

**Il sistema dei controlli dello Stato sugli  
atti amministrativi delle Regioni:  
dalla "legge Scelba" del 1953  
al decreto legislativo 13 febbraio 1993, n. 40.**

di Alfredo Gualtieri

Problema antico, quello del controllo sugli atti amministrativi delle Regioni, reso ora di pratica attualità dal recente varo del decreto legislativo 13 febbraio 1993, n.40 che - dopo anni di dibattiti e contrastanti proposte - ha rivoluzionato il sistema tentando di adeguarlo ai tempi.

Sorretto da solide ragioni costituzionali, il ridimensionamento del controllo in questione era, del resto, imposto da pressanti esigenze di rapidità ed efficienza dell'azione amministrativa, che non trovavano, in verità, ostacoli insormontabili negli stessi principi costituzionali in materia.

La formula usata dal Costituente, all'art.125, infatti, demandava ampiamente a "leggi della Repubblica" la disciplina dei controlli sulle Regioni e, precludendo ogni misura repressiva connessa al controllo di merito, precisava che le leggi di disciplina del controllo avrebbero indicato, oltre ai modi, "i limiti".

E proprio su quest'ultimo punto l'art.125 si discostava in maniera tangibile dal modello, analogo ma non identico, del controllo sugli Enti locali, per i quali, invece, l'art.130 faceva riferimento genericamente agli "atti" e non ai soli "atti amministrativi" ed ometteva ogni esplicito riferimento all'esigenza di delimitarne l'estensione.

Era, d'altronde, tale differenziata impostazione tra Regioni ed Enti locali, la naturale e coerente conseguenza rispetto alla particolare posizione costituzionalmente attribuita alle Regioni quali soggetti dotati di potestà legislativa, nell'ambito più vasto degli Enti territoriali.

Era stata, invece, la c.d. "legge Scelba" del 10 febbraio 1953, n.62 ad ignorare sostanzialmente il precetto costituzionale, ipotizzando un controllo generalizzato sulle deliberazioni regionali (poi esteso anche agli atti degli Organi monocratici), con la sola marginale eccezione di quelle di esecuzione di provvedimenti già esecutivi.

Così le Regioni, pur destinate dalla Costituzione ad un controllo limitato, si sono trovate ad agire in una condizione addirittura meno favorevole di quella degli Enti locali, destinatari, questi ultimi, di interventi operati dai singoli legislatori regionali che, utilizzando tutti gli spazi consentiti, hanno escluso dal controllo preventivo tutta una serie non trascurabile di categorie di atti.

Varata, poi, la riforma dell'ordinamento delle autonomie con la legge 8 giugno 1990, n.142, l'arretratezza della disciplina dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni è venuta in risalto con esplicita evidenza, avendo introdotto - il capo XII della citata legge 142 - principi quali l'abolizione dei controlli di merito, la delimitazione del controllo preventivo ai soli atti fondamentali riservati alla competenza del Consiglio comunale e provinciale, l'introduzione di controlli eventuali (o per spontanea iniziativa della Giunta o su richiesta di un determinato numero di Consiglieri), l'accresciuta neutralità dell'organo di controllo nel momento della individuazione dei componenti, la possibilità di dare vita ad un coordinamento dell'attività degli organi di controllo.

Tale diversa e più arretrata posizione della Regione è stata anche messa in risalto dalla legge 30 dicembre 1991, n.412 che, nell'abolire il controllo dei CO.RE.CO. sugli atti delle Unità sanitarie locali, ha demandato alla Regione il compito di esaminare, in via preliminare, solo limitatissimi atti fondamentali di tali Enti.

A questo punto, la via della revisione dei controlli sugli atti delle Regioni era obbligata e così il Parlamento con la legge 23 ottobre 1992, n.421, all'art.2, comma 1 lett.h), ha delegato il Governo -

nell'ambito delle norme sul pubblico impiego - a ".....prevedere la revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle regioni, concentrandoli sugli atti fondamentali della gestione ed assicurando l'audizione dell'ente controllato, adeguando altresì la composizione degli organi di controllo anche al fine di garantire l'uniformità dei criteri di esercizio del controllo stesso".

In attuazione a tale previsione, è stato, poi, emanato il decreto legislativo 13 febbraio 1993, n.40 che, in verità molto parzialmente rispetto alle aspettative, ridisciplina il sistema dei controlli in questione.

Il testo che ne è venuto fuori è a dir poco carente: il tutto si limita ad una semplice e confusa elencazione delle "categorie di atti" soggetti al controllo di legittimità ed alla previsione di un meccanismo di "coordinamento delle attività di controllo", peraltro di dubbia coerenza costituzionale.

Non una parola, invece, sulla strutturazione della Commissione di controllo, né sulle procedure, e neanche sulla fase di transizione tra il vecchio ed il nuovo sistema.

Eppure lo schema di decreto delegato varato dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 10 dicembre 1992 era di ben altra portata, sebbene inserito nello schema generale di decreto legislativo sul pubblico impiego.

Tale testo, infatti, dedicava alla materia l'intero capo II (articoli da 68 a 77) in cui si prevedeva, tra l'altro:

- una diversa composizione della commissione statale di controllo, allargata, anche, alla partecipazione di un magistrato della Corte dei conti incaricato di riferire sulla regolarità dell'azione amministrativa e sull'andamento della gestione finanziaria;

- la responsabilità dei componenti della commissione di controllo per i danni arrecati nell'esercizio delle loro funzioni;

- la possibilità di richiedere il c.d. "controllo eventuale" ("sono soggette, altresì, al controllo preventivo di legittimità le

deliberazioni che i consigli e le giunte regionali intendono, di propria iniziativa, sottoporre alla commissione");

- le modalità di esercizio del controllo, con l'indicazioni di termini certi per la comunicazione delle motivazioni delle decisioni e con la previsione della facoltà, per i rappresentanti della Regione, di essere sentiti alla presenza anche di propri consulenti;

- la comunicazione trimestrale, da parte della Giunta regionale, al Consiglio regionale ed al Commissario del Governo dell'adozione degli atti amministrativi diversi da quelli soggetti a controllo, unitamente ad una relazione illustrativa degli oneri finanziari conseguenti e delle corrispondenti imputazioni di spesa;

- la puntualizzazione delle funzioni e dei compiti spettanti al Commissario del Governo.

A giustificazione di tanta diversità con lo schema originario, la relazione al decreto legislativo n.40/93 accenna a "limiti posti dalla esigenza di dare attuazione alla legge di delega n.421/92 coerentemente con gli orientamenti in materia emersi, nel quadro del complessivo disegno di riforma istituzionale, in seno alla competente commissione bicamerale", e chiarisce che "non si è, invece, esercitata la delega in relazione alla composizione dell'organo di controllo e alle procedure, in ragione della verificata incompatibilità delle soluzioni consentite dalla legge di delega con le proposte della commissione bicamerale, le quali presuppongono la revisione dell'art.125 della Costituzione".

Ne è venuto, fuori, pertanto, un provvedimento parziale, che non assicura affatto il graduale passaggio dal vecchio al nuovo e che tenta di seguire la falsariga di quanto già previsto per gli Enti locali con la legge 142 dell'8 giugno 1990, senza tenere conto - specialmente dopo il sostanziale e corposo ridimensionamento del testo definitivo rispetto a quello originariamente proposto dal Consiglio dei ministri - della sostanziale differenza di funzionamento degli Organi delle regioni e di quelli degli Enti locali e, soprattutto, della diversità dell'ordinamento regionale rispetto a quello comunale e provinciale

---

E' appena il caso di ricordare, infatti, oltre alla ipotesi del "controllo eventuale", di cui prima si è accennato, da esercitarsi o per spontanea iniziativa della Giunta o su richiesta di un determinato numero di Consiglieri, che la legge n.142/90 istituisce per gli Enti locali collegi di revisori dei conti esterni, con specifici requisiti di professionalità e con il compito di esercitare il "controllo interno", attraverso, tra l'altro, la "vigilanza sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione", così come impone di acquisire, dal responsabile del servizio finanziario, l'attestazione dell'esistenza della copertura finanziaria ai fini dell'assunzione dell'impegno di spesa, e l'acquisizione dei pareri del responsabile del servizio di volta in volta competente, del responsabile di ragioneria e del segretario, rispettivamente sulla regolarità tecnica, sulla regolarità contabile e sulla legittimità delle proposte di provvedimenti amministrativi, pareri - questi - obbligatori, preordinati anche all'attività dell'Organo di controllo esterno e del giudice amministrativo (i pareri devono infatti essere inseriti nelle deliberazioni).

E' per tali considerazioni che il decreto legislativo n.40/93 non può che considerarsi parziale ed impone, per ciò, alle Regioni di assumere comportamenti di autoregolamentazione al fine di garantire al massimo la formazione di atti amministrativi perfettamente corretti.

Da qui, innanzi tutto, l'esaltazione del principio della responsabilità dei dirigenti che - anche in carenza di specifiche norme che lo prevedano - dovranno assumere diretta responsabilità dell'atto amministrativo, facendo salva, ovviamente, la sfera riservata alla autonomia (ed alla connessa responsabilità) dell'Organo politico.

Da qui, ancora, l'accentuazione dei caratteri della trasparenza e della pubblicità, per sostituire al controllo di legittimità, ora drasticamente ridotto, il controllo collettivo ; ciò potrebbe, in ipotesi, portare a fissare con legge regionale l'obbligo della pubblicazione degli atti amministrativi e l'obbligo, ancora, di

considerare esecutivi gli stessi - con le dovute motivate eccezioni dettate dall'urgenza - solo dopo la avvenuta pubblicazione per un certo numero di giorni.

Dopo queste considerazioni di carattere generale può essere utile, in questa sede, procedere ad una analisi più dettagliata delle disposizioni contenute nel decreto legislativo e, soprattutto, soffermarsi sull'identificazione degli atti sottoposti a controllo, che sono elencati nell'art. 1. Certamente non si ha la pretesa di esaurire con brevi accenni la tipologia di tali atti fondamentali, ma si vuole soltanto aprire la discussione sugli aspetti più problematici legati all'individuazione di essi.

Non si ritiene, invece, ormai più utile soffermarsi sulla fase di passaggio tra il vecchio ed il nuovo sistema (anche se non regolamentato, per come prima evidenziato, nel decreto legislativo) e ciò tenuto conto del tempo trascorso dalla data di entrata in vigore del provvedimento, che ha certamente fatto assorbire gli effetti incerti del primissimo periodo di applicazione.

D'altro canto a superare tali immediate incertezze era venuto incontro il telegramma-direttiva del Ministro per gli affari regionali datato 5 marzo 1993 che aveva chiarito come, a partire dal 7 marzo, le Commissioni avrebbero perso la capacità giuridica di esaminare gli atti non previsti nell'art. 1 del decreto legislativo 40.

Rimaneva, certo, il problema dei provvedimenti adottati prima del 7 marzo ed ancora non inviati alla Commissione, così come quello connesso ai provvedimenti sospesi per chiarimenti richiesti e non forniti e quindi non presi in esame entro detto termine, ma - nella generalità dei casi - si è preferito riadottare ex novo gli atti formulandoli - relativamente all'ultima ipotesi - con specifica motivazione in ordine a quanto richiesto in via interlocutoria dall'Organo di controllo.

Né è il caso di soffermarsi più di tanto sul momento in cui l'atto non più soggetto a controllo diventa esecutivo: è evidente, infatti,

come tale momento coincida con quello dell'adozione (o approvazione) dell'atto stesso, fatti salvi ovviamente i casi per quali pende condizione o termine iniziale e di quelli che necessitano di accettazione.

Il decreto legislativo esordisce escludendo, dal controllo esercitato sugli atti della Regione, "ogni diversa valutazione dell'interesse pubblico perseguito". La locuzione usata dal legislatore è identica a quella in precedenza adoperata per la formulazione dell'art.46 della legge 142/1990, a proposito della legge sull'ordinamento delle autonomie locali. Tenendo presente che anche in quella sede sono sorte perplessità iniziali circa l'ampiezza del potere di controllo, si può concludere sinteticamente che la finalità dell'introduzione dell'inciso sia da ravvisarsi nella esclusione del controllo di merito, che viene così sottratto ai poteri della Commissione.

La lettera a) prevede il controllo "sui regolamenti e gli altri atti aventi contenuto normativo a rilevanza esterna". Pertanto sono soggetti al controllo gli atti di natura regolamentare e di contenuto normativo, che abbiano anche rilevanza esterna, cioè che esplicano la loro efficacia all'esterno dell'amministrazione che li emette.

E' noto che il provvedimento amministrativo è caratterizzato per essere lo strumento attraverso cui si provvede per casi concreti e destinatari determinati (o, quantomeno, determinabili). Ambedue le predette caratteristiche mancano negli atti cosiddetti normativi, dotati dei caratteri della generalità ed astrattezza (non si dirigono ad alcuno in particolare, né risolvono casi particolari e concreti, cioè già esistenti).

La categoria degli atti amministrativi "normativi" è costituita, per eccellenza, dagli stessi regolamenti; c'è da segnalare, a proposito di questi atti, che alcuni Statuti regionali, uniformandosi a tutta una dottrina e giurisprudenza costituzionale in materia, li ammettono solo in quanto esecutivi di leggi regionali.

Per quanto riguarda gli "altri atti aventi contenuto normativo" si può provare ad individuare alcuni esempi, tenendo presente che

l'identificazione non è molto semplice, data la difficoltà concettuale degli atti citati.

Avuto riguardo alle competenze regionali, possono indicarsi, a titolo esemplificativo: le ordinanze emesse dal Presidente in materia di antincendi; le ordinanze emesse dell'autorità sanitaria in tema di epidemia infettiva degli animali; atti di Giunta in materia di procedimento amministrativo ed accesso alla documentazione amministrativa (procedure che i cittadini devono osservare per accedere alla documentazione); capitolati in materia di appalti e lavori pubblici (procedure che devono osservare i tecnici e gli appaltatori); criteri per le iscrizioni agli albi -per esempio, delle pro-loco e delle associazioni di volontariato- (procedure che devono seguire le associazioni che richiedono l'iscrizione); criteri per le nomine in commissioni, collegi o comitati (procedure che devono seguire le associazioni, i consigli professionali, i singoli cittadini che possiedono i requisiti per essere nominati membri).

Si possono citare inoltre: tabelle merceologiche; approvazione statuti consortili; condizioni generali d'oneri.

Gli atti menzionati sotto la lettera b) sono gli atti di indirizzo, di direttiva, di programmazione e di pianificazione, che abbiano anche il carattere della generalità. Tra questi si possono citare il programma regionale di sviluppo, il piano paesistico, il piano territoriale regionale ed i vari piani settoriali. Tra gli atti di pianificazione si discute, anche alla luce delle non univoche prime decisioni delle Commissioni di controllo, se debbano rientrare anche i provvedimenti di approvazione degli strumenti urbanistici comunali. Alla tesi, infatti, secondo la quale questi non sarebbero "atti amministrativi della Regione" e, quindi, come tali, non assoggettabili a controllo, si oppone - in verità con il conforto della più recente giurisprudenza (v., per tutte, Cassazione civile, sez. II<sup>^</sup>, 19 marzo 1991, n.2927) e di parte della dottrina (tra gli altri, Bartoli, Predieri, Scotto) - la tesi secondo la quale gli strumenti urbanistici hanno la natura giuridica di "atti complessi", come tali



imputabili sia al Comune sia alla Regione, conseguentemente assoggettabili a controllo. L'atto di approvazione della Regione si pone, infatti, come momento di sintesi tra le esigenze locali e gli indirizzi unitari di pianificazione regionale. Nè mancherebbe a tali atti il carattere della "generalità", in quanto - per come chiarito anche da decisioni giurisprudenziali (v. per tutte, Consiglio di Stato Sez. IV<sup>^</sup>, 18 marzo 1980, n.270 e T.A.R. Valle d'Aosta 18 dicembre 1989, n.79) - il piano regolatore è, per sua natura, "provvedimento generale", come tale privo di controinteressati.

Le lettere c) e d) prevedono il controllo sui "contratti collettivi decentrati" e sulle "piante organiche e relative variazioni" Il riferimento, per come d'altra parte espressamente indicato nella norma, è ai "contratti collettivi decentrati di cui all'art.45, comma 4, del Decreto del Presidente della Repubblica 3 febbraio 1993, n.29".

La contrattazione in questione, prevista dal decreto delegato sul pubblico impiego, "è finalizzata al contemperamento tra le esigenze organizzative, la tutela dei dipendenti e l'interesse degli utenti. Essa si svolge sulle materie e nei limiti stabiliti dai contratti collettivi nazionali".

Quanto alle "piante organiche e relative variazioni", le stesse, di norma -al pari del recepimento della "contrattazione" di cui sopravvengono approvate con legge e, quindi, sono assoggettate a controlli di tipo diverso da quello previsto per gli atti amministrativi.

La lettera e) menziona gli atti di disposizione del demanio e del patrimonio immobiliare che eccedono l'ordinaria amministrazione.

E' subito da mettere in evidenza una seria difficoltà (almeno allo stato delle attuali cognizioni, limitate alle scarse disposizioni legislative che qui si cerca di annotare) interpretativa della disposizione, e ciò per le considerazioni che di seguito si riportano.

E' necessario, innanzitutto, spendere due parole a proposito del significato che assumono in diritto le definizioni di "atti di disposizione" e di "atti eccedenti l'ordinaria amministrazione".

Nel diritto civile, si intendono “atti di straordinaria amministrazione” quelli che modificano la consistenza o gli elementi essenziali del patrimonio; di contro, “atti di ordinaria amministrazione” sono quelli che conservano o incrementano il patrimonio medesimo. A dette categorie di atti, se ne aggiunge una terza: gli atti di disposizione. Sono, questi ultimi, atti che “eliminano dal patrimonio degli elementi costitutivi; ciò può avvenire a mezzo di ogni negozio di trasferimento integrale o limitato (come è per la costituzione di diritti reali di godimento)....” Gli atti di disposizione non sempre si contrappongono a quelli di “amministrazione”; si contrappongono le disposizioni del patrimonio dirette alla “consumazione o alla sua alienazione senza contropartita,” ma non gli atti di disposizione “intesi ad una rinnovazione o ad una trasformazione degli elementi economici” del patrimonio medesimo, considerati, invece, “atti di amministrazione straordinaria”.

Ciò premesso, si spiega la difficoltà interpretativa della disposizione in parola. Pare, comunque ed alla stregua delle sopraesposte premesse, potersi affermare che il legislatore, quando parla di “atti di disposizione ... eccedenti l’ordinaria amministrazione”, si riferisca non agli atti di alienazione, bensì a quelli che rinnovano o trasformano gli “elementi economici” del bene demaniale e del patrimonio immobiliare. Per quanto concerne i beni regionali demaniali (per la cui indicazione v. L.16 maggio 1970, n.281, art.11), inalienabili per legge, si può richiamare l’esempio della concessione prolungata nel tempo, assimilabile ad atto di costituzione di diritto reale di godimento a favore del concessionario (atto di trasformazione).

Ben più complesso è il discorso a proposito dei beni patrimoniali. Questi, come è noto, possono ascrivere alla categoria del patrimonio indisponibile, costituito da beni destinati a servizio pubblico, e patrimonio disponibile, costituito da beni importanti per il reddito che producono. I beni facenti parte del patrimonio indisponibile dell’amministrazione, concorrono dei medesimi caratteri che contraddistinguono i beni demaniali, tra i quali

l'inalienabilità, almeno per quelli ritenuti "quasi demaniali": miniere, foreste, reperti di interesse culturale e fauna selvatica, se appartengono alla Regione. Non manca dottrina più aperta, che ritiene che la "indisponibilità determina non tanto la inalienabilità o la costituzione di diritti a favore di terzi, quanto la impossibilità di sottrarre il bene alla sua destinazione ad un servizio pubblico, impossibilità che costituisce la caratteristica peculiare dei beni indisponibili". E' vero che il codice (art.828, 2° comma) ne ammette l'alienabilità, ma in quanto se ne rispetti la destinazione; ed allora l'alienazione si ha "a favore di un ente pubblico o di concessionario di servizi pubblici, per i quali la cosa serve come mezzo.". Quando, invece, il bene indisponibile non è più destinato alla sua funzione originaria, può essere alienato liberamente: in tal caso, il bene è passato nel patrimonio disponibile dell'ente, per il quale non vigono divieti particolari.

Nei termini sopraesposti, allora, paiono possibili, per i beni immobiliari del patrimonio indisponibile, atti di disposizione che comprendano oltre ad atti di "trasformazione", anche atti di alienazione. E sono tutti "atti fondamentali soggetti a controllo".

La lettera f) precisa che è previsto il controllo solo per gli atti che determinano i criteri e le modalità "per la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari. Per quanto riguarda gli "ausili finanziari" si è dell'opinione che il legislatore, con il termine "ausili finanziari", adottato dopo quelli di "sovvenzioni, contributi, sussidi", abbia voluto ricomprendere tutti i possibili casi nei quali l'amministrazione, con propri atti, contribuisca all'accrescimento patrimoniale del destinatario dell'atto medesimo. Negli "ausili finanziari", terminologia che può ritenersi "residuale" delle altre espressamente citate, si possono far confluire tutte le ipotesi di elargizione di pubblico denaro non altrimenti qualificabile.

A titolo esemplificativo, possono essere ricomprese in detta categoria: "le erogazioni di danaro a fondo perduto, le esenzioni fiscali, le riduzioni tariffarie, i così detti contributi di interessi, la

concessione di mutui a condizioni privilegiate, la concessione di garanzie e così via”.

La lettera g) limita il controllo sugli appalti e sulle concessioni, solo quando questi non siano previsti o non costituiscano esecuzione di atti di programmazione, che sono soggetti a controllo ai sensi della lettera b). Pertanto il legislatore delegato esclude dagli atti fondamentali soggetti a controllo le concessioni e gli appalti quando questi siano “mera esecuzione” di atti di programmazione, evitando che avvenga il doppio controllo sull’atto generale e sull’atto di esecuzione.

Anche nei casi previsti dalla lettera h) è evidente l’intento del legislatore di evitare che siano soggetti a controllo gli atti di assunzione di servizi pubblici, che siano riservati alla disciplina della legge regionale, ed, allo stesso modo, le concessioni di servizi pubblici previsti da piani e programmi. Tra gli esempi di atti soggetti a controllo che si possono citare in questo caso vi sono le concessioni di servizi pubblici di autolinea all’interno del territorio regionale in assenza del piano regionale trasporti e le concessioni relative alle operazioni di rilevamento dell’inquinamento idrico, in assenza del piano regionale di risanamento delle acque.

Nella lettera i) vengono identificati come soggetti a controllo gli atti, di carattere generale, relativi alla determinazione di tariffe, canoni o rette per il rilascio di autorizzazioni, licenze ed altri analoghi provvedimenti (per es. abilitazioni, nulla osta ecc..). Si possono citare come esempi gli atti di determinazione delle tariffe per il rilascio della licenza di caccia o di pesca.

La lettera l) prevede che siano soggetti a controllo gli atti ed i provvedimenti generali attuativi delle direttive ed applicativi dei regolamenti comunitari. L’attività amministrativa delle Regioni nel caso di applicazione dei regolamenti comunitari si esplica, trattandosi di norme direttamente applicabili, nella predisposizione degli atti necessari per consentire il rispetto dei tempi e delle modalità previste dai regolamenti medesimi. In particolare, si provvede all’approvazione dei piani e dei programmi redatti in

applicazione di tali regolamenti comunitari ed alla costituzione di comitati e/o organismi responsabili dell'attuazione e gestione di programmi comunitari. L'attuazione delle direttive comunitarie avviene prevalentemente mediante regolamenti o altri atti amministrativi generali conseguenti a disposizioni legislative statali o regionali di recepimento delle stesse direttive comunitarie.

Per completezza d'esposizione, infine, un riferimento occorre anche fare ai quattro decreti-legge, recanti "Disposizioni a tutela della legittimità dell'azione amministrativa", puntualmente reiterati, sia pure con modifiche, dal Governo, ormai dal marzo 1993.

Il primo, in particolare, (D.L. 8 marzo 1993, n.54) varato a distanza di soli due giorni dall'entrata in vigore del decreto delegato n.40 sul sistema dei controlli, infatti, sia pure in maniera non eccessivamente evidente, essendo ammantato di una veste formalmente garantista, è venuto ad incidere - e pure profondamente - sui principi più generali in materia di riscontro dell'attività amministrativa anche delle Regioni.

Il decreto-legge in questione disponeva, infatti, tra l'altro che:

- le amministrazioni pubbliche (e, quindi, anche le Regioni) avrebbero dovuto trasmettere al Procuratore regionale presso la Corte dei conti, "entro tre giorni dal verificarsi delle condizioni di efficacia o dalla data in cui sono stati dichiarati esecutivi, copia dei provvedimenti dai quali derivi per l'erario una spesa superiore a lire un miliardo e, in ogni caso, dei provvedimenti di pianificazione del territorio, di programmazione degli interventi industriali e di opere pubbliche, di rilascio delle concessioni edilizie e di approvazione di concessioni e contratti per l'esecuzione di opere, forniture e servizi" (art.3, comma 4).

- "tutti gli organi che esercitano funzioni giurisdizionali o decisorie di ricorsi amministrativi, di vigilanza o di controllo sono tenuti a fare motivata denuncia, all'ufficio del pubblico ministero presso la sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti, dei fatti dai quali è derivato o potrebbe derivare danno erariale,

nonché degli atti e dei comportamenti di cui rilevano l'illegittimità" (art.5).

In particolare, l'invio degli atti avrebbe consentito al Procuratore regionale della Corte dei conti di proporre, in via autonoma, ricorsi innanzi al T.A.R. "in vista dell'interesse generale al buon andamento e alla imparzialità" delle pubbliche amministrazioni, "a tutela della legittimità dell'azione amministrativa".

Non è in questa sede che è dato scendere nel merito del provvedimento legislativo n.54 di cui sopra, peraltro decaduto e reiterato senza le norme sopra richiamate, ma è certamente in questo contesto che non può non farsi rilevare come al drastico dimensionamento del sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni introdotto con il decreto legislativo n.40 che ha posto fine - esattamente dopo quaranta anni - all'anacronistico regime della "legge Scelba" del 1953, si sia tentato contestualmente di contrapporre il nuovo, indefinito potere delle Procure regionali della Corte dei conti con la conseguenza non solo di condizionare l'attività amministrativa degli Enti, quanto, peraltro anche, di snaturare la funzione di un Organismo costituzionale.

Certamente nobilissimo il fine che ha portato il Governo al varo del decreto-legge (fronteggiare la crisi di moralità che investe le istituzioni, e offrire strumenti e misure idonei affinché le pubbliche amministrazioni siano rette dai principi di imparzialità, sana gestione e trasparenza), ma è un dato di fatto quello che - con effetti immediati per lo meno per alcune Regioni come Calabria, Campania e Puglia che già hanno nei propri territori Sezioni giurisdizionali operanti della Corte dei conti - ha sovrapposto al tradizionale controllo degli atti, una nuova forma inedita di controllo sull'attività amministrativa.

Ed anche su questo sarà utile riflettere, perché se i principi del diritto vengono stravolti addirittura per decreto, ci sarà sempre meno spazio per ragionare in maniera costruttiva sul varo di riforme certamente non rinviabili.

Ne sono prova, peraltro, anche i successivi tre decreti-legge sulla stessa materia (n.143 del 16 maggio, n.232 del 17 luglio e n. 359 del 14 settembre), gli ultimi due dei quali, in particolare, di identico contenuto, all'art.10 - a parte l'incongruenza tra la rubrica, ove sono citate solamente le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, e il testo della norma, dal quale si apprende la valenza di essa anche per tutte le altre Regioni - dichiara le disposizioni del decreto medesimo "principi fondamentali" per le Regioni ordinarie e "norme fondamentali di riforma economico-sociale" per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome.

Non v'è dubbio che con tali dichiarazioni il Governo abbia voluto imprimere ai principi desumibili dal decreto la massima forza giuridica. Ma tale scelta, lungi dal fugare le perplessità che hanno indotto più Regioni a ricorrere in sede di Corte Costituzionale avverso tutti i provvedimenti legislativi in questione fin qui emanati, forse le conferma ed acuisce, in presenza di una rinnovabile critica rivolta anche al mezzo prescelto (la decretazione d'urgenza) per intervenire in materia dimostratasi ormai assai delicata nei rapporti Stato-Regioni.

Di fronte a tali atteggiamenti un dubbio, però, è legittimo: quello di aver voluto forzare perché le Amministrazioni ancora non soggette al controllo della Corte dei conti (e tra queste le Regioni) fossero oggetto di altri e più penetranti riscontri. Certo, tutto è possibile, ma il limite invalicabile rimane quello del rispetto della Costituzione e non sembra proprio che un intervento specialmente come quello inizialmente previsto dal decreto-legge 54/93 rimanga nell'alveo dei principi sanciti dalla legge fondamentale dello Stato.