

# La sentenza della Corte costituzionale, n. 235/2015, sulla portata della separazione delle funzioni e dei poteri, nel conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti e Regione

di Flavio Guella  
(16 maggio 2016)

(in corso di pubblicazione in "le Regioni", 2016)

**SOMMARIO:** 1. L'estensione del conflitto di attribuzione tra Corte dei conti e Regione: autonomia e responsabilità a fondamento del c.d. tono costituzionale della questione; 2. Separatezza delle funzioni di controllo e giurisdizionali: controlli collaborativi e utilizzabilità delle risultanze a fini di responsabilità; 3. Separatezza delle funzioni e rispetto del giudicato costituzionale: la prospettabilità del vizio di incostituzionalità "derivata" nel conflitto di attribuzioni; 4. Separazione dei poteri e controllo sul merito: l'onere della prova circa il vincolo funzionale e le ingerenze nelle decisioni politiche dei gruppi consiliari; 5. Separazione dei poteri e immunità: l'ipotizzabilità di un'autosufficienza dei controlli contabili interni derivante dall'insindacabilità dei voti; 6. Separazione dei poteri e leale collaborazione: l'invito al recupero amministrativo delle somme irregolarmente spese, tra economia procedimentale e autonomia politica.

## 1. L'estensione del conflitto di attribuzione tra Corte dei conti e Regione: autonomia e responsabilità a fondamento del c.d. tono costituzionale della questione

La Corte costituzionale con sentenza del 19 novembre 2015, n. 235 – nell'ambito del conflitto di attribuzione tra Corte dei conti e Regione Emilia-Romagna – ha avuto occasione definire alcuni degli spazi riservati all'autonomia territoriale a fronte della responsabilità erariale, in funzione tanto della corretta separazione dei poteri quanto della distinzione delle funzioni giurisdizionali da quelle di controllo e inquirenti, pur tutte proprie della magistratura contabile.

La Regione contestava vari profili di ingerenza, riconducibili principalmente ad atti della Procura regionale della Corte dei conti di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari (con contestazione e invito a dedurre) e di citazione nei confronti dei capigruppo e di alcuni consiglieri regionali, nonché ad un invito al recupero di modeste somme di denaro – irregolarmente spese – direttamente rivolto al Presidente del Consiglio regionale. Atti espressivi della giurisdizione della Corte, ma in ampia parte riproducibili di un'attività di controllo precedentemente dichiarata illegittima in altro conflitto di attribuzioni<sup>1</sup>, e che sarebbero comunque sotto più profili lesivi dell'autonomia regionale; in specie, dell'autonomia organizzativa e contabile del Consiglio regionale (in persona dei gruppi)<sup>2</sup>, oltre che dell'immunità dei singoli consiglieri per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Il conflitto non è strutturato peraltro come una *vindicatio potestatis*, non essendo negata la competenza della Corte dei conti, e si lamenta invece la menomazione che le attribuzioni regionali subiscono per una scorretta modalità di controllo sulle responsabilità contabili,

1 Cfr. Corte cost. 130/2014; per una nota di commento si rinvia a G. D'AURIA, *Sulla gestione finanziaria delle Regioni*, in *Il Foro italiano*, fasc. 2, pt. 1, 2015, pp. 355 ss.

2 I gruppi consiliari sono stati qualificati come organi del Consiglio regionale (cfr. da ultimo Corte cost. 39/2014); di conseguenza la lesione delle prerogative dei gruppi si risolve in una compressione delle competenze proprie dei Consigli e quindi delle Regioni ricorrenti, che sono state pertanto ritenute – già in passato – legittimate attive alla proposizione del conflitto di attribuzione che veda coinvolti in via diretta e immediata i gruppi politici consiliari (cfr. Corte cost. 252/2013, 195/2007 e 163/1997).

secondo una logica di conflitto da lesione che presenta però alcune specificità. Fondandosi su un atto della giurisdizione contabile, il c.d. tono costituzionale del conflitto deve infatti derivare – seppur in via mediata – da una qualificata lesione delle altrui competenze<sup>3</sup>.

In particolare, in caso di conflitto su potere giurisdizionale<sup>4</sup> non è sufficiente lamentare il cattivo uso della funzione. Contestare il modo in cui la giurisdizione è stata esercitata, facendo valere *errores in iudicando* contro i quali andrebbero attivati gli ordinari rimedi apprestati dalla giurisdizione comune, è infatti inammissibile, e la prospettazione della lesione delle competenze costituzionali – per questi particolari conflitti – non è quindi da sola idonea a conferire ai ricorsi il richiesto spessore costituzionale<sup>5</sup>. Al contrario, gli atti della giurisdizione sono suscettibili di essere posti a base di un conflitto di attribuzione – sia intersoggettivo che interorganico – solo quando sia contestata radicalmente la riconducibilità dell'atto che determina il conflitto alla funzione giurisdizionale, ovvero sia messa in questione l'esistenza stessa del potere giurisdizionale nei confronti del soggetto ricorrente<sup>6</sup>.

Nel caso di specie, sul piano della legittimazione a ricorrere innanzi alla Corte costituzionale, va segnalato che gli atti della Procura regionale si affermavano eccedere dalle relative competenze istituzionali e – nella prospettazione del ricorrente – avrebbero costituito anche disapplicazione della normativa regionale all'epoca vigente in tema di finanziamento e rendicontazione dei Gruppi consiliari<sup>7</sup>. La sentenza annotata ha quindi valorizzato il fatto che con l'impugnazione degli atti di contestazione e di citazione provenienti dalla Corte dei conti ci si doleva dell'indebita trasposizione nell'ambito giurisdizionale dell'attività di controllo (*infra*, par. 2), tra l'altro travolta dalla sentenza della Corte costituzionale n. 130/2014 (par. 3), nonché dell'utilizzo di criteri di merito nella verifica di regolarità delle spese (par. 4), della violazione dell'immunità dei consiglieri regionali (par. 5) e – per quel che specificamente riguarda l'invito al recupero di somme in autotutela – della non riconducibilità dell'attività ai poteri assegnati dall'ordinamento alla magistratura inquirente (par. 6). Tutte contestazioni – quelle così elencate – che vengono a prospettare l'inesistenza o il palese sconfinamento dall'ambito del potere assegnato alla

---

3 Cfr. C. MEZZANOTTE, *Le nozioni di "potere" e di "conflitto" nella giurisprudenza della corte costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 2-4, 1979, pp. 110 ss.; A. PACE, *Strumenti e tecniche di giudizio della Corte Costituzionale nel conflitto tra poteri*, in *Giurisprudenza costituzionale*, fasc. 4, 1986, pp. 782 ss.; R. BIN, *L'ultima fortezza. Teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, Giuffrè, 1996, pp. 125 ss.

4 Va notato però che parte del primo ricorso è rivolta avverso un atto non giurisdizionale: la nota del Presidente della sezione regionale di controllo di trasmissione alla Procura contabile della deliberazione di accertamento dell'irregolarità dei rendiconti dei gruppi, adottata secondo il procedimento di controllo di cui all'art. 1, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174. Per il giudizio su tale nota cfr. *infra* il par. 3.

5 Cfr. Corte cost. 263/2014, 137/2014, 380/2007 e 27/2006.

6 Cfr. Corte cost. 326/2003, 150/2007 e 252/2013.

7 In particolare, della legge regionale Emilia Romagna 8 settembre 1997, n. 32.

Procura della Corte dei conti, fondando quindi la giurisdizione della Consulta in un adeguato tono costituzionale del conflitto su atti giurisdizionali.

## **2. Separatezza delle funzioni di controllo e giurisdizionali: controlli collaborativi e utilizzabilità delle risultanze a fini di responsabilità**

La problematica di fondo, che segna gran parte delle lamentate menomazioni dell'autonomia regionale, può in primo luogo essere individuata nella "trasposizione" in sede giurisdizionale degli esiti di una delibera di controllo<sup>8</sup>. Ed infatti il primo atto contestato è costituito non da un provvedimento proprio della sezione giurisdizionale ma – a monte – dalla trasmissione alla Procura della deliberazione di irregolarità delle spese dei gruppi consiliari, operata dal Presidente della sezione regionale di controllo, il che pone la questione dell'ammissibilità o meno di interferenze tra le funzioni di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti, e della legittimità o meno delle successive attività di accertamento di responsabilità avviate su impulso di risultanze del controllo.

Da un lato, la Regione invoca una netta separazione delle funzioni, contestando la possibilità che l'attività di controllo si riversi direttamente e integralmente nella funzione inquirente, trasformando l'esito del controllo di gestione in esercizio dell'azione di responsabilità contabile. All'opposto, la difesa erariale ritiene non censurabile un certo livello di sinergia tra le due funzioni della Corte dei conti, valorizzando – pur sempre sulla base di una stretta formale separazione – la reciproca autonomia del controllo e della giurisdizione contabile, dal che deriverebbe l'incontestabilità delle determinazioni giurisdizionali che siano espressione di un indipendente e nuovo apprezzamento delle risultanze del controllo, assunte come notizia di danno al pari di qualunque altra fonte conoscitiva<sup>9</sup>.

In questo senso, viene però distinta la trasmissione della delibera, quale atto direttamente imputabile alla sezione di controllo, dagli atti di citazione della Procura, che costituirebbero nuova e autonoma espressione di potere giurisdizionale.

Per la prima attività (propria della sezione di controllo) la giustificazione dell'interrelazione tra controllo e giurisdizione potrebbe riposare sul solo argomento normativo e, in particolare, sul radicamento costituzionale della cointestazione delle funzioni di controllo e giurisdizionali in capo alla magistratura contabile. Posta la natura peculiare della Corte dei conti, cioè, la cooperazione tra sezioni – con utilizzo in sede di responsabilità delle notizie raccolte in sede di controllo – può essere ritenuta legittima purché non contrastante o con altri valori costituzionali, quali in primo luogo la tutela del diritto di difesa, o con l'esigenza di preservare lo spirito "collaborativo" dei controlli<sup>10</sup>.

---

8 Sui rapporti tra controllo e giurisdizione contabili, cfr. M. RISTUCCIA, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. "I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei Conti"*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 5, pt. 4, 2006, pp. 188 ss., evidenziando il ruolo del giusto processo in sede contabile come elemento di equilibrio. Cfr. anche F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. 3, 2014, pp. 403 ss. per sottolineare la pluralità di funzioni eterogenee attribuite alla Corte dei conti, che la configurano quale soggetto collocato all'esterno degli altri poteri e al centro di una fitta trama istituzionale.

9 Sulla notizia di danno e le modalità del giudizio di responsabilità erariale va osservato che la tendenza – anche nel giudizio contabile, che storicamente è stato invece caratterizzato da un'accentuata libertà inquisitoria – appare oggi indirizzata verso un maggior formalismo a garanzia del giusto processo. L'art. 17, co. 30 *ter*, del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, ha introdotto la notizia di danno specifica e concreta come presupposto dell'azione di responsabilità per danno erariale, recependo peraltro quanto prospettato da Corte cost. 104/1989, di modo che non è da ritenere possibile l'apertura dell'istruttoria di danno erariale sulla base di notizie di danno assolutamente generiche o di esposti anonimi. Cfr. anche in materia l'art. 43 del R.D. 13 agosto 1933, n. 1038 (reg. proc.).

Per la seconda attività (propria della Procura) alla giustificazione normativa citata si possono accompagnare anche argomenti di analisi del caso concreto, che hanno depresso – in linea di principio – per l'utilizzabilità delle risultanze di controllo. Nella fattispecie concreta i contenuti della deliberazione del controllo di gestione riguardavano infatti indagini già avviate dalla Procura sulla base di diverse e preesistenti fonti informative<sup>11</sup>: l'acquisizione di informazioni ulteriori su impulso della sezione di controllo, e l'integrale acquisizione della documentazione giustificativa della spesa dei gruppi correlata ai precedenti controlli, è comunque imputabile ad un atto della Procura assunto in piena autonomia e con indipendenza istruttoria<sup>12</sup>.

Inoltre, anche qualora fosse dimostrata un'influenza determinante dell'attività di controllo su quella d'indagine successiva, si è ritenuto che ciò non potrebbe comunque costituire esercizio eccentrico del potere inquirente. Le risultanze assunte dalla Procura grazie alla nota di trasmissione proveniente dallo stesso Presidente della sezione di controllo (pur se relativa ad atti annullati dalla Corte costituzionale<sup>13</sup>) sono state infatti legittimamente acquisite mediante la procedura prevista dall'art. 5, co. 1, del d.l. 15 novembre 1993, n. 453, e il loro utilizzo non può pertanto ingenerare interferenze tra le due funzioni della Corte dei conti in quanto gli esiti finali del controllo sono fisiologicamente rivolti all'esterno, e sono quindi idonei a sollecitare l'iniziativa dell'attività di indagine. Attività che risulta così insensibile ai vizi degli atti da cui si assume la notizia di danno, anche qualora l'attività inquirente sia poi in concreto riprodotiva di esiti assunti dalla sezione di controllo; e ciò in quanto l'azione erariale mossa dagli esiti del controllo (anche) di gestione non può essere considerata quale mera derivazione di questi ultimi, gli atti di citazione essendo adottati dalla Procura rinnovando autonomamente e sotto la propria responsabilità le valutazioni dei fatti, per questo profilo la sentenza annotata avendo quindi ribadito la legittimità – in linea di principio – di un certo raccordo tra le funzioni di controllo e giurisdizionali proprie della Corte dei conti, come già in precedenza affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>14</sup>.

---

10 Sui rapporti tra controllo di gestione e giudizio di responsabilità, e l'esigenza di garantire che il primo rimanga un controllo collaborativo pur dando conto degli intrecci tra le diverse funzioni della Corte dei conti, cfr. F. BATTINI, *Controllo di legittimità, controllo "collaborativo" e azione inquirente delle Procure*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 5, 2005, pp. 524 ss.

11 Cfr. il punto 6.3 del considerato in diritto di Corte cost. 235/2015.

12 Sui poteri istruttori nella magistratura contabile, per quel che riguarda il ruolo specifico della procura della Corte dei conti, cfr. S. PILATO, *Il pubblico ministero contabile nel sistema delle responsabilità pubbliche*, in *I Tribunali amministrativi regionali*, fasc. 5-6, 2004, pp. 303 ss.

13 Cfr. *infra* il par. 3 (e il punto 11 del considerato in diritto di Corte cost. 235/2015).

14 In particolare, a partire da Corte cost. 29/1995. Cfr. per un commento incentrato sulle relazioni tra controlli e giurisdizione in particolare D. BAIS, *La Corte dei conti tra controllo sulle gestioni pubbliche e giudizio di responsabilità nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Economia pubblica*, fasc. 1, 1999, pp. 57 ss.

### **3. Separatezza delle funzioni e rispetto del giudicato costituzionale: la prospettabilità del vizio di incostituzionalità “derivata” nel conflitto di attribuzioni**

Se le risultanze contabili alla base della delibera di controllo illegittima possono quindi essere autonomamente riconsiderate nell’ambito dell’attività propria della Procura, nondimeno l’illegittimità si trasmette alla parte di attività – successiva alla dichiarazione di incostituzionalità – che è direttamente imputabile alla sezione di controllo<sup>15</sup>. Con la sentenza 130/2014 la Corte costituzionale aveva infatti annullato le deliberazioni della sezione regionale di controllo della Corte dei conti per l’Emilia-Romagna relative ai rendiconti dei gruppi consiliari dell’esercizio finanziario 2012, ritenendo che il potere di controllo previsto dal decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 potesse essere esercitato solo a partire dal 2013, in base alle linee guida deliberate in Conferenza permanente<sup>16</sup>.

Se da un lato tale annullamento non rileva ai fini dell’esercizio della funzione giurisdizionale della Procura contabile, per la parte in cui tale funzione si pone come autonoma utilizzando solo accessoriamente il materiale assunto dalla sezione di controllo<sup>17</sup>, d’altro lato – per la parte in cui la Procura non ha sanato la fattispecie mediante l’esercizio in autonomia della propria funzione – la Corte costituzionale ha ritenuto configurabile un’illegittimità derivata imputabile direttamente (e solamente) agli atti successivi della Sezione di controllo.

È la sola nota di trasmissione della deliberazione finale di controllo, già annullata dalla sentenza 130/2014, a comportare un’inammissibile prosecuzione dell’attività censurata dalla Corte costituzionale. Non è quindi l’attività inquirente ad essere caducata dalla nuova pronuncia della Consulta, se tale attività può resistere – per la propria autosufficienza – all’annullamento invece operato a danno della nota del Presidente della sezione di controllo alla Procura contabile, quale atto idoneo ma non indispensabile per avviare l’istruttoria. Verifica di resistenza che pare debba connettersi anche ad una indispensabile relativizzazione del valore di prova delle risultanze assunte dalla sezione di controllo, utilizzabili unicamente come elemento per l’avvio dell’autonoma istruttoria in sede giurisdizionale, con necessità di integrale ripetizione. I rapporti tra attività giurisdizionale e controllo sulla gestione si presentano infatti come legittimi solo fin quando essi non violino i “diritti della difesa”, fatto che – specie alla luce dei vizi rilevati dalla sentenza 130/2014 – sembra verrebbe integrato ove le notizie o i dati acquisiti in sede di controllo potessero essere poi utilizzati *de plano* anche in sede processuale<sup>18</sup>.

15 In linea di principio gli inviti a dedurre sono ritenuti atti non invasivi ai fini del conflitto di attribuzione. Tuttavia, nella fattispecie concreta il conflitto sarebbe ammissibile perché gli inviti sono stati prospettati da parte ricorrente come prosecuzione ed attualizzazione di un’azione di controllo illegittima e già annullata dalla Corte costituzionale.

16 Recepite con d.P.C.m. 21 dicembre 2012. Con la sentenza 130/2014 era stata annullata la deliberazione n. 249 del 2013, di accertamento dell’irregolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari della Regione Emilia-Romagna per l’anno 2012, e la presupposta deliberazione istruttoria n. 234 del 2013, sulla base della considerazione che la relativa attività di controllo avrebbe potuto essere intrapresa dalla Corte dei conti solo a partire dall’anno 2013, il disegno legislativo condizionando alla previa emanazione dei criteri definiti con le linee guida citate.

17 Cfr. *supra* il par. 2.

18 Sulle questioni del giusto processo davanti alla Corte dei conti, specificamente alla luce dei particolari poteri della Procura in questa giurisdizione e del riparto dell’onere della prova (rilevante per quanto di seguito precisato), cfr. A. CIARAMELLA, *Per un giusto processo contabile*, in *Giornale di diritto amministrativo*, fasc. 10, 2000, pp. 1056 ss.

La nota di trasmissione è quindi stata ritenuta funzionalmente collegata – in maniera indissolubile – alla deliberazione di controllo precedente, sì che l’annullamento di quest’ultima non può che comportare anche la caducazione della prima. Diverso discorso per l’azione della Procura in sé considerata, che solo se fondata esclusivamente sui contenuti di quella nota – e non invece sui materiali sottesi, autonomamente riapprezzati – può essere considerata come affetta a sua volta da un’illegittimità derivata. Tale ultima ipotesi di vizio, quindi solo eventuale, va peraltro verificata *ex post* nell’ambito dell’esercizio concreto della funzione giurisdizionale della Corte dei conti, così che il rimedio per una mancata effettiva ed autonoma rinnovazione dell’istruttoria da parte della Procura si presenta nelle forme di una contestazione all’interno del giudizio contabile stesso, la questione mancando pertanto – per questo profilo – di adeguato tono costituzionale; al contrario, per il limitato profilo di azione imputabile direttamente ed esclusivamente alla sezione di controllo della Corte dei conti – consistente nella trasmissione, di sua iniziativa, delle risultanze del controllo già precedentemente annullato – si ha un’illegittimità derivata che si presenta come radicale e insanabile, il che è stato ritenuto circostanza idonea a fondare il tono costituzionale necessario per il ricorso in conflitto di attribuzione (poi in concreto accolto)<sup>19</sup>.

#### **4. Separazione dei poteri e controllo sul merito: l’onere della prova circa il vincolo funzionale e le ingerenze nelle decisioni politiche dei gruppi consiliari**

Posto tale diverso regime di tutela dell’autonomia a fronte della separatezza delle funzioni di controllo e giurisdizionale, una diversa contestazione censurava più radicalmente la complessiva attività della magistratura contabile per quanto la stessa si sarebbe posta in concreto come lesiva della separazione dei poteri. In particolare, si è prospettato come l’impiegare giurisdizionalmente risultanze derivanti da un’attività di controllo così pervasiva come quella fondata sul decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, facendo quindi muovere l’azione inquirente da risultanze che risentono di un’impostazione delle verifiche particolarmente invasiva (e svolta secondo le logiche dei controlli collaborativi), possa realizzare un’ingerenza nella valutazione del merito politico delle spese operate.

Più nel dettaglio, si finirebbe anche in sede giurisdizionale per far gravare l’onere della prova (del carattere funzionale delle spese impegnate) direttamente ed interamente sui gruppi consiliari. Ma mentre ciò è fisiologico nella logica del controllo, nell’approccio della giurisdizione (pur come quello contabile, improntato ad un processo accusatorio con metodo acquisitivo) risulterebbe eccentrico, dovendo valere una regola di *onus probandi* opposta che non esiga una fattiva collaborazione da parte del soggetto che non è (più) coadiuvato mediante una verifica esterna di gestione, ma che è invece giudicato ai fini dell’irrogazione di una sanzione<sup>20</sup>. Nello spirito della giurisdizione dovrebbe quindi essere

---

19 Cfr. il punto 11 del considerato in diritto per l’accoglimento della censura mossa alla nota di trasmissione; sul relativo tono costituzionale, cfr. *supra* il par. 1.

20 Sul sistema della prova davanti alla Corte dei conti, e sue particolarità, cfr. L. TODARO MARESCOTTI, *Struttura del processo contabile e speciale sistema probatorio*, in *Rivista della Corte dei Conti*, fasc. 6, pt. 4, 2005, pp. 370 ss. In particolare, va osservato che la giustizia contabile italiana è strutturata in un processo accusatorio con metodo acquisitivo, a giurisdizione potestativa necessaria: il principio del libero convincimento del giudice, tipico dell’ordinario rito civile di cognizione, nel metodo acquisitivo – fortemente volto alla ricerca della verità – troverebbe la sua massima estensione ma anche un limite invalicabile, che continua ad essere individuato nel principio della domanda (e conseguente configurazione dei fatti secondo le risultanze emergenti dall’attività delle parti). Di conseguenza, nel processo contabile il principio dell’onere della prova previsto dall’art. 2697 c.c. spiega la sua efficacia, ma sarebbe da ritenere attenuato da un certo valore collaborativo.

interamente a carico della Procura il dimostrare che il nesso funzionale per le spese contestate è assente, senza richiesta ai gruppi consiliari di un'attestazione dello scopo concreto che vada oltre la mera allegazione delle ragioni d'ufficio, pena un'ingerenza nel merito politico delle scelte di spesa (oltre che la lesione dei diritti di difesa, invocabili nella loro pienezza solo in sede giurisdizionale).

A parere della Corte costituzionale questa inversione dell'onere probatorio tuttavia non sussiste in concreto<sup>21</sup>, posto che altro è richiedere un pervasivo onere della prova delle ragioni politiche delle spese, altro è esigere un'allegazione credibile delle stesse. In questo senso, optare per un minor grado di effettiva collaborazione anche in quella particolare funzione giurisdizionale che è propria della magistratura contabile, porterebbe a rinunciare a verifiche effettive anche sulla «effettuazione di spese manifestamente non inerenti all'attività istituzionale e al funzionamento del gruppo stesso»<sup>22</sup>, richiedendo di impiegare per il peculiare giudizio di conto modalità procedurali tipiche del processo penale e non della procedura contabile.

Nell'attività contestata dalla Regione Emilia-Romagna la Corte costituzionale non ha infatti rilevato alcun sindacato di merito sulle scelte di spesa, la discrezionalità dei gruppi consiliari non venendo menomata dalla verifica da parte della Procura regionale circa l'inerenza delle spese alle finalità istituzionali, essendo fisiologico nel giudizio di conto che gravi sul beneficiario della spesa l'indicare la causa del mandato istituzionale<sup>23</sup>.

La Corte costituzionale rileva quindi che non solo la censura non è stata sviluppata con esame puntuale delle spese di cui la Procura contabile avrebbe valutato il merito<sup>24</sup>, ma più radicalmente si deve ritenere che il controllo sul carattere funzionale dei singoli impegni sia riconducibile all'esercizio dell'attività inquirente come caratteristica della Corte dei conti. Attività che in questo caso si risolve nella verifica della violazione della normativa sulla contribuzione pubblica ai gruppi consiliari, quale ipotesi specifica di condotta *contra ius* causativa di danno erariale che costituisce oggetto tipico dell'accertamento nel giudizio di responsabilità (su un danno erariale che non è quindi atipico come nella responsabilità aquiliana privata, essendo a carico della Procura la sola indicazione della non corrispondenza tra spesa pubblica realizzata e tipi previsti per legge).

##### **5. Separazione dei poteri e immunità: l'ipotizzabilità di un'autosufficienza dei controlli contabili interni derivante dall'insindacabilità dei voti**

Un'ingerenza nel merito delle scelte politiche di spesa è esclusa dalla Corte costituzionale anche rispetto alla violazione del parametro dell'immunità prevista dell'art. 122, co. 4, Cost., invocato a garanzia dell'autonomia contabile e organizzativa dei Consigli regionali.

---

21 Cfr. il punto 3.9 del considerato in diritto di Corte cost. 235/2015.

22 Cfr. il punto 1.4 del ritenuto in fatto di Corte cost. 235/2015.

23 La spesa pubblica non essendo operata negli schemi dell'autonomia privata, con conseguente norma generale permissiva e onere della controparte di dimostrare un illecito, il danno erariale connettendosi bensì ad irregolarità nell'esercizio di un potere di spesa tipizzato perché finalizzato al pubblico interesse, rimanendo in capo all'agente contabile l'onere di allegare la causa istituzionale tipica che legittima la spesa.

24 Il che già priverebbe di concretezza la censura; cfr. Corte cost. 263/2014, 122/2013, 77/2013, 46/2013, 246/2012, 200/2010 e 105/2009.

In forza di tale argomentazione – sotto la copertura degli artt. 121, 122 e 123 Cost. – prima la legge 6 dicembre 1973, n. 853 (Autonomia contabile e funzionale dei consigli regionali delle Regioni a statuto ordinario) e poi l'art. 67 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), avrebbero fondato un'autonomia contabile dei Consigli delineata come piena autosufficienza<sup>25</sup> e, su tali basi, la Regione Emilia-Romagna avrebbe poi coerentemente disciplinato gli aspetti operativi di tale autonomia<sup>26</sup>.

La normativa statale e regionale prevedrebbe quindi un sistema compiuto e chiuso di documentazione, rendicontazione e controllo delle spese dei gruppi consiliari, preordinato alla verifica interna della effettiva destinazione a fini istituzionali dei contributi ad essi devoluti; sistema che godrebbe di una copertura costituzionale la quale imporrebbe quantomeno un'interpretazione riduttiva delle più recenti tendenze al rafforzamento del controllo esterno sull'attività dei gruppi<sup>27</sup>. In questo sistema "autosufficiente", gli atti interni – di controllo e approvazione delle spese – si sarebbero infatti tradotti in "voti" e "opinioni" dei membri dei gruppi e dell'ufficio di presidenza, con la conseguenza che i controlli interni positivi sarebbero presidiati dall'immunità prevista dall'art. 122, co. 4, Cost. e – per l'effetto – se ne pretenderebbe la non contestabilità in sede di controllo esterno.

La Corte costituzionale aveva tuttavia già affermato che i capigruppo dei Consigli regionali, pur se sottratti alla giurisdizione di conto, «restano assoggettati alla responsabilità amministrativa e contabile (oltre che penale, ricorrendone i presupposti)»<sup>28</sup>. A fronte di ciò, è consolidato l'orientamento per cui l'immunità ex art. 122 non è diretta ad assicurare una posizione di privilegio, bensì «a preservare da interferenze e condizionamenti esterni le determinazioni inerenti alla sfera di autonomia costituzionalmente riservata al Consiglio regionale»<sup>29</sup>, e quindi non copre gli atti non ragionevolmente riconducibili alle esigenze sottese all'autonomia<sup>30</sup>.

---

25 Interpretazione peraltro già in passato sconfessata; cfr. D. RUSSO, *Nessuna immunità per i consiglieri regionali che affidano consulenze esterne*, in *federalismi.it*, fasc. 24, 2013.

26 Per quanto vigente all'epoca dei fatti, si deve in particolare fare riferimento alla legge della Regione Emilia-Romagna 8 settembre 1997, n. 32 (Funzionamento dei gruppi consiliari – Modificazioni alla legge regionale 14 aprile 1995, n. 42) e alla delibera attuativa dell'ufficio di presidenza n. 5 del 17 gennaio 2012.

27 Per una descrizione di tali tendenze più recenti, che contribuiscono a differenziare i gruppi consiliari da quelli parlamentari, cfr. E. GRIGLIO, *La natura giuridica dei gruppi consiliari: dal parallelismo all'asimmetria con i gruppi parlamentari*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 2, 2015, pp. 331 ss., e in particolare i par. sub 5.

28 Cfr. Corte cost. 107/2015.

29 Cfr. Corte cost. 332/2011, 195/2007, 392/1999 e 391/1999.

30 Cfr. Corte cost. 289/1997.

In particolare, la Corte costituzionale aveva anche nella specifica materia dei controlli contabili già da tempo evidenziato come la prerogativa dell'insindacabilità non riguarda l'attività materiale di gestione delle risorse finanziarie<sup>31</sup>, che resta soggetta agli ordinari canali di accertamento della responsabilità civile, penale e contabile. Con la sentenza annotata si ribadisce quindi semplicemente che l'estensione della giurisdizione non è compresa per l'intervenuta approvazione dei rendiconti da parte di un comitato tecnico interno, composto da consiglieri regionali, o dallo stesso ufficio di presidenza; ciò – sul piano dell'opportunità – in quanto accettare una più ampia estensione dell'immunità porterebbe all'introduzione di una surrettizia area di completa irresponsabilità dei consiglieri regionali (peraltro più estesa di quella riconosciuta ai parlamentari)<sup>32</sup>, e – sul piano tecnico – in quanto il voto espresso dai consiglieri in quelle sedi di controllo interne costituisce una ratifica formale di impegni già effettuati dai gruppi stessi, senza portata deliberativa che rinnovi retroattivamente il titolo giustificativo delle spese<sup>33</sup>.

#### **6. Separazione dei poteri e leale collaborazione: l'invito al recupero amministrativo delle somme irregolarmente spese, tra economia procedimentale e autonomia politica**

Se la Corte costituzionale nega l'integrale autonomia e separatezza del sistema di controllo interno sulla spesa, fondato sull'interpretazione estensiva dell'immunità, allo stesso tempo la sentenza annotata preserva però alcuni profili di parziale autonomia contabile del Consiglio, non ammettendo a suo carico oneri di cooperazione atipici. È stata infatti riscontrata l'illegittimità della nota della Procura contabile<sup>34</sup> con cui il Presidente del Consiglio regionale era stato invitato bonariamente al recupero amministrativo di modeste somme di denaro spese da tre consiglieri, ritenute irregolari per difetto di inerenza.

Peraltro, tale invito al recupero amministrativo di spese ritenute irregolari appare certamente lesivo dell'autonomia regionale nel momento in cui l'intento della Procura della Corte dei conti possa essere considerato quello di vincolare le determinazioni liberamente assumibili dal Presidente del Consiglio regionale. Più dubbia sembra invece la ricostruzione della fattispecie se tale nota può presentarsi come assistita da una logica effettivamente collaborativa, diretta ad instaurare prassi deflative del complesso giudizio di conto per le ipotesi di irregolarità di modico valore.

La realizzazione concreta di tale intento è stata però dichiarata incostituzionale<sup>35</sup> a fronte di inadeguate modalità di azione – tramite un invito proveniente direttamente dalla Procura – che hanno sacrificato le esigenze di difesa dei sospetti responsabili. La prassi in oggetto si è infatti basata su una lettura evolutiva del potere di richiesta di informazioni

---

31 In particolare, con la sentenza 292/2001.

32 Cfr. Corte cost. 235/2007, ma anche Corte cost. 69/1985.

33 Cfr. il punto 12.1. del considerato in diritto di Corte cost. 235/2015.

34 Nota n. 5190 del 9 luglio 2014.

35 Cfr. il punto 13 del considerato in diritto.

documentali previsto dall'art. 74 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, così che l'ufficio inquirente che si è direttamente fatto carico di segnalare all'amministrazione la necessità di provvedere al recupero in autotutela<sup>36</sup>.

La Corte costituzionale, peraltro, già con sentenza 100/1995 aveva annullato una nota del Procuratore contabile fondata sullo stesso articolo, ma con la quale si richiedeva alla pubblica amministrazione di provvedere attivamente alla raccolta di nuove informazioni<sup>37</sup>; onere di attività collaborativa che la Corte costituzionale aveva ritenuto di non poter individuare come costituzionalmente gravante sulle amministrazioni soggette a controllo contabile, il Procuratore della Corte dei conti potendo chiedere in comunicazione atti e documenti già in possesso della pubblica autorità, ma non esigere invece dall'amministrazione – senza porsi in violazione della separazione dei poteri, pretendendo un livello di collaborazione invasivo dell'autonomia – una specifica ed ulteriore attività.

In relazione ad una richiesta di recupero amministrativo di somme spese irregolarmente, da operarsi in danno di soggetti terzi e senza che peraltro sia intervenuta – sottolinea la Corte costituzionale – alcuna pronuncia giurisdizionale di accertamento di tale irregolarità, diventa prioritaria l'esigenza di uno stretto rispetto della separazione dei poteri, in caso contrario la magistratura inquirente potendo di fatto coartare l'amministrazione a procedere in autotutela al di fuori delle garanzie della difesa. La Corte costituzionale ha quindi qualificato questa prassi come espressiva di un potere non attribuito dall'ordinamento alla Procura contabile, senza negare che una simile leale collaborazione possa svilupparsi invece in sede di giudizio, dove rimangono aperte sia le modalità del procedimento monitorio<sup>38</sup>, sia la possibilità che il soggetto interessato provveda ad estinguere il danno erariale a giudizio di conto già avviato, con conseguente cessazione della materia del contendere; ipotesi rispetto alla quale la prassi seguita dalla Procura era intesa ad offrire un utile espediente anticipatorio, in ottica di economia processuale, di cui tuttavia la Corte costituzionale ha rilevato il carattere lesivo per l'autonomia politica del Consiglio.

Ciò che è proceduralmente consentito alla sezione di controllo può quindi essere precluso alla sede giurisdizionale (o, a maggior ragione, alla Procura), una stessa azione diretta alla tutela dell'interesse erariale potendo ledere o meno – qualora realizzata in forme funzionali diverse – la separatezza del potere politico regionale, e quindi l'autonomia. La sentenza evidenzia pertanto una pluralità di intrecci tra le esigenze di separazione dei poteri (individuabili nel rispetto delle scelte politiche di merito e nella garanzia della giustizia contabile) e di separazione delle funzioni (di controllo e giurisdizionali da un lato, e giudicanti ed inquirenti dall'altro), la duplice natura della magistratura contabile costituendo il filo conduttore dell'interpretazione del riparto delle attribuzioni emergente nei plurimi

---

36 Già art. 16 della legge 14 agosto 1862, n. 800, dove si prevedono i poteri istruttori del magistrato contabile assistiti da onere collaborativo in capo alla PA.

37 Si trattava della residenza attuale del responsabile del conto; cfr. il punto 4 del considerato in diritto di Corte cost. 100/1995.

38 Cfr. l'art. 55 del regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Sulla diversa e ancora più pervasiva esercitabilità di un potere riduttivo, cfr. S. CIMINI, A. POLICE, *Definizione concordata delle controversie e processo contabile*, in *Il Foro Amministrativo C.d.S.*, fasc. 12, 2003, pp. 3910 ss. e C. PAGLIARIN, *L'eclitticità del potere riduttivo dell'addebito a servizio dell'economia processuale e dell'effettività dell'azione del Pubblico Ministero contabile*, in *Il Diritto della Regione*, fasc. 4, 2003, pp. 544 ss.

profili di conflitto affrontati, alla ricerca di un punto di equilibrio tra ruolo politico dei gruppi consiliari e ruolo di garanzia della Corte dei conti<sup>39</sup>.

Forum di Quaderni Costituzionali

---

39 Sui punti di equilibrio tra prerogative dei gruppi consiliari e ruolo dei controlli della Corte dei conti, cfr. E. GIANFRANCESCO, *“Doppiare Capo Horn”. I gruppi consiliari (e parlamentari) tra diritto e politica*, in *Rassegna Parlamentare*, fasc. 3, 2014, pp. 597 ss., e in particolare il par. 7. Cfr. anche R. SCALIA, *Il controllo delle spese effettuate dai Gruppi consiliari nelle Regioni. Indicazioni per un cambiamento del sistema, dopo l'intervento della Corte Costituzionale*, in *federalismi.it*, fasc. 9, 2015.

stituzionali