



## **Rivista di diritto amministrativo**

Pubblicata in internet all'indirizzo [www.amministrativamente.com](http://www.amministrativamente.com)

### **Diretta da**

Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei

### **Direttore Responsabile**

Marco Cardilli

### **Coordinamento Editoriale**

Luigi Ferrara, Giuseppe Egidio Iacovino,  
Carlo Rizzo, Francesco Rota, Valerio Sarcone

# FASCICOLO N. 3-4/2016

## estratto

Registrata nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

### Comitato scientifico

Salvatore Bonfiglio, Gianfranco D'Alessio, Gianluca Gardini, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Angelo Piazza, Alessandra Pioggia, Antonio Uricchio, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Annamaria Angiuli, Helene Puliat.

### Comitato dei referee

Gaetano Caputi, Marilena Rispoli, Luca Perfetti, Giuseppe Bettoni, Pier Paolo Forte, Ruggiero di Pace, Enrico Carloni, Stefano Gattamelata, Simonetta Pasqua, Guido Clemente di San Luca, Francesco Cardarelli, Anna Corrado.

### Comitato dei Garanti

Domenico Mutino, Mauro Orefice, Stefano Toschei, Giancarlo Laurini, Angelo Mari, Gerardo Mastrandrea, Germana Panzironi, Maurizio Greco, Filippo Patroni Griffi, Vincenzo Schioppa, Michel Sciascia, Raffaello Sestini, Leonardo Spagnoletti, Giuseppe Staglianò, Alfredo Storto, Alessandro Tomassetti, Italo Volpe, Fabrizio Cerioni.

### Comitato editoriale

Laura Albano, Daniela Bolognino, Caterina Bova, Silvia Carosini, Sergio Contessa, Marco Coviello, Ambrogio De Siano, Flavio Genghi, Concetta Giunta, Filippo Lacava, Massimo Pellingra, Stenio Salzano, Francesco Soluri, Marco Tartaglione, Stefania Terracciano.

# Impugnazione delle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti

Di Massimiano Sciascia\*

## Abstract

**Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione),**

**-sentenza 30 luglio 2014 n.29** (Consiglio regionale dell'Emilia-Romagna c/o Sezione Regione di controllo) con cui si annulla Corte conti, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna, 8 maggio 2014, n. 120.

*È impugnabile dinanzi alle Sezioni riunite giurisdizionali (in speciale composizione) della Corte dei conti la pronuncia con la quale la sezione regionale di controllo della Corte dei conti abbia dichiarato irregolari i rendiconti dei fondi erogati, a carico del bilancio del consiglio regionale, ai gruppi consiliari del consiglio medesimo.*

*Il sistema di controllo delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali trova applicazione dall'esercizio finanziario 2013 e, pertanto, sono escluse dal controllo le spese impegnate dai gruppi nell'esercizio 2012, ancorché il procedimento di spesa si sia concluso nel 2013.*

*Il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali di competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti si svolge secondo i criteri previsti nelle linee guida deliberate dalla Conferenza Stato-regioni (recepite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri) ed è limitato ai profili della veridicità dei rendiconti e della riconducibilità delle spese all'attività istituzionale dei gruppi consiliari; pertanto, sono legittime le spese di studio, ricerca e informazione, strumentali all'attività politica dei gruppi consiliari, come quelle concernenti: l'acquisto di un sistema di documentazione giuridica, l'acquisto di una rassegna stampa, l'acquisto di quotidiani, l'attività di consulenza prestata da una fondazione, le collaborazioni esterne (purché congruamente motivate) e quelle per la stampa e la spedizione di pubblicazioni e periodici*

**-sentenza 28 luglio 2014 n.27;** Regione Campania c. Sez. contr. reg. Campania, che annulla Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 17 marzo 2014, n. 19.

*Rientra nella competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti (in speciale composizione), nelle forme del giudizio a istanza di parte, la cognizione del ricorso col quale il presidente di una regione abbia richiesto l'annullamento ovvero l'integrale riforma a) della deliberazione emessa dalla sezione regionale di controllo della stessa Corte che abbia dichiarato, sulla base di una preliminare dichiarazione di inattendibilità delle scritture e dei relativi dati contabili, di "non potersi parificare" il rendiconto generale della regione*

*nello schema approvato dalla giunta regionale; b) della relazione finale al consiglio regionale, approvata dalla sezione regionale di controllo con la stessa de- liberazione e a questa allegata.*

**-sentenza 30 luglio 2014 n.28**, Comune di Vittorio Veneto c. Sez. contr. reg. Veneto, che annulla Corte conti, Sez. contr. reg. Veneto, 2 maggio 2014, n. 284

*Sono impugnabili dinanzi le Sezioni riunite della Corte dei conti (in speciale composizione) le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo della stessa Corte in tema di rispetto, da parte dei comuni, degli obiettivi annuali del patto di stabilità, del divieto d'indebitamento per spese non d'investimento e delle regole di buona gestione la cui violazione sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti locali<sup>1</sup>.*

SOMMARIO: 1 - Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sulle spese relative all'attività istituzionale dei gruppi consiliari regionali: contenuto e limiti.  
2 - I parametri del controllo sui Gruppi consiliari;  
3 - Il regime processuale dell'impugnazione di deliberazioni di controllo;  
4 - Sindacabilità delle deliberazioni ex art.148-bis accertative di violazioni - elusioni del patto interno di stabilità.

---

\*Avvocato e Ricercatore Universitario

<sup>1</sup> In tema di impugnabilità, davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione, delle pronunce di controllo della Corte dei conti, v., da ultimo, Corte conti, Sez. riun. (spec. comp.), 4 novembre 2013, n. 6, in questa *Rivista*, 2013, fasc. 5-6, 290, con nota di richiami. Quanto all'irretroattività della disposizione che sanziona l'elusione del rispetto del patto di stabilità (art. 1, c. 111-ter, l. n. 220/2010, introdotto dall'art. 20, c. 12, d.l. n. 98/2011, convertito dalla l. n. 111/2011), v., ancora, Sez. riun., n. 6/2013, cit.

## 1. Il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti sulle spese relative all'attività istituzionale dei gruppi consiliari regionali : contenuto e limiti.

A circa due anni di distanza dal coordinato delle sentenze in commento occorre fare il punto sui principi affermati e sulle conseguenze determinate nel sistema.

Si premette che, in data 25 giugno 2014, è entrato in vigore il d.l. 24 giugno 2014, n. 91 che, all'art. 33, c. 2, lett. a), n. 3, che ha aggiunto al c. 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, un periodo in cui si dispone che avverso le delibere della sezione regionale di controllo della Corte dei conti di non regolarità del rendiconto di un gruppo assembleare dei consigli regionali è ammessa l'impugnazione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in

speciale composizione, con le forme e i termini di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

Come rilevato dalle Sezioni Riunite nella sentenza-ordinanza n. 25/2014 – depositata il 10 luglio 2014 –, tale previsione ha carattere di norma sostanzialmente ricognitiva (e quindi di immediata applicazione ai sensi dell'art. 5 cpc) dell'ampia portata e pienezza alla giurisdizione di questa Corte dei conti affermata in via interpretativa già in numerose sentenze di queste Sezioni riunite in speciale composizione (sent. n. 2, n. 5, n. 6 del 2013; n. 6/2014), nonché in alcune decisioni della Corte costituzionale (sent. n. 179/2007; n. 198/2012; n. 60/2013) che tendono a ricondurre nell'alveo della giurisdizione tutte le questioni rientranti nella materia "contabilità pubblica" secondo il parametro dell'art. 103, c. 2, Cost., atteso che non vi è dubbio che la disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari deve ritenersi logicamente connaturata alle "materie di contabilità pubblica".

Del resto, la Corte costituzionale con la sent. n.

39/2014, ha sottolineato come il legislatore, con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, abbia attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di controllo effetti **non meramente collaborativi** – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – **ma anche imperativi** e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti.

Potendo tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti, non può essere esclusa nei loro confronti la garanzia della tutela innanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.

Così la sentenza SS.RR. in sede giurisdizionale (speciale composizione) 30 luglio 2014 n.29 osserva che, se alla Corte dei conti può riconoscersi il ruolo di giudice naturale delle controversie nella materie di contabilità pubblica, da un lato, e, dall'altro "quello di organo di controllo previsto dalla Costituzione in posizione di indipendenza e neutralità al fine di svolgere imparzialmente il controllo sul rispetto della legittimità da parte degli atti amministrativi e sulla corretta gestione finanziaria, ne consegue che gli atti del controllo – per i quali sia ravvisabile l'esigenza di giustiziabilità *ex art. 24 Cost.* – non possono che conoscere un unico e solo giudice naturale costituzionalmente precostituito: la medesima Corte dei conti in sede giurisdizionale e in speciale composizione" (Sez. riun. spec. comp., sent.-ord. n. 25/2014).

Il controllo sull'inerenza delle spese all'attività istituzionale dei gruppi consiliari, delineato dal d.l. 174 e dal d.p.c.m. 21 dicembre 2012, entrato in vigore nel febbraio 2013, ha come obiettivo quello di "assicurare la corretta rilevazione dei fatti di gestione e la regolare tenuta della contabilità, nonché per definire la documentazione

necessaria a corredo del rendiconto”.

Al riguardo la Corte costituzionale con la nota **sentenza n. 39 del 2014**, rimarcando l’insussistenza di un perfetto parallelismo con le garanzie riconosciute agli organi supremi (Camere parlamentari, Presidenza della Repubblica, Corte costituzionale), ha escluso che l’insindacabilità riconosciuta ai consiglieri regionali, nelle Regioni ordinarie come in quelle ad autonomia speciale, implichi deroga, in favore dei Consigli regionali e dei relativi gruppi, al criterio di generale sottoposizione alla giurisdizione contabile.

Per ciò che riguarda gli enti locali la rilevazione e la dimostrazione dei risultati di gestione, ai sensi dell’art. 227 d.lgs n. 267/2000, avviene mediante il rendiconto, il quale comprende il conto del bilancio, il conto economico e il conto del patrimonio.

In particolare, il conto del bilancio, ai sensi dell’art. 228, c. 2, comprende per ciascun intervento della spesa, distintamente per residui e competenza, le somme impegnate, con distinzione della parte pagata e di quella ancora da pagare. E, ai sensi dell’art. 229, c. 1, il conto economico evidenzia i componenti positivi e negativi dell’attività dell’ente secondo criteri di competenza economica e comprende gli accertamenti e gli impegni del conto del bilancio, rettificati al fine di costituire la dimensione finanziaria dei valori economici riferiti alla gestione di competenza, le insussistenze e sopravvenienze derivanti dalla gestione dei residui e gli elementi economici non rilevati nel conto del bilancio

Dunque, secondo la disciplina dettata per gli enti locali, sia il conto del bilancio che il conto economico sono redatti in termini di competenza, proprio perché debbono rilevare e dimostrare i risultati della gestione.

A parere delle Sezioni Riunite, anche l’espressione “fatti di gestione” utilizzata dal d.l. n. 174/2012, non può essere interpretata che

in termini di competenza, perché non può che riferirsi a spese impegnate e a obbligazioni già perfezionate.

Il fatto di gestione coincide con l’attuazione della scelta. Il gruppo assembleare ha deciso come impegnare le somme di denaro a disposizione e ha assunto la relativa obbligazione. Ora, non vi è dubbio che, ai fini dell’esercizio del controllo, questi siano i profili rilevanti e poco importa se vi sia stata la liquidazione della somma impegnata o se, in genere, l’obbligazione sia stata adempiuta.

D’altra parte, la sezione regionale di controllo per verificare l’inerenza di una spesa all’attività istituzionale del gruppo consiliare, ha necessità della documentazione concernente l’assunzione dell’obbligazione perché è da quella documentazione che può rilevare il bene o il servizio acquistato, la quantità, il prezzo, la durata, ecc.

Ciò premesso, le sezioni regionali di controllo sono state in condizione di esercitare il controllo sull’inerenza delle spese stesse alle finalità istituzionali dei gruppi consiliari solamente rispetto a spese assunte a decorrere dall’esercizio 2013, in relazione all’entrata in vigore del sistema dei controlli introdotto con il d.l. n. 174 e successivamente disciplinato dal d.p.c.m. 21 dicembre 2012 (negli stessi sensi è la delib. n. 15/2013 della Sez. autonomie, che, tra l’altro, ha stabilito che le disposizioni precettive recate dal decreto n. 174 “e, conseguentemente il suo impianto sanzionatorio, producono effetti soltanto 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”).

Peraltro, la Corte costituzionale (sent. n. 130/2014) ha affermato che “I cc. 9, 10, 11 e 12 dell’art. 1 del d.l. n. 174/2012 detterebbero, infatti, una disciplina del controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari completa, non frazionabile

e comunque esercitabile solo secondo i criteri previsti nelle 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 d.p.c.m., adottato solo il 21 dicembre 2012 ed entrato in vigore il 17 febbraio dell'anno seguente.

Ebbene, ai sensi dell'art. 1, c. 9, d.l. n. 174/2012, 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 c. 11, poi, 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" (sul punto si veda anche la citata sent.-ord. n. 25/2014).

## 2.I parametri del controllo sui Gruppi consiliari

In ordine ai parametri del controllo esercitato dalle sezioni regionali sui rendiconti dei gruppi consiliari, la sentenza SS.RR. in sede giurisdizionale (speciale composizione) 30 luglio 2014 n.29 rileva che l'art. 1 dell'all. A al d.p.c.m. 21 dicembre 2012, recante linee guida per l'approvazione del rendiconto di esercizio annuale stabilisce, dispone che ciascuna spesa indicata nel rendiconto dei gruppi consiliari dei consigli regionali deve corrispondere a criteri di veridicità e correttezza.

La prima attiene alla corrispondenza tra le poste indicate nel rendiconto e le spese effettivamente sostenute.

La seconda si riferisce alla coerenza delle spese sostenute con le finalità previste dalla legge,

secondo i seguenti principi:

"a) ogni spesa deve essere espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo; b) non possono essere utilizzati, neanche parzialmente, i contributi erogati dal consiglio regionale per finanziare, direttamente o indirettamente le spese di funzionamento degli organi centrali e periferici dei partiti o dei movimenti politici e delle loro articolazioni politiche o amministrative o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi;

c) i gruppi non possono intrattenere rapporti di collaborazione a titolo oneroso ed erogare contributi, in qualsiasi forma, con i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e con i consiglieri regionali di altre regioni, e ai candidati a qualunque tipo di elezione amministrativa o politica, limitatamente, per questi ultimi, al periodo elettorale – come previsto dalla normativa vigente – e fino alla proclamazione degli eletti;

d) non sono consentite le spese inerenti all'attività di comunicazione istituzionale nel periodo antecedente alla data delle elezioni nel quale vige il relativo divieto ai sensi della normativa statale in materia di *par condicio*".

Dunque, il controllo deve verificare, prima di tutto, la veridicità del rendiconto. Se, ad esempio, non siano indicate spese che invece risultino dalla documentazione contabile. Accertata la conformità e la regolarità formale del rendiconto, la sezione regionale deve verificarne la correttezza. Il parametro comprende, da una parte, la necessità che la spesa sia espressamente riconducibile all'attività istituzionale del gruppo e, dall'altra, che non sia, anche indirettamente, un modo per finanziare gli organi centrali e periferici dei partiti o di movimenti politici e delle loro articolazioni o di altri rappresentanti interni ai partiti o ai movimenti medesimi, ovvero i membri del Parlamento nazionale, del Parlamento europeo e consiglieri regionali di altre regioni, nonché candidati a qualunque tipo di

elezione amministrativa o politica.

L'attività di controllo deve consistere perciò nell'esame della singola spesa per accertare se essa sia coerente con l'attività istituzionale del gruppo e, nel contempo, che non costituisca un modo subdolo per finanziare il partito.

Si tratta di una verifica da condurre secondo parametri di compatibilità circa l'inerenza delle spese con i fini istituzionali dei gruppi consiliari; fini che non possono andare disgiunti da un sano criterio di sobrietà finanziaria cui è improntata tutta la recente legislazione recata dalle leggi di stabilità anche in relazione agli impegni derivanti dall'adesione dell'Italia al *fiscal compact* e al *six pack* di cui alla novella costituzionale n. 1/2012 e alla relativa "legge rinforzata" n. 243/2012.

Le linee guida (art. 1, c. 4) delimitano l'ambito delle spese di funzionamento alle spese di cancelleria e d'ufficio, stampa e duplicazione; a quelle per l'acquisto di libri, riviste, quotidiani, libri e altri strumenti di informazione su supporti informatici; alle spese telefoniche e postali; alla promozione istituzionale dell'attività del gruppo consiliare e dei singoli consiglieri appartenenti al gruppo medesimo; all'acquisto di spazi pubblicitari su organi di informazione esclusivamente per la promozione dell'attività istituzionale del gruppo consiliare o del singolo consigliere appartenente al gruppo medesimo; al rimborso al personale del gruppo consiliare delle spese sostenute per missioni autorizzate dal presidente del gruppo medesimo, ove non siano o carico del bilancio del consiglio; alle spese di rappresentanza sostenute in occasione di eventi e circostanze di carattere rappresentativo del gruppo consiliare che prevedono la partecipazione di personalità o autorità estranee all'assemblea stessa quali: ospitalità e accoglienza; all'acquisto di beni strumentali destinati all'attività di ufficio o all'organizzazione delle iniziative del gruppi (dei beni durevoli acquistati con i fondi del gruppo devono essere tenu-

te opportune registrazioni); alle altre spese relative all'attività istituzionale del gruppo.

Inoltre, al c. 5 si dispone che il contributo per le spese di personale può essere utilizzato sulla base delle rispettive normative regionali e, al c. 6, che il contributo per le spese di funzionamento non può essere utilizzato per spese sostenute dal consigliere nell'espletamento del mandato e per altre spese personali del consigliere, per l'acquisto di strumenti di investimento finanziario, nonché per spese relative all'acquisto di automezzi.

Ovviamente, il controllo della sezione regionale non può limitarsi al formale rispetto delle linee guida e, cioè, alla verifica che le spese rientrino in quelle previste nei predetti elenchi. La verifica invece deve coinvolgere, come innanzi accennato, il profilo dell'inerenza della spesa stessa all'attività istituzionale del gruppo.

Ora, la prima questione che si pone è come si configuri in concreto l'attività di un gruppo assembleare.

La Corte di cassazione (S.U., n. 3335/2004) a proposito dei gruppi parlamentari ha affermato che "si devono distinguere, nella loro attività, due piani: uno squisitamente "parlamentare" in relazione al quale i gruppi costituiscono gli strumenti necessari per lo svolgimento delle funzioni proprie del Parlamento; l'altro, più strettamente politico, che concerne il rapporto, "molto stretto e in ultima istanza, di subordinazione", del singolo gruppo con il partito di riferimento.

La definizione è calzante, in linea di massima, anche per i gruppi costituiti in seno all'assemblea regionale.

È necessario, tuttavia, rilevare che la distinzione in due piani di attività accade in modo più evidente quando il gruppo sia collegato a un partito o ad un movimento politico. Può darsi però anche il caso in cui al gruppo (è il caso del gruppo misto) non corrisponda un partito e che perciò sia soltanto un'emanazione assembleare;



non per questo, però, si può dire che esso non svolga anche un'attività politica.

Il punto cruciale sta proprio nel collegamento tra le due attività e nel concreto atteggiarsi delle modalità di svolgimento di ciascuna in funzione dell'altra.

Inoltre un gruppo assembleare di un consiglio regionale, contrariamente a quanto avviene 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.

Vanno poi considerati altri due profili relativi al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Ai sensi dell'art. 2 delle linee guida è il presidente che autorizza le spese del gruppo assembleare e ne è responsabile. È sempre il presidente che attesta la veridicità e la correttezza delle spese sulla base delle linee guida di cui al d.p.c.m. 21 dicembre 2012, nonché sulla base di un disciplinare in cui sono indicate le modalità per la gestione delle risorse messe a disposizione dal consiglio regionale che ciascun gruppo deve adottare ai sensi del c. 3 del citato art. 2 delle linee guida.

Stante, dunque, l'autorizzazione preventiva della spesa da parte del presidente che ne attesta, assumendone la propria responsabilità, la veridicità, la correttezza e l'inerenza all'attività istituzionale del gruppo, il controllo, attraverso il riscontro documentale, ripercorrerà l'iter del procedimento di spesa, valutandone la legittimità e la regolarità contabile.

In definitiva, si possono cogliere analogie con quanto la legge (art. 1 l. n. 20/1994) impone alla giurisdizione di responsabilità amministrativo – contabile di questa Corte: l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali. Come il giudice non può valutare il merito delle scelte dell'amministratore, altrimenti finendo con il sostituirsi a esso, così, in sede di controllo sui rendiconti dei gruppi, la sezione regionale non può sindacare lo stretto merito delle scelte se non verificandone il limite esterno costituito dalla irragionevole non rispondenza ai fini istituzionali. Valutare, ad esempio, quale giornale

o libro sia più opportuno acquistare. Tuttavia, allo stesso modo di quanto avviene nella giurisdizione di responsabilità, anche in sede di controllo la sezione regionale può sindacare la scelta discrezionale 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.

Conseguenza ineludibile di un tale travalicamento dei predetti limiti è la sussistenza della giurisdizione di questa Corte in materia di responsabilità amministrativa e contabile, sempre che ne ricorrano i presupposti oggettivi e soggettivi.

A titolo esemplificativo, sarebbero certamente scelte irrazionali l'acquisto di un numero di copie dello stesso quotidiano superiore al numero di potenziali lettori, ovvero potrebbero essere valutate come irrazionali spese palesemente esagerate per l'acquisto di doni o per pranzi di rappresentanza al di fuori delle esigenze istituzionali.

Esemplificando, rientrano nelle categorie indicate dalle linee guida e sono comunque riconducibili ed inerenti all'attività istituzionale del gruppo consiliare, l'acquisto di sistemi di documentazione giuridica o di rassegne stampa e di quotidiani ovvero per il servizio di consulenza e di ricerca.

Si tratta, in questi casi, di spese inerenti all'attività di studio, ricerca, informazione circa le problematiche socio economiche insistenti sul territorio che un gruppo assembleare regionale non soltanto può, ma che deve svolgere, specie se trattasi di servizi che non sono già forniti dall'istituzione regionale e, comunque, se forniti, non sono a disposizione dei gruppi.

Parimenti legittime, congrue e razionali sono le spese per collaboratori esterni, e per la stampa e la spedizione di pubblicazioni e periodici.

Si tratta di spese riferibili sia all'attività assembleare che politica dei gruppi, ausili necessari per seguire i lavori del consiglio regionale e per svolgere in modo più efficace l'azione di collegamento con gli elettori, al fine di adottare le iniziative legislative idonee per affrontare le criticità presenti nella regione.

### 3. Il regime processuale dell'impugnazione di deliberazioni di controllo

A sua volta la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione) 28 luglio 2014 n.27 sottolinea come la cognizione del ricorso con il quale il presidente di una regione abbia richiesto l'annullamento ovvero l'integrale riforma della deliberazione emessa dalla sezione regionale di controllo della stessa Corte che abbia dichiarato, sulla base di una preliminare dichiarazione di inattendibilità delle scritture e dei relativi dati contabili, di "non potersi parificare" il rendiconto generale della regione nello schema approvato dalla giunta regionale, rientra nella competenza giurisdizionale delle Sezioni riunite della Corte dei conti (in speciale composizione).

Un siffatto giudizio va invero ricondotto al *genus* dei giudizi a istanza di parte, trattandosi di giudizio che trova fondamento nel medesimo contesto ordinamentale che ha disciplinato le ipotesi previste dal nuovo art. 243-*quater* Tuel, ove espressamente si fa riferimento a tale tipologia di giudizi.

Inoltre, come costantemente ritenuto dalle Sezioni riunite, nel silenzio della legge, le norme applicabili, ove trattasi di giurisdizione in materia di contabilità pubblica costituzionalmente attribuita alla Corte dei conti, non possono che essere rinvenute nel regolamento per i giudizi innanzi alla Corte dei conti approvato con r.d. 13 agosto 1933, n. 1038.

In tali casi non possono che venire in rilievo i giudizi a istanza di parte disciplinati dal titolo II, capo III, del regolamento di procedura, che

“costituiscono una categoria eterogenea nell’ambito della quale – oltre ai ricorsi per rifiutato rimborso di quote d’imposta inesigibili (artt. 52-55), ai ricorsi contro addebiti delle Ferrovie dello Stato a carico di propri dipendenti (art. 56) e contro ritenute, a titolo cautelativo, su stipendi e altri emolumenti di funzionari e agenti statali (art. 57) – trovano regolamentazione “altri giudizi a istanza di parte” (art. 58). L’art. 58 non indica alcuno specifico oggetto di tali “altri giudizi”, limitandosi a disciplinarne alcuni profili procedurali (ricorso da notificarsi nella forma della citazione, decreto di fissazione d’udienza emesso su istanza della parte più diligente e notificato a tutte le altre parti in causa, conclusioni della procura generale scritte, ovvero soltanto orali, a seconda che lo Stato abbia o meno interesse nella causa); così che deve affermarsi che nella cornice normativa dell’art. 58 del regolamento trovino collocazione tutti gli “altri” giudizi a iniziativa di parte (oltre quelli previsti dagli artt. 52-57) che, concernendo materie di contabilità pubblica rimesse alla cognizione della Corte dei conti, non siano riconducibili al giudizio di conto o al giudizio di responsabilità disciplinati dal titolo II, capo I e capo II, r.d. n. 1038/1933 (e ciò a prescindere dalle significative integrazioni successivamente intervenute con particolare riguardo al giudizio di responsabilità) (Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 3/2013).

Si precisa, inoltre, che la disciplina recata dall’art. 58 per gli “altri giudizi a istanza di parte” va integrata, per tutto quanto non espressamente stabilito dallo stesso art. 58 o da altre specifiche norme di settore, dalle disposizioni generali contenute nel titolo I del r.d. n. 1038/1933, trattandosi di disposizioni aventi valenza generale.

Infine, anche per i giudizi a istanza di parte, si evidenzia l’applicazione dell’art. 26 r.d. n. 1038/1933 – norma di chiusura del titolo I sulle disposizioni generali – secondo cui “nei proce-

dimenti contenziosi di competenza della Corte dei conti si osservano le norme e i termini della procedura civile, in quanto siano applicabili e non siano modificati dalle disposizioni del presente regolamento”.

In ordine poi al termine entro il quale i ricorsi in esame devono essere proposti a pena di inammissibilità è da rilevare il silenzio serbato sul punto dallo stesso art. 58 r.d. n. 1038/1933 e l’impossibilità di applicare i termini ricavabili dall’ordinamento processuocivile data la diversa natura.

Al riguardo, in primo luogo si evidenzia come, nell’ordinamento non sia ravvisabile un termine univoco per i ricorsi innanzi le Sezioni riunite in speciale composizione di questa Corte: l’art. 243-*quater* del Tuel prevede il termine di 30 giorni per i ricorsi avverso la delibera di approvazione o di diniego dei piani di riequilibrio finanziario, nulla espressamente specificando per l’altra ipotesi di ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui al precedente art. 243-*ter* (anche se è plausibile sostenere in tale ultimo caso un eguale termine di 30 giorni, atteso l’intreccio ineludibile tra accesso al fondo di rotazione e piani di riequilibrio); così l’art. 1, c. 169, l. n. 228/2012, non indica il termine entro il quale debba essere proposto, a pena di inammissibilità, il ricorso avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall’Istat; lo stesso dicasi per l’art. 11, c. 19, d.l. 8 agosto 2013, n. 91, convertito dalla l. 7 ottobre 2013, n. 112, che con riguardo all’impugnabilità innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione delle decisioni pronunciate dalle sezioni regionali di controllo in materia di certificazione dell’attendibilità dei costi quantificati nei contratti di lavoro subordinato presso le fondazioni lirico-sinfoniche e della loro compatibilità con gli strumenti di programmazione e di bilancio, rinvia all’art. 1, c. 169, l. 24 dicembre 2012, n. 228; da ultimo, il riconoscimento della

competenza delle Sezioni Riunite avverso le delibere delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di non regolarità dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali, di cui al c. 12 dell'art. 1 del d.l. n. 174/2012, è previsto all'art. 3, c. 2, d.l. 24 giugno 2014, n. 91, che rinvia espressamente, non solo alle forme, ma anche ai "termini" di cui all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Quest'ultima espressa previsione nel testo normativo presuppone che l'applicazione del termine breve, cui si rinvia, non possa ritenersi implicita all'individuazione della forma del giudizio e dunque non necessariamente connessa allo stesso.

Tanto premesso non può che farsi riferimento, per la fattispecie in esame, ai principi generali dell'ordinamento, secondo i quali i termini per agire debbono essere stabiliti dalla legge, potendo essere applicati estensivamente in via interpretativa dal giudice, solo ove non siano consentite dalla stessa norma opzioni diverse da quella che conduca alla necessaria osservanza di un termine espressamente previsto per casi aventi identica *ratio*. Diversamente, si perverrebbe alla comminatoria della decadenza dal potere di agire in giudizio, pur in assenza di alcuna copertura legislativa (Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 7/2013).

Rispetto al caso in esame, non può ravvisarsi l'identica *ratio* sottesa alla previsione del termine di 30 giorni per proporre ricorso all'art. 243-*quater*, c. 5, d.lgs. n. 267/2000. Nell'ipotesi ivi disciplinata, infatti, la presenza di un termine breve si giustifica inserendosi le pronunce delle Sezioni riunite in speciale composizione, nell'ambito di un più complesso procedimento, scandito temporalmente attraverso termini stringenti per tutte le fasi del suo iter, al fine di assicurare la massima celerità nella verifica della sussistenza o meno delle condizioni per accedere ai piani di riequilibrio finanziario dell'ente locale.

La decisione di un siffatto ricorso, invece, pur implicando rilevantissimi interessi di finanza pubblica, rispetto ai quali esigenze di celerità vengono sempre per definizione in rilievo, non può essere assimilata a quella disciplinata dall'art. 243-*quater*, c. 5, Tuel, se non per il comune substrato della attinenza alle "materie di contabilità pubblica", come già ampiamente chiarito, e dunque per l'individuazione dell'organo giurisdizionale chiamato a decidere. Rispetto alla decisione emessa al termine di un giudizio di parifica sul rendiconto regionale vengono, infatti, in rilievo altri aspetti connessi alla complessità, ma soprattutto alle peculiarità dell'oggetto del giudizio, inserendosi la Corte dei conti con il giudizio di parifica, obbligatoriamente ed in posizione di indipendenza, nel rapporto fra organo governativo e assemblea legislativa. Una procedura, rispetto alla quale permane una piena distinzione ed autonomia fra la sfera di competenza della Corte dei conti e l'autonoma funzione politica della regione, esercitata quest'ultima con l'approvazione del rendiconto con legge all'esito del giudizio di parifica.

Pertanto, la non applicabilità di un termine breve per impugnare non implica la sottrazione a qualunque tipo di preclusione temporale, che nel rispetto delle prerogative della regione e degli spazi di esercizio della propria autonomia, va fatalmente a collegarsi con il momento dell'approvazione con legge del rendiconto regionale.

Del resto, come già precisato dalle Sezioni riunite rispetto ad altra fattispecie (sent. n. 7/2013), in mancanza di un termine prestabilito per legge, non può che farsi riferimento alla disposizione sull'interesse ad agire recata dall'art. 100 c.p.c. in base alla quale "per proporre una domanda o per contraddire alla stessa è necessario avervi interesse"; una disposizione – quest'ultima – applicabile anche al caso di specie per la sua valenza di principio generale,

nonché in virtù del richiamo alle norme e ai termini della procedura civile, di cui all'art. 26 r.d. n. 1038/1933. Peraltro, il rinvio alla procedura civile e dunque all'art. 100 c.p.c., "ha una sua peculiare pregnanza nei giudizi a istanza di parte e, in specie, in quelli regolati dall'art. 58 dello stesso r.d. n. 1038/1933 nel cui alveo ricade anche il ricorso all'esame; e, infatti, proprio dalla natura non officiosa di tali giudizi discende che l'iniziativa di parte debba essere sottoposta a verifica sotto il profilo della sussistenza dell'interesse ad agire, dovendosi affermare che la parte è legittimata a proporre la domanda giudiziale solo ove si accerti che la pronuncia richiesta sia astrattamente idonea al conseguimento del risultato utile richiesto" (Corte conti, Sez. riun. spec. comp., n. 7/2013).

Pertanto, anche nel caso di specie la verifica della sussistenza o meno dell'interesse ad agire coincide con l'accertamento del rispetto del termine utile per ricorrere. Invero l'interesse della regione consiste in un esercizio dell'istituto della parifica che realizzi la funzione ausiliaria per cui è preordinato; un interesse che permane, dunque, fintantoché l'assemblea legislativa della regione stessa, nell'esercizio delle sue prerogative autonomamente esercitabili, approvi con legge il rendiconto regionale. Detta legge, rispetto alla quale permane il supremo controllo della Corte costituzionale, fa cessare dunque l'interesse ad agire, precludendo così la possibilità di ogni impugnazione sulla deliberazione emessa al termine del giudizio di parifica.

#### **4. Sindacabilità delle deliberazioni ex art.148-bis accertative di violazioni-elusioni del patto interno di stabilità**

Infine la sentenza delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale (in speciale composizione) 30 luglio 2014 n.28 rileva preliminarmente che l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267/2000 – disposizione questa introdotta dalla lett. e) del predetto art.

3, c. 1, d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012 – nulla statuisce espressamente in punto di giurisdizione in ordine all'impugnazione delle deliberazioni delle Sezioni Regionali di controllo, emesse ai sensi e per gli effetti della medesima norma.

Infatti testualmente si prevede: "1. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, cc. 166 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

– 2. Ai fini della verifica prevista dal c. 1, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. – 3. Nell'ambito della verifica di cui ai cc. 1 e 2, l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di 30 giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la

verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Le Sezioni riunite in speciale composizione, sia con la sent. n. 6/2013 che con la recentissima sentenza-ordinanza n. 24/2014, concernenti analoghe fattispecie, hanno già risolto in senso favorevole la questione relativa alla sussistenza del potere giurisdizionale di queste Sezioni riunite in speciale composizione a pronunciarsi sui ricorsi avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo emesse ai sensi dell'art. 148-bis Tuel.

Nella pronuncia delle Sezioni riunite n. 6/2013 è stato affermato che la deliberazione della sezione regionale di controllo produce una lesione immediata e concreta per l'ente locale.

Anche la Corte costituzionale (sent. n. 39/2014) conferma che laddove le deliberazioni delle sezioni regionali della Corte dei conti non abbiano effetti meramente collaborativi ma "imperativi" e "inibitori", potendo perciò ledere situazioni giuridiche soggettive, "non può essere esclusa la garanzia della tutela dinanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost."

In ordine al pregiudizio, che può derivare da una siffatta deliberazione della Sezione di controllo, esso va individuato con riferimento alle conseguenze derivanti sul piano oggettivo dell'attività gestionale e amministrativa, scaturenti dall'applicazione sia dell'art. 148-bis d.lgs. n. 267/2000 che dei cc. 26, 28 e 29 dell'art. 31 della l. n. 183/2011.

Sul punto, le Sezioni riunite avevano argomentato che "non è pensabile che una pronuncia di tale natura e con tali effetti possa restare priva di giustiziabilità, specie nel quadro di un assetto normativo che, viceversa, tale concreta giustiziabilità prevede, per fattispecie del tutto analoghe" (sent. n. 6/2013 cit.).

La predetta sentenza è, quindi, pervenuta ad affermare che le deliberazioni *ex art.148-bis* accertative di violazioni-elusioni del patto interno di stabilità sono sindacabili innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione sulla scorta di un'interpretazione "costituzionalmente orientata" della norma, basata sui principi della Costituzione italiana e dell'ordinamento Ue.

Le condivisibili argomentazioni che sostengono la declaratoria sulla giurisdizione – e del resto più volte ribadite dalla giurisprudenza di queste stesse Sezioni riunite a principiarsi dalla sent. n. 2/2013 – possono essere così riassunte:

- 1) il legislatore non può avere compresso il c. 5 del predetto art. 243-*quater* alle due sole ipotesi ivi previste la giurisdizione di questa Corte in materia di equilibri di bilancio e rispetto del patto di stabilità, escludendo la possibilità di una sorta di *revisio* di tutte le altre deliberazioni delle sezioni regionali che comunque rientrano anch'esse nelle "materie di contabilità pubblica" *ex art. 103, c. 2, Cost.*;
- 2) la *ratio* della norma recata dall'art. 243-*quater* d.lgs. n. 267/ 2000 è quella di avere affidato a queste Sezioni riunite la "giurisdizione esclusiva" direttamente *ex art. 103, c. 2, Cost.* sulle deliberazioni in cui si sostanzia la nuova funzione di controllo attribuita alla Corte, diversa da quella ad essa già intestata del controllo di legittimità e dal controllo sulla gestione amministrativa, tale essendo l'unica possibile interpretazione che la rende conforme ai principi dell'ordinamento giuridico nazionale (e comunitario);
- 3) esiste un'inscindibile connessione tra la nuova funzione di controllo ("in senso non più statico ma dinamico") intestata alle sezioni regionali di controllo, nel senso delineato dalla Corte costituzionale, e la funzione di giurisdizione esclusiva nelle materie di contabilità pubblica intestata, per espresso rinvio alla norma costituzionale dell'art. 103, c. 2, Cost., a queste Sezioni riunite in speciale composizione;

4) la deliberazione impugnata non avendo mera efficacia collaborativa bensì inibitoria sull'azione amministrativa, – per effetto di quanto previsto sia dall'art.148-*bis* che, sotto il profilo dell'elusione, dall'art. 31 l. n. 183/2011 (cc. 26, 28, 29) – oltre ad essere giustiziabile, è anche materia che rientra a pieno titolo in quelle di contabilità pubblica in quanto implica l'applicazione di norme che regolano l'attività finanziaria e contabile degli enti pubblici locali, in funzione del rispetto dei vincoli nazionali e comunitari, in relazione agli equilibri economico-finanziari dei bilanci ed al patto interno di stabilità;

5) la giurisprudenza delle Sezioni riunite in materia di cosiddetto "dissesto guidato" da cui emerge un'interpretazione della norma di tipo estensivo-analogico, fondata sulla sussistenza di una *eadem ratio*, che appare applicabile anche alle deliberazioni adottate nell'esercizio della funzione del controllo *ex art.148-bis*. Ciò, poiché si tratta di un profilo idoneo a pregiudicare non solo il raggiungimento degli obiettivi del patto di stabilità ma, in primo luogo, l'equilibrio economico-finanziario del bilancio, in quanto incide sull'attendibilità del risultato di amministrazione, sostanzia un'irregolarità contabile che, ove effettivamente esistente e non sanata con l'adozione di appositi provvedimenti (*ex art. 193 d.lgs. n. 267/2000*) potrebbe sfociare anche in un'eventuale procedura di dissesto e di riequilibrio finanziario;

6) la giurisprudenza della Corte costituzionale (sent. n. 179/2007; n. 198/2012; n. 60/2013) che tende a ricondurre nell'alveo della giurisdizione tutte le questioni di "contabilità pubblica" secondo il parametro dell'art. 103 Cost. In particolare, con la sent. n. 39/2014, il giudice delle leggi ha sottolineato come il legislatore, con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, allo scopo di assicurare l'effettività dei controlli finanziari della Corte dei conti, abbia attribuito alle pronunce di accertamento delle sezioni regionali di con-

trollo effetti non meramente collaborativi – come quelli che rimettono agli stessi enti controllati l'adozione delle misure necessarie a rimuovere le irregolarità o le disfunzioni segnalate – ma anche imperativi e, nel caso di inosservanza degli obblighi imposti, inibitori dell'azione amministrativa degli stessi enti. Tali pronunce delle sezioni regionali della Corte dei conti potrebbero, perciò, ledere le situazioni giuridiche soggettive degli enti. Ne discende che nei confronti delle stesse situazioni giuridiche soggettive non può essere esclusa la garanzia della tutela innanzi al giudice assicurata dal fondamentale principio dell'art. 24 Cost.