ENRICO MINNEI

IL CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI SULLA GESTIONE FINANZIARIA DELLE REGIONI E SUI RENDICONTI DEI GRUPPI CONSILIARI

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il sistema dei controlli statali sugli atti amministrativi della Regione nell'originario art. 125 Cost. – 3. Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174/2012. – 4. Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari nel d.l. n. 174/2012. – 5. Conclusione.

1. *Premessa.*

Revisione costituzionale, riforme istituzionali, rapporti Stato-Regioni: sono temi, fra gli altri, sui quali Livio Paladin, negli anni, ha concentrato le sue riflessioni e profuso energie, come studioso, docente universitario, ministro della Repubblica, giudice costituzionale.

Tanto rigore stride rispetto alla diffusa constatazione dell'endemica incapacità italiana di cambiare, confligge con le quotidiane cronache dei mali della Repubblica, contraddetto dall'esibizione dell'uso arbitrario del potere: il quale da *munus publicum* degrada, sempre più spesso, a mero interesse privato.

Gli ultimi aggiornamenti della carta costituzionale (dal nuovo titolo V ai novellati articoli 81 e 97) si sono rivelati un incredibile fattore di complicazione nei rapporti fra i soggetti della Repubblica e fra l'ordinamento interno e quello comunitario; il federalismo (non solo fiscale) è abortito; le riforme che esigevano la forma costituzionale, come quella delle Province, sono state improvvidamente anticipate dal legislatore ordinario[1] e, poi, comunque risolte in un pasticcio; quelle, necessarie, che potevano essere compiute in via ordinaria, ad esempio sulla scuola, sulla giustizia, sulla pubblica amministrazione, sul sistema elettorale (per tacere quelle sul fine vita e sul testamento biologico, sulla fecondazione assistita, sulle unioni civili,

[1] V. Corte cost., sent. n. 220/2013.

sull'immigrazione) o non hanno visto la luce, o sono state il frutto della prevaricazione della maggioranza sulla minoranza attraverso il ricorso sistematico al voto di fiducia, al decreto legge, alla delegificazione, o costituiscono nulla più che dichiarazione di intenti, quanto meno per il rinvio ad un numero incontrollabile di decreti di attuazione mai adottati, o sono state indotte, anticipate, risolte da interventi suppletivi della Corte costituzionale[2], sintomatici dell'incapacità del Parlamento di deliberare.

Eppure, verrebbe da dire che, ad evitare i fallimenti, l'inerzia, il sistematico avveramento dell'assunto del Gattopardo secondo cui «se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi»[3], avrebbe dovuto soccorrere il buon senso[4], se non il senso dell'«uomo della strada»[5]. È il buon senso a suggerire che ogni riforma di sistema (costituzionale e no) vada meditata e non improvvisata, conquistata con il tempo e poggiata sull'esperienza non sull'astrazione di modelli teorici[6], condivisa e non imposta, ancorata a valori (o principi) non a formule artificiali.

Il buon senso viene ancor prima che la capacità ermeneutica del giurista, la finezza dell'accademico, la competenza tecnica dell'uomo delle istituzioni, il rigore del giudicante, in breve, prima ancora del

---

[2] Si pensi al caso della legge elettorale e alla sentenza della Corte cost. n. 1/2014.

[3] Vien da rammentare che Tomasi di Lampedusa stesso precisa che il titolo del suo romanzo ha origine nello stemma di famiglia, così annotando nel romanzo: «noi fummo i Gattopardi, i Leoni; quelli che ci sostituiranno saranno gli sciacalletti, le iene; e tutti quanti Gattopardi, sciacalli e pecore continueremo a crederci il sale della terra.».

[4] Cfr. M. Bertolissi, *Identità e crisi dello Stato costituzionale in Italia*, Padova, 2002, 27 ss.

[5] V. *ad vocem*, S. Romano, *Frammenti di un dizionario giuridico*, Milano, 1947, 234.

[6] «Il guaio per il giurista è troppo spesso quello di dimenticare che maneggia del materiale storicissimo e che i risultati da lui conseguiti, anche se validi, sono *relativi*, relativi a certi luoghi, a certi tempi, a certi stadi di civiltà storiche, debbono cioè essere fissati con la disponibilità a variarli in ragione della loro naturale elasticità. Il guaio per il giurista è la tentazione – intesa in ogni ordinatore – a immobilizzarli e assolutizzarli, una tentazione che è pressoché costante nel cultore d'un diritto positivo, avvezzo a separare e isolare il *punto* minimo del suo oggetto d'indagine, il diritto vigente, dalla lunga *linea* storica nel cui alveo si colloca e si giustifica»: P. Grossi, *Le molte vite del giacobinismo giuridico (ovvero: la «carta di Nizza», il progetto di «costituzione europea», e le insoddisfazioni di uno storico del diritto)*, ora in P. Grossi, *Mitologie giuridiche della modernità*, Milano, 2007, 125-126.

c.d. senso giuridico. Attiene al momento che precede la scelta legislativa, dovrebbe costituirne il presupposto, concorrendo nel processo che conduce alla formulazione della disposizione: dovrebbe, il buon senso, condizionarne profondamente il verso e i contenuti, pena il progressivo aggravamento dello iato fra l'ideale costituzionale e il reale legislativo e il fatale impoverimento della normatività costituzionale, prevaricata prima ancora che da regolamentazioni *sub* costituzionali, da pratiche applicative *extra ordinem*.

Un primo Paladin avrebbe, probabilmente, riscontrato, in siffatta premessa, il vizio di «riadottare una visione metagiuridica dei processi di creazione del diritto: in termini inutili e anzi fuorvianti, per quanti assumono la prospettiva della scienza giuridica e della giurisprudenza propriamente concepita»[7], rinnovando, con ciò, l'ammonimento a non pretendere di «sindacare la legittimità delle leggi sulla base di parametri esterni all'ordinamento ... in quanto il compito che la Costituzione affida alla Corte [costituzionale] non è quello di controllare la conformità delle discipline legislative impugnate ad una mitica ed inafferrabile 'natura delle cose', ma quello di decidere alla stregua della Costituzione stessa, sia pure interpretata e reinterpretata di continuo»[8].

[7] L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, 20. L'ammonimento era destinato a Zagrebelsky, il quale, nell'ambito del concetto generale di «non arbitrarietà» della legge, aveva proposto una tripartizione, configurando un controllo di «razionalità», avente di mira la «coerenza logica» delle classificazioni legislative; un controllo di «ragionevolezza» in senso stretto, basato su apprezzamenti di mera plausibilità rispetto ad *un tertium comparationis*; un vero e proprio controllo di «giustizia», interamente esterno rispetto all'ordinamento legislativo, condotto sulla base di criteri di giustizia a priori rispetto ai contenuti del medesimo (v. G. ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, 148). Per quest'ultimo «l'ordinamento giuridico positivo, se esiste e opera come forza strutturante la vita politica e sociale e non come mero strumento d'arbitrio, è perché presenta un lato aperto a un *ethos* pubblico e diffuso che il diritto deve presupporre, per poter esistere a sua volta». Sicché «la giustizia-giustezza comporta altro genere di giudizio: un giudizio esterno alle norme giuridiche che le mette in rapporto con l'esperienza pratica. Il giudizio di razionalità e ragionevolezza si configura come valutazione circa l'arbitrarietà del diritto positivo rispetto a se stesso; il giudizio di giustizia-giustezza, come giudizio di adeguatezza rispetto alla funzione sociale della legge. Così, nel giudizio entra la considerazione dei casi della vita e delle loro esigenze normative» (G. ZAGREBELSKY - V. MARCENÒ, *Giustizia costituzionale*, Bologna, 2012, rispettivamente 204 e 207).

[8] L. PALADIN, *Ragionevolezza (principio di)*, in *Enc. dir. - I aggiornamento*, Milano, 1997, 906. Sennonché è lo stesso Autore ad ammettere, *uno tempore*, che «si

È verosimile pensare che il giudizio sarebbe stato meno tranciante nella fase della sua maturità, con il crescente interesse rivolto alla costituzione «vivente» e il progressivo sviluppo di «un metodo di ricerca che potremmo definire sostanzialistico, in quanto orientato verso una ricostruzione delle esperienze istituzionali attenta alla percezione degli interessi sociali ad esse sottese»[9].

Ed invero, nell'ultima edizione del manuale di diritto regionale (del 2000, dunque, *ante* riforma del titolo V della parte seconda della Costituzione), annotava, nella «premessa» di apertura, che «rimane incontestabile che la realtà delle Regioni è sottoposta ad un continuo divenire; sicché non si possono fissare una volta per tutte i necessari punti di riferimento, che in buona parte dipendono dal modo (ancora aleatorio) in cui lo Stato, le Regioni stesse e le altre istituzioni pubbliche, specialmente locali, si atteggeranno e determineranno i reciproci rapporti. Sotto vari aspetti, anzi, si sta manifestando uno scarto crescente fra il modello costituzionale e l'effettività dell'ordinamento regionale, che va assumendo forme continuamente nuove: le quali si dimostrano più volte eterogenee ed incoerenti, tanto da non far intendere in che consista il complessivo ruolo che si vorrebbe affidare alle Regioni»[10].

---

danno casi assai notevoli di norme che potrebbero dirsi senza fonte»: «ogniqualvolta gli operatori giuridici in generale e i giudici in particolare, anziché limitarsi a interpretare le disposizioni normative, integrano l'ordinamento vigente, le loro attività sono in qualche modo creative di diritto» (L. PALADIN, *Le fonti* ..., cit., 25). Pur ritenendo di dover precisare che «siffatte attività si compiono in applicazione delle leggi e non in contrasto con esse. Esemplare in tale senso è il caso dei principi generali inespressi, cui sembra riferirsi l'art. 12 secondo comma delle disposizioni sulla legge in generale» (*ibidem*, 25).

[9] Così E. CHELI, nella *Introduzione* a L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 10.

[10] L. PALADIN, *Diritto regionale*, Padova, 2000, V. A proposito dell'effettività, va rammentato che pochi anni prima l'A. aveva escluso che si potesse «sostenere che l'effettività – fondata sul consenso del consociati o sulla forza di qualche soggetto munito di potere – rappresenti dunque la fonte delle fonti: come in sostanza ritengono alcuni teorizzatori della 'costituzione in senso materiale'. Fra quel principio e le fonti legali di ciascun sistema normativo passa la medesima distanza che intercorre fra la storia politica e il diritto»: v. ID. *Le fonti* ..., cit., 19-20. In senso contrario, *inter alios*, v. R. MENEGHELLI, *Il problema dell'effettività nella teoria della validità giuridica*, Padova, 1975 (ristampa anastatica dell'edizione del 1964), *passim* e, in sintesi, M. BERTOLISSI - R. MENEGHELLI, *Lezioni di diritto pubblico generale*, Torino, 1996, 47 e ss. Ovviamente, fra i teorici (italiani) della costituzione materiale, v.

Il caso del nuovo controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni e sui rendiconti dei gruppi consiliari, introdotto con l'art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213/2012 («Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali»), nel confermare quanto preconizzato dal Maestro, assurge ad esempio addirittura paradigmatico dell'incoerenza del disegno sedicentemente autonomistico della Repubblica e della miopia (anche storica) della più recente legislazione di asserita riforma; in ogni caso dimostra l'incapacità, in concreto, di risolvere i conflitti, riconducendo e trattenendo, in via interpretativa, gli enunciati entro un piano di significanza razionale.

Una volta ancora, la novella legislativa, anziché risolvere le questioni per le quali era stata pensata, ha finito col generarne altre di nuove, non meno perniciose, ulteriormente gravando sul già fragile piano dei rapporti Stato-Regioni, in direzione opposta rispetto alla promozione delle autonomie nelle quali l'unità deve articolarsi[11].

Dal punto di vista più generale della teoria delle fonti dimostra *per tabulas* i limiti di ogni ricostruzione che, tendendo alla purezza della scienza giuridica, risolve il diritto nella legge[12], senza poi poter

C. MORTATI, *La costituzione in senso materiale*, 1940, ristampato nel 1998 con una premessa di Zagrebelsky.

[11] V. art. 5 Cost.

[12] I termini della questione sono riassunti nello scambio di opinioni avvenuto fra Ascarelli e Carnelutti, già alla fine degli anni Cinquanta, nella rivista fondata da quest'ultimo. T. ASCARELLI, *In tema di interpretazione ed applicazione della legge*, in *Riv. dir. proc.*, 1958, 14 scriveva: «alla fine, le mie convinzioni possono ridursi a quella della storicità e così appunto della umanità del diritto, diuturna creazione dell'uomo nel suo operare e non predisposto sistema. Nego alla fine l'obiettiva preesistenza all'opera dell'interprete di una norma univoca, ché credo invece la norma sempre posta dall'interprete in continuità col testo, con una univocità che è quella sola che corrisponde ad una determinata ricostruzione del caso» (p. 21). Gli rispondeva F. CARNELUTTI, *Risposta al prof. Ascarelli*, ivi, 22: «Lei ha ragione quando riconduce l'applicazione nel quadro dell'interpretazione ... Ma non si deve, a mio avviso, porre la norma come il *posterius* dell'interpretazione mentre ne è il *prius* ossia il dato da interpretare» (p. 26). Di ancora prima (a metà fra gli anni Trenta e Quaranta) è la polemica fra Pugliatti e Jemolo, fra valore assoluto dei concetti e storicismo relativizzante, che alla fine, come ricorda E. PARESCE, *Presentazione*, in S. PUGLIATTI, *Grammatica e diritto*, Milano, 1978, XV, porta il Pugliatti, «rompendo i vincoli del formalismo entro i quali si era in passato quasi sempre mantenuto il suo pensiero», a dichiarare: «'non è consentito al giurista che sia – come deve essere – sensibile alla funzione del diritto, oltre che al fascino degli schemi concettuali, chiudere gli occhi di fronte a quelle correnti che tentano di va-

spiegare, pur dovendola in concreto riscontrare, l'esistenza, non già eccezionale o contingente ma perdurante e strutturale[13], di uno «scarto fra le previsioni costituzionali e la prassi»[14].

2. *Il sistema dei controlli statali sugli atti amministrativi della Regione nell'originario art. 125 Cost.*

Discorrendo dell'originario art. 125 Cost., il quale, *inter alia*, prevedeva che «il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica», Paladin rammentava quanto la dottrina avesse «aspramente contestato»[15] gli organi e le procedure di controllo configurati dal legislatore statale già con la legge Scelba del 1953 (l. n. 62/1953)[16]. Immaginava, quindi, una «ipotesi estrema», che «potrebbe consistere nell'abrogazione integrale dell'art. 125, primo comma, Cost., che lasciasse al

---

lorizzare il *diritto vivente* e l'attuazione spontanea. Il pre e il meta giuridico, il sociologico, non si possono facilmente accantonare. Il diritto è l'espressione della realtà concreta delle società umane e non si lascia privare di quella dimensione che è costituita dal dato sociale. Insomma la società e la storia bussano alla porta del giurista ed egli non può fingersi sordo e tentare di abituarsi al rumore per non subirne le molestie'». Cfr., oggi, P. GROSSI, *Mitologie* ..., cit., *passim*; ID., *Prima lezione di diritto*, Roma-Bari, 2003; ID., *Società, diritto, Stato*, Milano, 2006; U. VINCENTI, *Diritto senza identità. La crisi delle categorie giuridiche tradizionali*, Roma-Bari, 2007.

[13] Non persuade, in effetti, la tesi che «i fatti normativi asistematici, non inquadrabili entro il sistema delle fonti neanche per mezzo di audaci interpretazioni normative, rivelano la loro determinante presenza soltanto nel corso di particolarissime vicende della vita degli Stati. Al di là di tali fasi, contraddistinte da transazioni costituzionali che non trovano la loro legittimazione all'interno degli ordinamenti previgenti, i nuovi significati volta per volta attribuiti alle disposizioni che disciplinano la produzione normativa rappresentano invece il naturale frutto di mutate interpretazioni e applicazioni di quei testi; senza però comportare alcuna tacita modificazione costituzionale, né alcun insanabile contrasto fra Costituzione formale e costituzione materiale»: L. PALADIN, *Le fonti* ..., cit., 463.

[14] L. PALADIN, *Le fonti* ..., cit., 241.

[15] L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 418.

[16] Si prevedeva, per ciascuna Regione, la nomina di un'apposita commissione di controllo composta del competente commissario del governo, di un magistrato della Corte dei conti, di tre funzionari statali, di un esperto nelle discipline amministrative, scelto in una terna di nomi designati dal Consiglio regionale (cfr. l'abrogato art. 3, comma 4, d.lgs. n. 40/1993).

Governo (oppure al Commissario) il solo potere di ricorso ai Tribunali amministrativi, entro un breve termine dalla pubblicazione o dalla comunicazione dei relativi provvedimenti regionali» e «forme assai meno drastiche» di riforma, alternativamente consistenti nell'«affidare alla Corte dei conti il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni ordinarie, non diversamente da ciò che si verifica per la generalità delle Regioni differenziate»; oppure nel «sostituire la quasi totalità degli attuali componenti delle Commissioni statali di controllo con altrettanti magistrati od esperti, presumibilmente meno inclini a risentire dei contingenti interessi dell'amministrazione dello Stato»[17].

In particolare, la dottrina aveva stigmatizzato la legge Scelba fin dalla sua impostazione di fondo, intrisa di «residui di una concezione autarchica del rapporto tra Stato ed enti minori»[18], denunciando l'indebita interferenza dello Stato-persona all'interno del sistema regionale, la scarsa propensione alla neutralità dell'organo di controllo, la sua natura prevalentemente burocratica, lo sbilanciamento in favore dello Stato[19]. In definitiva, si rimarcava che il sistema di controllo era ampiamente ispirato a quello centralistico previsto dalla legislazione pre-repubblicana, evidenziando quanto quella regionale fosse un'autonomia sotto tutela.

Che dal sistema dei controlli dipenda il grado di autonomia concesso al soggetto controllato è assunto di palmare evidenza, sottolineato fin dal dibattito svoltosi in Assemblea costituente, «la quale ebbe a manifestare in più occasioni il timore che i controlli ammini-

---

[17] L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., 420.

[18] F. BENVENUTI, *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 590.

[19] Cfr. G. DI PLINIO, *Contributo alla teoria del controllo amministrativo nell'ordinamento regionale*, Teramo, 1972, specie 234 ss.; TORRIGIANI, *Controlli amministrativi statali e regionali*, Milano, 1973, specie 153 ss.; A.M. SANDULLI, *I controlli sugli enti territoriali nella Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1972, 576; F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, 1979, specie 157 ss.; A. D'ATENA, *In tema di controllo sugli atti di controllo e sugli atti monocratici delle Regioni*, in *Giur. cost.*, 1979, 447; L. VANDELLI, *Art. 125, I comma*, in G. BRANCA - A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. Le Regioni, le Province, i Comuni*, II, Bologna-Roma, 1990, 252 ss.; G. BERTI - L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 313 ss.; M. SCUDIERO, *I controlli sulle Regioni, sulle Province e sui Comuni nell'ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1963, 47 ss.; O. SEPE, *Controlli amministrativi*, in *Enc. giur.*, IX, Roma, 1993, 10 ss.

strativi statali potessero essere obiettivamente rivolti ad assicurare il prevalere delle decisioni assunte a livello centrale su quelle elaborate a livello periferico»[20].

E tuttavia, sebbene il compito di conciliare in equilibrio unità e pluralismo non sia compito affatto agevole, il percorso seguito dal legislatore italiano *in subiecta materia*, fino ad un certo punto piuttosto lineare (anche grazie alle precisazioni del Giudice delle leggi), ha deviato, condizionato più dalle cronache (invero impietose) che dall'osservazione e dall'esperienza.

Il centralismo della legge Scelba è stato progressivamente stemperato: da un lato, con il venire meno del controllo di merito e con la tassativa tipizzazione dei controlli di legittimità su un numero ristretto di provvedimenti regionali[21]; dall'altro, tendenzialmente sostituendo il controllo di legittimità sugli atti con il controllo, «più moderno»[22], sulla gestione, controllo, come usa dirsi, avente carattere «funzionale», in vista della verifica dei risultati dell'attività complessivamente intesa e delle relative spese.

In effetti, la legge n. 20/1994 («Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti») ha conferito alla magistratura contabile, «nei confronti delle amministrazioni regionali», «il controllo della gestione» quanto al «perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma» (v. art. 3, comma 5).

La previsione ha superato indenne il giudizio di legittimità costituzionale[23] con la precisazione che, nel silenzio del legislatore, il

---

[20] M. Bertolissi, *Art. 125*, in V. Crisafulli - L. Paladin (diretto da), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 1990, 748.

[21] Cfr. art. 1 d.lgs. n. 40/1993 («Revisione dei controlli dello Stato sugli atti amministrativi delle Regioni») e ora art. 17 l. n. 127/1997 («Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo»).

[22] Così L. Paladin, nella penultima edizione del manuale di *Diritto regionale*, Padova, 1997, 446.

[23] Secondo la Corte, «anche se l'art. 125 della Costituzione e le corrispondenti disposizioni contenute negli Statuti speciali esprimono implicitamente un'opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo, come quello previsto dalle disposizioni contestate, che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento, e che debba essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effetti-

parametro del controllo dovesse essere desunto non già dalla legge dello Stato, bensì unicamente dalla legge regionale, pena l'illegittima compromissione dell'autonomia politica costituzionalmente garantita alle Regioni[24].

---

vamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento. Infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione – delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali. Sotto quest'ultimo profilo, è da sottolineare che il riferimento dei principi costituzionali ora ricordati alla pubblica amministrazione in generale – tanto se statale, quanto se regionale o locale – comporta che, salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali, le forme di controllo previste per l'attuazione di quegli stessi principi esigano un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni e, quindi, postulino la loro estensione anche agli uffici pubblici regionali. Del resto, poiché il fine ultimo dell'introduzione, in forma generalizzata, del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati, non si può ragionevolmente pensare che a siffatto disegno rimangano estranee proprio le amministrazioni regionali, cui compete di somministrare la maggior parte delle utilità individuali e collettive destinate a soddisfare i bisogni sociali» (cfr. sent. n. 29/1995). D'altra parte, «occorre considerare che la legge n. 20 del 1994 è di poco successiva al decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40, che ... ha notevolmente ridotto il numero degli atti amministrativi regionali sottoposti al controllo preventivo di legittimità e ha abolito il controllo di merito, secondo un disegno giudicato da questa Corte non illegittimo in numerosi suoi aspetti (v. sent. n. 343 del 1994)» (*ibidem*).

[24] «Non v'è dubbio che, se la disposizione contestata dovesse essere interpretata nel senso che il controllo di gestione dovrà essere compiuto, nel caso delle amministrazioni regionali, in riferimento agli obiettivi posti dalle leggi di principio e di programma dello Stato, la questione proposta sarebbe sicuramente fondata, poiché da una siffatta norma risulterebbe vanificata l'autonomia politica costituzionalmente garantita alle Regioni (autonomia che, ovviamente, non viene in questione nel caso in cui si tratti di funzioni dello Stato il cui esercizio è delegato alle Regioni non al fine di integrare le funzioni 'proprie' di queste ultime). Tuttavia, poiché la disposizione impugnata può esser interpretata in altro modo, non contrastante con la Costituzione, allora entro questi limiti la questione va rigettata. Infatti, solo se si interpreta la disposizione contestata come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla ve-

Le tappe segnate dal legislatore ordinario sono, infine, state avallate dalla riforma costituzionale del 2001, con la nuova formulazione dell'art. 125, nella quale, come noto, non v'è più traccia alcuna né dei controlli di legittimità sugli atti, né dei controlli di merito: il che, del resto, non ha impedito, correttamente, il perdurare del controllo sulle gestioni regionali[25].

Fin qui la regolarità del percorso legislativo.

3. *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni nel d.l. n. 174/2012.*

A fronte dei sempre più frequenti e gravi episodi di *mala gestio* regionale portati agli onori della cronaca e sui tavoli delle Procure, il Governo, corrente l'anno 2012, ha deciso, verrebbe da dire, opportunamente, di rafforzare il vigente sistema dei controlli, attraverso l'art. 1 del già citato d.l. n. 174/2012[26].

Sennonché, il provvedimento d'urgenza, in controtendenza, come era prevedibile, rispetto al percorso seguito nell'ultimo cinquantennio, ha finito, in sé e nei risultati cui ha condotto, con l'infrangere il delicato bilanciamento, fino ad allora costruito e perseguito, fra le esigenze del controllo e le garanzie dell'autonomia, scatenando un poco collaborativo conflitto, ancora non sopito, fra le Regioni e le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Né si

---

rifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale» (Corte cost., sent. n. 29/1995, cit.).

[25] Oltre alla riforma introdotta dalla legge n. 20/1994, v. anche l'art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003 («Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3») e i commi 166, 167, 168 e 170 dell'art. 1 della l. n. 266/2005 (legge finanziaria per il 2006). Sul tema, v. P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in G.F. FERRARI - G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova, 2003, 277; G. D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Riv. Corte conti*, 2002, 331; G. PALMA, *Riforma del titolo V della Costituzione ed evoluzione del quadro istituzionale: il problema dell'adeguamento del sistema delle garanzie*, ivi, 2004, 247.

[26] Cfr. D. MORGANTE, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in *www.federalismi.it*; V. REALI, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni regionali e l'attività di controllo della sezione regionale Puglia*, in *www.lexItalia.it*.

poteva dubitare che così sarebbe stato, ove solo si consideri lo strumento inopinatamente utilizzato: il decreto legge, per definizione estraneo ai tempi della meditazione e al metodo del confronto.

Le buone intenzioni e l'apprezzabile motivo non sono stati sufficienti per cogliere le possibilità che l'occasione di riforma offriva.

Con i commi da 2 a 8 dell'art. 1 del d.l. *de quo*, il legislatore statale ha adeguato il controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria delle Regioni, al duplice fine – indicato dal comma 1 dell'art. 1 – del rafforzamento del coordinamento della finanza pubblica e della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Conformemente a tali obiettivi, il comma 2[27] ha introdotto la relazione annuale della sezione regionale della Corte dei conti ai consigli regionali sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali e sulle tecniche di quantificazione degli oneri: un tanto risulta funzionale, da un lato, ad ampliare il quadro degli strumenti informativi a disposizione del Consiglio, per consentire la formulazione, da parte del medesimo, di meglio calibrate valutazioni politiche, anche nella prospettiva dell'attivazione di processi di «autocorrezione» nell'esercizio delle funzioni legislative e amministrative[28] e, dall'altro, a prevenire squilibri di bilancio[29].

Il comma 3 ha previsto una verifica delle sezioni regionali di controllo sui bilanci preventivi (annuali e pluriennali) e sui rendiconti consuntivi delle Regioni (nonché degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale), diretta 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».

Fin qui *nulla quaestio*.

Il *punctum dolens* è che il comma 7, nel disciplinare l'esito dei suddetti controlli, ha stabilito che, qualora la sezione regionale competente accerti squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della

[27] Come modificato dall'art. 33, comma 2, lett. *a*), l. n. 116/2014.
[28] Cfr. Corte cost., sentenze nn. 29/1995, 179/2007, 39/2014.
[29] Cfr. Corte cost., sentenze nn. 70/2012, 250/2013, 39/2014.

gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, dalla pronuncia di accertamento da essa emessa discenda l'«obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito di tale pronuncia, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio». E ha disposto, poi, che, qualora la Regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della sezione regionale di controllo dia esito negativo, sia «preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».

La disposizione è di rottura, perché, prevedendo un controllo della Corte dei conti sulla legge regionale, con la quale è approvato il bilancio regionale, e prevedendo la sanzione della preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa, anch'essi approvati con legge regionale, altera indebitamente il regime della legge regionale siccome definito da norme di rango costituzionale.

Come era facile prevedere, la disposizione non ha superato lo scrutinio di legittimità costituzionale.

Ha osservato la Corte che «la disposizione impugnata attribuisce ... alle pronunce di accertamento e di verifica delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti l'effetto, da un canto, di vincolare il contenuto della produzione legislativa delle Regioni, obbligate a modificare le proprie leggi di bilancio, dall'altro, di inibire l'efficacia di tali leggi in caso di inosservanza del suddetto obbligo (per la mancata trasmissione dei provvedimenti modificativi o per la inadeguatezza degli stessi). Tali effetti non possono essere fatti discendere da una pronuncia della Corte dei conti, le cui funzioni di controllo non possono essere spinte sino a vincolare il contenuto degli atti legislativi o a privarli dei loro effetti. Le funzioni di controllo della Corte dei conti trovano infatti un limite nella potestà legislativa dei Consigli regionali che, in base all'assetto dei poteri stabilito dalla Costituzione, la esercitano in piena autonomia politica, senza che organi a essi estranei possano né vincolarla né incidere sull'efficacia degli atti che ne sono espressione (salvo, beninteso, il sindacato di costituzionalità delle leggi regionali spettante alla Corte costituzionale). La Corte dei conti, d'altro canto, è organo che – come, in generale, la giurisdizione e l'amministrazione – è sottoposto alla legge (statale e regionale); la previsione che una pronuncia delle sezioni regionali

di controllo di detta Corte possa avere l'effetto di inibire l'efficacia di una legge si configura, perciò, come palesemente estranea al nostro ordinamento costituzionale e lesiva della potestà legislativa regionale»[30].

Donde, *in parte qua*, l'illegittimità del comma 7 del decreto legge in esame.

4. *Il controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari nel d.l. n. 174/2012.*

La storia del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari[31], introdotta dai commi da 9 a 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, se possibile, è ancora più emblematica: alla parziale illegittimità costituzionale del testo legislativo, si somma l'acclarata illegittimità (sul piano anzitutto costituzionale, ma anche amministrativo) dell'uso che le sezioni regionali di controllo hanno fatto del potere loro conferito.

Prevede, il comma 9 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, che «ciascun gruppo consiliare dei consigli regionali approva un rendiconto di esercizio annuale, strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, per assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione necessaria a corredo del rendiconto ...». In attuazione di ciò, la Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 6 dicembre 2012, ha deliberato le summenzionate linee guida, linee guida che sono state recepite con d.p.c.m. 21 dicembre 2012, pubblicato il 2 febbraio ed entrato in vigore il 17 febbraio 2013.

---

[30] Così Corte cost., sent. n. 39/2014.

[31] Sulla natura dei gruppi consiliari, la Corte ha precisato che essi «sono organi del Consiglio regionale caratterizzati da una peculiare autonomia in quanto espressione, nell'ambito del Consiglio stesso, dei partiti o delle correnti politiche che hanno presentato liste di candidati al corpo elettorale, ottenendone i suffragi necessari alla elezione dei consiglieri. Essi pertanto contribuiscono in modo determinante al funzionamento e all'attività dell'assemblea, curando l'elaborazione di proposte, il confronto dialettico fra le diverse posizioni politiche e programmatiche, realizzando in una parola quel pluralismo che costituisce uno dei requisiti essenziali della vita democratica» (così Corte cost., sent. n. 187/1990; di recente, v. altresì sent. n. 107/2015).

Secondo la Consulta, «l'obbligo del rendiconto annuale da parte dei gruppi consiliari è legittimo in quanto costituisce parte necessaria del rendiconto regionale, nella misura in cui le somme da tali gruppi acquisite e quelle restituite devono essere conciliate con le risultanze del bilancio regionale. A tal fine, il legislatore ha predisposto questa analisi obbligatoria di tipo documentale che, pur non scendendo nel merito dell'utilizzazione delle somme stesse, ne verifica la prova dell'effettivo impiego, senza ledere l'autonomia politica dei gruppi interessati al controllo. Il sindacato della Corte dei conti assume infatti, come parametro, la conformità del rendiconto al modello predisposto in sede di Conferenza, e deve pertanto ritenersi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi, nei limiti del mandato istituzionale»[32].

È, invece, l'impianto sanzionatorio originariamente previsto dal decreto a contrastare con la Costituzione.

In termini demagogici più che draconiani, il terzo periodo del comma 11, statuiva, infatti, 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», subito di seguito precisando che «la decadenza ... comporta l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate».

Come riconosciuto dalla Corte, tale disposizione «introduce una misura repressiva di indiscutibile carattere sanzionatorio che consegue *ex lege*, senza neppure consentire che la Corte dei conti possa graduare la sanzione stessa in ragione del vizio riscontrato nel rendiconto, né che gli organi controllati possano adottare misure correttive. Ciò non consente di preservare quella necessaria separazione tra funzione di controllo e attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso che la giurisprudenza di questa Corte ha posto a fondamento della conformità a Costituzione delle norme istitutive dei controlli attribuiti alla Corte dei conti (tra le tante, sentenza n. 179 del 2007) ... Introducendo una sanzione che, precludendo qualsiasi finanziamento, rischia potenzialmente di compromettere le funzioni pubbliche affidate ai gruppi consiliari, la norma impugnata rischia di pregiudicare il fisiologico funzionamento dell'assemblea regionale

[32] Cfr. Corte cost., sent. n. 39/2014.

stessa, anche in ragione di marginali irregolarità contabili, pur in assenza di un utilizzo scorretto dei contributi assegnati. Ne consegue la lesione degli evocati parametri costituzionali posti a presidio dell'autonomia legislativa e finanziaria delle Regioni ricorrenti (artt. 117 e 119 Cost.)»[33].

Conseguentemente, la sanzione della decadenza è stata espunta e dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 11 nella parte in cui prevedeva che l'obbligo di restituire le somme ricevute a carico del bilancio del consiglio regionale e non rendicontate consegua alla «decadenza», anziché all'omessa regolarizzazione di cui allo stesso comma 11.

In questo modo il sistema veniva, in astratto, ricondotto nell'alveo di un controllo ragionevole[34].

Sennonché, sanata l'incostituzionalità della fonte normativa, ha germinato l'illegittimità costituzionale e amministrativa in sede di applicazione.

Sotto diversi profili, alcuni dei quali tuttora in corso.

Anzitutto, le sezioni regionali, all'indomani dell'entrata in vigore del d.l. n. 174/2012, hanno preteso di esercitare il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari già con riferimento all'anno 2012, prima dell'entrata in vigore, a febbraio del 2013, delle linee guida previste dall'art. 1, comma 9[35].

Pretesa in effetti singolare, la quale, tuttavia, ad ulteriore complicazione della vertenza, aveva ricevuto conferma dalla sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Quest'ultima, con «deliberazione di orientamento interpretativo concernente l'applicazione dell'art. 1, commi 9-12, d.l. 174/2012», n. 12 del 3 aprile 2013, ha stabilito: *a*)

---

[33] Cfr. Corte cost., sent. n. 39/2014.

[34] Cfr. Corte cost., sent. n. 39/2014. In un aspetto più marginale ai presenti fini, l'illegittimità ha riguardato anche le disposizioni del decreto nella parte in cui individuavano nel Presidente della Giunta l'organo della Regione titolare di determinate funzioni di raccolta e trasmissione degli atti, non potendo, per costante giurisprudenza, il legislatore statale spingersi a tal punto di dettaglio nella definizione delle funzioni dei singoli organi regionali (v., *ex plurimis*, sentenze nn. 22/2012, 201/2008, 387/2007).

[35] Le linee guida sono state deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano nella seduta del 6 dicembre 2012 e recepite con d.p.c.m. 21 dicembre 2012, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 28 del 2 febbraio 2013 ed entrato in vigore il 17 febbraio seguente.

che il controllo in questione «deve riguardare il primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del decreto in parola, ossia quello del 2012»; *b*) che, «fermo restando il principio della non retroattività delle disposizioni puntuali recate dal d.l. 174/2012», il controllo deve concernere la regolarità e la legittimità della gestione finanziaria rendicontata alla stregua delle regole all'epoca vigenti presso ciascuna Regione; *c*) quindi, che «per motivi cronologici, è da escludere, in linea generale, che i criteri debbano essere individuati nelle prescrizioni del d.p.c.m. 21 dicembre 2012»; *d*) che tali parametri «possono essere desunti dalle norme regionali e dai provvedimenti attuativi vigenti nel 2012», affermando, con evidente salto logico, che essi «vanno integrati con i contenuti essenziali cui fa riferimento la nuova disciplina, ossia con l'indicazione delle risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale, della corretta rilevazione dei fatti di gestione e della regolare tenuta della contabilità»[36].

Si osserva, tuttavia, in via preliminare, che in nessuna parte il d.l. n. 174/2012 attribuisce alla sezione delle Autonomie il potere di adottare «deliberazioni di orientamento interpretativo» con riguardo al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Infatti, come è stato correttamente rilevato, «mentre le disposizioni che hanno introdotto il nuovo controllo contabile di regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali trovano collocazione nel titolo I del d.l. n. 174 denominato '*Regioni*', la nuova funzione attri-

[36] Con deliberazione n. 15 del 5 luglio 2013 (doc. 4), la sezione delle Autonomie – rilevando i diversi orientamenti seguiti dalle varie Sezioni regionali del controllo – è tornata a pronunciarsi sulla questione in oggetto. Non senza contraddirsi, ha ribadito che «il controllo attribuito alle sezioni regionali della Corte dei conti trova immediata applicazione, per cui le stesse sezioni regionali sono chiamate a svolgere le relative attività con riferimento al primo rendiconto redatto dopo l'introduzione del d.l. n. 174 del 2012, ossia a quello relativo all'esercizio finanziario 2012» e che «in ossequio al principio di irretroattività della legge, l'immediata applicazione deve intendersi circoscritta all'ampliamento delle competenze della Corte dei conti per effetto dell'art. 100, comma 2, Cost. e della *interpositio legislatoris*; ha altresì precisato che «le disposizione precettive recate dal decreto in parola e, conseguentemente, l'impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto a partire dall'esercizio 2013. Ciò in quanto le fattispecie oggetto di verifica sono state completate soltanto nell'esercizio 2013, sicché le nuove regole non possono essere applicate a spese effettuate secondo moduli vigenti nell'esercizio precedente»; ha quindi concluso che «in tali limiti si esauriscono gli effetti gli effetti delle delibere delle sezioni regionali di controllo relative all'esercizio 2012 alle quali, va ripetuto, non sono applicabili le conseguenze previste dal d.l. 174 del 2012».

buita alla sezione Autonomie trova invece collocazione nel titolo II del d.l. n. 174 denominato '*Province e Comuni*' (la stessa rubrica dell'art. 6 ... che menziona la revisione della spesa degli 'enti locali' sembra appunto circoscrivere l'ambito soggettivo delle nuove funzioni della Corte dei conti ivi previste)»[37].

In altre parole, diversa essendo la collocazione e la posizione delle Regioni rispetto a quella degli altri enti locali nello stesso disegno della novella disciplina dei controlli, si deve concludere che solo con riguardo alla «revisione della spesa presso gli enti locali» (cfr. rubrica art. 6) e non anche con riguardo ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali la Sezione delle autonomie dispone di un potere di orientamento «in presenza di interpretazioni discordanti ... o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza», al quale le sezioni regionali di controllo devono conformarsi.

Nel merito, è poi evidente la sequenza delle contraddizioni espresse in sede di prima applicazione dalla sezione delle Autonomie (e, a cascata, dalle sezioni regionali di controllo), in palese spregio dell'autonomia costituzionalmente garantita al Consiglio regionale e alle sue articolazioni interne: *a*) si è opinato che il nuovo sistema di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari fosse di immediata applicazione, pur essendosi riconosciuto di non potersi utilizzare i parametri definiti in seno alla Conferenza Stato-Regioni e recepiti nel d.p.c.m. 21 dicembre 2012; *b*) si è sostituito, in via interpretativa e *contra legem* il parametro legale del controllo (il d.p.c.m.) con i criteri desumibili dalla disciplina previgente; *c*) si è differito all'anno successivo l'operatività del regime delle sanzioni, così amputando dal controllo (ammesso) le sanzioni (differite); *d*) si è stabilito che il regime delle sanzioni non dovesse operare da subito, benché fosse la legge stessa a prevedere che (l'*an*, il *quomodo* e il *quando* del) le sanzioni non competessero né all'organo di controllo né al Consiglio regionale, discendendo automaticamente da essa; *e*) si è deciso che le delibere già assunte dalle sezioni regionali di controllo non fossero illegittime, ma efficaci nei limiti della sopravvenuta delibera di orientamento espressa dalla sezioni Autonomie, come se quest'ultima potesse davvero disporre dell'efficacia delle determinazioni assunte dalle sezioni regionali di controllo e limitarne gli effetti («sono da in-

[37] L. D'ANGELO, *Rendiconti dei gruppi consiliari regionali e controllo della Corte dei conti: profili problematici*, in *www.altalex.com*.

terpretare in conformità agli indirizzi assunti con la presente deliberazione», concludendo, quindi, che «non sono applicabili le conseguenze [sanzionatorie] previste dal d.l. n. 174 del 2012»); *f*) si è precisato che contro le delibere di controllo è ammesso il solo ricorso disciplinato dall'art. 3, del d.l. n. 174 del 2012, benché, in realtà, quest'ultimo sia stato previsto con un ambito di applicazione del tutto differente e niente affatto conferente con i rendiconti dei gruppi consiliari[38].

Il conflitto di attribuzione che ne è derivato è stato deciso dalla Corte costituzionale nel senso favorevole alle Regioni ricorrenti, per-

[38] È stato solo l'art. 33, comma 2, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91 (convertito in legge, con modificazioni, dalla l. n. 116/2014) ad introdurre, nel corpo del comma 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, l'espressa previsione di un apposito e speciale rimedio giurisdizionale avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Tuttavia, la nuova norma, secondo cui «è ammessa l'impugnazione alle sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'articolo 243-quater, comma 5, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267», è entrata in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale, dunque il 25 giugno 2014. Di conseguenza, per il passato, ai sensi dell'art. 5 c.p.c., l'impugnazione delle delibere della sezione regionale di controllo deve considerarsi sottratta, *ratione temporis*, al campo di applicazione della stessa e sottoposta, invece, alla giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo sulla base degli ordinari criteri dettati dall'art. 113 Cost. In senso conforme, il T.A.R. Veneto ha statuito, per un verso, che «non avendo carattere di norma generale, che valga cioè al di là delle ipotesi in essa contemplate o ad esse riconducibili per identità di *ratio*, l'ambito di applicazione della norma di cui all'art. 243-quater, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000, per quanto suscettibile di interpretazioni estensive, non potrebbe giammai oltrepassare il limite della materia normativamente indicato delle procedure di riequilibrio finanziario o di dichiarazione di dissesto degli enti locali di cui al d.lgs. n. 267 del 2000»; per l'altro, appunto, che «trattandosi di sindacato di legittimità avente ad oggetto atti emanati da una pubblica amministrazione nell'esercizio della propria potestà pubblica di controllo e dunque relativa alla pretesa violazione delle norme di azione che regolano e delimitano il potere pubblico di controllo assegnato alle sezioni di controllo della Corte dei conti nei confronti dei gruppi consiliari regionali, ricorrono tutti i presupposti per l'affermazione della giurisdizione generale di legittimità del giudice amministrativo a tutela di situazioni soggettive aventi consistenza giuridica di interesse legittimo dinanzi all'esercizio di un potere pubblico» (cfr. T.A.R. Veneto, sez. I, sent. n. 940/2015). Considerato, poi, che la speciale composizione delle sezioni riunite cui allude la nuova disposizione comprende ad un tempo magistrati delle sezioni giurisdizionali e magistrati delle sezioni di controllo, non è peregrino dubitare della sua legittimità costituzionale, per evidente difetto di terzietà del collegio giudicante rispetto alle delibere che è chiamato a sindacare.

ché «ai sensi dell'art. 1, comma 9, del d.l. n. 174 del 2012, il rendiconto in esame è 'strutturato secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri ...'. Il comma 11 ... attribuisce alla sezione regionale di controllo un giudizio di conformità dei rendiconti medesimi alle prescrizioni dettate dall'art. 1, e quindi ai già detti criteri contenuti nelle linee guida. Il dettato normativo configura dunque il potere di controllo in esame come condizionato alla previa individuazione dei criteri per il suo esercizio e ciò sull'evidente presupposto della loro indispensabilità»[39].

In sintesi, l'insieme degli interventi della Corte costituzionale ha chiarito che, per evitare la censura di incostituzionalità e l'illegittima invasione della sfera di autonomia del Consiglio regionale e dei gruppi di cui si compone, il controllo della Corte dei conti deve essere condotto: *a)* avendo ad unico parametro la conformità alle prescrizioni contenute nelle linee guida; *b)* solo a partire dal tempo della loro entrata in vigore (17 febbraio 2013) e non già retroattivamente; *c)* con necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso; *d)* nel rispetto del limite del carattere meramente documentale secondo cui è configurato; *e)* senza possibilità di addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi.

Cionondimeno, la litigiosità che vede contrapposte le Regioni alle sezioni di controllo non si placa.

Le sezioni di controllo perseverano nell'aspirazione di applicare criteri diversi ed ulteriori rispetto a quelli deliberati in sede di Conferenza permanente Stato-Regioni e a esigere una documentazione ivi non richiesta, così esercitando un tipo di controllo che, anche a

---

[39] Corte cost., sent. n. 130/2014. Con riguardo alla necessaria salvaguardia del tono costituzionale, il conflitto è stato ritenuto ammissibile, da un lato, «dal momento che oggetto primario della contestazione delle ricorrenti è l'esercizio in sé del potere di controllo per l'anno 2012, in assenza di una valida base legale», dall'altro, «dal momento che 'la figura dei conflitti di attribuzione non si restringe alla sola ipotesi di contestazione circa l'appartenenza del medesimo potere, che ciascuno dei soggetti contendenti rivendichi per sé ma si estende a comprendere ogni ipotesi in cui dall'illegittimo esercizio di un potere altrui consegua la menomazione di una sfera di attribuzioni costituzionalmente assegnate all'altro soggetto' (sentenza n. 110 del 1970)».

prescindere dall'esito finale sulla correttezza o sulla irregolarità del rendiconto, non è né previsto né consentito dalla legge: come se l'art. 125 Cost. vigesse ancora nella sua originaria formulazione, si pretende illegittimamente di esercitare un controllo autonomo di legittimità e di merito sulle singole spese risultanti dai rendiconti medesimi, già vagliate dal Presidente del gruppo ai sensi dell'art. 2 del citato d.p.c.m.[40].

---

[40] Relativamente alla sezione di controllo del Veneto, cfr. delibere nn. 269/2014, 227/2015, 312/2015. In particolare, la sezione regionale di controllo veneta, dopo aver ricordato che «la spesa è stata ritenuta rimborsabile solo nelle ipotesi in cui è stato possibile ricondurla all'attività istituzionale del gruppo ed accertato che la stessa non sia stata utilizzata, direttamente o indirettamente, per finanziare le spese di funzionamento di organi centrali e periferici dei partiti o movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri raggruppamenti interni ai partiti o ai movimenti medesimi» (p. 19), per ritenere regolare le spese relative ai vari aggregati, ha, *in limine*, indicato (e conseguentemente applicato) una serie di criteri di giudizio affermando di averli «ricavati dal d.p.c.m. 21 dicembre 2012 e/o dalle fonti regionali sopra richiamate [i.e. la l.r. n. 56/1984, la l.r. n. 47/2012, l'art. 52 della l.r. n. 53/2012]» (v. 19 delibera n. 227/2015): non si è dunque limitata ad applicare i criteri di legge o a verificare gli adempimenti documentali prescritti, ma ha individuato e applicato criteri e documenti ulteriori a seguito di una personale operazione creativa di asserita deduzione dalla legge (nazionale o regionale), da quest'ultima, in realtà, in alcun modo esplicitati o richiesti; ha spinto il controllo al di là della mera constatazione della corrispondenza del rendiconto (inteso come documento approvato dal gruppo) al modello astratto approvato in sede di Conferenza permanente e adottato con le linee-guida, rivendicando la competenza ad operare verifiche di tipo sostanziale. A tale riguardo, la sezione di controllo del Veneto ha dichiarato espressamente l'insoddisfazione rispetto al modello di rendiconto elaborato in sede di Conferenza Stato-Regioni e poi trasfuso nel d.p.c.m. del 2012, arrivando ad affermare, da un lato, che «la corretta rilevazione dei fatti di gestione, cui, per espresse volontà del legislatore, sono finalizzate le prescrizioni poste dalle richiamate linee guida, non può che avvenire attraverso la, pure prevista, regolare – nel senso di sistematica ed ordinata – tenuta della contabilità in corso di esercizio, non potendo ipotizzarsi che, a tal fine, sia sufficiente l'osservanza dello schema di rendiconto e la raccolta e conservazione della documentazione attestante le spese sostenute» (p. 22 delibera n. 269/2014); dall'altro, che «la sezione nell'esprimersi sui rendiconti pervenuti deve necessariamente conoscere anche, nei termini e per le finalità già ampiamente rappresentate, della correttezza o meno dei fatti di gestione rispetto ai rappresentati precisi parametri normativi, oltre che tecnici e contabili, laddove il rendiconto, inteso come documento conforme al modello approvato, si limiti a dare di detti fatti una rappresentazione meramente sintetica dei soli risultati espressi in termini finanziari» (cfr. 18 delibera n. 227/2015 e 18 delibera n. 269/2014). Similmente, anche con riguardo alla documentazione richiesta, la sezione di controllo veneta, non si è attenuta ai confini po-

Particolarmente abusato è il ricorso al criterio dell'inerenza della spesa rispetto ai compiti istituzionali del gruppo consiliare.

Ma è evidente che il controllo sull'inerenza della spesa non può travalicare in controllo sul merito della spesa stessa, tale compito essendo stato riservato al Presidente di ciascun gruppo[41]. Né è ammissibile, applicando surrettiziamente il criterio di inerenza, tramutare la verifica documentale esterna (consentita dalla legge) in una sorta di autorizzazione successiva, così spostando la titolarità della decisione di spesa dall'organo politico all'organo di controllo[42].

Come si è precisato, il controllo sull'inerenza, per non impingere nel merito, deve scrupolosamente attenersi al «limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali»[43], potendosi sindacare la spesa solo «laddove essa risulti incongrua, illogica e irrazionale in ragioni dei mezzi predisposti rispetto ai fini che s'intende perseguire. In altri termini, allorché la scelta, raffrontata con parametri obiettivi, valutati *ex ante* e rilevabili anche dalla comune esperienza, sia una scelta abnorme»[44].

---

sti dagli artt. 2 e 3 delle linee guida, ma ha introdotto inediti adempimenti documentali, dopo aver sottolineato «preliminarmente, che in linea generale la documentazione a supporto delle spese sostenute e rimborsate, oltre ad essere presente e leggibile, deve essere idonea a consentire l'esercizio della verifica di inerenza al fine istituzionale, indicando l'occasione, le circostanze e la finalità della spesa medesima poiché il difetto di tali minime indicazioni rende, di fatto, a monte impossibile qualunque valutazione di attinenza ai fini istituzionali propri del mandato consiliare e dell'attività del gruppo, stante che la documentazione di spesa priva di tali elementi potrebbe essere riferita a qualunque utilizzo, anche difforme da quello normativamente previsto» (cfr. doc. 18-19 delibera n. 269/2014). È di tutta evidenza come la richiesta di tali puntuali giustificazioni e specificazioni dell'oggetto, dell'occasione e dell'inerenza delle spese sostenute nell'ambito dell'attività istituzionale, delle quali non v'è traccia nella legge né nelle linee guida, contrasti palesemente con la natura meramente «documentale» del controllo e con la «necessaria separazione tra funzione di controllo ed attività amministrativa degli enti sottoposti al controllo stesso» (cfr. sent. n. 39/2014).

[41] Ai sensi dell'art. 2 delle linee guida è il Presidente che autorizza le spese del gruppo e ne è responsabile; è sempre il Presidente, poi, che attesta la veridicità e la correttezza della spesa.

[42] Il rilievo compare fin dalle trattazioni classiche dedicate al tema dei controlli: per tutti, v. A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1989, 233.

[43] V. Corte conti, sezioni riunite in particolare composizione, sent. n. 29/2015.

[44] *Ibidem*. Le sezioni riunite hanno perspicuamente riconosciuto che «un gruppo assembleare di un Consiglio Regionale, contrariamente a quanto avviene

In definitiva, il controllo sull'inerenza della spesa deve risolversi, al più, nel controllo sulla non manifesta irragionevolezza della medesima, sulla sua non abnormità.

Superare tali confini significa, irrimediabilmente, ledere la sfera di autonomia costituzionalmente riservata agli organi consiliari[45].

5. *Conclusione.*

La criticità del sistema dei controlli sulle amministrazioni regionali è solo un frammento della complessità dei rapporti correnti fra l'unità e la pluralità della Repubblica.

Frammento, tuttavia, che come una sineddoche, è capace di rappresentare l'insieme.

---

per i gruppi parlamentari, ha un rapporto più stretto con il territorio e l'attività politica è contraddistinta da una dialettica costante con gli elettori. I consiglieri regionali hanno il compito istituzionale di individuare le esigenze, i bisogni, le aspettative della popolazione regionale, o di specifiche zone geografiche della regione, al fine di tradurle in iniziative legislative secondo il riparto di competenze stabilito dalla Costituzione. L'attività di studio e ricerca, nonché quella convegnistica e, per così dire, di promozione ha, tra le altre, anche la funzione di intercettare e segnalare le emergenze locali collegate a situazioni di criticità socio-economiche, per poi porre allo studio le azioni idonee a ripararle, nonché la funzione di individuare le priorità da affrontare e, conseguentemente, di reperire le risorse per il conseguimento degli obiettivi definiti. Ciò spiega anche la previsione di spese di rappresentanza per dare ospitalità a personalità o autorità chiamate a discutere temi d'interesse per gli abitanti della Regione, quali, ad esempio, lo sviluppo del turismo, ovvero la ripresa dell'economia nelle zone colpite dal terremoto. Per le considerazioni che precedono è indiscutibile che tutto il coacervo delle attività di approfondimento delle problematiche locali sia inerente, anzi, per meglio dire, connaturata alla vita operativa di un gruppo consiliare. Perciò, a prescindere dall'esplicita indicazione recata dalle linee guida, risultano del tutto compatibili con l'attività di un gruppo le spese per l'acquisto di quotidiani, rassegne stampa e libri, nonché per attività di consulenza e di ricerca. Allo stesso modo, non può non riconoscersi che tutte le spese funzionali all'attività di un gruppo, quali le spese di ristorazione, di soggiorno e i contratti di collaborazione con esperti di problematiche regionali, ovvero per ricoprire l'incarico di addetto stampa siano inerenti ai fini istituzionali di un gruppo assembleare» (sent. n. 29/2015).

[45] Così, ad esempio, in tema di spese per il personale o relative a consulenze ed incarichi, la sezione di controllo, riscontrata la piena coerenza tra le spese a tale titolo sostenute e la relativa documentazione giustificativa, dovrebbe ritenere terminata la sua verifica, non potendosi spingere fino al punto di valutare la professionalità del collaboratore, la specificità della prestazione in relazione al contenuto del progetto, i risultati della collaborazione, la rispondenza delle attività dei consulenti all'obiettivo che il gruppo richiedente si era prefissato.

Nelle parole di Livio Paladin la riforma del titolo V della carta costituzionale «dovrebbe ... venire accompagnata da una organica serie di leggi integrative»[46].

A distanza di quasi quindici anni dalla riforma del 2001, ormai desueto il termine stesso di federalismo in allora imperante e sempre più negletta l'intuizione di Tommaso d'Aquino secondo cui «*esse unum secundum ordinem, non est esse unum simpliciter*», quell'auspicata «serie organica di leggi integrative» ha ancora da venire e, in loro luogo, in un clima generale di assuefazione e di espedienti, si moltiplicano, invece, i segnali di una profondissima crisi identitaria dello Stato costituzionale[47].

---

[46] L. PALADIN, *Diritto regionale*, cit., VI.

[47] Parafrasando il titolo del lavoro di M. BERTOLISSI, *Identità* ..., cit., 2002, *passim*.