente individuabili, di modo che l'attività del procuratore cui tali richieste ineriscono non possa essere considerata come una impropria attività di controllo generalizzata e permanente» (v. sentenza n. 100 del 1995 ed altre ivi citate)» (**sentenza n. 337 del 2005**; in senso conforme, Cass. Civ. Sez. Unite ordinanza n. 23257 del 2014).

La forma arcaica ed alcune modalità semplificate del giudizio di conto hanno suscitato e continuano a suscitare dubbi sulla conformità a Costituzione dell'attuale procedura, per quanto riguarda il rispetto del principio del contraddittorio, soprattutto con riferimento alla nuova formulazione dell'art. 111 Cost.

Le antiche norme di detto giudizio (artt. da 30 a 42 del regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, Approvazione del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei Conti) hanno superato il vaglio di costituzionalità in riferimento agli artt. 24 e 111, secondo comma, Cost., sotto il profilo della mancata notifica della relazione del magistrato relatore, in uno con il decreto di fissazione della conseguente udienza per la celebrazione del giudizio di conto stesso, all'amministrazione, configurando il contraddittorio esclusivamente nei confronti del contabile.

È stato in quella sede «chiarito (si vedano le **sentenze n. 104 del 1989 e n. 65 del 1992**) che il pubblico ministero contabile interviene a tutela dell'ordinamento e degli interessi generali ed indifferenziati della collettività e, al contempo, agisce, per questa via, anche a tutela degli interessi concreti e particolari dei singoli e delle amministrazioni pubbliche. Ciò vale, pertanto, a ritenere integrato il principio del contraddittorio e rispettato il principio di parità processuale», pur in assenza del coinvolgimento dell'Amministrazione (**sentenza n. 291 del 2008**).

3.2.3 Giudizi ad istanza di parte

I giudizi ad istanza di parte di fronte alla Corte dei conti sono regolati dagli artt. 52-58 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi la Corte dei conti (R.D. n. 1038 del 1933).

Esso prevede la possibilità da parte dei privati di agire davanti alla Corte, ove si pongano questioni rientranti nelle materie di contabilità pubblica, in ragione della sua specifica competenza, che configura l'Istituto come giudice naturale della materia stessa rispetto alla previsione contenuta nell'art. 103 Cost.

Oltre alle ipotesi "nominate" contemplate dagli articoli precedenti, l'art. 58 prevede che «*Gli altri giudizi ad iniziativa di parte, di competenza della Corte dei conti, nei quali siano interessati anche persone od enti diversi dallo Stato, sono istituiti mediante ricorso da notificarsi nelle forme della citazione. Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa. Quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata*».

La presenza del Procuratore, prevista fin dall'istituzione di detti giudizi, è chiaramente finalizzata a tutelare interessi di carattere generale. Attualmente essa appare indispensabile per assicurare il principio del contraddittorio, carattere indefettibile del giusto processo.

Riguardo al problema di delimitare questa competenza atipica rispetto alle altre giurisdizioni, l'orientamento delle Sezioni Unite della Corte di cassazione è nel senso che la competenza della Corte dei conti si riferisce a quei giudizi il cui oggetto riguarda *«importi il cui acclaramento richieda un riesame globale della gestione contabile, ovvero l'applicazione di criteri giuridici o regole contabili che implicino un giudizio di conto. [In detti giudizi] si instaura una controversia di natura contabile, che appartiene alla giurisdizione della Corte dei Conti, la quale può essere direttamente adita, in applicazione degli artt. 61 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 e 58 del R.D. 13 agosto 1933 n. 1038»* (Cass. Civ. Sez. Unite n. 6478 del 1992; in senso conforme Cass. Sez. Unite n. 5424 del 1993).

Con riguardo al giudizio per rimborso di quote inesigibili d'imposta, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 52, 53 e 54 del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, nella parte in cui non prevedono che il ricorso dell'esattore sia notificato all'amministrazione finanziaria e che anche ad essa siano dati gli ulteriori avvisi (**sentenza n. 1 del 2007**).

Di recente è pervenuta alla Consulta una questione afferente alla tutela delle situazioni soggettive, eventualmente lese nell'ambito dell'esercizio del controllo di legittimità-regolarità da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nei confronti dei bilanci degli enti locali, delle aziende sanitarie e dei gruppi consiliari regionali.

In quella sede la *«Corte ha chiarito che avverso le determinazioni della Sezione regionale della Corte dei conti [...] non può essere esclusa la garanzia della tutela davanti al giudice»* (**sentenza n. 39 del 2014**).

Successivamente a detta pronuncia è stato emanato l'art. 3, comma 1, legge n. 68 del 2014, che ha modificato l'art. 243-*quater*, comma 5, del TUEL (decreto legislativo n. 267 del 2000 - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione), disposizione a sua volta introdotta dall'art. 3, comma 1, lettera *r*), legge n. 213 del 2012. Detto comma recita ora: *«La delibera di approvazione o di diniego del piano può essere impugnata 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, 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. Fino alla scadenza del termine per impugnare e, nel caso di presentazione del ricorso, sino alla relativa decisione, le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente sono sospese. Le medesime Sezioni riunite si pronunciano in unico grado, nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter»*.

Il gravame avverso le delibere di controllo di legittimità-regolarità è stato poi reso generale dal sopravvenuto art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – il quale ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando 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»*.

In sostanza, le sopra menzionate disposizioni hanno tipizzato ulteriori fattispecie, secondo lo schema generale contemplato dall'art. 58 dell'evocato regolamento di procedura dei giudizi dinanzi alla Corte dei conti.

Il completamento del sistema di garanzie delle situazioni soggettive coinvolte dagli effetti delle pronunzie di legittimità-regolarità in sede di controllo della Corte dei conti è stato sottolineato dalla Consulta in occasione di un ricorso diretto della Regione Basilicata contro la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, il quale è stato dichiarato in parte inammissibile ed in parte infondato: «Restava *“in discussione, non già l'an, ma soltanto il quomodo di tale tutela, problema interpretativo della normativa vigente la cui definizione”* (sentenza n. 39 del 2014) è stata ritenuta esulante dall'oggetto del giudizio di costituzionalità. Sul punto, peraltro, va dato atto del successivo intervento del legislatore che – con l'art. 33, comma 2, lettera a), n. 3, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91 (Disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea), convertito, con modificazioni dall'art. 1, comma 1, della legge 11 agosto 2014, n. 116 – ha introdotto un secondo periodo all'art. 1, comma 12, del d.l. n. 174 del 2012, specificando 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”*» (sentenza n. 263 del 2014).

Il carattere particolare di tale giudizio ad istanza di parte è di essere attivato direttamente dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in composizione speciale, senza passare da un giudice di primo grado. Ciò comporta che in questa sede le Sezioni riunite sono dotate del potere istruttorio di cui agli artt. 14 e 15 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti approvato con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038, e, in particolare, di disporre ordinanza istruttoria.

Il giudizio delle Sezioni riunite sulle precitate delibere di controllo non è limitato al profilo della stretta legittimità e coerenza del percorso argomentativo della deliberazione. La cognizione si estende all'esame nel merito dei dati contabili, secondo i profili evidenziati nel ricorso (in tal senso Corte dei conti – Sezioni riunite n. 18/2014/EL).

Si tratta, in definitiva, di una giurisdizione speciale *ratione materiae* la quale non costituisce *«un gravame avverso una sentenza di un giudice, ma la sola istanza con la quale sia possibile attivare un sindacato giurisdizionale sulle “deliberazioni adottate dalla Corte dei conti nell'esercizio del potere di controllo e comunque (su) quelle emanate nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali»*. Le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella sentenza n. 3/2014/EL hanno affermato che *«tenendo conto delle disposizioni normative di riferimento (art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213), si può, con ragionevole certezza affermare che il giudizio in questione: a) è attivabile su ricorso - dell'Ente locale o dell'Amministrazione statale competente - nelle forme dei giudizi ad istanza di parte, quali disciplinati dall'art. 58 del R.D. n. 1038 del 1933; b) rappresenta il solo strumento giurisdizionale per impugnare, oltre che i provvedimenti di ammissione al Fondo rotativo di cui all'art. 243-ter dello stesso Testo Unico n. 267/2000, le delibere con cui la Sezione regionale di*

controllo abbia approvato o denegato un Piano di riequilibrio pluriennale formulato da un Ente locale; c) si svolge dinanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, quale giudice “in unico grado dell’esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 103, secondo comma, della Costituzione” (cfr. comma 5 dell’art. 243-quater del TUEL n. 267)». (In tal senso anche Sezioni riunite della Corte dei conti, nella sentenza n. 2 del 2013).

Sulla scorta di tale argomentazione, le Sezioni riunite della Corte dei conti sono pervenute alla conclusione che il giudizio in questione non è un giudizio di appello avverso una decisione di una Sezione regionale di controllo, ma un giudizio in unico grado di merito (in tal senso Sezioni riunite della Corte dei conti, nella sentenza n. 2 del 2013).

In queste tipologie di giudizi elemento fondamentale è l’analisi dei dati contabili che costituiscono contemporaneamente oggetto del giudizio e supporto probatorio.

In definitiva, le valutazioni del giudizio in esame hanno ad oggetto la verifica della verità dei fatti assunti a base della delibera della Sezione regionale di controllo, la completezza ed adeguatezza del procedimento e dell’istruttoria, nonché la logicità, congruità, ragionevolezza ed adeguatezza della predetta delibera, ancorate a parametri di legittimità e regolarità che, però, necessariamente e per propria genesi, sono di tipo dinamico, in coerenza con la *ratio legis*, finalizzata al perseguimento di obiettivi di sana gestione di lungo periodo ed al ripristino di una situazione finanziaria di piena fisiologia (sentenza-ordinanza della Corte dei conti, Sez. riun. n. 11/2014/EL del 17 aprile 2014).

ELENCO DELLE PRONUNCE CITATE

1. La posizione della Corte dei conti nell'ordinamento costituzionale italiano

sentenza n. 1 del 1967
sentenza n. 110 del 1970
sentenza n. 68 del 1971
sentenza n. 211 del 1972
sentenza n. 226 del 1976
sentenza n. 104 del 1989
sentenza n. 29 del 1995
sentenza n. 378 del 1996
sentenza n. 425 del 2004
sentenza n. 267 del 2006
sentenze n. 39 del 2014
sentenze n. 40 del 2014

2.1. Fondamento costituzionale del controllo di legittimità-regolarità

sentenza n. 226 del 1976
sentenza n. 425 del 2004
sentenza n. 179 del 2007
sentenza n. 60 del 2013
sentenza n. 40 del 2014

2.1.1. Controllo preventivo di legittimità

sentenza n. 226 del 1976

2.1.2. Controllo di legittimità-regolarità sui conti degli enti territoriali

sentenza n. 179 del 2007
sentenza n. 60 del 2013
sentenza n. 39 del 2014

2.1.3. Controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari

sentenza n. 1130 del 1988
sentenza n. 39 del 2014
sentenza n. 130 del 2014
sentenza n. 263 del 2014

2.1.4. Parifica del rendiconto dello Stato, delle Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano

sentenza n. 121 del 1966

sentenza n. 213 del 2008

2.1.5. La legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità in via incidentale in sede di controllo di legittimità e di parificazione

sentenza n. 16 del 1963

sentenza n. 121 del 1966

sentenza n. 142 del 1968

sentenza n. 143 del 1968

sentenza n. 226 del 1976

sentenza n. 384 del 1991

sentenza n. 244 del 1985

sentenza n. 213 del 2008

2.2. Fondamento costituzionale del controllo sulla gestione

sentenza n. 29 del 1995

2.3. Il controllo sui contratti collettivi

sentenza n. 171 del 2005

2.4. Verifiche finalizzate all'esercizio dei controlli e strumentali al coordinamento della finanza pubblica

sentenza n. 36 del 2004

sentenza n. 35 del 2005

sentenza n. 449 del 2005

sentenza n. 39 del 2014

2.5. La funzione di controllo, il coordinamento della finanza pubblica e la salvaguardia degli equilibri di bilancio

sentenza n. 384 del 1991

sentenza n. 425 del 2004

sentenza n. 213 del 2008

sentenza n. 60 del 2013

sentenza n. 250 del 2013

sentenza n. 40 del 2014

sentenza n. 188 del 2014

3. La giurisdizione

sentenza n. 17 del 1965

sentenza n. 55 del 1966

sentenza n. 1 del 1967

sentenze n. 135 del 1975

sentenza n. 102 del 1977

sentenza n. 129 del 1981
sentenza n. 641 del 1987
ordinanza n. 307 del 1998
sentenza n. 773 del 1988
sentenze n. 24 del 1993
sentenza n. 385 del 1996

3.1. Sulla nozione “materie di contabilità pubblica” di cui all’art. 103, secondo comma Cost.

sentenza n. 68 del 1971
sentenza n. 185 del 1982

3.1.1. La disciplina degli aspetti sostanziali e processuali della responsabilità amministrativa non spetta alle regioni

sentenza n. 112 del 1973
sentenza n. 114 del 1975
sentenza n. 345 del 2004
sentenza n. 184 del 2007
sentenza n. 19 del 2014

3.2. Giudizi di responsabilità

sentenza n. 371 del 1998
sentenza n. 183 del 2007
sentenza n. 355 del 2010

3.2.1. La responsabilità amministrativa dei rappresentanti dei gruppi consiliari

sentenza n. 200 del 2008
sentenza n. 39 del 2014

3.2.2. Giudizi di conto

sentenza n. 17 del 1965
sentenza n. 55 del 1966
sentenza n. 110 del 1970
sentenza n. 63 del 1973
sentenza n. 114 del 1975
sentenza n. 19 del 1978
ordinanza n. 1005 del 1988
sentenza n. 1007 del 1988
sentenza n. 104 del 1989
sentenza n. 65 del 1992
sentenza n. 292 del 2001
sentenza n. 337 del 2005
sentenza n. 285 del 2007

sentenza n. 291 del 2008

3.2.3 Giudizi ad istanza di parte

sentenza n. 1 del 2007

sentenza n. 39 del 2014

sentenza n. 263 del 2014