

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

Testo dell'intervento svolto nell'ambito dell'incontro di studio "Corte dei conti ed ordinamento federale" tenutosi il 12 dicembre 2008 in San Benedetto del Tronto presso l'Università Politecnica delle Marche – Facoltà di Economia "G. Fuà".

1. La funzione consultiva della Corte dei conti: fattispecie e fonti normative

Probabilmente questa relazione potrebbe essere significativamente rinominata come: La funzione consultiva della Corte dei conti, questa sconosciuta.

Infatti, come spesso è avvenuto in questi recenti decenni, si scopre che ciò che sembra un nuovo approdo della modernità è solo la riedizione, spesso inconsapevole, di acquisizioni storiche colpevolmente dimenticate.

Così è per la funzione consultiva della Corte dei conti.

Se sono infatti ben note le funzioni maggiormente rilevanti della Corte, quella di controllo e quella giurisdizionale, sfugge spesso che all'Istituto (per mezzo delle Sezioni riunite in sede consultiva) è attribuita la funzione consultiva dalle stesse fonti normative che tradizionalmente fondavano le più note attribuzioni.

Infatti, la funzione è stata attribuita alla Corte in via generale dall'art. 13 del R.D. 12 luglio 1934 n. 1214 ⁽¹⁾ il quale prevede che: *La Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti: fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge.*⁽²⁾ A questa disposizione generale fanno poi da corollario singole previsioni che disciplinano gli specifici casi in cui è richiesto il parere della Corte⁽³⁾ per varie finalità e con diversi destinatari⁽⁴⁾⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Recante Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

⁽²⁾ *La Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti:*

(omissis)

fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge."

⁽³⁾ Un efficace sintesi è riportata in T. LAZZARO *Discorso di insediamento del presidente della Corte dei conti (Roma, Corte dei conti, aula delle sezioni riunite, 12 aprile 2007) - Controllo e giurisdizione della Corte dei conti: situazione e prospettive:*

XV. - L'attività di tutela della finanza pubblica, propria della corte, può essere esercitata anche, con effetto di prevenzione, a mezzo della sua funzione consultiva prevista fin dal 1939 col r.d. n. 273, per i provvedimenti legislativi concernenti le funzioni della corte; nonché dal testo unico del 1934 (n. 1214, art. 13) e dal regolamento generale del 1923 (r.d. n. 1440, art. 88), per la contabilità generale dello Stato. Funzione oggi specificamente prevista dai regolamenti parlamentari che consentono alle commissioni di camera e senato di richiedere alla corte di esprimere il proprio avviso su questioni comunque attinenti alla finanza pubblica ed è altresì esercitata

attraverso audizioni, in sede parlamentare, a cui la corte ormai da molti anni è chiamata particolarmente in occasione della formazione del Dpef o del progetto di legge finanziaria.

...
XVI. - La recente l. 18 ottobre 2001 n. 3 prevede poi — art. 7, 8° comma — che le regioni nonché i comuni, province e città metropolitane possono chiedere pareri alle sezioni regionali della corte in materia di contabilità pubblica, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficacia dell'azione amministrativa.

Risultano emessi dalle sezioni regionali, ad iniziare dall'entrata in vigore della legge, 326 pareri con andamento via via crescente nel tempo.

Anche questo dato conferma come il nuovo assetto territoriale della corte sia un importante fattore di vicinanza alle esigenze degli amministratori locali e, per ciò stesso, dei cittadini.

....
XVII. - Potenzialmente di grande interesse è l'art. 16, 2° comma, l. n. 400 del 1988 che abilita la presidenza di ciascuna delle due camere, ovviamente in via facoltativa, a richiedere alla corte le valutazioni in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto legge o dall'emanazione di un decreto legislativo del governo.

Quale attualmente delineata dalla normativa la funzione consultiva della corte risulta orientata, in via di gran lunga prevalente, verso il parlamento.

Ciò è da ricondurre, verosimilmente, anche al retaggio storico della concezione della corte quale *longa manus* del parlamento: concezione ripetuta dalla dottrina e suffragata, sostanzialmente, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Concezione del tutto esatta in epoca storica in cui il governo era «il governo del re» e aveva quale controaltare il parlamento che esercitava il controllo sul potere di imporre tasse e sulle finanze, ma che meriterebbe forse una rivisitazione oggi che la configurazione storica quasi di contrapposizione tra governo e parlamento è superata dal continuum governo-parlamento che fa sì che il governo sia espressione stessa del parlamento. Senza nemmeno dimenticare che il testo letterale della Costituzione — e tralasciando ovviamente qui ogni notazione in ordine a Costituzione formale e materiale — pone la corte tra gli «organi ausiliari» la cui previsione è inserita nella sezione III del titolo III intestato a «il governo»”.

(⁴) 1) art. 1 del R.D.L. 9 febbraio 1939, n. 273 (¹) convertito in legge dalla L. 2 giugno 1939, n. 739:

“I. I provvedimenti legislativi che importino il conferimento di nuove attribuzioni al Consiglio di Stato oppure alla Corte dei conti, nonché la soppressione o la modificazione di quelle esistenti o che comunque riguardino l'ordinamento e le funzioni dei predetti Consessi in sede consultiva o di controllo, ovvero giurisdizionale, sono adottati previo parere rispettivamente del Consiglio di Stato in adunanza generale o della Corte dei conti a Sezioni riunite.” Sulla portata attuale cfr. Cons. Stato, sez. atti normativi, 7 maggio 2007, n. 1500/2007, in Giurisd. Amm. I, 854.

2) - i regolamenti parlamentari :

2.1 regolamento Camera dei deputati:

Capo XXXV - Dei Rapporti con la Corte dei Conti

Articolo 148

1. Un Presidente di Commissione, per la materia di competenza di questa, o un Presidente di Gruppo possono, tramite il Presidente della Camera, avanzare richiesta di informazioni, chiarimenti e documenti alla Corte dei conti nei limiti dei poteri a questa attribuiti dalle leggi vigenti.

Articolo 149

1. Le relazioni che la Corte dei conti invia al Parlamento sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria sono assegnate all'esame della Commissione competente per materia.

2. La Commissione, su richiesta di un quinto dei suoi componenti, o un suo comitato, possono, tramite il Presidente della Camera, invitare la Corte dei conti a fornire ulteriori informazioni ed elementi di giudizio.

3. La Commissione presenta su ciascuna gestione un documento che allega al proprio parere sul rendiconto consuntivo, e può altresì votare una risoluzione a norma dell'art. 117.

Articolo 150

1. I decreti registrati con riserva che la Corte dei conti trasmette al Parlamento sono subito assegnati alla Commissione competente per materia, che provvede ad esaminarli entro un mese dall'assegnazione ascoltando il Ministro che ha chiesto la registrazione con riserva.

2. La Commissione può altresì richiedere, tramite il Presidente della Camera, alla Corte dei conti ulteriori informazioni ed elementi di giudizio.

3. La Commissione può concludere il proprio esame votando una risoluzione a norma dell'articolo 117.

2.2 regolamento Senato:

Art. 76-bis. (1)

Relazione tecnica sui disegni di legge, sugli schemi di decreto legislativo e sugli emendamenti.

....

Va subito evidenziato che, mentre le funzioni di controllo e giurisdizionale godono di tutela costituzionale, viceversa la funzione consultiva della Corte dei conti non trova riferimento della Carta fondamentale, e quindi rimane allocata unicamente a livello di legislazione ordinaria. Anzi, come ha ricordato la Corte

4. Il Presidente del Senato richiede al Presidente della Corte dei conti, in conformità a quanto previsto dalla legislazione vigente, le valutazioni sulle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione di decreti-legge o dalla emanazione di decreti legislativi, quando la relativa domanda sia presentata in forma scritta da almeno un terzo dei componenti delle Commissioni competenti per materia. Per i decreti-legge la domanda non può essere avanzata oltre il quinto giorno dal deferimento del disegno di legge di conversione alla Commissione competente.

Art. 133.

Richiesta di elementi informativi alla Corte dei conti.

Le Commissioni hanno facoltà di chiedere al Presidente del Senato di invitare la Corte dei conti nel rispetto delle competenze alla Corte stessa attribuite dalle leggi vigenti.

3) - art. 88 del r.d. 2440 /1923

88. *Il Governo del Re, sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione.*

4) dall'art. 162 del reg. cont. Stato (r.d. R.D. 23-5-1924 n. 827 "Regolamento per l'amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato"):

162. *Spetta al ragioniere generale dello Stato:*

a) di impartire disposizioni alle ragioniere centrali per il disimpegno delle attribuzioni di loro spettanza, e di vigilare sulle ragioniere medesime perché le loro scritture siano tenute al corrente e con la massima cura ed esattezza;

b) di studiare i quesiti che possono presentarsi nell'applicazione della legge, del regolamento o di qualsiasi altra disposizione concernente la contabilità, e di proporre al ministro per le finanze le risoluzioni di sua competenza, da adottarsi, sentiti previamente, ove occorra, la Corte dei conti ed il consiglio di Stato;

c) di dar parere sulle proposte di regolamenti e di istruzioni su servizi contabili, ed anche su quelli amministrativi, quando contengano disposizioni che possono influire sugli ordinamenti contabili dello Stato.

5) dall'art. 198 del reg. cont. Stato:

198. *Con decreti reali da emanarsi su proposta del ministro delle finanze, di concerto con gli altri ministri interessati, sentiti il consiglio di Stato e la Corte dei conti, possono disporsi le eventuali cautele a cui debba essere sottoposta la gestione degli agenti contabili.*

6) dall'art. 644 del reg. cont. Stato:

644. *A cura del ministero delle finanze, col concorso delle varie amministrazioni centrali e sentiti, ove occorra, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, sarà provveduto alla revisione dei regolamenti, delle istruzioni e delle disposizioni sotto qualsiasi forma emanate, che riguardino gli ordinamenti contabili dei servizi, allo scopo di introdurvi le variazioni necessarie per metterli in armonia con le disposizioni legislative sulla contabilità generale dello Stato e con quelle del presente regolamento e di apporvi tutte le semplificazioni opportune per un più spedito funzionamento dei singoli servizi.*

Allo stesso fine saranno pure riveduti i modelli di scritture, registri prospetti ed altri documenti attinenti alla contabilità, prescritti dal presente o da altri regolamenti, da istruzioni o da disposizioni delle varie amministrazioni centrali.

Con decreti Reali, su proposta del ministro delle finanze, di concerto con quello delle finanze, sarà provveduto, entro sei mesi dalla entrata in vigore del presente regolamento, alla revisione degli attuali ordinamenti amministrativo-contabili delle colonie, per metterli in armonia con le disposizioni legislative e regolamentari vigenti nel Regno, tenendo conto delle peculiari necessità delle colonie stesse.

7) art. 16 della l. 400/1988

Art. 16. *Atti aventi valore o forza di legge. Valutazione delle conseguenze finanziarie.*

1. Non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i decreti del Presidente della Repubblica, adottati su deliberazione del Consiglio dei ministri, ai sensi degli articoli 76 e 77 della Costituzione.

2. Il Presidente della Corte dei conti, in quanto ne faccia richiesta la Presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti, trasmette al Parlamento le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere.

(⁵) Sulla funzione consultiva della Corte dei conti, in generale: CARBONE G., *Corte dei conti*, in *Enc. dir.*, agg. IV, Milano, 2000, 498.

costituzionale⁽⁶⁾, la funzione consultiva della Corte è del tutto indipendente dalle attribuzioni di controllo (ed *a fortiori* lo stesso si deve ritenere in relazione alle funzioni giurisdizionali).

Invero, la generale disattenzione al riguardo trova giustificazione nella maggiore rilevanza che viene percepita con riferimento alle funzioni giurisdizionali e di controllo

Ma la nuova primavera di questa funzione, e la rinnovata attenzione degli studiosi e, soprattutto, dei richiedenti, si deve all'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che intesta alla Corte una specifica forma di funzione consultiva a favore delle Regioni, delle province, dei comuni e delle città metropolitane nelle materie di contabilità pubblica.

A questo specifico ambito della funzione consultiva della Corte è dedicata la presente relazione.

2. La funzione consultiva con riferimento alle regioni e agli enti locali (l. 131/2003)

2.1 Considerazioni generali

La legge 131/2003 nasce per dare ordine e concretezza all'ampissimo conferimento di compiti e funzioni (normative ed amministrative) dallo Stato alle realtà territoriali derivante dalla l. cost. 3/2001.

In questo contesto, mentre in capo alla Corte dei conti viene attribuito il delicato compito di garantire l'effettività del coordinamento della finanza pubblica anche nei confronti delle realtà territoriali, si prevede espressamente la possibilità che tra la Corte e le medesime realtà vengano instaurate forme di collaborazione ulteriori rispetto al controllo sulla gestione⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ C. Cost. 29 maggio 2002, n. 221:

“una pronuncia sollecitata alla Corte dei conti nell'esercizio delle sue funzioni consultive sul contenuto di atti amministrativi adottati in base a una disposizione legislativa che si assuma lesiva delle sue attribuzioni costituzionali non è tale, in ogni caso, da incidere sull'interesse alla difesa delle attribuzioni costituzionali di controllo, dalle quali la funzione consultiva è del tutto indipendente.”

⁽⁷⁾ Sulla funzione consultiva di cui alla l. 131/2003 cfr. SFRECOLA S., *Prospettive della funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica nei confronti delle regioni e degli enti locali dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. “La Loggia”)* in Sito Associazione magistrati contabili; ATELLI M. – ORICCHIO M., *Corte dei conti e giustizia contabile*, Milano, 2006, 121; CAROSI A. *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e la legge 131/2003*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, Atti del LII convegno di Varenna*, Milano 2007, 251; SCIASCIA M., *Diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007, 702; OREFICE M., *Manuale di contabilità pubblica*, Roma, 2007, 646; BAX A., *La Corte dei Conti*, Napoli, 2008, 36; BALDANZA A., *L'attività consultiva: i pareri in materia di contabilità pubblica*, in *La nuova Corte dei conti: responsabilità*,

In tale ambito, come ora accennato, la specifica funzione consultiva è istituita dall'art. 7, comma 8, della l. 131/2003⁽⁸⁾, il quale recita:

“8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane. “

La semplice lettura rende palese quanto sia scarna la disposizione, peraltro secondo un *cliché* spesso ricorrente nella legislazione attuale:

Essa infatti disciplina:

- l'attribuzione della funzione, intestandola alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti;
- l'ambito della funzione, in modo generalissimo, con riferimento alle “materie di contabilità pubblica”;
- gli enti legittimati alla richiesta di parere: Regioni, Province, Comuni e Città metropolitane
- un profilo procedurale, cioè il tramite del Consiglio delle autonomie locali “di norma” per le sole richieste originate da enti diversi dalle Regioni.

La concisa formulazione della disposizione, quindi, ne impone l'integrazione in via interpretativa, mediante il ricorso all'interpretazione sistematica.

pensioni, controlli, Milano, 2008, 1067; Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Rassegna dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo Anno 2007* (a cura di POLITO M.T.), Roma, 2007.

⁽⁸⁾ il cui testo recita:

“7. La Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, verifica il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati, salvo quanto disposto dal terzo periodo del presente comma. Nelle relazioni al Parlamento di cui all'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e all'articolo 13 del decreto-legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 1982, n. 51, e successive modificazioni, la Corte dei conti riferisce anche sulla base dei dati e delle informazioni raccolti dalle sezioni regionali di controllo. Resta ferma la potestà delle Regioni a statuto speciale, nell'esercizio della loro competenza, di adottare particolari discipline nel rispetto delle suddette finalità. Per la determinazione dei parametri di gestione relativa al controllo interno, la Corte dei conti si avvale anche degli studi condotti in materia dal Ministero dell'interno.

8. Le Regioni possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica. Analoghe richieste possono essere formulate, di norma tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito, anche da Comuni, Province e Città metropolitane”.

A questo fine, un contributo essenziale è stato reso con l'adozione di specifici criteri interpretativi ad opera della stessa Corte dei conti.

Infatti, nel corso dell'adunanza del 27 aprile 2004 la Sezione delle Autonomie ha adottato gli "*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva*", poi diramati con nota del Presidente della Corte quale presidente della medesima Sezione n. 6204 del 20 maggio 2004.

Va subito notato, sul piano formale, come si tratti di un semplice documento interpretativo, non adottato nella forma tipica della deliberazione della Sezione: ciò ne spiega tra l'altro, la non facile reperibilità, comunque sopita dalla pubblicazione nel Foro italiano ⁽⁹⁾.

Tuttavia, sul piano sostanziale, questo documento costituisce il punto di assoluto e costante riferimento per l'esercizio della funzione consultiva, assunto come pacifico dato di partenza da parte delle Sezioni regionali della Corte: si potrebbe dire che l'effettività degli indirizzi è paragonabile a quella dell'editto del pretore di romana memoria!

Queste linee guida si articolano su 4 punti, a parte la premessa:

1. le esigenze di uniformità di indirizzo;
2. i soggetti legittimati alla richiesta;
3. l'ambito oggettivo della funzione;
4. l'ufficio che rende il parere, il procedimento e la tempistica per l'esercizio della funzione.

La brevità del documento, composto di 5 pagine, non fa premio della valenza fondamentale degli indirizzi, che invece, in forma necessariamente sintetica, costituiscono espressione dei principi fondanti della funzione in esame, i quali presuppongono una precisa ricostruzione sistematica del collocamento della funzione *de qua*, ricostruzione che viene quindi a porsi come punto di prospettiva per la compiuta interpretazione dell'art. 7 della l. 131/2003.

Il punto di partenza appare costituito dalla posizione della Corte dei conti nell'ordinamento, che, ai sensi degli artt. 100 e 103 Cost., è quello di organo, di rilevanza costituzionale, ausiliario dello Stato – ordinamento (o Stato – Comunità), cioè della Repubblica intesa nella sua globalità. Quindi, è un Istituzione che può svolgere la propria attività di ausilio non solo in favore dello Stato, inteso quale

⁽⁹⁾ anno 2006, parte III, col. 29.

apparato e quale singola componente della Repubblica, ma anche in favore delle altre componenti della Repubblica, cioè, regioni, province, comuni e città metropolitane, oggi espressamente enumerate nel novellato art. 114, comma primo, Cost.

La collocazione dell'Istituto implica le, ed è presidiata dalle, caratteristiche di indipendenza (espressamente imposta dall'art. 100, comma terzo, Cost.), terzietà⁽¹⁰⁾, imparzialità e neutralità dell'agire⁽¹¹⁾, cui si connette lo status di magistrati dei suoi componenti e l'autonomia organizzativa dell'Istituto e dei suoi dipendenti non togati, tanto che la Corte è legittimata a sollevare conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato ai sensi dell'art. 134 Cost..

Queste caratteristiche e le fonti costituzionali rendono evidente l'analogia della collocazione della Corte e del Consiglio di Stato, cui espressamente la Costituzione riconosce l'attribuzione della funzione consultiva.

A tale analogia appare, pertanto, opportuno e necessario fare ricorso anche individuare i contorni della funzione consultiva della Corte.

In questo quadro, un primo aspetto da focalizzare è che si sta trattando di una funzione pubblica, in senso proprio, cioè di un'attività svolta, non per interesse proprio, ma nell'interesse pubblico.

¹⁰ C cost 64/2005 e 296/2006

⁽¹¹⁾ C.Cost. 27 gennaio 1995, n. 29:

"9.2. - Oltrech  sotto il profilo dell'estensione oggettiva del controllo sulla gestione previsto dalle norme impugnate, quest'ultimo non pu  essere fondatamente contestato neppure sotto il profilo della sua imputazione soggettiva alla Corte dei conti. Come organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di "neutralit " al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimit  sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, della Costituzione), la Corte dei conti   stata istituita come organo di controllo volto a garantire il rispetto della legittimit  da parte degli atti amministrativi e della corretta gestione finanziaria. Con lo sviluppo del decentramento e l'istituzione delle regioni, che hanno portato alla moltiplicazione dei centri di spesa pubblica, la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunit , e non gi  soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicit . La legge oggetto dei ricorsi in esame si colloca nell'ambito di tale processo di trasformazione, ampliando le forme di controllo con la previsione del controllo sulla gestione e rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale. Di modo che l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non pu  essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 della Costituzione, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalit , imparzialit  ed efficienza.
Conforme C. Cost. sentenza, 30-12-1997, n. 470; c. cost 296/2006.

Sembra una considerazione ovvia, ma così non è, soprattutto se si vuole discernere il confine di tale attività. Infatti, essa si sostanzia nell'attività di interpretazione di norme giuridiche, attività che, in punto di mero fatto, potrebbe non distinguersi dall'analoga attività svolta da altri soggetti, pubblici o privati (quali gli uffici pubblici di amministrazione attiva o i professionisti legali).

Sul piano giuridico, al di là degli accesi dibattiti che si svolgono in dottrina al riguardo, è ben evidente la differenza ontologica che esiste, in generale, tra l'esercizio di una funzione pubblica e la prestazione di un servizio e, in particolare, tra la funzione consultiva e la prestazione di servizi legali.

Nell'ambito dell'esercizio delle funzioni pubbliche, la funzione consultiva affidata alla Corte, analogamente a quanto avviene per il Consiglio di Stato, si distingue dalle attività di patrocinio legale e di consulenza affidate agli uffici delle avvocature pubbliche, le quali sono svolte, per definizione, a tutela di una parte pubblica, e sono perciò prive, per definizione, dei caratteri di terzietà, neutralità ed indipendenza: mentre queste ultime costituiscono attività di ordinario supporto gestionale dell'Ente, la funzione consultiva costituisce accesso ad un'istanza apicale.

Conferma di ciò si trae nell'affermazione della Sezione delle Autonomie - deliberazione 10 marzo 2006, n. 5/AUT/06, che significativamente osserva: *“un'attività della Corte unicamente volta a fornire indicazioni generali di orientamento sulla dottrina e sulla giurisprudenza, relativamente a qualsiasi tematica, può risultare di utilità all'ente locale, ma certamente non può identificarsi con la funzione consultiva che il legislatore ha inteso attribuire alle Sezioni regionali della Corte”*.

Alla luce di queste coordinate interpretative, appare utile identificare l'attività consultiva della Corte dei conti, al pari di quella svolta dal Consiglio di Stato, come *“funzione consultiva”* in luogo dell'espressione *“consulenza giuridica”*. Occorre precisare al riguardo che appare oggi fuorviante impiegare quest'ultima espressione *“consulenza giuridica”* al di fuori del contesto dell'esegesi costituzionale.

Infatti, se è vero che la Costituzione impiega il termine *“consulenza”* (giuridica e amministrativa) per indicare una specifica funzione (nel caso di specie attribuita al Consiglio di Stato), tuttavia tale termine non sembra vere un'accezione univoca nell'ordinamento.

Pertanto, se impiegata al di fuori del testo costituzionale in modo generale, l'espressione assume una valenza generica che, mentre sul piano fattuale si limita a designare in modo meramente descrittivo un'attività, rischia, sul piano giuridico, di indurre confusione tra la specifica funzione consultiva di Corte dei conti e Consiglio di Stato, da una parte, e, dall'altra parte, le diverse forme di attività in materia legale (sia le attività legali affidate a organi pubblici che le attività professionali svolte da soggetti privati).

Si può allora fare stato di un primo principio: la funzione consultiva affidata alla Corte dei conti, analogamente a quella svolta dal Consiglio di Stato, è finalizzata alla tutela dell'ordinamento in senso oggettivo, e non può, quindi, per definizione essere diretta a proteggere interessi di una parte, sia pure di una parte pubblica.

Inoltre, poiché si è già rilevato che tale funzione è distinta sia dalla funzione giurisdizionale sia dalla funzione di controllo, pure intestate alla medesima Corte dei conti, si trae un secondo principio: la funzione consultiva non può e non deve interferire con le altre funzioni (giurisdizionali e di controllo) attribuite alla Corte stessa.

Tuttavia, deve esser evidenziato come la funzione consultiva condivide con la funzione di controllo il fine collaborativo, nel senso che il fine ultimo di entrambe le funzioni è quello di stimolare, in un contesto maieutico, gli enti destinatari delle funzioni medesime al miglioramento ed all'autocorrezione.

Sulla scorta dell'inquadramento così operato, si può ora passare ad esaminare i profili operativi.

2.2 Ambito soggettivo

Il primo profilo concerne l'ambito soggettivo.

2.2.1 Organi della Corte legittimati (sezioni regionali sezione autonomie)

Il primo aspetto concerne i soggetti che sono titolati ad esercitare la funzione.

La disposizione normativa, art. 7, comma 8, pone espressamente la funzione in capo alle Sezioni regionali di controllo.

Il disposto normativo è perfettamente in linea con il contesto in cui esso nasce che è quello della legge 131/2003, opportunamente denominata "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla L.Cost. 18 ottobre 2001, n. 3".

Si tratta cioè del contesto di attuazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione, il quale è caratterizzato e si sostanzia in un relevantissimo spostamento del baricentro istituzionale dal centro al territorio, dallo Stato, alle Regioni e alle province, Comuni e Città metropolitane.

E' naturale quindi che la specifica funzione consultiva, che è espressamente rivolta alle articolazioni della Repubblica diverse dallo Stato si collochi, in un quadro di sussidiarietà, presso le medesime realtà territoriali.

Tuttavia, le medesime ineludibili esigenze di unitarietà dell'ordinamento che, per quanto inesprese, illuminano e delimitano la novella costituzionale militano nel senso di richiedere un'istanza di coordinamento anche in sede di esercizio della funzione consultiva della Corte.

Infatti, come posto in luce dal documento di indirizzo del 27 aprile 2004, se è naturale che questioni di interesse locale siano trattate dalle competenti sezioni regionali, è altrettanto naturale che, ove le questioni travalichino l'ambito regionale, esse siano trattate a livello centrale, mediante interessamento della Sezione delle Autonomie, la quale, peraltro, ai sensi dell'art. 9 del vigente "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti"⁽¹²⁾, costituisce "espressione delle sezioni regionali di controllo".

Conseguentemente, alla Sezione delle Autonomie sono affidati due compiti:

- a. uno endoprocedimentale, costituito dalla delibazione, a soli fini di coordinamento, delle richieste di parere ricevute dalle sezioni regionali; tale compito è svolto dal settore coordinamento, articolazione interna della Sezione;
- b. uno decisorio, nel caso in cui la Sezione regionale devolva il quesito quale questione di massima, compito che viene svolto dalla Sezione delle Autonomie, in sede collegiale ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Deliberazione n. 16 giugno 2000, n. 14/DEL/2000 e s.m.i.

⁽¹³⁾ Sezione delle Autonomie, Deliberazione 4 luglio 2008, n. 8/AUT/2008 . *“La Sezione delle Autonomie ha competenza a pronunciarsi sulla questione di massima sollevata dalla Src (Veneto), nei termini suesposti, ai sensi dell'art. 9, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo approvato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000, modificato dalla deliberazione n. 2 del 3 luglio 2003. Spetta infatti alla Sezione delle Autonomie, espressione delle Sezioni regionali di controllo, secondo la lettera del Regolamento istitutivo, tendere a favorire l'affermazione di principi interpretativi condivisi ed omogenei delle norme applicabili, al fine di evitare l'applicazione contrastante delle medesime disposizioni di legge, pur nel pieno riconoscimento dell'autonomia di giudizio di ciascuna Sezione regionale che può motivatamente sostenere interpretazioni che si discostano dai criteri indicati dalla Sezione centrale.*

Pertanto, si è in presenza di una integrazione, in via regolamentare del disposto normativo.

2.2.2 enti legittimati a richiedere il parere , destinatari della funzione consultiva

Il secondo aspetto concerne i soggetti che sono legittimati ad attivare l'esercizio della funzione stessa, sia per quanto attiene la persona giuridica, cioè, l'ente, sia per quanto attiene alla persona fisica, cioè, l'organo.

Con riguardo all'Ente, la Corte dei conti ha assunto un orientamento largamente prevalente, alla stregua del quale sono legittimati a richiedere il parere unicamente gli enti indicati espressamente nel comma 8, dell'art. 7 della l. 131/2003, cioè, regioni, province comuni e città metropolitane, e ciò sul rilievo che l'elencazione legislativa ha carattere tassativo: in tal senso per tutte, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione 17 dicembre 2007, n. 13/AUT/2007.

Di conseguenza, ne rimangono escluse le Comunità montane, le unioni di comuni nonché i consorzi di comuni.

2.2.3 organi legittimati a sottoscrivere la richiesta di parere

Quanto all'individuazione dell'organo legittimato a formulare o, meglio, a sottoscrivere la richiesta di parere, le sezioni regionali, seguendo l'indicazione fornita dal ripetuto documento di indirizzo del 2004, considerano ammissibili solo le richieste sottoscritte dal legale rappresentante dell'Ente, e cioè, in dettaglio:

- il presidente della giunta regionale;
- il presidente della provincia;
- il sindaco, nel caso di comuni e città metropolitane;
- nel caso di atti normativi, i presidenti dei consigli regionali, provinciali o comunali.

La *ratio* è costituita, condivisibilmente, dall'esigenza di eliminare il rischio di pluralità manifestazioni di posizioni non univoche da parte dello stesso ente. Sicchè, la sottoscrizione da parte del rappresentante legale dell'Ente viene a garantire, almeno sul piano formale l'unicità di espressione dell'Ente in questione.

Per completezza va segnalato che, in taluni casi, sono state considerate ammissibili richieste sottoscritte dal soggetto che esercita le funzioni vicarie degli

organi sopra indicati, in presenza dei presupposti di fatto per l'esercizio di tali funzioni vicarie.

Al riguardo, peraltro, si può osservare, quale spunto di riflessione e di integrazione, che la sottoscrizione non esclude, anzi, forse, presuppone e postula la separazione di funzioni tra indirizzo politico e gestione.

A tale proposito giova fare riferimento in via analogica alla proposizione di quesiti al Consiglio di Stato da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato: le richieste in tal caso sono costituite da una relazione, che espone i punti di diritto e le questioni su cui si chiedono indicazioni e che viene sottoscritta dal dirigente generale competente per materia ; la relazione viene poi sottosta al Ministro, il quale si limita ad autorizzarne l'inoltro all'organo consultivo, senza interferire (almeno formalmente) nel merito e assumendone quindi la responsabilità politica (ai sensi dell'art. 4, comma 1, lett. f), del d.lgs. 165/2001 e dell'art. 36 del r.d. 21 aprile 1942, n. 444⁽¹⁴⁾).

Poiché il principio di separazione tra politica e gestione è principio generale dell'ordinamento (seppur espressamente derogabile) sembrerebbe, quanto meno, istituzionalmente corretto che anche nel caso di richieste di parere alla Corte dei Conti la relazione fosse adeguatamente predisposta dagli organi di gestione competenti e sottoscritta dal legale rappresentante.

Ciò peraltro, escluderebbe *in limine* la possibilità di una surrettizia intromissione del livello politico nelle questioni riservate agli organi di gestione per mezzo di richieste di parere originate dall'organo politico all'insaputa o in difformità dall'avviso dell'organo di gestione competente per materia.

Pertanto, la relazione – tipo per la richiesta di parere dovrebbe contenere:

a. la ricognizione:

- (1) delle fonti normative (comunitarie, statali e regionali) primarie e secondarie;
- (2) delle istruzioni/circolari amministrative;
- (3) delle indicazioni di eventuali organi tecnici (ad es. contabili);
- (4) della giurisprudenza rilevante (ordinaria, amministrativo-contabile, amministrativa);
- (5) dei pareri della Corte dei conti;

b. la motivata illustrazione di almeno due tesi che si ritengono applicabili;

⁽¹⁴⁾ Regolamento per l'esecuzione della legge sul Consiglio di Stato.

- c. indicazione della tesi che l'ente ritiene corretta;
- d. attestazione della sussistenza dell'interesse giuridicamente rilevante dell'Ente alla richiesta di parere;
- e. la formulazione del quesito come fattispecie generale ed astratta;
- f. i rilevanti motivi di interesse pubblico, che impongono il ricorso al parere facoltativo della Corte dei conti.

2.2.4 limiti

Un ulteriore spunto di riflessione deriva dal rilievo che considerazioni di carattere sistematico richiedono che le richieste di parere, al pari di ogni istanza di parte, siano sorrette da un interesse personale, attuale e concreto dell'Ente richiedente.

Diversamente, si darebbe ingresso alla possibilità di attivazione del complesso *iter* in assenza di alcuna utilità, o nella peggiore ipotesi, per ragioni meramente emulative.

In questo ambito viene in rilievo anche il principio di divieto di aggravio del procedimento *ex art.* 1, comma 2, della l. 241/1990, che esclude la legittimità di richieste di parere prive di sostanziale utilità, a fortiori se dirette solo a finalità soprassessorie di rinvio *sine die* del termine di conclusione del procedimento.

2.3 ambito oggettivo

Veniamo ora a trattare dell'ambito oggettivo dell'esercizio della funzione consultiva in esame, cioè, dell'individuazione dei limiti entro i quali la Corte è titolata a svolgere la funzione consultiva attribuita dalla l. 131/2003.

In proposito possono essere individuati due tipi di limite oggettivo:

- a. il primo attiene all'oggetto della funzione consultiva, che è costituito dalle "materia di contabilità pubblica; (limite materiale)
- b. il secondo attiene ai limiti della funzione consultiva sia rispetto alle altre funzioni attribuite alla Corte sia rispetto alle funzioni attribuite dall'ordinamento ad altri enti (limite funzionale).

2.3.1 limite materiale: le materie di contabilità pubblica

Il punto essenziale è costituito dall'interpretazione della espressione "materie di contabilità pubblica" impiegata nel comma 8 dell'art. 7 della l. 131/2003.

Essa infatti è un'espressione così generale, che può essere intesa in un complesso di significati che va dal ristretto ambito delle disposizioni che disciplinano le regole contabili delle pubbliche amministrazioni, alle materie in cui è attribuita la giurisdizione della Corte, agli ambiti della contabilità pubblica quale materia di insegnamento.

Al riguardo deve essere richiamato, ancora una volta, quale caposaldo di partenza, il menzionato documento di indirizzo del 27 aprile 2004, nell'ambito del quale si afferma che il significato dell'espressione «materia di contabilità pubblica» appare chiaro, riguardando verosimilmente tutto ciò che attiene:

- ai bilanci di previsione e ai rendiconti,
- ai beni patrimoniali
- ai tributi e alle entrate patrimoniali,
- all'attività contrattuale,
- ai controlli interni ed esterni
- alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica.

Tale interpretazione è stata poi avvalorata dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie 10 marzo 2006, n. 5/AUT/2006, la quale ha accolto una nozione ristretta di contabilità pubblica, affermando che:

“la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assume un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, ricomprendendo in particolare:

- *la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri,*
- *l'acquisizione delle entrate,*
- *l'organizzazione finanziaria-contabile,*
- *la disciplina del patrimonio,*
- *la gestione delle spese,*
- *l'indebitamento,*
- *la rendicontazione e i relativi controlli”.*

Nella deliberazione tra l'altro è stato osservato, in contrario all'adozione di una nozione ampia di contabilità pubblica, che :

“Se è vero che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase

“discendente” distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabile stico”.

Si deve, tuttavia, dare atto che, a fronte dell’atteggiamento prudenzialmente restrittivo assunto dalla Sezione delle Autonomie, le Sezioni regionali si mostrano spesso propense ad accogliere una tesi più estensiva che ritiene ammissibili i quesiti che ineriscano a immediati riflessi sui bilanci degli enti. Ciò vale in particolare con riferimento alle disposizioni che recano norme in settori disparati per ragioni di coordinamento della finanza pubblica: per questa via, ad esempio, mentre vengono normalmente considerati inammissibili quesiti attinenti alla sola materia del pubblico impiego, vengono, viceversa, considerati pacificamente ammissibili quesiti sulle disposizioni dettate dalle leggi finanziarie in materia di limitazioni di assunzioni nel pubblico impiego in connessione con il patto di stabilità.

In conclusione sul punto, si può affermare che la nozione di materia di contabilità pubblica è il punto maggiormente fluido⁽¹⁵⁾ dell’intera tematica della funzione consultiva della Corte e, dunque, l’area in cui maggiore è il costante affinamento dell’apporto giurisprudenziale, anche perché direttamente ed immediatamente sollecitato in senso ampliativo dalla formulazione dei testi legislativi, che sempre più, per evidenti esigenze congiunturali, inseriscono, nelle più disparate materie, specifiche disposizioni che costituiscono misure di coordinamento e contenimento della finanza pubblica.

Per completezza e chiarezza, appare opportuno evidenziare che la nozione, appena descritta, di “materie di contabilità pubblica” nell’ambito della funzione consultiva della Corte differisce dalla nozione di “materie di contabilità pubblica”, di cui all’art. 103 Cost. e 1, comma 1, della l. 20 del 1994, accolta in relazione alla funzione giurisdizionale della stessa Corte.

In proposito, la menzionata deliberazione 5/2006 della Sezione delle Autonomie⁽¹⁶⁾ ha evidenziato come la nozione impiegata in ambito giurisdizionale

⁽¹⁵⁾ SCHILTZER E.F., *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali nella riduttiva lettura della sezione autonomie*, in *Foro amm.- Cons. Stato*; 2006, 1609; SCHILTZER E.F., *Ancora sull’esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali da parte della sezione*, in *Foro amm.- Cons. Stato*, 2006, 2652; SANTORO P., *Le materie di contabilità pubblica: dalla interpositio legislatoris alla interpositio in house*, in *Foro amm. – CdS*, 2006, 2914;

⁽¹⁶⁾ “:....., deve anzitutto valutarsi se a sostegno della visione espansiva della nozione di contabilità pubblica non possa concorrere l’interpretazione consolidatasi in ordine alle analoghe espressioni usate dal legislatore nell’art. 103 della Costituzione e nell’art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, per stabilire la competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

è assai più ampia di quella utilizzata nell'ambito della funzione consultiva, poiché si riconnette al più ampio novero delle materie che possono influire sul verificarsi di ipotesi di danno erariale.

2.3.2 limiti funzionali

Venendo ora a trattare dei limiti funzionali, si nota che questi sono costituiti, come accennato, sia dalle altre funzioni affidate alla Corte che dalle funzioni affidate ad altri soggetti dell'ordinamento.

2.3.2.1 Con riguardo alle funzioni della Corte, il più volte menzionato documento di indirizzo del 2004 ha evidenziato la necessità che la funzione consultiva non pregiudichi né l'esercizio della funzione di controllo né di quella giurisdizionale.

Da ciò deriva che la richiesta di parere non può implicare soluzioni incompatibili con pronunce rese o da rendere in sede di controllo o con gli indirizzi di coordinamento in materia.

Parimenti, le richieste di parere, secondo il menzionato documento di indirizzo, non possono attenersi a “ *quesiti che implicano valutazioni di comportamenti amministrativi oggetto di eventuali iniziative giudiziarie proprie della procura regionale*” ciò al fine di scongiurare “*così, il rischio che pronunce consultive della corte possano essere strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti*”. Tale esigenza, peraltro, sembra da affrontarsi, in analogia con quanto avviene nell'ambito della funzione consultiva del Consiglio di Stato, avendo riguardo a ipotesi di attuale o assai probabile interferenza, atteso che la potenziale interferenza in astratto non può mai escludersi a priori.

2.3.2.2 In ordine alle funzioni affidate ad altri enti, si possono enucleare i seguenti profili:

- in relazione alle funzioni giurisdizionali affidate a giudici diversi dalla Corte dei conti, valgono le stesse cautele appena menzionate, richieste per la funzione giurisdizionale affidata alla Corte.

Giova rammentare a questo riguardo che, nelle norme testé citate, secondo un costante orientamento anche del giudice delle leggi, l'espressione contabilità pubblica intende riferirsi, sul piano processuale, ai giudizi di conto e di responsabilità, e non anche, sul piano sostanziale, alle materie che possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. E' dunque evidente che, rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro e a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131 del 2003.

- in relazione alle funzioni di amministrazione attiva esercitata dagli enti richiedenti il parere è stata rilevata l'esigenza che la funzione consultiva della Corte non si trasformi in una modalità di coamministrazione, in quanto, da un lato, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza (nonché di istanza apicale) della Corte e, dall'altro, ingenererebbe il rischio di richiedere pareri su questioni che implicherebbero valutazioni su concreti e specifici comportamenti amministrativi, con il rischio di interferenza con le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti, o di altra Magistratura.

Pertanto come precisato nel documento di indirizzo sopra richiamato possono rientrare nella funzione consultiva della Corte dei Conti le sole *“questioni volte ad ottenere un esame da un punto di vista astratto e su temi di carattere generale”*.

Il ripetuto documento di indirizzo suggerisce, pertanto, che i pareri siano concentrati preferibilmente su:

- atti generali;
- atti o schemi di atti di normazione primaria (leggi, statuti) o secondaria (regolamenti di contabilità o in materie comportanti spese, circolari), o inerenti all'interpretazione di norme vigenti;
- soluzioni tecniche rivolte ad assicurare la necessaria armonizzazione nella compilazione dei bilanci e dei rendiconti;
- preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

Inoltre, il documento evidenzia l'opportunità che i pareri siano formulati individuando, in via generale, la questione giuridica sottostante e definendo la linea interpretativa astrattamente applicabile (con una tecnica analoga a quella fatta propria dal Consiglio di Stato)⁽¹⁷⁾.

Devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni su casi o atti gestionali specifici, al fine di escludere un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente ed, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁷⁾ Si tratta di una tecnica per certi versi analoga a quella oggi prevista per l'affermazione del principio di diritto da parte della Corte di Cassazione ai sensi dell'art. 384 c.p.c..

⁽¹⁸⁾ In tal senso per tutti cfr. Corte dei conti, Sez. reg. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008.

Inoltre, in questo contesto deve rilevarsi che si registra anche un orientamento che ritiene inammissibili le richieste di parere in ambiti in cui l'interpretazione è riservata ad organi o soggetti determinati (ad es. contratti di lavoro⁽¹⁹⁾)(²⁰) .

2.3.3 criticità

In relazione ai limiti funzionali sembra utile rappresentare alcuni profili quali spunti di riflessione, in considerazione della sempre maggiore ricorrenza di quesiti di tal genere.

La questione riguarda se e in quale misura possano richiedersi pareri in ordine ad argomenti che siano già stati trattati in atti generali di indirizzo o comunque interpretativi, (quali le circolari) emanati da organi statali centrali (es. Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento funzione pubblica o Ministero dell'economia e delle finanze).

In proposito i profili problematici potrebbero così sintetizzarsi:

- a. se possa essere reso parere su circolare che sia già stata oggetto di positiva valutazione della Corte dei conti, nell'esercizio della diversa funzione di controllo, in sede di controllo preventivo di legittimità;
- b. se possa essere reso parere in relazione ai contenuti di una circolare, quando l'ente territoriale richiedente, in sostanza, venga con la richiesta di parere a sollecitare un riesame di atto emanato da Ente (Stato) in relazione al quale la Corte non è legittimata a svolgere la specifica funzione consultiva e che, comunque, ove fosse lesivo di interessi dell'ente richiedente, sarebbe soggetto alla specifica giurisdizione del g.a.;
- c. se possa essere reso parere in presenza di una circolare interpretativa che prospetti una soluzione, atteso che, da un lato, ciò fa venire a mancare l'incertezza interpretativa assoluta e, dall'altro, l'ente può motivatamente discostarsi assumendosene la responsabilità; e, in caso affermativo, come possa darsi ingresso nel procedimento, ai fini di completezza istruttoria e di rispetto del contraddittorio, all'ente che ha emanato l'atto, atteso che nei

⁽¹⁹⁾ Il combinato disposto degli artt. 47 e 49 del d.lgs. 31 marzo 2001, n. 165, che riservano alle parti l'interpretazione autentica dei contratti (in sede extragiudiziale),

⁽²⁰⁾ Analoghe valutazioni potrebbero formularsi ad esempio anche in relazione all'Autorità garante per la concorrenza ed il mercato e per l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture.

confronti del medesimo la Corte non è legittimata a svolgere la specifica funzione consultiva.

Al momento non risulta che la questione sia stata trattata *funditus*, essendo invece frequente che le Sezioni regionali si pronuncino nel merito, di solito orientandosi in senso conforme agli orientamenti ministeriali.

2.4 Profili procedurali

Veniamo ora a trattare di alcuni aspetti procedurali.

2.4.1 il tramite del Consiglio della Autonomie locali

Il primo aspetto concerne il tramite del CAL che è previsto dall'art. 7 comma 8 "di norma" solo per gli enti diversi dalle Regioni, le quali invece possono rivolgersi direttamente alla Corte.

Al riguardo va evidenziato che la *ratio* della norma evidentemente è quella di prevedere un filtro al fine di evitare il proliferare di richieste privo di rilievo, in quanto afferenti, ad esempio, a problematiche di scarso rilievo o già risolte in ambito regionale.

Tuttavia, in concreto si pone il problema dell'esistenza ed operatività del CAL.

Infatti, seppure previsto a livello costituzionale, (art. 123, comma 3)²¹ come necessario in ogni Regione quale "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali", in concreto non tutte le regioni lo hanno istituito o attivato.

E anche quando attivato, in alcuni casi, il CAL, o perché le norme regionali hanno "dimenticato" di disciplinare la specifica funzione di raccordo con la Corte dei conti o per ragioni esclusivamente pratiche, non sono concretamente operativi ai fini che qui interessano.

⁽²¹⁾ **123.** *Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione e la pubblicazione delle leggi e dei regolamenti regionali.*

Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'apposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione .

Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

In ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali.

Atteso che tale eventuale stato di fatto impedirebbe alla Corte di svolgere la funzione consultiva in esame, le Sezioni regionali di controllo, traendo spunto dalla previsione normativa che prevede tale tramite come ordinario, ma non indispensabile, ritengono che il mancato tramite del CAL, laddove questo non sia in concreto operativo ai fini del ripetuto art. 7 della l. 131/2003, non precluda l'espressione del parere.

E' tuttavia evidentemente auspicabile che tale situazione, dovuta sicuramente alla relativa novità della riforma costituzionale del 2001, si normalizzi in tempi congruamente brevi.

2.4.2 il procedimento presso la Corte dei conti

Gli aspetti procedurali, per quanto attiene le Corte, sono mutuati dalla procedura prevista per l'esercizio della funzione di controllo.

Perciò il parere viene reso nella forma della deliberazione collegiale.

Quanto al termine, il documento di indirizzo del 2004 opera il rinvio al termine di 60 giorni previsto appunto per la funzione di controllo preventivo dall'art. 27 della l. 340 /2000, con l'avvertenza che il termine per la funzione consultiva ha natura ordinatoria, mentre per la funzione di controllo preventivo ha natura perentoria per espressa previsione di legge.

Peraltro al riguardo, ci si potrebbe forse interrogare se non possa operare il termine previsto in via generale per i pareri di cui agli artt. 16 e 17 della l. 241 del 1990, rispettivamente per l'attività consultiva e per i pareri tecnici.

2.5 Regime giuridico del parere

Si può ora cercare di tratteggiare il regime giuridico del parere reso dalla Corte dei conti ai sensi del ripetuto art. 7 della l. 131/2003.

La natura giuridica, secondo i principi generali ed in analogia con la funzione consultiva del Consiglio di Stato, risulta quella di atto amministrativo⁽²²⁾, e dunque per essi, per quanto non specificamente previsto dalla norma istitutiva, trovano applicazione i principi generali in tema di pareri in quanto compatibili.

Quanto alla tipologia rientra nella categoria dei pareri facoltativi, (e dunque per definizione non giuridicamente vincolanti).

⁽²²⁾ Che la funzione consultiva della Corte dei conti costituisca esercizio di funzione amministrativa costituisce acquisizione tradizionalmente pacifica: SINOPOLI M., *Corte dei conti*, in *Nss. dig. it.*, vol. IV, 1968, 972.

In ordine al contenuto o meglio il parametro di valutazione, sicuramente tali pareri possono avere contenuto giuridico, in particolare, afferente la legittimità, nel cui ambito rientra sicuramente la legittimità finanziaria e contabile.

Inoltre, secondo la prassi delle Sezioni regionali, il contenuto può avere natura tecnico-contabile, cioè, l'espressione di valutazioni riferite, non già alla conformità a disposizioni normative sulla contabilità, ma, più genericamente, all'individuazione di soluzioni tecnico-contabili in ambiti non disciplinati da fonti normative.

Infine, non può escludersi che il contenuto del parere possa in casi particolari estendersi anche a valutazioni di opportunità pur dovendosi ritenere che, in linea di principio, non appaia possibile dare ingresso in questa sede a a valutazioni esclusivamente in punto di merito amministrativo, che, nel sistema attuale, sono rimesse agli organi di indirizzo politico amministrativo o di gestione secondo le rispettive competenze.

Sempre secondo i principi generali, il parere è un atto endoprocedimentale, in quanto funzionale all'emissione dell'atto finale del procedimento. Da ciò deriva che devono essere dichiarati inammissibili le richieste di parere che si riferiscano ad atti o comportamenti assunti in esito a procedimenti già conclusi (in tali ipotesi, inoltre vien in rilievo sia il rischio di interferenza con la giurisdizione che il difetto di legittimazione per la carenza di attualità dell'interesse).

Una notazione che appare importante deve svolgersi a proposito dell'efficacia dei pareri: per essi infatti non vale la limitazione al caso deciso, propria delle sentenze né il principio del *ne bis in idem*; inoltre non viene assunta rilevanza la limitazione di competenza territoriale delle sezioni regionali di controllo.

Infatti, l'efficacia del parere è direttamente condizionata dell'ambito del quesito. Perciò se questo verte su una disposizione, ad esempio, che concerne il patto di stabilità, ed il cui ambito di applicazione è costituito da tutti gli enti locali in tutto il territorio nazionale, il tal caso anche l'efficacia del parere si estende, tendenzialmente, a tutti gli enti locali e a tutto il territorio nazionale.

In proposito quindi si appalesa particolarmente rilevante il richiamo contenuto nel documento di indirizzo del 2004 ai meccanismi di coordinamento all'interno della Corte a considerare la rilevanza della questione nazionale o locale, su cui il parere viene richiesto.

Quanto agli effetti indiretti dei pareri, non può sottacersi il possibile rilievo che i medesimi, secondo un principio valevole per la generalità dei pareri, possono assumere (sia in senso favorevole che sfavorevole per l'ente richiedente ed i suoi organi) nelle fattispecie in cui venga in rilievo l'elemento psicologico (procedimenti giurisdizionali penali, civili, di responsabilità contabile o amministrativa, ecc.).

Infine, giova ricordare che i pareri, per quanto aventi natura di atto amministrativo, non sono in linea di principio autonomamente impugnabili innanzi al g.a., in ragione della loro natura di atti endoprocedimentali non vincolanti, salvo ipotesi in cui il parere avesse carattere di autonoma lesività, possibilità invero remota, dati i requisiti di generalità richiesti dal documento di indirizzo.

Al termine di questo veloce *excursus*, non rimane che esprimere l'auspicio che, con la reciproca collaborazione tra enti richiedenti e Corte, nel rispetto dei rispettivi ruoli istituzionali, questa funzione possa costituire, nell'Italia che cambia, un metodo di continuo miglioramento complessivo delle Istituzioni al servizio doveroso dei cittadini-contribuenti.

dott. Saverio Galasso

Referendario della Corte dei Conti

Sezione regionale di controllo per le Marche