

Il carattere “sanzionatorio” dei controlli finanziari di fronte alle prerogative dei Consigli regionali e dei gruppi consiliari: ricadute generali delle questioni sollevate dalle autonomie speciali, in Corte cost. 39/2014

di **Flavio Guella** – dottore di ricerca in studi giuridici comparati ed europei presso l'Università di Trento

SOMMARIO: 1. *Le questioni prospettate, tra natura dei controlli finanziari (collaborativa o sanzionatoria) e natura dell'autonomia territoriale (ordinaria o speciale).* 2. *I nuovi controlli della Corte dei conti e le Regioni speciali.* 2.1. *Le clausole di salvaguardia.* 2.2. *La mancata configurabilità di una “riserva di norma di attuazione”.* 3. *L'estensione del controllo della Corte dei conti e la salvaguardia dell'autonomia territoriale.* 3.1. *Controlli sanzionatori e prerogative del Consiglio regionale.* 3.2. *Controlli sanzionatori e prerogative dei gruppi consiliari.* 4. *Graduazione dei vizi di costituzionalità e ruolo dell'autonomia speciale.*

1. Le questioni prospettate, tra natura dei controlli finanziari (collaborativa o sanzionatoria) e natura dell'autonomia territoriale (ordinaria o speciale)

Con la sentenza 39/2014 la Corte costituzionale ha risposto ad alcune delle questioni poste dai ricorsi nn. 17, 18 e 20 del 2013 dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Sardegna, oltre che della Provincia autonoma di Trento. I giudizi resi in via principale, pur se sollevati da tre autonomie speciali, hanno ad oggetto la legittimità costituzionale di disposizioni del DL 174/2012 che sono di interesse per l'intero sistema regionale, attenendo alla nuova estensione dei controlli sulla finanza territoriale¹.

Alla non impugnazione da parte delle Regioni ordinarie, sottoposte ad un'estensione dei controlli della Corte dei conti particolarmente ampia (in risposta a problematiche di verifica delle spese emerse, con caratteri di emergenzialità, nel corso del 2012²), si è contrapposta quindi una posizione apertamente difensiva assunta invece dalle autonomie differenziate, che da più lungo tempo hanno

¹ A commento del DL 174/2012 cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1, 2013, e E. CIVETTA, *La mappa delle novità contenute nel d.l. n. 174/2012*, in *La Finanza Locale*, fasc. 6, 2012, pp. 8 ss.

² In questa prospettiva cfr. N. VICECONTE, *Legislazione sulla crisi e Consigli regionali: riduzione dei costi della politica o della democrazia?*, in *Istituzioni del Federalismo*, fasc. 1, 2013, pp. 28 ss. che sottolinea come tanto il DL 138/2011 (passato al vaglio di Corte cost. 198/2012), quanto il DL 174/2012 (poi parzialmente censurato dalla sentenza qui annotata) si collocano in una prospettiva emergenziale, nella quale recenti vicende di cronaca che coinvolgevano alcuni Consigli regionali avrebbero fatto porre in discussione il ruolo della rappresentanza politica regionale, legittimando l'idea per cui lo Stato dovrebbe intervenire direttamente sull'autonomia territoriale per ridurre i costi della politica; il contributo segnalava in particolare i rischi di incidenza su democrazia e rappresentanza sottesi a misure di controllo non solo pervasive, ma anche puntualmente dettate dal centro.

conosciuto un ruolo specifico della Corte dei conti nel controllo sulle proprie scelte finanziarie³ (ruolo rispetto al quale il nuovo sistema del DL 174/2012 avrebbe introdotto alcune significative novità, tali da modificare equilibri e natura dell'attività del giudice contabile nel sistema complessivo).

Nella sentenza annotata sono trattate alcune delle questioni sollevate, relative ad un complesso eterogeneo di nuove o maggiori attribuzioni di controllo. Ad oggetto di giudizio sono stati dedotti – in particolare – l'art. 1, co. da 1 a 8 (rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni), nonché da 9 a 12 (controlli sui gruppi consiliari dei Consigli regionali), l'art. 3, co. 1, lett. e) (controlli esterni sugli enti locali) e l'art. 6 (controlli sulla gestione economico-finanziaria finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica degli enti locali)⁴.

Tutte le norme desumibili dalle citate disposizioni sono ascrivibili alla materia dell'armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, intesa (nella sua particolare accezione di materia-funzione) quale titolo di intervento trasversale per l'intervento del legislatore statale, idoneo a limitare l'autonomia di spesa delle Regioni⁵; e in particolare anche delle Regioni speciali, non esentate in quanto tali – secondo un sistema separatista di regionalismo competitivo che non appartiene alla nostra tradizione – dal partecipare alle esigenze di unitarietà di indirizzo generale proprie della finanza pubblica allargata, cui anche i relativi ordinamenti partecipano⁶.

Tale funzione di coordinamento deve tuttavia porsi come rispettosa (in concreto) dell'autonomia finanziaria territoriale, svolgendosi in modalità tali da non incidere – con disposizioni di dettaglio o comunque irragionevoli – sull'estensione di altre prerogative istituzionali costituzionalmente garantite. Alcune tra le tipologie di controllo affidate dal DL 174/2012 alla Corte dei conti hanno invece fatto dubitare dell'equilibrio con l'autonomia regionale; di seguito si concentrerà quindi l'attenzione sull'analisi della natura dei controlli previsti sulla gestione finanziaria delle Regioni e sulle spese dei gruppi consiliari dei Consigli regionali, questione relativamente alla quale la sentenza annotata evidenzia le criticità, peraltro trascendendo dalla sola prospettiva del regionalismo speciale.

Si pongono infatti due tipi di questioni circa la costituzionalità dei nuovi controlli istituiti dal DL 174/2012. Da un lato, questioni di ordine generale connesse all'ammissibilità dei soli controlli di natura collaborativa che la Corte dei conti può vedersi affidare con legge ordinaria (anche al di fuori delle previsioni dell'art. 100 Cost., ma purché siano comunque fondate su altre disposizioni o valori

³ Sul sistema di controlli della Corte dei conti per le Regioni speciali, previsto a differenza di quelle ordinarie nelle stesse disposizioni fondanti il loro ordinamento speciale, cfr. ad es. – per la disciplina nella Regione Trentino-Alto Adige – E. REGGIO D'ACI, *La Regione Trentino – Alto Adige*, Milano, Giuffrè, 1994, 567 s. Per le più risalenti proposte di estensione del controllo del giudice contabile anche alle Regioni ordinarie, anche prima della riforma della legge 20/1994, cfr. S. BUSCEMA, *Regioni e Corte dei conti*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 3, 1978, pp. 127 ss.

⁴ Di tali due ultime questioni non ci si occuperà, di seguito, nel commento alla sentenza; la Corte costituzionale ha comunque deciso in gran parte per il rigetto delle questioni citate, in quanto non fondate o inammissibili, ma – oltre a quanto esaminato di seguito – va segnalato l'accoglimento delle eccezioni relative all'art. 148, co. 2 e 3, del DLgs 267/2000 (come modificato dal DL 174/2012). Ulteriori questioni sollevate dai citati ricorsi sono state risolte dalla Corte nella separata sentenza 23/2014.

⁵ In tema di coordinamento della finanza pubblica e relativo ruolo della Corte dei conti, cfr. N. MASTROPASQUA, *Il ruolo della Corte dei conti*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, Giuffrè, 2012, pp. 534 ss.; in materia va rilevato che, anche se si tratta di competenza concorrente, i profili di coordinamento espressi nelle funzioni della magistratura contabile – come organo centrale e unitario – legittimano una disciplina anche di dettaglio affidata al legislatore statale.

⁶ Sul tema dell'idoneità delle norme statali impugnate ad esprimere principi fondamentali tali da vincolare il legislatore regionale e provinciale ad autonomia speciale, la giurisprudenza costituzionale valorizza solitamente le esigenze dell'unità economica della Repubblica (Corte cost. 104/2013, 79/2013, 51/2013, 28/2013, 229/2011, 78/2011, 120/2008, 169/2007) e la necessità di evitare ripercussioni – con conseguenti squilibri – sulla finanza pubblica allargata, di cui anche le autonomie differenziate fanno parte (Corte cost. 60/2013).

costituzionali); d'altro lato, e più in particolare, questioni connesse all'esistenza di aree di esclusione anche per controlli che siano in effetti di tipo non sanzionatorio, ma che non corrispondano all'apparato di vigilanza finanziaria già apprestato per le singole Regioni speciali mediante gli Statuti e le relative norme di attuazione.

Per quanto riguarda il primo profilo, della natura sanzionatoria o meno dei controlli, va ricordato che l'approccio collaborativo pone la vigilanza come attività accessoria e di secondo grado: attività comunque di riscontro esterno – affidata ad un organo imparziale – ma diretta unicamente ad evidenziare allo stesso organo che ha apprestato gli atti e le attività controllate le criticità di quanto realizzato in sede di amministrazione attiva, per permettere a tale organo (e solo ad esso) di adottare gli opportuni provvedimenti correttivi. Nel controllo collaborativo, quindi, le conseguenze di un riscontro negativo sono riservate alla sfera di azione del controllato; manca cioè una capacità di coartazione, giuridicamente riconoscibile, in capo al soggetto vigilante.

La Corte costituzionale ha espressamente affermato a riguardo – anche per quanto concerne le Regioni speciali – che mediante legge è possibile affidare alla Corte dei conti poteri di controllo ulteriori rispetto a quelli prospettati dalla Costituzione⁷, ma (a tutela dell'autonomia territoriale) tale previsione con legge, ordinaria e statale, è ammissibile purché da un lato tali nuove funzioni rivestano appunto natura collaborativa e, dall'altro, abbiano comunque un qualche fondamento nei valori costituzionali (anche esterni all'art. 100, specificamente considerato)⁸; con tali cautele, in forza della posizione di indipendenza e neutralità propria della Corte dei conti – quale organo dello Stato-ordinamento – l'attribuzione alla stessa di funzioni di vigilanza sull'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico nel suo complesso e sulla corretta gestione delle risorse, anche delle autonomie, costituisce quindi modalità corretta di realizzazione del coordinamento finanziario tra Stato ed enti territoriali⁹.

Per quanto riguarda il secondo profilo, del carattere chiuso a livello di sistema statutario (e relative norme di attuazione) dei meccanismi di controllo finanziario sulle Regioni speciali, la questione va analogamente risolta sulla base della citata soggezione di tutti gli enti territoriali alle esigenze del coordinamento; nondimeno, sul punto la Corte costituzionale assume una posizione pragmatica, dimostrando – in primo luogo nel trattare l'ammissibilità delle questioni – di prediligere un giudizio sulle singole disposizioni anziché di affrontare la questione in termini generali (secondo la prospettazione in via autonoma delle censure alle clausole di salvaguardia, con un'impugnazione orientata a definire – in tal modo – le modalità di estensione dei controlli alle Regioni speciali indipendentemente dal contenuto dei controlli stessi)¹⁰.

Nella sentenza annotata la Corte costituzionale risponde così a due domande: se i controlli introdotti dal DL 174/2012 siano davvero collaborativi e – nel caso in cui fossero riconosciuti tali¹¹, pertanto

⁷ Ciò più in generale vale per tutte le tipologie di controllo, anche non proprie del solo giudice contabile, e tale impostazione appare di particolare rilevanza dopo la soppressione – con la riforma del titolo V – dei controlli previsti agli artt. 125 e 130 Cost.

⁸ Solo la Costituzione può infatti dare copertura ai casi di controllo sanzionatorio, per le attribuzioni del giudice contabile direttamente riconducibili alla previsione principale di cui all'art. 100 Cost.; sul tema in particolare cfr. Corte cost. 29/1995, e successivamente anche 179/2007 e 267/2006.

⁹ Come necessario per prevenire squilibri di bilancio; cfr. Corte cost. 250/2013 e 70/2012.

¹⁰ Cfr. *infra* il § 2.1.

¹¹ Peraltro, la Corte costituzionale nella sentenza annotata ha comunque ricollegato a molti dei profili di nuovo o rafforzato controllo una natura collaborativa, e quindi – il linea di principio – ha dichiarato la non illegittimità delle disposizioni. In particolare è stato riconosciuto di natura collaborativa il controllo di cui al co. 2 dell'art. 1 del DL 174/2012, che introduce la relazione semestrale della sezione regionale della Corte dei conti ai Consigli regionali; relazione svolta sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri. Lo stesso è valso per il co. 3 (in combinato con i co. 4 e 7) che sottopone a verifica successiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti i bilanci e i rendiconti del Servizio sanitario nazionale.

in linea di principio legittimi anche a carico delle autonomie – se per le Regioni speciali si possa nondimeno pensare a un regime peculiare di esclusione dell'applicazione. Più in particolare, tale esclusione sarebbe fondata sulla prospettabilità, accanto alla riserva alla fonte costituzionale (art. 100) dei controlli di tipo sanzionatorio (valevole per tutte le Regioni, ordinarie e speciali), anche di una riserva alla fonte statutaria (singoli Statuti speciali e norme di attuazione) dei controlli di tipo collaborativo, valevole per le sole Regioni ad autonomia differenziata¹².

La seconda questione, che assume rilievo dirimente per l'ipotesi in cui effettivamente si tratti di controlli collaborativi (essendo altrimenti assorbita da un vizio indifferente al carattere speciale o meno dell'autonomia), si sostanzia quindi nella verifica dell'ammissibilità di una riserva – a beneficio delle fonti speciali – che sia estesa sull'intera disciplina dei controlli finanziari; in tal modo si garantirebbe nella sostanza, secondo la natura delle norme di attuazione, una partecipazione negoziale delle singole amministrazioni regionali alla definizione delle modalità di adeguamento¹³.

Come anticipato, tale questione è però rilevante solamente se non sia già da accogliere il primo ordine di censure. Secondo le prospettazioni di alcune delle parti ricorrenti, infatti, dietro l'apparenza di controlli collaborativi, alcune delle nuove modalità di verifica affidate alla Corte dei conti dal DL 174/2012 (sia sui bilanci e rendiconti regionali che sui gruppi consiliari) sono invece caratterizzate da significativi profili di controllo sanzionatorio¹⁴: l'organo di controllo non solo ha il potere di rilevare gli errori dell'ente controllato, su cui ricade un onere di auto-correzione (come tipico del controllo collaborativo), ma a tale fase segue un'ulteriore attività di riscontro del giudice contabile sulle modalità di correzione apprestate e sulla loro effettiva idoneità ad eliminare i vizi precedentemente evidenziati: riscontro ulteriore al quale – in ipotesi di esito negativo – conseguono effetti aggiuntivi (di tipo semi-automatico) con i quali la Corte dei conti può di fatto venire a sanzionare le amministrazioni regionali inadempienti.

Con il DL 174/2012 si sarebbe quindi integrato l'ordinamento positivo mediante un rafforzamento dell'attività di controllo finanziario di tipo non solo quantitativo, ma anche qualitativo (mutandone la natura e portando a una più radicale limitazione dell'autonomia, come coesistente all'attività di controllo¹⁵). Ciò, secondo scelte operate a livello di legge ordinaria: tanto in controtendenza rispetto all'indirizzo alla efficientazione dei controlli (riducendone numero e pervasività) e alla auto-responsabilizzazione dell'autonomia territoriale seguita dalla riforma del titolo V¹⁶, quanto al di fuori del sistema di controllo finanziario previsto – come elemento istituzionale essenziale all'interno degli ordinamenti differenziati – per le Regioni speciali.

¹² Cfr. *infra* § 2.2.

¹³ La normativa di attuazione, approvata con peculiari decreti legislativi, deve infatti essere previamente concordata nelle apposite commissioni paritetiche. Cfr. R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss.

¹⁴ Cfr. *infra* § 3.

¹⁵ Per approfondimenti di teoria generale sulla natura dei controlli, e sul controllo come “limitazione” (distinguendo tra controlli inter-organici quali accessori della competenza e controlli intersoggettivi quali limitazione dell'autarchia), cfr. G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, Milano, Giuffrè, 1962, § 3. Per una disamina invece delle tesi di controllo sostitutivo o meno, a partire da Ugo Forti, cfr. P. FAVA, *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 4, 2009, pp. 224 ss.

¹⁶ In tema di controlli, a partire dagli anni '90 si è andato realizzando un processo di razionalizzazione, diretto a ridurre i controlli di carattere formale (e di legittimità) a beneficio di più pervasivi controlli sui risultati; tale indirizzo è poi confluito a livello positivo anche nella soppressione della disciplina dei controlli contenuta nel titolo V della Costituzione. Per l'assetto della normativa dopo la legge cost. 3/2001, cfr. C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione del sistema dei controlli e giurisprudenza costituzionale: l'assetto conseguente alla riforma del Titolo V*, in *Studium iuris*, fasc. 7-8, 2008, pp. 804 ss.; sull'applicabilità del nuovo approccio nelle Regioni speciali, cfr. E. GIANFRANCESCO, *L'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed i controlli nelle Regioni ad autonomia speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 5, 2002, pp. 3312 ss.

2. I nuovi controlli della Corte dei conti e le Regioni speciali

Dal punto di vista processuale, la posizione delle due questioni deve seguire l'ordine logico delle domande: in particolare, essendo ricorrenti tre le Regioni speciali, si deve in via preliminare verificarne l'interesse all'impugnazione risolvendo il punto relativo all'applicabilità dei nuovi controlli – introdotti con legge ordinaria – in un contesto caratterizzato da un sistema di competenze della Corte dei conti fissato da normativa speciale, come prevista in Statuto e in norme di attuazione.

Solo qualora le Regioni ad autonomia differenziata non godessero infatti di uno spazio di esenzione costituzionalmente riconoscibile diventerebbe rilevante distinguere i nuovi controlli in collaborativi o sanzionatori; il primo oggetto di impugnazione nei ricorsi è stato quindi individuato nelle clausole di salvaguardia previste dal DL 174/2012 stesso, richiedendosi alla Corte costituzionale di dichiarare alternativamente o che le stesse fossero da interpretate come un esonero dall'obbligo di adeguamento, con un rigetto (però soddisfacente per il ricorrente) della questione di incostituzionalità direttamente gravante sulle stesse, ovvero – al contrario – che le clausole di salvaguardia previste si pongono come insufficienti, non riconoscendo nel procedimento di adeguamento ai nuovi controlli prescritto alle Regioni speciali uno spazio di riserva a fonti statutarie e di attuazione pure logicamente ricostruibile a partire dal sistema (separato) preesistente, con conseguente accoglimento della questione di incostituzionalità relativa alle disposizioni del DL rivolte specificamente alle Regioni speciali.

Solo non ritenendo percorribile nessuna delle due opzioni citate, dichiarando quindi la piena costituzionalità delle clausole di salvaguardia pur se interpretabili come onere di adeguamento prescritto con legge ordinaria, diviene quindi rilevante la seconda questione; unicamente al ricorrere di un obbligo di adeguamento immediato (senza necessaria mediazione delle norme di attuazione statutarie) le Regioni speciali hanno infatti interesse a distinguere i nuovi controlli in collaborativi e sanzionatori, unicamente i secondi essendo incostituzionali di per sé (tanto per le Regioni ordinarie così come per quelle ad autonomia differenziata).

2.1. Le clausole di salvaguardia

Il DL 174/2012 prevede tre clausole di salvaguardia¹⁷: l'art. 1, co. 16, l'art. 2, co. 4, e l'art. 11 *bis*. In particolare quest'ultimo integra la disposizione che disciplina, in via generale, il rapporto tra Regioni speciali e nuovo sistema dei controlli; le prime due disposizioni, al contrario, sono derogatorie di tale regola generale (esclusiva), e prevedono il regime di adeguamento per le fattispecie di controllo specifiche previste nei relativi articoli, disegnando un apparato complesso di deroghe su più livelli¹⁸.

Già la disposizione dell'art. 11 *bis*, peraltro, non è chiara nell'escludere completamente le occasioni di interferenza tra regime delle Regioni ordinarie e di quelle speciali. In particolare, la formulazione letterale della clausola – che fa riferimento a “disposizioni” (e non a “principi”) e che omette di richiamare anche i “limiti” (oltre alle “forme”) che gli Statuti e le norme di attuazione prevedono per l'attuazione da parte delle Regioni speciali delle disposizioni del DL – propenderebbe per una necessaria attuazione delle nuove modalità di controllo anche in ipotesi le stesse contrastassero con

¹⁷ Per una disamina dottrinale e giurisprudenziale del tema delle clausole di salvaguardia, come affrontato dalla Corte cost. in più occasioni, e ad es. nella sentenza 91/2003), cfr. A. PERTICI, *Clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le Province autonome*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2, 2003, pp. 730 s.

¹⁸ Sull'applicazione del DL 174/2012 nelle Regioni speciali cfr. G. ARMAO, *L'assetto dei controlli della Corte dei Conti in Sicilia dopo il d.l. 174 del 2012 conv. dalla l. 213 del 2012 ed il coordinamento “differito” della finanza pubblica*, in *federalismi.it*, n. 11, 2013.

il sistema di verifiche finanziarie già previsto, per le Regioni ricorrenti, in fonti sovraordinate (Statuto speciali e norme di attuazione).

La violazione mediata dell'art. 116, co. 1, Cost., che deriverebbe da tale interpretazione dell'art. 11 *bis* è peraltro stata esclusa dalla Corte costituzionale¹⁹. In particolare, si riproduce nella sentenza annotata il ragionamento già utilizzato da Corte costituzionale 219/2013 nel trattare diverse questioni concernenti il medesimo DL 174/2012²⁰; in particolare, nonostante gli spunti che il testo della clausola di salvaguardia generale lascia a favore di un'interpretazione poco garantista dell'autonomia speciale, a parere della Corte è da preferire un'interpretazione costituzionalmente conforme – nondimeno sempre possibile sulla base del medesimo dato letterale – in virtù della quale viene sostenuta la generale inapplicabilità dei nuovi controlli alle Regioni speciali, con l'eccezione delle ipotesi in cui altre disposizioni statuiscano espressamente per l'adeguamento.

È questo il caso, come anticipato, degli art. 1, co. 16 e 2, co. 4, il primo in particolare indispensabile per l'esame delle questioni qui analizzate. Alla luce dei nuovi controlli, diventano infatti rilevanti le disposizioni secondo cui – entro un anno dalla data di entrata in vigore del DL 174/2012 – le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni relative (tra l'altro) ai controlli sulle spese dei gruppi consiliari e sui documenti contabili annuali approvati dai Consigli regionali (o provinciali)²¹; lo stesso vale per la disciplina restrittiva delle spese dei gruppi consiliari, da recepire compatibilmente con gli Statuti di autonomia speciale e le relative norme di attuazione²².

Mediante due ulteriori clausole settoriali di salvaguardia si impone quindi quell'adeguamento che l'art. 11 *bis* in linea di principio escludeva, prospettando l'istituzione di controlli sulla gestione finanziaria delle Regioni speciali e delle Province autonome non previsti dai rispettivi ordinamenti.

Tali clausole di salvaguardia parziali (rispetto alla portata dell'art. 11 *bis*) sono quindi state impugnate nella parte in cui non dispongono che l'adeguamento ai nuovi limiti e controlli finanziari debba avvenire tramite l'adozione di norme di attuazione, per garantire la coerenza con il sistema preesistente dei rapporti tra sezione regionale della Corte dei conti e Regione speciale. Si invoca quindi un principio secondo cui la disciplina dei rapporti finanziari è riservata alle fonti tipiche dell'autonomia differenziata, e non può essere direttamente incisa da scelte del legislatore ordinario²³.

La generalità di un simile principio, fondato sulla logica del sistema preesistente più che su previsioni espresse, non è stata però autonomamente apprezzata dalla Corte costituzionale, che non ha ammesso la possibilità di giudicare – separatamente e in astratto – sulla lesività dell'obbligo di adeguamento in sé considerato. Peraltro, un esame autonomo della censura relativa alla clausola di salvaguardia parrebbe comunque prospettabile qualora un interesse al ricorso potesse essere enucleato anche relativamente a un *thema decidendum* così limitato: il riconoscimento di una vera e

¹⁹ Cfr. i punti 4 e 5 del considerato in diritto.

²⁰ A commento di Corte cost. 219/2013 cfr. C. PETRILLO, *Aspetti problematici della "nuova" disciplina dello scioglimento sanzionatorio del Consiglio regionale*, in *giurcost.org*, 2013; M. DE NES, *Illegittimità costituzionale della relazione di fine legislatura regionale e del c.d. "fallimento politico" del Presidente della Giunta*, in *federalismi.it*, n. 3; E. ALBANESI, *Il decreto presidenziale di scioglimento/rimozione ex art. 126, primo comma, Cost. è un atto sostanzialmente governativo o complesso eguale?*, in *forumcostituzionale.it*.

²¹ Così il co. 16 dell'art. 1.

²² Così il co. 4 dell'art. 2.

²³ Principio che risulterebbe, per la Regione Friuli-Venezia Giulia, dal Titolo IV e dall'art. 65, co. 5, dello Statuto speciale, e, per la Provincia autonoma di Trento, dal Titolo VI e dagli artt. 79 e 104 del suo Statuto speciale nonché dal DLgs 16 marzo 1992, n. 268 (Norme di attuazione in materia di finanza regionale e provinciale); tale riserva sarebbe anche ribadita dall'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 che esclude applicazioni della nuova disciplina del c.d. federalismo fiscale alle autonomie differenziate, se non specificamente negoziate per adempiere agli obblighi di contribuzione agli sforzi di risanamento delle finanze pubbliche e alla perequazione.

propria riserva di competenza in capo alle fonti speciali dell'autonomia differenziata (Statuti e norme di attuazione) – non accolta però dalla sentenza annotata – avrebbe allora reso razionale la scelta difensiva seguita. La Corte tuttavia, coerentemente con la soluzione individuata sul piano sostanziale, ha ritenuto preferibile circoscrivere l'autonomia lesività della clausola di salvaguardia ammettendo solo contestazioni rese concrete dalla contestuale censura delle disposizioni cui la clausola prescrive di adeguarsi (optando quindi per una concezione concreta dell'interesse a ricorrere)²⁴.

2.2. La mancata configurabilità di una “riserva di norma di attuazione”

Nel merito, tale censura alle clausole di salvaguardia si traduce quindi in primo luogo nel prospettare una riserva di fonte statutaria – e una correlata riserva di normativa di attuazione (che garantisce la partecipazione negoziale dell'autonomia speciale all'aggiornamento del proprio ordinamento)²⁵ – in materia di controlli contabili affidati alla Corte dei conti. Infatti, come detto, per le Regioni speciali un sistema di controlli finanziari affidato alle sezioni territoriali della Corte dei conti è stato introdotto nello stesso quadro istituzionale dell'autonomia differenziata, con una disciplina organica rispetto alla quale le innovazioni di cui al DL 174/2012 entrano in parziale tensione²⁶.

La Corte costituzionale non ha tuttavia riconosciuto, fino a tale estensione, una simile riserva. Il fatto che gli Statuti speciali individuino specifiche forme di controllo affidate alla Corte dei conti, poi implementate con norme di attuazione, non implica cioè che tali elencazioni siano tassative²⁷. Di conseguenza il legislatore statale può introdurre unilateralmente, senza ricorrere alle procedure di modificazione dello Statuto o di adozione delle norme di attuazione dello stesso, un qualsiasi controllo sulla gestione finanziaria della Regione che sia ulteriore e diverso rispetto a quelli previsti dalle fonti dell'autonomia speciale²⁸, sempre purché si tratti di controlli collaborativi (con la medesima garanzia valevole – quindi – per le Regioni ordinarie, senza cautele aggiuntive per un ordinamento organico, che pure si poteva presumere chiuso a livello statutario).

La soluzione così prospettata dalla sentenza si fonda su un duplice ordine di argomenti, riconducibili da un lato alla portata ampia della funzione di coordinamento e, dall'altro, al carattere aperto del sistema dei controlli prospettato dalla Costituzione stessa.

Le disposizioni ampliative dei controlli della Corte dei conti di cui al DL 174/2012 sono infatti pacificamente fondate sulla materia di legislazione concorrente “armonizzazione dei bilanci

²⁴ Sul tema dell'ammissibilità della questione prospettata dalla Provincia autonoma di Trento, cfr. il punto 6.2.1. del considerato in diritto. La Corte ha rilevato, nel senso della fondatezza dell'eccezione, come le clausole di salvaguardia che impongono a un ente di adeguare il proprio ordinamento ad altre disposizioni possono essere lesive delle attribuzioni non di per sé, ma soltanto in quanto lo siano le altre disposizioni alle quali l'ente stesso si deve adeguare.

²⁵ Sulle norme di attuazione in generale, e il loro ruolo nel sistema delle fonti, cfr. A. BRACCI, *Le norme di attuazione degli Statuti per le Regioni ad autonomia speciale*, Milano, Giuffrè, 1961 e R. CHIEPPA, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione degli Statuti speciali regionali*, in *Le Regioni*, fasc. 6, 2008, pp. 1051 ss.

²⁶ In particolare con i co. da 2 a 8 e da 9 a 12 dell'art. 1 del DL 174/2012 il legislatore statale ha innovato il preesistente assetto dei controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni; assetto previsto, da un lato, dagli artt. 3, co. 5, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, dall'altro, dall'art. 7, co. 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Tale innovazione è stata introdotta al duplice fine – indicato dal co. 1 dell'art. 1 – di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica e di garantire il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

²⁷ I parametri asseritamente violati (artt. 54 e 56 dello Statuto speciale, in combinato disposto con l'art. 10 del d.P.R. n. 21 del 1978 e con l'art. 116 Cost.) non prevedono infatti esplicitamente che il sistema dei controlli si costituisca in un numero chiuso, ma semplicemente apprestano alcuni strumenti di controllo mediante una disciplina contenuta in fonti rinforzate.

²⁸ Cfr. punto 6.3.2. del considerato in diritto (dove si esclude la presenza di una riserva di norma di attuazione).

pubblici e coordinamento della finanza pubblica”²⁹; armonizzazione e coordinamento che la Corte costituzionale ha più volte qualificato come funzioni per loro natura di portata ampia e universale, attinenti allo Stato-ordinamento e dotate di significato apprezzabile solamente se intese come espressione di unitarietà della Repubblica, dovendosi quindi intendere come opponibili anche alle autonomie speciali (che pure dell’ordinamento unitario fanno parte, anche ai fini contabili nell’ambito della finanza pubblica allargata)³⁰. Da tale punto di vista, il fondare i nuovi controlli sulla funzione di coordinamento implicherebbe per sua natura un’estensione della capacità vincolante – rispetto alle Regioni speciali – della semplice fonte legislativa concorrente (purché limitata quindi ai principi, con spazi di attuazione della disciplina di dettaglio lasciati agli enti regionali, come peraltro previsto dalle clausole di salvaguardia “particolari” di cui all’art. 1, co. 16, e 2, co. 4).

D’altra parte, l’argomentazione della sentenza richiama il carattere non tassativo dell’art. 100 Cost., e quindi la semplice esigenza di fondare su valori costituzionali generali le nuove modalità di verifica finanziaria³¹. Le attribuzioni di controllo del giudice contabile non sono infatti fondate sulla sola disposizione specifica in materia, che elenca alcune tipologie classiche (a carattere coercitivo), ma anche su una serie di altri parametri costituzionali, che possono dare base legittimante ad ulteriori tipologie di poteri attribuiti con legge ordinaria dello Stato. In particolare, una serie di disposizioni costituzionali – la responsabilità dei pubblici funzionari (art. 28), il buon andamento della PA (art. 97, co. 2), il coordinamento della finanza pubblica (art. 119 e 117), nonché da ultimo i principi di equilibrio di bilancio (art. 81, oltre che 97, co 1 e 119) – qualificano come meritevole l’attività collaborativa di verifica della sana gestione finanziaria e, quindi, se diretti a tale scopo sono considerati legittimi, e non lesivi dell’autonomia territoriale, anche controlli ulteriori rispetto a quelli previsti dall’art. 100.

Se allora il sistema dei controlli contabili è aperto a livello costituzionale, logicamente parrebbe doversi ammettere un’analogo apertura a livello statutario (e di normativa di attuazione).

Ciò conferma che dette attribuzioni della Corte dei conti debbono imporsi, in modo uniforme – ma comunque nei termini che sono propri di una normativa di principio – sull’intero territorio nazionale, senza incontrare limiti peculiari nell’autonomia speciale³². A parere della Corte non sussistono infatti gli spazi per riconoscere una garanzia meramente formale/procedurale a beneficio dei sistemi disegnati dai singoli ordinamenti delle Regioni ad autonomia differenziata³³, il che – seppure fondato sui due argomenti logici citati, che guardano al lato sostanziale della normativa introdotta – entra in tensione con un dato non solo di forma, quale il carattere separato delle fonti dell’autonomia differenziata, ma anche con la garanzia procedurale connessa alla negozialità (svolta in commissione paritetica) rispetto alle forme di integrazione del sistema istituzionale, che assicura la condivisone da parte della comunità territoriale di riferimento: anche senza un aperto contrasto con la disciplina speciale esistente, regolare l’assetto istituzionale al di fuori delle relative fonti speciali pare poter ledere di per sé la sfera propria di un ordinamento differenziato.

3. L’estensione del controllo della Corte dei conti e la salvaguardia dell’autonomia territoriale

²⁹ L’art. 1, co. 1, del DL 174/2012 richiama espressamente il “fine di rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale”.

³⁰ Cfr. Corte cost. 60/2013; nello stesso senso, cfr. anche le sentenze 219/2013, 198/2012, 179/2007.

³¹ Sul punto, così da Corte cost. 29/1995.

³² Cfr. Corte cost. 219/2013; sul punto, cfr. anche la sentenza 198/2012.

³³ Un caso di “riserva” a livello statutario della disciplina di un sistema dei controlli è connesso alla questione degli enti locali, rispetto all’art. 3, co. 1, lett. e), DL 174/2012 che sostituisce l’art. 148 del DLgs 267/2000 con gli artt. 148 e 148-bis; in questo caso infatti la sentenza annotata – rilevando la riserva della materia finanza locale alla competenza regionale – ha dichiarato fondata la censura di incostituzionalità (il legislatore statale potrebbe infatti intervenire nella materia solo non eccedendo dall’introduzione di meri obblighi informativi).

Da un lato non aderendo all'approccio sopra descritto, che avrebbe configurato una lesione mediata dell'autonomia delle Regioni speciali dovuta al mancato rispetto del prospettato carattere tassativo e chiuso a livello statutario (e di normativa di attuazione) del sistema dei controlli, e d'altro lato non ravvisandosi nel caso del DL 174/2012 un contrasto immediato con la normativa statutaria o di attuazione degli Statuti speciali (che comunque rimane sovraordinata nel sistema delle fonti), la Corte costituzionale ha invece ritenuto di considerare in astratto legittimo l'obbligo di adeguamento alle nuove tipologie di controllo, anche se posto in essere al di fuori del quadro delle previsioni statutarie.

Ciò, ovviamente, salva la verifica che tali nuovi poteri affidati alla Corte dei conti non contrastino – in quanto non collaborativi – con l'autonomia territoriale in sé considerata (indifferentemente propria del regionalismo ordinario o speciale); per conciliare controllo e autonomia rimane cioè necessario che le modalità di verifica si esplichino con collaborazione e non secondo supremazia.

3.1. Controlli sanzionatori e prerogative del Consiglio regionale

La Corte costituzionale in particolare ha riscontrato l'illegittimità della sottoposizione a controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti delle Regioni³⁴. In quanto atti approvati con legge, introdurre una verifica esterna sugli stessi pone infatti problemi peculiari; si viene in particolare a menomare l'autonomia legislativa regionale (*ex art. 117 co. 2 e 4*, oltre che per quanto prevista dalle disposizioni dei singoli Statuti speciali), nonché la competenza esclusiva della Corte costituzionale a giudicare sugli atti legislativi (artt. 127 e 134 Cost.).

La sentenza annotata ha nello specifico trovato fondate le censure al co. 7 dell'art. 1 del DL 174/2012, riscontrando nella struttura del controllo apprestato quegli elementi sanzionatori che – come detto – non possono essere ammessi. Se infatti il nuovo controllo della Corte dei conti sui bilanci e rendiconti regionali obbliga l'ente destinatario a porre in essere – in primo luogo – le necessarie condotte correttive (come coesistente ad ogni controllo collaborativo dopo l'esito negativo della verifica), nondimeno si sono previste conseguenze ulteriori in caso di mancata adozione dei provvedimenti riparatori, che colorano i nuovi poteri affidati alla Corte dei conti di connotati coercitivi anziché collaborativi.

In prima battuta, quindi, la problematicità del controllo emerge già nell'assoggettare a un obbligo di correzione un organo dotato di potere legislativo. Il riscontro contabile negativo comporterebbe infatti un vincolo a modificare la legge di approvazione del bilancio o del rendiconto mediante adozione di ulteriori provvedimenti legislativi correttivi³⁵; emergerebbe quindi un obbligo di fare in capo al legislatore regionale, attivabile da parte della Corte dei conti che potrebbe così imporre l'adozione di una legge nuova per ripristinare gli equilibri di bilancio.

In seconda battuta, in caso di mancato adeguamento (per totale omissione, o qualora la Corte dei conti non giudicasse idonee le correzioni apportate dal Consiglio regionale) è prevista la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa per i quali la Corte dei conti aveva accertato la

³⁴ Cfr. il punto 6.3.4.3.1. del considerato in diritto. Per un'analisi puntuale di tali nuovi poteri di controllo si rinvia a D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1, 2013, § 4 e 5.

³⁵ Per quanto riguarda la parte "collaborativa" della norma contenuta al co. 7 dell'art. 1, essa si sostanzia nella previsione dell'"obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"; l'ente controllato deve quindi porre in essere atti correttivi in conseguenza della pronuncia di accertamento della sezione della Corte dei conti (che rilevi squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno).

non sostenibilità finanziaria per mancanza di copertura³⁶; la portata sanzionatoria e coercitiva del controllo è quindi evidente, il riscontro negativo traducendosi nell'impedimento dell'efficacia della legge regionale che autorizzava le spese.

La portata del controllo sulla potestà legislativa regionale è quindi duplice: da un punto di vista attivo, vincola la produzione legislativa obbligando a modificare le leggi di bilancio con l'approvazione di nuove disposizioni (il cui contenuto è nelle sue linee essenziali prospettato dagli esiti del controllo, coartando quindi la discrezionalità politica); da un punto di vista passivo, blocca l'efficacia della legislazione di spesa che non sia stata resa conforme alle indicazioni della Corte dei conti.

Rispetto a una simile ingerenza nella potestà legislativa regionale, la sentenza annotata ha evidenziato come le funzioni di controllo della Corte dei conti – pur necessarie per garantire il buon andamento e la stabilità finanziaria dell'intero ordinamento – trovano un limite non derogabile nella potestà legislativa dei Consigli regionali, costituzionalmente garantita; in quanto organo giurisdizionale, anche il giudice contabile è infatti soggetto alla legge (anche regionale)³⁷, così che la capacità di una decisione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di inibire l'efficacia di una legge determina un vizio logico non accettabile nel sistema disegnato dalla Costituzione.

Si evidenzia infatti che unico rimedio avverso una scelta politica finanziariamente scorretta, una volta confluita in legge, è quello del giudizio di costituzionalità, riservato dagli artt. 127 e 134 Cost. alla Corte costituzionale³⁸.

Più nel dettaglio, anche strutturalmente il controllo sui bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi delle Regioni – come prospettato dal co. 7 del DL 174/2012 – è orientato secondo gli schemi del sindacato di costituzionalità; non solo l'oggetto di giudizio è confluito infatti in una legge regionale, ma in aggiunta i parametri sulla cui base svolgere il controllo hanno natura costituzionale. Quello censurato è infatti un controllo diretto alla “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”³⁹.

Strutturalmente quindi la disposizione censurata ha istituito un controllo su una legge, da svolgersi alla stregua di parametri di rango costituzionale e munito di effetti inibitori e coercitivi. In sostanza, la sentenza annotata rileva come il legislatore ordinario abbia così istituito in concreto un nuovo controllo di legittimità costituzionale della legislazione regionale, non solo al di fuori delle previsioni costituzionali, ma anche affidandone lo svolgimento alla Corte dei conti; ciò in aperto contrasto con il principio dell'unicità della giurisdizione costituzionale⁴⁰.

³⁶ Per quanto riguarda la parte “sanzionatoria” della norma contenuta al co. 7 dell'art. 1, essa si sostanzia nella previsione della preclusione dell'“attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”. Infatti, dopo l'accertamento delle violazioni i provvedimenti correttivi adottati dalle amministrazioni devono essere “trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”, così che l'omessa trasmissione o il secondo giudizio negativo della Corte dei conti determinano le conseguenze preclusive citate.

³⁷ Per spunti sulla legge come limite al controllo e per un'analisi approfondita del ruolo del principio di legalità nell'ambito della giustizia contabile, cfr. G. CAIANIELLO, *Principio di legalità e ruolo della Corte dei conti*, in *Diritto Pubblico*, fasc. 3, 1999, pp. 899 ss.

³⁸ Cfr. il punto 6.3.4.3.1. del considerato in diritto, terzultimo paragrafo.

³⁹ Art. 1, co. 3, del DL 174/2012.

⁴⁰ Cfr. Corte cost. 38/1957, 21/1959, 31/1961, 6/1970 (sul principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, cfr. anche G. D'ALBERTO, *L'Alta Corte per la Regione siciliana nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Teoria del diritto e dello Stato*, 2008 fasc. 1-3, pp. 132 ss., e in particolare i §§ 3.3. e 3.4.).

3.2. Controlli sanzionatori e prerogative dei gruppi consiliari

Un analogo discorso va fatto con riguardo alla disciplina dei procedimenti di controllo sulle spese dei gruppi consiliari dei Consigli regionali, come introdotta dall'art. 1, co. 9-12, del DL 174/2012⁴¹. La Corte costituzionale ha infatti statuito anche su tale punto che l'attribuzione alla Corte dei conti di controlli di fatto sanzionatori, svolti su organi nei quali si esprime l'autonomia delle assemblee regionali, viola le garanzie che la Costituzione riconosce all'autonomia territoriale⁴².

Sebbene infatti i Consigli regionali non godano sul piano organizzativo della pienezza di prerogative di cui fruisce il Parlamento, e non sia quindi possibile considerare estesa agli stessi la deroga rispetto alla generale sottoposizione alla giurisdizione contabile⁴³, nondimeno le assemblee elettive delle Regioni fruiscono di garanzie di indipendenza – connesse al loro ruolo centrale nel processo legislativo e nella rappresentanza della comunità territoriale – che si riflettono (anche) in uno status protetto per i gruppi consiliari⁴⁴.

In questo quadro, la natura dei nuovi poteri affidati alla Corte dei conti appare – come per la questione precedente – viziata sotto due connessi profili: non solo confligge di per sé con la tassatività delle ipotesi di controllo sanzionatorio, ma si pone anche in tensione con le garanzie di autonomia regionale, come declinate – in particolare – nell'indipendenza degli organi legislativi.

Per quanto riguarda il carattere coercitivo del controllo sulle spese dei gruppi consiliari, il DL 174/2012 prevedeva che per l'evenienza in cui il giudice contabile avesse svolto un riscontro negativo, analogamente al caso precedente gravasse sul gruppo consiliare un obbligo di regolarizzazione del rendiconto. Accanto a tale profilo collaborativo, in linea di principio ammissibile, anche in questa ipotesi sussistevano però ulteriori conseguenze sanzionatorie in ipotesi di mancata evasione degli obblighi di comunicazione o regolarizzazione; a tali eventi si accompagnava infatti la decadenza dal diritto all'erogazione di risorse da parte del consiglio regionale⁴⁵, oltre ad obblighi restitutori delle somme non rendicontate (che a seguito della pronuncia annotata rimangono contemplati dalla norma, ma solo come eventualità per l'ipotesi di mancata regolarizzazione). Il carattere sanzionatorio della decadenza aveva pertanto connotazione ontologicamente repressiva, in quanto secondo tali modalità veniva meno quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti a verifica che la Corte reputa costituzionalmente imprescindibile, a presidio dell'autonomia⁴⁶.

Per quanto concerne poi le ricadute della natura di tale controllo, qualificate dal ruolo istituzionale dell'organo controllato, va notato che il DL 174/2012 – introducendo una sanzione potenzialmente preclusiva di ogni spesa – rischia anche di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, pregiudicando “il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale”, che viene considerato dalla Corte costituzionale bene prevalente sulle esigenze di coordinamento finanziario; ciò anche per l'irragionevolezza – nelle forme tipiche del principio di proporzionalità – del

⁴¹ Per l'analisi puntuale del tema si rinvia a D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei Conti nel d.l. n. 174/2012*, in *federalismi.it*, n. 1, 2013, § 8.

⁴² Cfr. punti 6.3.9. del considerato in diritto. Nell'ambito di tale questione va segnalato anche l'accoglimento della censura relativa al mancato riconoscimento del ruolo del Presidente del Consiglio, non surrogabile dalla scelta del legislatore statale a favore invece del Presidente della Regione; non spetta infatti al livello centrale di governo di individuare le cariche regionali competenti, violando peraltro – nel caso di specie – i parametri statutari (sul tema cfr. anche Corte cost. 22/2012, punto 6. del considerato in diritto, 201/2008 e 387/2007).

⁴³ Cfr. Corte cost. 292/2001, con richiami anche alle sentenze 110/1970 e 129/1981.

⁴⁴ I gruppi consiliari sono stati qualificati come necessari tanto in quanto organi del Consiglio che realizzano proiezioni assembleari dei partiti politici (Corte cost. 187/1990 e 1130/1988), quanto perché uffici strumentali per la formazione degli organi interni del Consiglio (ancora Corte cost. 1130/1988).

⁴⁵ Così il terzo periodo del co. 11 dell'art. 1, DL 174/2012.

⁴⁶ Sulla necessità di tale separazione, cfr. ad es. Corte cost. 179/2007.

controllo apprestato, che non permette di modulare adeguatamente le conseguenze sanzionatorie sulla gravità dell'infrazione (risultando quindi – pur se idonea – difforme rispetto ad ogni verifica riguardo i due ulteriori profili della necessità ed adeguatezza della misura repressiva)⁴⁷.

4. *Graduazione dei vizi di costituzionalità e ruolo dell'autonomia speciale*

Nelle motivazioni della Corte costituzionale si intrecciano quindi tre ordini di questioni, attinenti al carattere sanzionatorio del controllo introdotto, al suo insistere su prerogative di autonomia particolarmente qualificate sul piano formale (fonte legale) o istituzionale (ruolo dei gruppi consigliari), nonché all'eccentricità dello stesso controllo rispetto al sistema prefigurato nell'ordinamento dell'autonomia differenziata.

Dei tre ordini di censure la sentenza annotata considera apprezzabili solo i primi due, che hanno portata generale fondandosi su parametri costituzionali comuni a tutte le autonomie, tanto ordinarie quanto speciali; la conseguente dichiarazione di incostituzionalità dei controlli sui bilanci e rendiconti, e dei profili sanzionatori delle verifiche sulle spese dei gruppi consigliari, pertanto, ha efficacia per tutte le Regioni.

Rispetto alla terza questione l'ordinamento non pare invece consolidato nel senso di una chiara separazione del sistema dei controlli delle Regioni speciali; separazione che sarebbe allora prospettabile solo per i controlli di tipo sanzionatorio, autonomamente fondabili per le Regioni ad autonomia differenziata nei singoli Statuti (e nelle norme di attuazione), mentre per le Regioni ordinarie manca una base costituzionale specifica (non compiutamente offerta dall'art. 100 Cost.).

La preoccupazione del legislatore di mantenere separati i due sistemi di controllo emerge quindi con discontinuità. Se l'art. 7 della legge 131/2003 aveva allargato il controllo di gestione sulle Regioni ordinarie⁴⁸, escludendo chiaramente con il co. 7 quelle speciali (il seguente art. 11 facendo anzi espresso riferimento ai rispettivi Statuti e dalle relative norme di attuazione⁴⁹), d'altro lato invece la legge 266/2005⁵⁰ aveva poi esteso alcuni poteri di controllo della Corte dei conti sulla sana gestione finanziaria degli enti locali anche alle Regioni speciali, e la Corte costituzionale in questo caso aveva fatto salva tale estensione delle attribuzioni del giudice contabile al di fuori del sistema statutario argomentando nel senso di valorizzarne – appunto – il profilo meramente collaborativo⁵¹.

⁴⁷ Cfr. punto 6.3.9.7. del considerato in diritto. Il co. 11 dell'art. 1, terzo periodo, prevede infatti in modo secco che “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”. Sul tema della proporzionalità come applicabile alle sanzioni sia consentito rinviare a F. GUELLA, *Sul principio di proporzionalità e i provvedimenti sanzionatori amministrativi*, in P. BONETTI, A. CASSATELLA, F. CORTESE, A. DEFFENU, A. GUZZAROTTI, *Giudice amministrativo e diritti costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2012, pp. 326 ss.

⁴⁸ Sul ruolo della Corte dei conti alla luce della legge 131/2003, cfr. F. BATTINI, *L'attuazione della legge n. 131/2003 e la “regionalizzazione” della Sezione autonomie della Corte dei conti*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 9, 2003, pp. 986 ss. e T. BIONDO, *Funzioni consultive e di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 7, commi 7 e 8 della legge La Loggia*, in *Nuove Autonomie*, fasc. 4-6, 2003, pp. 937 ss.

⁴⁹ La Corte cost. 236/2004 aveva peraltro confermato che l'art. 7 legge 131/2003 non si applica alle Regioni speciali, per le quali devono essere adottate specifiche norme di attuazione (cfr. punto 3.1 del considerato in diritto). Cfr. anche Corte cost. 267/2006 sull'Autorità di vigilanza sulla gestione finanziaria istituita nella Regione Valle d'Aosta, che ha affermato la possibile coesistenza con il controllo di gestione proprio della Corte dei conti (rinviando poi però all'art. 48-bis dello Statuto, e quindi alle norme di attuazione, per la costituzione della sezione regionale); cfr. anche C. CHIAPPINELLI, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: la funzione degli Organismi regionali e della Corte dei Conti*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 2006, pp. 2812 ss.

⁵⁰ In particolare, art. 1, co. 166-169.

⁵¹ Cfr. Corte cost. 179/2007 che – con riguardo ai controlli ex art. 13 DL 786/1981, art. 3, co. 4, legge n. 20/1994 e art. 7, co. 7, legge n. 131/2003 – ha negato la configurabilità di un contrasto con la disciplina contenuta in Statuto e in norma di attuazione in quanto le disposizioni censurate avrebbero introdotto un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, coperto dall'art. 100 Cost. e dal potere statale di coordinamento finanziario (ciò sebbene si trattasse

Anche nella sentenza qui annotata l'esclusione di una riserva stretta alla fonte statutaria (e di attuazione) dell'intera disciplina dei controlli viene fondata – come detto – su un duplice ordine di argomenti, riconducibili da un lato alla portata ampia della funzione di coordinamento e, dall'altro, al carattere aperto del sistema dei controlli prospettato dalla Costituzione stessa⁵². Questa soluzione, se da un lato esclude un rapporto di esclusiva in materia di attribuzione e regolazione dei poteri della Corte dei conti (non riservabile quindi alla normativa rinforzata propria della Regione speciale, quale massima garanzia ipotizzabile), d'altro lato non fa venir meno la perdurante necessità di coerenza dei poteri del giudice contabile (anche se meramente collaborativi) con le fonti istitutive dell'autonomia differenziata stessa (Statuto e norme di attuazione): ciò tanto per il loro incontestabile ruolo rinforzato nel sistema delle fonti, quanto – sul piano sostanziale – per l'esigenza di coerenza istituzionale che esprimono.

In questa prospettiva, i controlli finanziari continuano ad essere un elemento centrale (e garantito) che contribuisce alla differenziazione dell'autonomia speciale. Di ciò si trova conferma anche nell'art. 20 legge 243/2012 – di attuazione del nuovo art. 81, co. 6, Cost. – che ribadisce come per le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano la Corte dei conti svolge sì il controllo successivo sulla gestione dei bilanci ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di cui all'art. 97 della Costituzione novellato, ma a ciò si provvede in conformità agli Statuti speciali e alle relative norme di attuazione⁵³.

In questo senso, la sentenza annotata pare orientare le soluzioni di coordinamento finanziario verso la non impossibilità dell'introduzione con legge ordinaria di controlli collaborativi, diretti anche alle Regioni speciali, purché tali controlli possano poi essere recepiti in modo coerente con il preesistente sistema di verifica finanziaria prefigurato dall'autonomia differenziata. Se non è prospettabile la garanzia più estesa – consistente in una vera e propria riserva di Statuto e normativa di attuazione sulla materia (di rilevanza istituzionale) dei controlli finanziari – nondimeno tale rilevanza istituzionale, e la tipica considerazione di tali strumenti nel quadro delle fonti dell'autonomia differenziata, determina una concorrenza tra la disciplina statale ordinaria e la disciplina speciale sovraordinata; concorrenza nella quale la seconda, se interviene a normare puntualmente la materia, si troverà sempre a prevalere.

Sussiste quindi comunque una “*preemption*” della normativa statutaria e di attuazione, per cui la disciplina statale ordinaria – pur astrattamente possibile – può agire unicamente nell'ambito delle lacune lasciate dai sistemi apprestati per le Regioni speciali: i nuovi controlli introdotti con legge statale devono cioè al contempo intervenire sia *praeter* sia non *contra* la normativa speciale, richiedendosi tanto che nello specifico già non sussista una disciplina di controllo effettivamente e puntualmente sovrapponibile (circostanza non integrata da parziali sovrapposizioni tra controlli

dello stesso tipo di controllo per il quale sembrava pacifica la competenza delle norme di attuazione). Più in particolare la Corte sottolineava, per ammettere l'intervento statale, la natura collaborativa del controllo “che si limita alla segnalazione all'ente controllato delle rilevate disfunzioni e rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie” (punto 3.1. del considerato in diritto), nonché le “esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica”, che stanno alla base delle nuove verifiche (punto 4.1).

⁵² Cfr. *supra* §§ 1 e 2.2. Si ricorda sul punto inoltre la già citata sentenza 29/1995, che per prima ha statuito che le previsioni costituzionali in materia di controlli non configurano un sistema chiuso, e dunque non impediscono al legislatore ordinario di introdurre forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle contemplate all'art. 100, co. 2 (e all'epoca agli artt. 125 e 130), purché per esse sia rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati.

⁵³ In particolare, l'art. 20 della legge 243/2012 prevede che “la Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci [degli enti territoriali e non territoriali], ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione. Le Regioni a Statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dal presente comma in conformità ai rispettivi Statuti e alle relative norme di attuazione”.

amministrativi e controlli della Corte dei conti⁵⁴), quanto che la disciplina statale istitutiva di un controllo ulteriore non si ponga comunque in aperto contrasto con verifiche diverse introdotte con la fonte statutaria ed attuativa, che in tale evenienza comunque prevarrebbe nonostante la diversità di oggetto o natura delle nuove attribuzioni di controllo.

Tale duplice requisito – assenza tanto di aperto contrasto, quanto di perfetta sovrapposibilità, con la normativa differenziata – pare allora non essere stato integrato nei due ordini di disposizioni del DL 174/2012 dichiarati incostituzionali. Se da un lato infatti era presente la lacuna nel sistema dei controlli speciale, così che non vi era sovrapposizione con un sufficientemente specifico parametro statutario (o di normativa di attuazione) – il che, va notato, avrebbe comunque di per sé determinato l'incostituzionalità – d'altra parte era però al contempo presente una aperta violazione di parametri di garanzia dell'autonomia (potestà legislativa regionale e ruolo dei gruppi consiliari, menomati da controlli di tipo sanzionatorio); nel giudizio, peraltro, accanto ai pertinenti parametri statutari speciali sono venute in rilievo anche le corrispondenti norme costituzionali di portata generale (relative ai medesimi profili di tutela dell'autonomia), il che comporta la logica estensione dei benefici della riscontrata illegittimità anche alle Regioni a Statuto ordinario, non ricorrenti.

⁵⁴ Sul tema in particolare cfr. la Corte cost. 60/2013.