

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

**Il ruolo della Corte dei conti
al servizio della collettività
nell'evoluzione delle sue funzioni**

**Palazzo Reale - Salone degli Svizzeri
Reggia di Venaria Reale - Cappella di Sant'Uberto
Torino
11-12 ottobre 2022**



Quaderno n. 2/2022

Direttore responsabile: Tommaso Miele

Comitato scientifico

Presidente: Francesco Saverio Marini

Nicolò Abriani – Federico Alvino – Franco Anelli – Luca Antonini – Miguel Azpitarte Sánchez – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Marcello Cecchetti – Stefano Cerrato – Vincenzo Cerulli Irelli – Fabio Cintioli – Giacomo D’Attorre – Gianluca Maria Esposito – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Giovanni Guzzetta – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Alberto Lucarelli – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Giuseppe Melis – Donatella Morana – Nino Paolantonio – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Giovanni Pitruzzella – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Nicola Rascio – Giuseppe Recinto – Guido Rivosecchi – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Gino Scaccia – Franco Gaetano Scoca – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio – Nicolò Zanon

Quaderni e Fascicoli speciali della Rivista: coordinatore Alberto Avoli

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinatore Anna Rita Bracci Cambini

Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 2/2022

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



**IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI
AL SERVIZIO DELLA COLLETTIVITÀ
NELL'EVOLUZIONE DELLE SUE FUNZIONI**

1862-2022

160 ANNI DALL'ISTITUZIONE

TORINO, 11-12 OTTOBRE 2022

Indice

<i>Prefazione</i> , Mara Teresa Polito	III
<i>Interventi di saluto</i>	
Stefano Allasia	1
Stefano Lo Russo	3
<i>Presentazione del Convegno</i>	
Guido Carlino, <i>Il ruolo della Corte dei conti al servizio della collettività nell'evoluzione delle sue funzioni</i>	5
<i>Prima sessione: Inquadramento storico delle funzioni istituzionali della Corte dei conti</i>	
Angelo Buscema, <i>Inquadramento storico delle funzioni istituzionali della Corte dei conti. Introduzione</i>	11
Michele Rosboch, <i>Le istituzioni di controllo preunitarie e le originarie funzioni della Corte dei conti del Regno d'Italia. Profili evolutivi del sistema istituzionale</i>	15
<i>Seconda sessione: Evoluzione della funzione di controllo anche a seguito dell'avvento della Costituzione repubblicana, al servizio dello Stato-comunità</i>	
Maria Teresa Polito, <i>Il ruolo della Corte dei conti al servizio della comunità nelle evoluzioni delle sue funzioni. La funzione di controllo</i>	25
Carlo Chiappinelli, <i>L'attività di referto della Corte dei conti dalle origini del Regno d'Italia: profili evolutivi del sistema istituzionale</i>	31
Guido Rivosecchi, <i>Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni</i>	47
Anna Maria Poggi, <i>I controlli sugli enti territoriali</i>	67
Gabriele Bottino, <i>La funzione consultiva</i>	75
Aldo Carosi, <i>Conclusioni della sessione</i>	83
<i>Terza sessione: Gli sviluppi della funzione giurisdizionale nella materia della contabilità pubblica. La codificazione e il suo impatto sulla giurisdizione</i>	
Angelo Canale, <i>Apertura della sessione</i>	93
Cinthia Pinotti, <i>La responsabilità amministrativa: problematiche attuali e prospettive future</i>	95
Giovanna Colombini, <i>Il rapporto fra giurisdizione civile e contabile in materia di responsabilità erariale</i>	107
Quirino Lorelli, <i>Il ruolo del pubblico ministero contabile nella tutela dell'erario</i>	115
<i>Quarta sessione: Le sinergie e i raccordi fra le funzioni giurisdizionali e di controllo</i>	
Mario Pischredda, <i>Sinergie e raccordi tra le funzioni giurisdizionali e di controllo</i>	129
Sergio Foà, <i>La giurisdizione delle Sezioni riunite in speciale composizione. Dalla tradizione cavouriana al dialogo con la Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	135
Francesco Albo, <i>I rapporti tra controllo e giurisdizione nel giudizio in unico grado presso le Sezioni riunite in speciale composizione. Spunti problematici e profili evolutivi</i>	147
Tommaso Miele, <i>Conclusioni del convegno</i>	153
Enrica Pagella, <i>Il Palazzo Reale di Torino da residenza a museo</i>	159
Guido Curto, <i>La Venaria. Più che una residenza di caccia, una reggia barocca di alta diplomazia</i>	163

LA FUNZIONE CONSULTIVA

Gabriele Bottino (*)

Sommario: 1. *Introduzione.* – 2. *La tradizionale “funzione consultiva”: i “pareri” espressi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella loro “sede consultiva”.* – 2.1. *I dati empirici.* – 3. *La più recente “funzione consultiva”: i pareri espressi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e la conseguente attività “nomofilattica” affidata alle Sezioni riunite, nella loro “sede di controllo”, ed alla Sezione centrale delle autonomie.* – 3.1. *La ammissibilità delle richieste di parere, la ratio e il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” volta alla emanazione dei “pareri in materia di contabilità pubblica”.* – 3.2. *I dati empirici.* – 4. *Brevi considerazioni finali.*

1. *Introduzione*

Il tema della “funzione consultiva”, attribuita ed esercitata dalla Corte dei conti, presenta due elementi essenziali, che lo rendono articolato e complesso.

In primo luogo, tale “funzione consultiva” non ha un chiaro e sicuro ancoraggio costituzionale, dal momento che – come noto – alla Corte dei conti sono espressamente attribuite “funzioni di controllo” (art. 100, c. 2, Cost.), e “funzioni giurisdizionali” (art. 103, c. 2, Cost.).

Di poi, e proprio perché la definizione e l’oggetto della “funzione consultiva” non possono essere ricavati dal testo costituzionale, la declinazione di questa funzione discende dalla conformazione che essa – nel tempo ed ancora ad oggi – riceve ad opera del legislatore statale.

Il fatto è che la legislazione statale contempla non una unica ed omogenea “funzione consultiva”, bensì due “funzioni consultive” tra loro estremamente differenti, per oggetto e finalità, ed eterogenee, per principi e criteri di esercizio.

Nella trattazione che segue, si avrà cura di considerare ognuna di queste due “funzioni consultive”, sia mediante l’analisi del quadro normativo di riferimento (il loro “dovere essere” normativo), sia attraverso l’esposizione dei pertinenti dati empirici (il loro “essere” applicativo): ciò consentirà di riflettere sul loro fondamento costituzionale, quanto meno implicito, e di esprimere motivate riflessioni critiche, e brevi considerazioni finali.

2. *La tradizionale “funzione consultiva”: i “pareri” espressi dalle Sezioni riunite della Corte dei conti, nella loro “sede consultiva”*

La prima e tradizionale “funzione consultiva” della Corte dei conti è attribuita ed esercitata dalle sue Sezioni riunite, “in sede consultiva”.

Si tratta di una attribuzione disciplinata da una legislazione statale scarna, e molto risalente nel tempo: entrambi questi caratteri hanno di regola condotto, immeritabilmente, a rivolgere ad essa una limitata attenzione e considerazione.

A norma dell’art. 88 del r.d. n. 2440/1923, ove il Governo intenda modificare le norme vigenti “per la amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato”, deve richiedere – su tali modificazioni – il previo parere della Corte dei conti.

Il successivo art. 1 del r.d.l. n. 273/1939 prescrive ancora tale previo parere con riferimento ai provvedimenti legislativi che recano il conferimento di nuove attribuzioni alla Corte dei conti, la soppressione o la modificazione di quelle esistenti, ovvero che abbiano comunque ad oggetto le funzioni giurisdizionali o di controllo attribuite alla medesima Corte.

L’art. 13, c. 1, della l. n. 229/2003 – operando un rinvio recettizio e formale al “parere della Corte dei conti previsto dall’art. 88 r.d. n. 2440/1923, sugli schemi di atti normativi del Governo” – dispone che tale parere sia reso entro 45 giorni dal ricevimento della richiesta e prevede la possibilità, per esigenze istruttorie, di un unico differimento pari a 20 giorni: in assenza della emanazione del parere entro il termine prefissato, il Governo può procedere indipendentemente dalla sua acquisizione.

Ad interpretare tali esigue e sintetiche disposizioni normative – e, in specie, la provenienza soltanto governativa, e/o anche parlamentare, degli atti normativi assoggettati al parere consultivo della Corte dei conti, a norma del predetto art. 1 del r.d.l. n. 273/1999 – è intervenuto espressamente il Consiglio di Stato (1): la obbligatorietà del parere della

(*) Ordinario di Diritto amministrativo presso l’Università degli studi di Milano “La Statale”.

Questo scritto è dedicato a coloro, gioiosamente cari, guide costanti, modesti sempre, infaticabili in zelo, che con il loro esempio mi hanno sempre insegnato, e continuano a donarmi i loro insegnamenti, necessari a studiare la Corte dei conti.

(1) Cons. Stato, Sez. atti normativi, n. 1500/2007.

Corte dei conti è stata disconosciuta con riferimento ai provvedimenti legislativi di origine parlamentare (2), mentre è stata affermata con riguardo ai provvedimenti legislativi di origine governativa e ai decreti legislativi delegati (3).

Sulla base di un siffatto contesto normativo di riferimento, e della sua interpretazione ad opera del Consiglio di Stato, è agevole affermare che il fondamento costituzionale di questa prima e tradizionale “funzione consultiva”, esercitata dalle competenti Sezioni riunite della Corte dei conti, risiede stabilmente negli artt. 100, c. 2, e 103, c. 2, Cost.: i provvedimenti legislativi, sui quali la Corte dei conti è chiamata ad esprimere il proprio parere, incidono infatti direttamente sulle attribuzioni giurisdizionali e di controllo, ad essa costituzionalmente garantite.

2.1. I dati empirici

Nel transitare dalla analisi del quadro normativo di riferimento alla considerazione dei dati empirici – vale a dire alle evidenze concernenti il concreto esercizio di tale “funzione consultiva” – è necessario in primo luogo rilevare come, molto opportunamente, i “pareri” annualmente resi dalle Sezioni riunite “in sede consultiva” siano enumerati e chiosati, con profonda attenzione, all’interno delle più recenti “Relazioni scritte” sulla “Attività della Corte”, presentate dal Presidente della Corte dei conti in sede di “Inaugurazione dell’Anno giudiziario” (4): questa attenzione consente di attribuire la meritata rilevanza alla quantità dei pareri, al loro oggetto, ed alla metodologia adottata nella redazione del singolo “parere”.

È su questi tre elementi (quantitativo, oggettivo, qualitativo) che abbiamo svolto – utilizzando la apposita “banca dati” presente sul sito istituzionale della Corte dei conti – una ricerca sui “pareri” emanati dalle Sezioni riunite “in sede consultiva”, nell’arco temporale degli anni 2012-2022.

In termini quantitativi, si tratta complessivamente di 41 “pareri”: da un numero minimo di un solo parere, nell’anno 2013, si giunge ad un numero massimo di otto pareri, nell’anno 2016.

Per ciò che concerne gli “oggetti” – vale a dire l’oggetto dei provvedimenti legislativi, di origine governativa, sottoposti al parere della Corte dei conti – si tratta di ambiti tra loro molto eterogenei.

Tra questi, soltanto ad esemplificare, figurano:

a) le norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige, aventi ad oggetto la istituzione delle Sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano, e le funzioni legislative ed amministrative delegate dalle amministrazioni dello Stato, in materia di ordinamento universitario, alla Provincia di Trento (5);

b) i molteplici decreti legislativi, ed i conseguenti atti regolamentari, emanati in attuazione delle deleghe contenute nella l. n. 42/2009 e nella l. n. 196/2009, in materia di riforma della contabilità e della finanza pubblica (6);

c) lo schema di decreto legislativo recante il “Codice di giustizia contabile” (d.lgs. n. 174/2016) (7), e le sue successive disposizioni integrative e correttive (8);

d) l’art. 162 (“Contratti segreti o che esigono particolari misure di sicurezza”), dello schema di decreto legislativo avente ad oggetto il “Codice dei contratti pubblici” (d.lgs. n. 50/2016) (9);

e) lo schema di decreto-legge recante interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dal sisma nell’anno 2006 e ivi, in particolare, la “delimitazione degli atti sottoposti al controllo preventivo di legittimità”, ad opera delle competenti sezioni della Corte dei conti (10);

(2) «[...] l’art. 1 r.d.l. n. 273/1939, norma primaria sul procedimento di produzione normativa, crea, per il Parlamento, solo una sorta di “autovincolo” che può, tuttavia, essere di volta in volta disapplicato. Di tale autovincolo, infatti, si impone il rispetto non per ragioni di ordine costituzionale, ma per ragioni, metagiuridiche, di correttezza e completa istruttoria del procedimento legislativo, di partecipazione a tale procedimento delle categorie interessate, e simili. Sicché, la violazione dell’autovincolo non dà luogo ad alcun vizio, giuridicamente rilevante, della legge, una volta promulgata» (parr. 6.2 e 6.3).

(3) “Quanto ai disegni di legge di iniziativa governativa e ai decreti legislativi delegati, occorre muovere dalla premessa che ai sensi dell’art. 100, c. 4, Cost., la legge assicura l’indipendenza della Corte dei conti (e del Consiglio di Stato) nel loro complesso (oltre che dei singoli magistrati che vi appartengono) nei confronti del Governo. [...] In tale contesto costituzionale, la norma dell’art. 1 r.d.l. n. 273/1939, nel prevedere il parere obbligatorio della Corte dei conti sugli atti normativi che incidono sulle sue competenze, va considerato uno strumento di garanzia dell’indipendenza dell’Istituto nei confronti del Governo. La necessità del parere della Corte dei conti sugli atti normativi del Governo che incidono sulle competenze dell’Istituto, va considerato uno strumento di attuazione dell’art. 100, ultimo comma, Cost.” (par. 7.2).

(4) Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2022, Relazione sull’attività, pp. 205-206 (con riguardo ai cinque “pareri” resi nell’anno 2021), e Inaugurazione dell’Anno giudiziario 2021, Relazione sull’attività, pp. 296-297 (sui quattro “pareri” resi nell’anno 2020).

(5) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 3/2015.

(6) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 1/2016 (sul completamento della riforma del bilancio dello Stato, sul riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa); parere n. 1/2017 (sulla definizione della struttura del piano di conti integrato delle pubbliche amministrazioni centrali dello Stato); parere n. 4/2018 (sulla relazione annuale in merito all’efficacia della introduzione delle azioni, nel bilancio dello Stato).

(7) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 4/2016.

(8) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 3/2019.

(9) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 2/2016.

(10) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 7/2016.

f) i provvedimenti legislativi incidenti, in maniera sistemica, sulla organizzazione e sulle funzioni della medesima Corte (11).

Da ultimo, e per ciò che concerne la “qualità” – sostanziale e redazionale – dei predetti “pareri”, si tratta di provvedimenti sempre caratterizzati:

a) da un eccellente metodo analitico, attento a ricostruire approfonditamente il contesto normativo e giurisprudenziale di riferimento;

b) da una costante chiarezza espositiva, volta a valutare anche gli effetti applicativi delle singole disposizioni che compongono il testo normativo, di volta in volta sottoposto al parere della Corte dei conti;

c) da un rilevante contenuto propositivo e prescrittivo, dimostrato, con evidente intento collaborativo, tanto nella ipotesi di condivisione ed assenso delle norme sottoposte a consultazione, quanto nella espressa richiesta di una loro correzione o integrazione, ove le norme esaminate non siano invece condivise: in questa seconda ipotesi, il “parere” delle Sezioni riunite contiene di regola la motivata formulazione di testi normativi, alternativi a quelli proposti al Governo.

3. La più recente “funzione consultiva”: i pareri espressi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, e la conseguente attività “nomofilattica” affidata alle Sezioni riunite, nella loro “sede di controllo”, ed alla Sezione centrale delle autonomie

Alla originaria “funzione consultiva”, sino a qui esaminata, la Corte dei conti assomma, a fare data dall’anno 2003, una nuova tipologia di attività consultiva.

A differenza di quella avente ad oggetto i provvedimenti legislativi di origine governativa – che, come si è innanzi osservato, è caratterizzata da un quadro normativo ed interpretativo di riferimento risalente nel tempo, e molto scarno – questa nuova e più recente funzione consultiva è sostenuta invece da un copioso quadro normativo di riferimento, che analizzeremo in successione cronologica.

A norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, le regioni possono chiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “pareri in materia di contabilità pubblica”: analoghe richieste di parere possono essere avanzate anche dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane, di regola mediante il consiglio delle autonomie locali (Cal) territorialmente competente.

Al testo normativo di questo art. 7, c. 8, nell’anno 2016 (art. 10-bis, c. 1, d.l. n. 113/2016, convertito dalla l. n. 160/2016), è stata aggiunta la possibilità che le richieste dei “pareri in materia di contabilità pubblica” possano essere rivolte – sia dalle regioni (mediante la “Conferenza delle regioni e province autonome”, e la “Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali”), sia dai comuni, province e città metropolitane (da parte delle rispettive componenti rappresentative, nell’ambito della “Conferenza unificata”) – “direttamente” alla Sezione centrale delle autonomie della Corte dei conti, e non invece alle sezioni regionali di controllo territorialmente competenti.

Il successivo art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009 (convertito dalla l. n. 102/2009), con la specifica finalità di “garantire la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti”, per le funzioni ad essa spettanti in materia di “coordinamento della finanza pubblica”, ha previsto che il Presidente della medesima Corte possa deferire alle Sezioni riunite, in “sede di controllo”, questioni sulle quali le sezioni regionali di controllo hanno espresso orientamenti difformi, ovvero casi che ivi presentano questioni di massima aventi particolare rilevanza, affinché le Sezioni riunite – su tali questioni – adottino “pronunce di orientamento generale”: l’effetto “nomofilattico” si manifesta concretamente nel fatto che tutte le sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi a queste pronunce di orientamento generale, adottate dalle Sezioni riunite.

Nell’anno 2012, l’art. 6, c. 4, del d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012), con analogo e dichiarato intento “nomofilattico” – “al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi rilevanti per l’attività di controllo o consultiva”, o “per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza” – ha affidato alla Sezione centrale delle autonomie (a seguito della rimessione delle “questioni di massima” al Presidente della Corte dei conti, da parte delle sezioni regionali di controllo, e del conseguente deferimento alla Sezione centrale delle autonomie, ad opera dello stesso Presidente) il compito di emanare “delibere di orientamento”, alle quali le sezioni regionali di controllo sono tenute a conformarsi.

Il fatto che il medesimo art. 6, c. 4, reciti espressamente “salva l’applicazione dell’art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009” – innanzi considerato – conduce alla creazione di un “doppio binario nomofilattico”: il Presidente della Corte dei conti può infatti deferire la decisione sulle “questioni di massima” – oggetto di difformi orientamenti espressi dalle sezioni regionali di controllo – sia alle Sezioni riunite “in sede di controllo” (ai sensi e per gli effetti dell’art. 17, c. 31), sia alla Sezione centrale delle autonomie (a norma dell’art. 6, c. 4).

La intersezione tra questa funzione consultiva – volta ad emanare “pareri in materia di contabilità pubblica”, richiesti da regioni ed enti locali a norma del predetto art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – e la funzione giurisdizionale esercitata dalla

(11) Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 5/2021 (avente ad oggetto il d.d.l. Senato 2185, di poi non esitato nella definitiva approvazione parlamentare).

medesima Corte dei conti, in materia di “responsabilità amministrativa per danno all’erario”, è stata espressamente introdotta dagli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, del “Codice di giustizia contabile” (d.lgs. n. 174/2016).

Qualora infatti “l’azione amministrativa si sia conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva”, il pubblico ministero contabile è tenuto a disporre l’archiviazione della notizia di danno, “per assenza di colpa grave” (art. 69, c. 2); a ciò si aggiunge il fatto che le sezioni giurisdizionali, “ai fini della valutazione dell’effettiva sussistenza dell’elemento soggettivo della responsabilità e del nesso di causalità”, sono tenute a considerare – “ove prodotti in causa” – i medesimi pareri consultivi (art. 95, c. 4).

L’ultimo passaggio di questo intenso percorso normativo è molto recente, e disegna tuttavia una “funzione consultiva” estremamente differente, se non addirittura ultronea – per soggetti e contenuti – rispetto a quella sino a qui considerata.

L’art. 46 della l. n. 238/2021, espressamente rubricato “Sviluppo della funzione consultiva”, dichiara il proprio porsi come norma attuativa del regolamento europeo n. 241/2021 (istitutivo del “dispositivo per la ripresa e la resilienza”), ed introduce due ulteriori fattispecie di “pareri”.

Nella prima fattispecie, si prevede che le “amministrazioni centrali” e gli “altri organismi nazionali di diritto pubblico” – con riguardo alle “risorse stanziati dal Pnrr [e dai suoi] fondi complementari”, ed in riferimento a “fattispecie di valore complessivo non inferiore ad un milione di euro” – possano richiedere “pareri nelle materie di contabilità pubblica”, alle Sezioni riunite della Corte dei conti, “in sede consultiva”.

La seconda fattispecie è invece riferita ai comuni, alle province, alle città metropolitane ed alle regioni, che possono richiedere analoghi “pareri” alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti territorialmente competenti, in merito alle “condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica” alle funzioni esercitate, ed alle attività finanziate, sempre con le risorse provenienti dal Pnrr e dai suoi fondi complementari.

In entrambe le fattispecie il medesimo art. 46 – modellandosi, apoditticamente, sulla intersezione tra la funzione consultiva e la funzione giurisdizionale innanzi richiamata, con riguardo all’odierno “Codice di giustizia contabile” – esclude “in ogni caso la gravità della colpa” (e così scrimina dunque la relativa responsabilità erariale, per assenza dell’elemento psicologico), nei confronti delle azioni amministrative conformi ai predetti “pareri” delle Sezioni riunite “in sede consultiva” e delle sezioni regionali di controllo.

3.1. *La ammissibilità delle richieste di parere, la ratio e il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” volta alla emanazione dei “pareri in materia di contabilità pubblica”*

I “pareri” consultivi, introdotti e disciplinati ad opera del predetto art. 46 l. n. 238/2021, configurano certamente un nuovo paradigma della “funzione consultiva” della Corte dei conti, del tutto estraneo ed incoerente (12) rispetto alla “funzione consultiva”, avente ad oggetto i “pareri in materia di contabilità pubblica”, contemplati dall’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, e dalle successive disposizioni normative, innanzi considerate.

Questi pareri – e, dunque, il medesimo art. 7, c. 8 – godono ad oggi di uno “statuto” applicativo chiaro, consolidato e bene conformato nel tempo, dalla stessa Corte dei conti.

Per ciò che concerne la “ammissibilità oggettiva” delle richieste volte ad ottenere il “parere” (13):

a) la nozione “materia di contabilità pubblica”, “anche se da intendersi in continua evoluzione”, tuttavia “non può ampliarsi al punto da ricomprendere qualsivoglia attività [...] che abbia, comunque, riflessi di natura finanziaria e/o patrimoniale” (14);

b) la richiesta di parere deve poi essere caratterizzata da “generalità ed astrattezza”, e non deve pertanto “implicare valutazioni inerenti i comportamenti amministrativi da porre [concretamente] in essere”;

c) con riguardo al suo “oggetto”, il parere non deve “riguardare indagini in corso della procura [contabile] od eventuali giudizi pendenti innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti”: viceversa, la funzione consultiva della Corte dei conti si troverebbe infatti ad interferire e sovrapporsi con quella giurisdizionale, così traducendosi “in una atipica (e non consentita) attività di consulenza preventiva sulla legittimità dell’operato amministrativo”, che potrebbe essere viepiù “attivata al fine di precostituire una causa giustificativa di esonero di responsabilità” (a norma degli artt. 69, c. 2, e 95, c. 4, del “Codice di giustizia contabile”).

(12) Si condividono integralmente, sul tema, le ampie e motivate considerazioni critiche espresse Corte conti, Sez. riun. cons., parere n. 5/2021, cit.: il parere ha ad oggetto il d.d.l. Senato 2185, di poi non esitato nella definitiva approvazione parlamentare (*supra*, nota (11)), che conteneva una disposizione normativa avente contenuto sostanzialmente analogo all’odierno art. 46 l. n. 238/2021.

(13) *Ex plurimis*, Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020: da tale provvedimento sono tratte le parole di seguito contenute, nel testo, tra virgolette.

(14) «In altri termini, ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla “contabilità pubblica” – in una visione dinamica dell’accezione che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal legislatore, nell’ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica”, [...] alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti [ai] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui relativi equilibri di bilancio»: Corte conti, Sez. autonomie, n. 9/2022.

In merito alla “ammissibilità soggettiva” delle richieste di “parere” (15): è costante l’affermazione sul “carattere tassativo dell’elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane”, “anche in base alla considerazione che [tale] elencazione riproduce letteralmente quella dell’art. 114 Cost., nel testo sostituito dall’art. 1, l. cost. n. 3/2001, della quale l’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, è norma di attuazione”.

Inoltre (16), e con riguardo alla individuazione dell’organo “che agisce in nome e per conto” dell’ente territoriale, nella richiesta del “parere consultivo”, tale individuazione discende dalla considerazione che la resa dei pareri “non può risolversi in un servizio di consulenza amministrativa generale a favore dei soggetti interni al sistema delle autonomie”, e nemmeno in un analogo “servizio di consulenza amministrativa specifica su singoli atti, a favore degli apparati burocratici degli enti territoriali”: la funzione consultiva, esercitata mediante la emanazione di pareri in materia di contabilità pubblica, “consiste, invece, in un’interpretazione di norme fornita in termini di collaborazione istituzionale agli enti territoriali”, in specie con riguardo al “rispetto dell’equilibrio dei relativi bilanci”, ed alla “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea (art. 119 Cost.). Da ciò consegue, necessariamente, “l’ammissibilità soggettiva delle sole richieste provenienti dall’organo di vertice politico [il sindaco, comunale e metropolitano, ed i presidenti delle province e delle regioni] che detiene la rappresentanza istituzionale dell’ente”.

Da questi orientamenti consolidati, appare allora agevole individuare il fondamento costituzionale della “funzione consultiva” della Corte dei conti, esercitata mediante i pareri resi ai sensi e per gli effetti dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003: tale fondamento risiede all’interno degli artt. 97, c. 1, e 119, cc. 1 e 6, Cost., nel testo da ultimo modificato ad opera della l. cost. n. 1/2012.

I principi di “equilibrio di bilancio” e sostenibilità del debito pubblico”, che devono essere assicurati da tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, c. 1, Cost., a livello “micro”), si completano mediante i correlati principi, pur sempre di rispetto dell’“equilibrio di bilancio”, di “osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea”, e della esclusiva possibilità di “ricorrere all’indebitamento solo per finanziare spese di investimento”, che obbligano altrettanto i comuni, le province, le città metropolitane e le regioni (art. 119, cc. 1 e 6, Cost., a livello “macro”).

Non è invece individuabile un sicuro ancoraggio costituzionale, per ciò che concerne il predetto art. 46 l. n. 238/2021: i soggetti che possono richiedere i “pareri” (ed in specie la categoria degli “organismi nazionali di diritto pubblico”, soggetti aventi di regola natura giuridica di diritto privato), il loro “oggetto” (vieppiù per ciò che concerne la dizione normativa, più generica che generale, “condizioni di applicabilità della normativa di contabilità pubblica”), ed anche i destinatari delle medesime richieste di parere (oltre alle sezioni regionali di controllo, le Sezioni riunite in “sede consultiva”), costituiscono infatti elementi avulsi da qualsivoglia interpretazione – ancorché estensiva e sempre costituzionalmente orientata, per non dire “benevola” nei confronti del legislatore – delle funzioni di controllo (art. 100, c. 2, Cost.), e giurisdizionali (art. 103, c. 2, Cost.), costituzionalmente intestate alla Corte dei conti.

E sono altresì elementi che appaiono certamente più consoni ed ascrivibili alle attribuzioni ed alle funzioni di altri soggetti, non certamente la Corte dei conti, cui l’ordinamento giuridico italiano – costituzionale e normativo – tuttora espressamente riconosce una “funzione consultiva” nei confronti delle amministrazioni pubbliche: il Consiglio di Stato (17) e la Avvocatura dello Stato (18).

3.2. I dati empirici

Anche con riferimento alla “funzione consultiva” avente ad oggetto i “pareri in materia di contabilità pubblica”, è ora necessario transitare alla considerazione dei relativi dati empirici.

Absolutamente notevole sul punto, ed in primo luogo, è l’opera svolta da alcuni consigli delle autonomie locali (Cal), attentamente seguiti e formati – nell’apprendimento di questa opera – dalle sezioni regionali di controllo (a dire il vero non tutte), che meglio esprimono, nei fatti, il principio di “leale collaborazione” istituzionale.

L’opera dei Cal ha innanzi tutto ad oggetto il ruolo di “filtro” – in specie per ciò che concerne i requisiti di “ammissibilità” oggettiva e soggettiva, sopra considerati – che i Cal svolgono sulle richieste di “parere” presentate, dagli enti locali, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: è utile infatti ricordare che, sempre a norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, i medesimi enti formulano tali richieste, “di norma[,] tramite il consiglio delle autonomie locali, se istituito”.

(15) Ancora, *ex plurimis*, Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020, cit.

(16) *Ibidem*.

(17) “Il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa [...]”: art. 100, c. 1, Cost.

(18) “L’Avvocatura dello Stato provvede [...] alle consultazioni legali richieste dalle amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi: esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d’accordo con le amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle amministrazioni: prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio”: r.d. n. 1611/1933, art. 13 (“Funzioni dell’Avvocatura dello Stato”).

L'opera dei Cal agevola inoltre la disseminazione di informazioni e conoscenze, contenute in appositi documenti pubblici (19), aventi ad oggetto le materie di riferimento dei “pareri”, ed i seguenti dati quantitativi: il numero delle “richieste di parere presentate” e dei “pareri resi” dalla sezione regionale di controllo territorialmente competente (20); il rapporto percentuale concernente le richieste ed i pareri dichiarati “ammissibili” e “non ammissibili” (21).

Ancora più importante è di poi l'attenzione che, a questa funzione consultiva (22), dedicano le “Relazione annuali” sulla attività della Corte dei conti presentate, in sede di “Inaugurazione dell'Anno giudiziario”, dal suo Presidente.

Ivi si dà atto della necessità – e della sua concreta risoluzione (23) – di rendere conoscibili, all'interno della stessa Corte dei conti ed al pubblico, i singoli “pareri”, e se ne evidenziano i principali dati quantitativi e qualitativi di riferimento (24): dati fondamentali per potere avviare, e portare avanti nel tempo, ogni analisi riflessiva, che voglia essere motivata e bene documentata.

Infine, è utile dare atto di una ricerca empirica che abbiamo condotto, sempre sul tema, utilizzando la consueta “banca dati” presente, e costantemente aggiornata, sul sito istituzionale della Corte dei conti (25).

Negli anni dal 2015 al 2021, il numero dei “pareri” resi dalle sezioni regionali di controllo è progressivamente e sensibilmente diminuito (26): inoltre, e sempre per i medesimi anni, i dati concernenti il rapporto percentuale tra i “pareri” dichiarati ammissibili e non ammissibili, la provenienza territoriale (Italia settentrionale, centrale e meridionale), e la tipologia di ente territoriale che ha richiesto il parere (regioni, province, città metropolitane e comuni, con la assoluta prevalenza dei pareri richiesti dai comuni), nonché la materia oggetto della richiesta di parere (ancora con la predominanza delle questioni inerenti il “personale”), è sovrapponibile ai dati esposti nella “Relazione annuale” del Presidente della Corte dei conti, richiamata nella precedente nota (23).

Molto interessanti risultano, di poi, i dati quantitativi concernenti la attività “nomofilattica” svolta rispettivamente dalle Sezioni riunite “in sede di controllo”, e dalla Sezione centrale delle autonomie, sulle “questioni di massima” ad esse deferite dal Presidente della Corte dei conti, a seguito delle rimessioni provenienti dalle sezioni regionali di controllo, ed aventi pur sempre ad oggetto i “pareri” di cui all'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

(19) Tra di essi, si segnalano in particolare i seguenti: Consiglio regionale del Piemonte, Consiglio delle autonomie locali, *Rassegna dei pareri richiesti dagli enti locali ai sensi dell'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003 – Anno 2020*; Regione Emilia-Romagna, Consiglio delle autonomie locali, *Il quadro dell'attività 2020*.

(20) “[...] le richieste di parere risultano diminuite [nell'anno 2020] rispetto all'anno 2019 (16 a fronte di 37 richieste). Tale diminuzione risente sicuramente della situazione emergenziale determinata dalla pandemia Covid 19 vissuta dagli enti locali, ma anche della maggiore diffusione dei pareri resi, sia tramite la banca dati della Corte dei conti, sia tramite la pubblicazione sul sito internet del Consiglio regionale”: Consiglio regionale del Piemonte, *op. cit.*, p. 4.

(21) “[...] i pareri resi dai giudici si attestano al 56% delle domande complessivamente pervenute all'ufficio. Il restante 37% equivale a casi di inammissibilità”: *ibidem*, p. 7.

(22) “L'attività consultiva in materia di contabilità pubblica, introdotta dall'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, continua a costituire una delle principali attività delle sezioni regionali di controllo, anche per la tempistica, particolarmente contenuta (di norma trenta giorni), che viene osservata per la resa del parere. Attraverso questa attività le sezioni regionali di controllo contribuiscono alla corretta interpretazione ed implementazione del quadro normativo in materia di contabilità pubblica, caratterizzato da una costante evoluzione e da un elevato livello di complessità tecnica. [...] Le tematiche affrontate più frequentemente riguardano: le spese del personale e il contenimento della spesa pubblica [...]; le società pubbliche e gli enti strumentali [...]; l'applicazione delle regole della contabilità armonizzata [...]; i contratti pubblici”: Presidente della Corte dei conti, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2021, Relazione sull'attività*, pp. 290-292.

(23) «In tale ambito è stato accelerato il processo di attuazione del “Progetto Centrale Pareri”, che prevede la realizzazione di un applicativo informatizzato al fine di disporre di un dettagliato monitoraggio dei pareri pendenti, con il duplice obiettivo di favorire l'informazione e l'interazione tra le sezioni regionali di controllo e di agevolare l'intervento della sezione per risolvere questioni sulle quali la Corte ha manifestato differenti posizioni nelle sue articolazioni. [...] L'anno 2021 è stato caratterizzato dall'attività di progettazione per la “Centrale Pareri”, di prossimo avvio a inizio 2022. Dopo una fase esplorativa iniziata nel 2020, sulle procedure di ricezione delle richieste di pareri interne a ogni sezione regionale di controllo (presentazione diretta o tramite Cal, ove istituito), dalla seconda metà del 2021 si è assistito a una collaborazione sinergica tra Sezione autonomie e Dgsia, con la partecipazione di tutte le Sezioni regionali di controllo. Nel corso del prossimo anno il programma verrà sperimentato presso quattro sezioni “pilota” (Piemonte, Veneto, Marche e Sardegna)»: Presidente della Corte dei conti, *Inaugurazione dell'Anno giudiziario 2022, Relazione sull'Attività*, pp. 291 e 296.

(24) “Nel 2021, le istanze di parere che hanno superato il vaglio preliminare di ammissibilità, sia di tipo soggettivo che oggettivo, e hanno conseguentemente ricevuto risposta da parte delle sezioni regionali sono state 165; di queste la quota principale deriva da enti territoriali dell'area settentrionale (53%), mentre le istanze di provenienza dall'area meridionale e centrale hanno pesato, rispettivamente, per il 28 e per il 19%. Sotto il profilo della tipologia di ente istante, i quesiti sono stati formulati in misura nettamente prevalente dai comuni (84% del totale) e dalle province/città metropolitane (7% del totale). Le regioni sono state, invece, la fonte del 2% delle istanze di parere. I quesiti cui le sezioni regionali della Corte dei conti hanno fornito riscontro, nel corso del 2021, hanno riguardato un ampio spettro di tematiche, sempre all'interno dei confini della contabilità pubblica. In particolare, una quota di pareri ha affrontato la macroarea del personale (circa il 43% dei quesiti), sotto il profilo del trattamento economico dei dipendenti, dei vincoli alla spesa e al turn over, nonché con riguardo alla regolamentazione degli incentivi per funzioni tecniche, di cui all'art. 113 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 50/2016). Ricorrenti sono stati anche i quesiti concernenti i rapporti con gli organismi partecipati e sull'applicazione dei principi contabili armonizzati ex d.lgs. n. 118/2011”: *ibidem*, p. 343.

(25) L'analisi è stata condotta ivi inserendo, come criterio testuale di ricerca, l'art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

(26) Anno 2015 = 684 pareri; anno 2016 = 581 pareri; anno 2017 = 453 pareri; anno 2018 = 397 pareri; anno 2019 = 383 pareri; anno 2020 = 247 pareri; anno 2021 = 247 pareri.

Con riguardo alle Sezioni riunite “in sede di controllo” (art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009), su 235 deliberazioni da esse emanate negli anni 2015-2022, soltanto 4 originano da “pareri nelle materie di contabilità pubblica” (27): viceversa, e così affermando la assoluta prevalenza – nell’effettivo svolgimento di questa attività “nomofilattica” – ad opera della Sezione centrale delle autonomie (art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012), su 96 deliberazioni (Qm) da essa emanate negli anni 2015-2022, 75 originano dai medesimi “pareri” (28).

Scarsamente utilizzato dalle regioni e dagli enti locali, sino ad oggi, è stato invece l’accesso alla Sezione centrale delle autonomie (introdotto, come si è ricordato nel precedente par. 3, a fare data dall’anno 2016), al fine di richiedere “direttamente” ad essa, e non invece alle sezioni regionali di controllo, i “pareri nelle materie di contabilità pubblica”: si tratta, infatti, soltanto di 4 fattispecie (29).

Nessuna deliberazione di “parere” invece (e, a dire il vero, nemmeno nessuna richiesta), è stata sino ad oggi avanzata ai sensi e per gli effetti del predetto, e criticato, art. 46 della l. n. 238/2021: segno evidente che la necessità di questo “sviluppo della funzione consultiva”, almeno in prima applicazione, è frutto più di una percezione del legislatore, che di una effettiva necessità avvertita da parte delle pubbliche amministrazioni che ne sono destinatarie.

4. Brevi considerazioni finali

La attenzione rivolta, con pari “dignità” istituzionale, ad entrambe le funzioni consultive che sono ad oggi attribuite alla Corte dei conti, non è stata certamente casuale.

Da qui originano infatti le due riflessioni propositive, che concludono lo scritto.

La prima riflessione concerne la necessità, più ancora che la opportunità, che la funzione consultiva che le pertinenti Sezioni riunite della Corte dei conti, mediante i propri pareri, ad oggi svolgono soltanto sui provvedimenti legislativi di origine governativa, sia estesa, in via generale, anche nei confronti dei provvedimenti legislativi di origine parlamentare.

Questa innovazione, oltre a condurre ad una migliore redazione – formale e sostanziale – dei testi normativi di riferimento, genererebbe utili effetti anche sulla loro chiarezza interpretativa, così contribuendo a ridurre la stessa necessità di rivolgersi alle sezioni regionali di controllo (più ancora che direttamente alla Sezione centrale delle autonomie, come si è osservato mediante i dati empirici innanzi richiamati) i “pareri nelle materie di contabilità pubblica”, a norma dell’art. 7, c. 8, l. n. 131/2003.

La seconda riflessione concerne invece questi ultimi pareri.

Essa, e poiché le aggettivazioni (così come tutte le parole) devono ancora avere un proprio significato chiaro, e non equivoco, è funzione “consultiva” (vale a dire “di consulto”): non è invece, e non può e deve essere, funzione “consulenziale” (di consulenza) o peggio ancora – in termini di indebita intersezione tra le funzioni di controllo e giurisdizionali, costituzionalmente riservate alla Corte dei conti – funzione “preventiva e rassicurante”, qualora la richiesta di “parere”, ed il suo ottenimento, siano scientemente rivolti soltanto a premunirsi di una causa scriminante da ogni eventuale e futura responsabilità erariale.

Altri, ed in specie il Consiglio di Stato e l’Avvocatura dello Stato (si è considerato anche questo, e crediamo con adeguate motivazioni, nei paragrafi precedenti), sono gli organi cui l’odierno ordinamento giuridico italiano affida tale compito: non certamente, invece, alla Corte dei conti.

* * *

(27) Si tratta delle seguenti deliberazioni: Corte conti, Sez. riun. contr., n. 13/2016 (in tema di “finanziamento di debiti fuori bilancio, mediante la stipulazione di un apposito mutuo, anche per le “voci” di rivalutazione ed interessi”); n. 11/2019 (in tema di “società a maggioranza pubblica, controllate da soci pubblici”); n. 20/2019 (riguardante “la nozione di “equilibrio di bilancio”, delle regioni e degli enti locali, a seguito delle innovazioni normative contenute nell’art. 1, c. 821, l. n. 145/2018”); n. 7/2021 (in tema di “rinegoziazione dei contratti di locazione di diritto privato, stipulati dagli Enti locali con imprese in grave difficoltà economica, a seguito della emergenza pandemica da Covid-19”).

(28) Soltanto ad esemplificare: Corte conti, Sez. autonomie, n. 2/2020 (in tema di “contratti di rendimento energetico”); n. 2/2020 (sulla possibile estensione, ai crediti di natura extra-tributaria, dell’istituto del “baratto amministrativo”, ex art. 190, d.lgs. n. 50/2016); n. 11/2020, cit. (in materia di “ammissibilità soggettiva della richiesta di parere firmata dal vice-sindaco, nel caso di assenza o impedimento permanente del sindaco”); n. 17/2020 (in merito alla “ammissibilità oggettiva di quesiti concernenti lo scorrimento e l’utilizzazione di graduatorie concorsuali, per l’accesso al lavoro pubblico”).

(29) Corte conti, Sez. autonomie, n. 23/2017 (richiesta presentata dalla “Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome [...] in merito all’utilizzo dei contributi erogati per l’esercizio di funzioni delegate dall’Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom) ai comitati regionali per le comunicazioni”); n. 18/2021 (richiesta presentata dall’Anci “in ordine alla modalità di copertura finanziaria dei debiti fuori bilancio ed in particolar modo in merito all’imputazione contabile di una determinata spesa in funzione della scadenza dell’obbligazione giuridica in applicazione delle nuove regole dettate dall’armonizzazione contabile”); n. 25/2019 (richiesta presentata dall’Anci «in ordine alla modalità di copertura finanziaria dei costi del servizio di trasporto scolastico e, nello specifico, se “la quota di partecipazione diretta dovuta dalle famiglie per l’accesso ai servizi di trasporto degli alunni può essere inferiore ai costi sostenuti dall’ente locale per l’erogazione del servizio, o anche nulla” [...]»); n. 8/2022 (richiesta presentata dall’Anci, “con la quale è stata posta una richiesta di parere [...] in merito alla competenza al rimborso delle anticipazioni di liquidità da parte degli enti in condizioni di dissesto finanziario”).