



CONVEGNO

I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

29 maggio 2018

La funzione consultiva della Corte dei conti, con particolare riferimento all'ammissibilità soggettiva e oggettiva delle richieste di parere*

di RICCARDO PATUMI

Premessa

La Corte dei conti è attributaria di diverse funzioni consultive, la più importante delle quali, quella in materia di contabilità pubblica in favore degli enti territoriali, si deve alla legge 5 giugno 2003, n. 131, la quale ha stabilito, mediante il comma 8, dell'art. 7 che "Le Regioni possono richiedere ... alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti...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".

Legittimazione soggettiva

Le richieste sottoscritte da unioni di comuni, comunità montane e consorzi di comuni, sono dichiarate soggettivamente inammissibili, poiché non provenienti dagli unici enti territoriali individuati quali legittimati dal citato art. 7, co. 8. Tale interpretazione finisce per travolgere anche le richieste presentate da sindaci di comuni facenti parte di un'unione, la soluzione delle quali non rivesta interesse per detti comuni.

Le istanze alle sezioni regionali di controllo della Corte, come emerge dalla lettura della norma, possono essere inoltrate dalle regioni direttamente, mentre gli enti locali devono di norma trasmetterle per il tramite del Consiglio delle autonomie locali (Cal), ove istituito.

La richiesta inoltrata da enti locali direttamente, senza passare dal Cal (ovviamente, lì ove istituito), secondo la posizione di alcune sezioni, sarebbe da considerarsi effettuata in violazione dell'art. 7, co. 8, l. 131/2003, per difetto di diretta *legittimatio ad petendum* dell'organo rappresentativo dell'ente locale, poiché al Cal sarebbe stata attribuita in via esclusiva la legittimazione formale alla formulazione-presentazione delle richieste in argomento. Diversa la posizione di altre sezioni le quali, nel limitarsi a menzionare la ricezione della richiesta del parere, sembrano considerare l'intervento del CAL come mera condizione di procedibilità, conseguentemente senza escludere la possibilità di esprimere il parere anche a fronte di richieste presentate direttamente da un ente locale, subordinatamente alla previa acquisizione dell'avviso espresso dal consiglio in argomento.

Nelle regioni in cui il Cal non è stato istituito, invece, sono legittimati a inoltrare le richieste, i soli organi rappresentativi dell'ente locale: il presidente della provincia, o il sindaco. Similmente, per le regioni è titolato a formulare quesiti il presidente della giunta. In caso di scioglimento, rimozione o sospensione degli organi politici di un ente locale, è pacificamente riconosciuta la legittimazione attiva del commissario straordinario. Sono altresì legittimati i presidenti degli organi assembleari degli enti territoriali, nel caso di atti di normazione.

Anche il vicesindaco è organo istituzionalmente legittimato a inoltrare richieste di parere alla magistratura contabile, poiché rappresentante dell'ente, ma solo nei limiti delle previsioni di cui all'art. 53, commi 1 e 2 del TUEL, relative alle circostanze che impediscono l'esercizio della funzione del sindaco.

Requisiti di ammissibilità oggettiva

Per accertare l'ammissibilità oggettiva di una richiesta di parere, occorre innanzitutto verificarne la riconducibilità alla "materia di contabilità pubblica"; successivamente il carattere generale e astratto, in modo che la stessa non sia riconducibile a un concreto atto di gestione.

La nozione di contabilità rilevante al fine dell'attività consultiva non coincide con quella utilizzata per stabilire la competenza giurisdizionale della Corte dei conti poiché, come evidenziato dalla sezione delle autonomie, con deliberazione 10 marzo 2006, n. 5, "*rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile... sarebbe troppo lata*"; pertanto, occorre "*privilegiare una nozione strettamente riferita ad attività contabili in senso stretto... essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale*".

Successivamente, il concetto di contabilità pubblica rilevante nell'esercizio della funzione in analisi, è stato ulteriormente chiarito dalle sezioni riunite in sede di controllo le quali, con deliberazione 17 novembre 2010, n. 54/CONTR/10 hanno spiegato che la funzione consultiva svolta dalle sezioni regionali di controllo nei confronti degli enti territoriali sarebbe "*senz'altro incompleta se non avesse la possibilità di svolgersi nei confronti di quei quesiti che risultino connessi alle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa sanciti dai principi di coordinamento della finanza pubblica contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui pertinenti equilibri di bilancio..talune materie – in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci – vengono a costituire inevitabili riferimenti cui ricorrere, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica*".

Affinché una richiesta di parere possa essere considerata oggettivamente ammissibile, tuttavia, è altresì necessario verificare la presenza di alcuni requisiti, tali da garantire che l'esercizio della funzione consultiva non pregiudichi le funzioni di controllo e giurisdizionale: il carattere generale e astratto del quesito, la mancanza della diretta funzionalità della richiesta di parere rispetto all'adozione di concreti atti di gestione, l'assenza di valutazione su comportamenti amministrativi già compiuti e, infine, l'assenza di interferenze con la funzione giurisdizionale intestata alla Corte dei conti o ad altre giurisdizioni.

Ovviamente, rispetto a una richiesta di parere, vi è sempre un caso specifico sottostante, ovvero l'esigenza del soggetto richiedente di capire se possa adottare legittimamente determinate decisioni. In alcuni casi l'ente ha l'accortezza di formulare il quesito in termini astratti; altre volte, invece, alla Corte viene sottoposto un concreto atto di gestione. In questi ultimi casi, a fronte di istanze carenti del carattere di generalità ed astrattezza, e tuttavia a monte delle quali sia possibile individuare una questione astratta, le sezioni regionali di controllo forniscono comunque indicazioni, individuando i principi di diritto che vengono in considerazione e rimettendo all'ente richiedente l'onere di assumere le scelte di propria competenza.

Conclusioni

Il notevole interesse in merito alla possibilità di azionare la Corte in sede consultiva dipende da una serie di ragioni.

Innanzitutto, con l'abolizione dei controlli preventivi sugli atti degli enti locali già operati dai Co.Re.Co., comuni e province hanno perso un prezioso vaglio di legittimità che consentiva di correggere preventivamente errori. La facoltà di richiedere pareri alla Corte dei conti è, infatti, spesso utilizzata proprio allo scopo di ottenere una verifica preventiva in merito a concreti atti di gestione, da parte della stessa magistratura istituzionalmente competente ad agire in sede di responsabilità. Inoltre, la sempre più frequente emanazione, da parte del legislatore, di norme poco chiare o non ben coordinate con i precedenti, ha determinato l'esigenza di avere in materia un'interpretazione autorevole.

Peraltro, alcune modifiche introdotte dal legislatore sembrano essere in grado di valorizzare ulteriormente detta funzione. Ci riferiamo sia all'efficacia esimente dei pareri prevista dal codice della giustizia contabile, sia alle norme che, introducendo la funzione nomofilattica della sezione delle autonomie, hanno reso più improbabile l'insorgere di contrasti interpretativi.

L'accresciuto rilievo della funzione consultiva in materia di contabilità pubblica ha così determinato l'accentuarsi del ruolo della Corte dei conti, quale interlocutore privilegiato degli enti territoriali, in grado di contribuire alla legalità dell'azione di questi ultimi nel cruciale settore della gestione del pubblico denaro.

** Per un approfondimento della tematica: cfr, Gribaudo A., Patumi R. (a cura di), I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici, Maggioli, 2018, cap. 14.*