

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI NEL SISTEMA DELLE AUTONOMIE: ASPETTI EVOLUTIVI DELLA GIURISPRUDENZA CONTABILE

di *Massimiano Sciascia* (*)

Abstract: Il lavoro si pone l'obiettivo di fornire una rapida carrellata della giurisprudenza della Corte dei conti in ordine alla funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, prevista dall'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003, che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "in materia di contabilità pubblica". La nozione di contabilità pubblica, strumentale alla funzione consultiva, ha un ambito limitato alla normativa ed ai relativi atti applicativi, che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, per quanto attiene, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli. Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, per accedere a tale funzione devono concorrere alcuni requisiti di carattere oggettivo e soggettivo. Così si distinguono due tipi di presupposti oggettivi di ammissibilità, cioè da un lato quelli "positivi", la cui presenza è necessaria e condiziona l'ammissibilità del quesito e dall'altro, quelli "negativi", la cui presenza interferisce con la funzione consultiva impedendone l'esercizio. Quanto alla legittimazione a richiedere pareri alla Sezione autonomie e alle sezioni regionali di controllo, si deve aver riguardo sia all'ente che ha la capacità di proporre l'istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta per l'ente; in tal modo si distinguono una "legittimazione soggettiva esterna" a richiedere pareri spettante alle regioni, che la esercitano direttamente, e a comuni, province e città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito; nonché una "legittimazione soggettiva interna", riguardante il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere. In tal modo si delinea un quadro in evoluzione di una funzione che va sempre più affermandosi come supporto fondamentale per l'esercizio della funzione amministrativa a livello territoriale.

The aim of the work is to provide a quick overview of the case law of the Court of Auditors on the advisory function of the Regional Audit Offices of the Court of Auditors, provided for by art. 7, c. 8, of l. no. 131/2003, which, by innovating in the system of the traditional functions of the Court of Auditors, provides that the regions, municipalities, provinces and metropolitan cities may request the Court of Auditors' regional audit departments to give opinions "on public accounting". The notion of public accounting instrumental to the advisory function has a limited scope to the legislation and the related implementing acts, which generally govern the financial activity preceding or following the different sector interventions, in particular as regards the discipline of budgets and their balances, the acquisition of revenue, the financial-accounting organization, the discipline of assets, the management of expenditure, debt, reporting and related controls.

Sommario: 1. *La natura della funzione consultiva della Corte dei conti.* – 2. *La nozione di contabilità pubblica nell'attività consultiva verso gli enti territoriali.* – 3. *I "limiti positivi" all'ammissibilità oggettiva della richiesta.* – 4. *I "limiti negativi" all'ammissibilità oggettiva della richiesta.* – 5. *La "legittimazione soggettiva esterna" alla richiesta.* – 6. *La "legittimazione soggettiva interna" alla richiesta.*

1. *La natura della funzione consultiva della Corte dei conti*

La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è prevista dall'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003 che, innovando nel sistema delle tradizionali funzioni della Corte dei conti, dispone che le regioni, i comuni, le province e le città metropolitane possano chiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri "in materia di contabilità pubblica" (1).

Essa, ancorché caratterizzata nella materia finanziario-contabile, risulta analoga a quella svolta dal Consiglio di Stato, in quanto posta a tutela dell'ordinamento in senso oggettivo, al di là degli interessi di una parte, sia pure pubblica (2).

(*) M. Sciascia è professore universitario straordinario di diritto amministrativo presso l'Università telematica Pegaso.

(1) Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, n. 33/2022.

(2) Cons. Stato, Sez. I, 13 novembre 2020, n. 1807, secondo cui "Il Consiglio di Stato in sede consultiva fornisce il proprio parere solo su questioni di massima, la cui soluzione potrà guidare la successiva azione amministrativa nel suo futuro esplicitarsi, con la conseguenza che non possono essere emessi pareri su aspetti minimali relativi ad un ordinario segmento del procedimento amministrativo". In dottrina, v. F. Trimarchi, *Funzione consultiva e amministrazione democratica*, Milano, Giuffrè, 1974; M. Gobbo, *La funzione consultiva delle corti negli ordinamenti anglosassoni*, Bologna, Clueb, 2010.

L'espansione delle funzioni, specie consultive, della Corte dei conti nell'ordinamento degli enti territoriali, mutuando quanto affermato in passato per le analoghe funzioni consultive del Consiglio di Stato nei confronti delle regioni, è il "risultato di una più profonda cultura istituzionale e di una più matura riflessione intorno all'istituto regionale e, al contempo, alla propria collocazione nel sociale in base essenzialmente alla considerazione che la nuova realtà dell'ordinamento dei poteri pubblici è basata su un ampio decentramento alle regioni di funzioni precedentemente affidate allo Stato e ad enti pubblici istituzionali per settori organici ed omogenei di attività, di numerose funzioni di amministrazione attiva nelle materie indicate dall'art. 117 della Costituzione" (3).

Inoltre, essendo essa distinta sia dalla funzione giurisdizionale sia dalla funzione di controllo (4), pure intestate alla medesima Corte dei conti, non può e non deve interferire con esse (5); tuttavia, deve esser evidenziato come la funzione consultiva, pur formalmente indipendente dal controllo (6), condivide con questo il fine collaborativo, consistente nello stimolare, in un contesto maieutico, gli enti destinatari delle funzioni medesime al miglioramento ed all'autocorrezione (7).

Va comunque rilevato che il referto *de quo*, lungi dall'essere voluto e dall'essere il risultato di una pura speculazione teorica nel campo giuridico e/o amministrativo, si riferisce comunque ai risultati della funzione di controllo, di cui presenta tradizionalmente alcuni profili di ausiliarità.

Tale assimilazione è stata resa più chiara con la trasformazione dei controlli svolti dalla Corte dei conti, che ormai in buona parte sono rivolti ad una verifica gestoria e che si sostanziano anch'essi in relazioni, ovvero, per le realtà territoriali, in passaggi in procedimenti amministrativi in materia finanziario-contabile.

Una conferma della suddetta situazione si rinviene proprio nell'attività svolta dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e dalle sezioni regionali di controllo, le quali esercitano contemporaneamente nei confronti dei medesimi enti territoriali una funzione referente ed una funzione di controllo sulla gestione, che si concludono ambedue con referti, ancorché in attuazione di diverse normative.

Ciò non esclude certamente che il referto, specie in determinati settori, oltre a metabolizzare dati, risultati, esperienze del controllo, possa giungere a valutazioni autonome assumendo parametri propri, diversi e più "agili" rispetto a quelli utilizzati dal controllo. In certo modo un modello anticipatore dei controlli di nuovo tipo che già si affacciavano all'orizzonte e che probabilmente dall'esperienza del referto hanno tratto ispirazione.

2. La nozione di contabilità pubblica nell'attività consultiva verso gli enti territoriali

La l. n. 131/2003, al c. 8, ha istituito in capo alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una nuova e diversa attività, consistente nella facoltà di esprimere pareri in materia di contabilità pubblica (8).

La funzione consultiva ha infatti natura facoltativa: gli enti interessati sono liberi, pertanto, di ricorrervi o meno nell'esercizio delle attività di gestione riferite alle materie della contabilità pubblica; in ragione di tale facoltà, è rimessa alla valutazione dell'autorità competente l'opportunità o, talvolta, la necessità di acquisire un determinato parere (9); esse vanno temperate, inoltre, con il principio di non aggravamento del procedimento, previsto dalla l. n. 241/1990 e s.m.i., che ne limita il ricorso al caso in cui siano presenti straordinarie e motivate esigenze, imposte dallo svolgimento di una determinata istruttoria (10).

La nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva ha un ambito limitato alla normativa ed ai relativi atti applicativi, che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, per quanto attiene, in particolare, la disciplina dei bilanci ed i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziario-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli.

A sostegno dell'ammissibilità della richiesta di parere, la Sezione delle autonomie ha dato un'interpretazione della nozione di contabilità pubblica, in primo luogo verificando se – ai fini dell'esatta individuazione di detta nozione – possa concorrere l'interpretazione consolidatasi in ordine ad analoghe espressioni usate dal legislatore nell'art. 103 della Costituzione e nell'art. 1, c. 1, della l. n. 20/1994, per stabilire la competenza giurisdizionale della Corte dei conti.

(3) Cons. Stato, Ad. gen., parere 24 aprile 1980.

(4) *Contra*: G. Cogliandro, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in questa *Rivista*, 1996, 5, 246, per cui il referto non costituisce invero una funzione autonoma, consistendo in una mera manifestazione di conoscenza e di giudizio.

(5) Inoltre, a differenza delle funzioni di controllo e giurisdizionale, destinate di tutela costituzionale, quella consultiva della Corte dei conti, prevista unicamente a livello di legislazione ordinaria, non trova espresso riferimento nella Costituzione.

(6) Corte cost. 29 maggio 2002, n. 221.

(7) M. Sciascia, *La Corte dei conti. Organizzazione, funzioni e procedimenti*, Napoli, Giapeto, 2020; V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli. Dottrina. Giurisprudenza. Normativa. Formulario*, Giuffrè, 2022.

(8) Cfr. S. Galasso, *La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, relazione all'incontro di studio "Corte dei conti ed ordinamento federale", San Benedetto del Tronto, 12 dicembre 2008.

(9) Cfr. Tar Emilia-Romagna, Sez. I, n. 159/1998.

(10) Cfr. M. Mirabella, *Tar e Corte dei conti in sede locale: strade convergenti o interferenti? Riflessi della funzione consultiva sulla responsabilità del pubblico dipendente*, relazione al convegno "Funzione consultiva e giudici laici per il Trentino-Alto Adige: un rilancio della specialità regionale", Saint-Vincent, 15-16 gennaio 2010.

Al riguardo la Sezione si è espressa negativamente asserendo che, nelle norme sopra indicate, 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 possano dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. Rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile – in quanto diretta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari ed anche a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro, nonché a tutela del patrimonio pubblico – è stata considerata troppo ampia; l'orientamento della magistratura contabile è stato quello di cogliere una nozione di contabilità pubblica più restrittiva, e cioè riferita ad attività contabili *tout court*. Essa, infatti, non può essere estesa a qualsiasi attività degli enti avente riflessi di natura finanziario-patrimoniale. La preoccupazione è che le sezioni regionali di controllo possano strumentalmente essere adoperate come organi di consulenza generale delle autonomie locali e finiscano indirettamente per inserirsi nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui le stesse sezioni sono chiamate ad esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale (11).

In materia, la Sezione delle autonomie ha ritenuto opportuno emanare un atto di indirizzo del 27 aprile 2004, nel quale, oltre ad aver indicato i soggetti legittimati a formulare la richiesta di parere, ha stabilito che detta richiesta deve aver riguardo ad ambiti ed oggetti di portata generale e, in particolare, a:

- atti generali atti o schemi di normazione primaria (leggi, statuti), o secondaria (regolamenti, circolari) o inerenti all'interpretazione delle norme vigenti;
- questioni tecniche concernenti l'armonizzazione della compilazione di bilanci o dei rendiconti;
- preventiva valutazione di formulari e scritture contabili che gli enti intendessero adottare.

La richiesta di parere deve essere, dunque, considerata inammissibile qualora involga fatti gestionali specifici e quesiti che implicino valutazioni su comportamenti amministrativi, per il rischio di una possibile interferenza della funzione consultiva, intestata alle sezioni regionali di controllo, con quella dell'accertamento di eventuali responsabilità amministrative e contabili, riservata, invece, alle sezioni giurisdizionali della stessa Corte (12).

Essa, inoltre, in quanto atto di giudizio diretto ad illuminare l'organo di amministrazione attiva nell'esercizio della propria attività istituzionale, deve essere prodromica all'attività dell'ente; alla stregua di ciò diverse sezioni regionali hanno reputato inammissibili quelle richieste presentate quasi a voler sollecitare una sorta di controllo posteriore di legittimità su di un atto già perfezionato (13).

3. I "limiti positivi" all'ammissibilità oggettiva della richiesta

Con atto del 27 aprile 2004, la Sezione delle autonomie della Corte ha dettato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, evidenziando, in particolare, i soggetti legittimati alla richiesta e l'ambito oggettivo della funzione (14).

In ordine al primo profilo (ammissibilità soggettiva), preliminarmente, occorre dunque valutare l'ammissibilità dell'istanza in oggetto, avendo anche riguardo alle precisazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (delib. 10 marzo 2006, n. 5) e dalle Sezioni riunite in sede di controllo (delib. 17 novembre 2010, n. 54).

Secondo la consolidata giurisprudenza contabile, si distinguono due tipi di presupposti di ammissibilità, entrambi desunti, oltre che dalla lettera della legge, dalla natura della funzione consultiva espletata.

Da un lato, figurano i presupposti "positivi", la cui presenza è necessaria e condiziona l'ammissibilità del quesito; dall'altro, i presupposti "negativi", la cui presenza interferisce con la funzione consultiva impedendone l'esercizio.

Tra i presupposti positivi si distinguono, in primo luogo, l'attinenza del quesito alla materia della contabilità pubblica e, in secondo luogo, la generalità e l'astrattezza della questione sottoposta.

In pratica, l'ammissibilità di ogni richiesta di parere si riscontra allorché il quesito inerisca, in termini generali e astratti, all'interpretazione della normativa in tema di "contabilità pubblica".

L'ambito oggettivo di tale locuzione, in conformità a quanto stabilito dalla Sezione autonomie con le citate deliberazioni, deve ritenersi riferito alla "attività finanziaria, 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". È stato così precisato che la nozione di contabilità pubblica "non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò [...] comporterebbe l'estensione dell'attività consultiva delle sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa con l'ulteriore conseguenza che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti diventerebbero organi di consulenza generale delle autonomie locali. In tal modo, la Corte verrebbe, in varia misura, inserita

(11) Corte conti, Sez. autonomie, 17 febbraio 2006, n. 5.

(12) Corte conti, Sez. contr. reg. Lazio, n. 4/2004; Sez. contr. reg. Lombardia nn. 1/2004, 2/2005, 4/2005; Sez. contr. reg. Sardegna n. 9/2005; Sez. contr. reg. Liguria n. 1/2003.

(13) Corte conti, Sez. contr. reg. Veneto, n. 1/2004; Sez. contr. reg. Liguria n. 1/2005; Sez. contr. reg. Lombardia n. 3/2005, n. 12/2022; Sez. contr. reg. Piemonte n. 3/2005; Sez. contr. reg. Basilicata n. 1/2005.

(14) Così Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, n. 33/2022, cit.

nei processi decisionali degli enti, condizionando quell'attività amministrativa su cui è chiamata ad esercitare il controllo che, per definizione, deve essere esterno e neutrale" (15).

In questo contesto è stata autorevolmente delineata una nozione unitaria di contabilità pubblica incentrata sul "sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici" (16).

Tuttavia, in un'ottica di allargamento della nozione, è stato specificato che "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".

In particolare, è stato ritenuto che "la funzione consultiva [...] 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 – espressione della potestà legislativa concorrente di cui all'art. 117, comma 3, della Costituzione – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sui pertinenti equilibri di bilancio".

Con ciò vengono incluse nel perimetro della nozione di contabilità pubblica oggetto della funzione consultiva, anche "talune materie – quali quella concernente il personale, l'attività di assunzione, cui è equiparata quella afferente le progressioni di carriera, la mobilità, gli incarichi di collaborazione con soggetti esterni, i consumi intermedi ecc. – [...] in considerazione della rilevanza dei pertinenti segmenti di spesa, che rappresentano una parte consistente di quella corrente degli enti locali, idonea ad influire sulla rigidità strutturale dei relativi bilanci".

"È da ritenere [...] che in tanto una richiesta di parere sia ammissibile in quanto tratti di questione che, tendenzialmente, attenga ad una competenza tipica della Corte dei conti in sede di controllo delle autonomie territoriali. Appare riduttivo ed insufficiente il mero criterio dell'eventuale riflesso finanziario di un atto sul bilancio" (17).

L'ampliamento giurisprudenziale della nozione di contabilità pubblica invero non inerisce alle materie in sé considerate, quanto piuttosto alle specifiche questioni che, nell'ambito di tali materie, possono sorgere in relazione all'interpretazione di quelle norme di coordinamento della finanza pubblica che pongono limiti e divieti "strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa".

Quando la richiesta di parere non sollecita l'interpretazione di tali norme, si è di là dai limiti oggettivi di competenza di cui all'art. 7, c. 8, della l. n. 131/2003. «Ciò è reso evidente [...] dall'utilizzo da parte delle medesime Sezioni riunite dell'avverbio "limitatamente", che, introducendo la proposizione immediatamente successiva a quella relativa al riferimento ampliativo dinamico della nozione di contabilità pubblica, viene collegato alle "questioni" coinvolgenti problematiche interpretative dei suddetti limiti e divieti» (18).

D'altra parte, con riferimento, invece, alla generalità ed astrattezza che deve essere propria della questione sottoposta alla Corte dei conti, si evidenzia in giurisprudenza che il limite della funzione consultiva impone che centro focale dell'esercizio di essa sia quello di *individuare o chiarire* il significato delle discipline di contabilità pubblica nella superiore accezione (19).

In particolare, è esclusa qualsiasi possibilità di intervento della Corte dei conti nella concreta attività gestionale ed amministrativa, che ricade nell'esclusiva competenza dell'autorità che la svolge, essendo la legittimità ed opportunità del singolo e specifico provvedimento amministrativo riservata alla discrezionalità attribuita all'ente territoriale.

La richiesta di parere, infatti, pur essendo senz'altro originata da un'esigenza gestionale dell'amministrazione, deve essere orientata ad ottenere più approfondite conoscenze, indicazioni e valutazioni sulla corretta interpretazione di principi, norme ed istituti riguardanti la contabilità pubblica.

Al parere rilasciato, per contro, non può essere conferito valore di sindacato preventivo o successivo di atti tipicamente gestionali propri dell'ente richiedente, potendo la Corte fornire indicazioni generali sull'interpretazione della disciplina applicabile, e spettando invece all'amministrazione di riferimento l'adozione delle decisioni concrete da adottare in ordine alla successiva attività gestionale.

In questo senso, devono quindi ritenersi inammissibili le richieste concernenti valutazioni di aspetti specifici, al punto da determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività dell'ente e, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva, incompatibile con la posizione di terzietà ed indipendenza della Corte quale organo magistratuale (20).

(15) Così Corte conti, Sez. autonomie, n. 5/2006, cit.

(16) Corte conti, Sez. riun., 17 novembre 2010, n. 54.

(17) Corte conti, Sez. autonomie, 19 febbraio 2014, n. 3.

(18) Così Corte conti, Sez. autonomie, n. 5/2006, cit.

(19) Cfr., *ex multis*, Corte conti, Sez. contr. reg. Lombardia, n. 78/2015; Sez. contr. reg. Trentino-Alto Adige, Trento n. 3/2015; Sez. contr. reg. Veneto n. 121/2020; Sez. autonomie n. 17/2020.

(20) Così, testualmente, Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, n. 33/2022, cit.

4. I “limiti negativi” all’ammissibilità oggettiva della richiesta

Altri presupposti di ammissibilità oggettiva sono i c.d. limiti “negativi”, che sono quegli elementi la cui presenza interferisce con la funzione consultiva impedendone l’esercizio.

Tra essi figurano tutte quelle condizioni che possono interferire o con altre funzioni svolte dalla magistratura contabile o con le funzioni giurisdizionali svolte in sede civile, penale, amministrativa o tributaria.

L’esclusione dell’intervento consultivo della Corte su fattispecie concrete, suscettibili di diventare o di essere già oggetto di cognizione da parte della procura della Corte dei conti o di altra autorità giudiziaria, deriva dall’esigenza di prevenire interferenze con le competenze di altri organi giurisdizionali.

L’ausilio consultivo “deve essere reso senza costituire, in concreto, un’interferenza con le funzioni requirenti e giurisdizionali della Corte dei conti o di altra magistratura” (21).

Occorre, infatti, scongiurare il rischio che le pronunce adottate in sede consultiva siano strumentalmente richieste e fatte valere per elidere o attenuare posizioni di responsabilità, tali da condizionare l’esito di procedimenti in sede giudiziaria.

Ne consegue che le questioni i cui profili contabili risultano secondari o, comunque, aggiuntivi e residuali rispetto ad altri profili di ordine giuridico che richiedano, in concreto, decisioni da prendere nelle sedi giurisdizionali competenti, sono da ritenersi estranee alla materia della contabilità pubblica in forza del carattere cedevole della funzione collaborativa rispetto alla funzione giurisdizionale (22).

In tal senso è stato osservato correttamente come «la presenza di pronunce di organi giurisdizionali di diversi ordini [...] può costituire un indicatore sintomatico dell’estraneità della questione alla “materia di contabilità pubblica”. Si tratta, evidentemente, di fattispecie in cui i profili contabili, se non marginali, non sono comunque preminenti rispetto ad altre problematiche di ordine giuridico che più propriamente devono essere risolte in diversa sede. In altre parole, in situazioni come quella in esame non si rinvengono quei caratteri – se non di esclusività – di specializzazione funzionale che caratterizzano la Corte in questa sede, e che giustificano la peculiare attribuzione da parte del legislatore» (23).

D’altronde “la funzione consultiva [...] non può espletarsi in riferimento a quesiti che riguardino comportamenti amministrativi suscettibili di valutazione della Procura della stessa Corte dei conti o di altri organi giudiziari, al fine di evitare che i pareri prefigurino soluzioni non conciliabili con successive pronunce dei competenti organi della giurisdizione (ordinaria, amministrativa, contabile o tributaria). La funzione consultiva della Corte dei conti, infatti, non può in alcun modo interferire e, meno che mai, sovrapporsi a quella degli organi giudiziari” (24).

5. La “legittimazione soggettiva esterna” alla richiesta

Quanto alla legittimazione a richiedere pareri alla Sezione autonomie e alle sezioni regionali di controllo, si deve aver riguardo sia all’ente che ha la capacità di proporre l’istanza, sia al soggetto che può effettuare formalmente la richiesta per l’ente.

«Il primo limite, che può definirsi come “legittimazione soggettiva esterna”, è posto espressamente dall’art. 7, comma 8, della legge n. 131/2003. La legittimazione soggettiva esterna a richiedere pareri alle sezioni regionali di controllo appartiene alle regioni, che la esercitano direttamente, e a comuni, province e città metropolitane, le cui richieste sono formulate, di norma, tramite il Consiglio delle autonomie locali, se istituito» (25).

Invero, per quanto riguarda la legittimazione soggettiva esterna alla richiesta di pareri, è stato giustamente “affermato il carattere tassativo dell’elencazione degli enti legittimati a formulare le richieste di parere, individuati in regioni, province, comuni e città metropolitane, i quali esercitano tale possibilità attraverso i rispettivi legali rappresentanti pro-tempore ovvero tramite il Consiglio delle autonomie locali (Cal), se istituito, in caso di richiesta di parere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Nel caso, invece, in cui la predetta richiesta venga indirizzata direttamente alla Sezione delle autonomie (ipotesi introdotta dall’art. 10-*bis* del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160, che ha innovato l’articolo 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131 in materia di attività consultiva della Corte), la stessa dovrà essere formulata per le regioni, dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome e dalla Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, mentre per i comuni, le province e le città metropolitane, dalle rispettive componenti rappresentative nell’ambito della Conferenza unificata” (26); invece “il Consiglio delle autonomie locali, dove è già istituito, non è legittimato a chiedere direttamente e autonomamente pareri” (27).

(21) Così Corte conti, Sez. autonomie, n. 3/2014, cit., e, successivamente, n. 24/2019.

(22) Così Corte conti, Sez. contr. reg. Piemonte, n. 33/2022, cit. Nello stesso senso Corte conti, Sez. autonomie, n. 7/2018.

(23) Corte conti, Sez. autonomie, n. 3/2014, cit.

(24) Corte conti, Sez. autonomie, n. 24/2019, cit.

(25) Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020.

(26) *Ibidem*.

(27) Corte conti, Sez. autonomie, n. 13/2007.

Le sezioni regionali di controllo, nell'alveo della tassatività dell'elencazione dei soggetti legittimati a richiedere pareri *ex art. 7, c. 8, della l. n. 131/2007*, hanno avuto difficoltà ad ammettere la facoltà di accedere all'attività consultiva alle unioni di comuni, in quanto tali.

Poi la Sezione autonomie, considerando che esse costituiscono proiezioni dei singoli enti partecipanti finalizzate all'esercizio congiunto di funzioni di competenza dei comuni, cui si applicano i principi previsti per l'ordinamento di tali enti, hanno riconosciuto tale facoltà solo alle unioni, e non altre forme associative (consorzi, a.t.o., ecc.), in quanto assimilabili al comune, anche per quanto riguarda la possibilità di accedere alla Corte dei conti in funzione consultiva, "limitatamente a questioni inerenti alle funzioni proprie esercitate dall'Unione stessa" (28). Tra le unioni e le altre forme associative possibili (consorzi intercomunali, a.t.o.) sta nella convergenza tra l'attribuzione alle prime non solo delle funzioni proprie dei comuni conferenti, ma anche della soggezione di esse ai medesimi principi previsti dall'ordinamento per i comuni, secondo le disposizioni del c. 4 dell'art. 32 del Tuel, tali per cui l'unione possa a buon diritto considerarsi "proiezione" dei primi, e quindi ritenersi implicitamente contemplata nell'elenco previsto dall'art. 7, c. 8, parte prima, della l. n. 131/2003 (29).

6. La "legittimazione soggettiva interna" alla richiesta

Il secondo limite, che può definirsi come "legittimazione soggettiva interna", riguarda il potere di rappresentanza del soggetto che agisce in nome e per conto dell'ente nella richiesta di parere (30).

Essa va limitata chiaramente ai soggetti competenti ad impegnare verso l'esterno l'ente locale, tanto più allorché si tratti di rivolgersi ad istituzioni costituzionalmente rilevanti come la Corte dei conti; infatti, non possono che individuarsi, con criteri di stretta interpretazione, nei soli organi di rappresentanza esterna, cioè il massimo organo deliberativo, ossia il consiglio (e per esso il suo presidente), nonché gli altri organi di vertice quali il sindaco o il presidente della giunta e la giunta stessa.

Atteso che referenti della Corte sono gli organi assembleari elettivi, o, quanto meno, gli organi titolari del potere d'indirizzo politico-amministrativo, ovvero i massimi responsabili dell'amministrazione, limitazione posta in considerazione della natura delle attribuzioni di competenza di detti organi, è fuor di dubbio, e costituisce ormai *ius receptum*, che l'autorità politica di vertice dell'ente interessato, quindi il sindaco, ovvero il presidente della provincia o il presidente della regione, quale capo della rispettiva amministrazione, possa attivare la funzione consultiva della Corte; in altri termini: la richiesta di parere dev'essere sottoscritta dal presidente della regione, dal sindaco o dal presidente dell'amministrazione provinciale e, nel caso di pareri richiesti dal consiglio regionale o dai consigli provinciali o comunali, dai rispettivi presidenti, poiché esclusivamente i rappresentanti degli enti possono ritenersi abilitati a promuovere l'attività consultiva della Corte, quali massimi responsabili dell'amministrazione della regione, del comune e della provincia, o del funzionamento dei rispettivi consigli; è poi stato ulteriormente precisato che la richiesta, da parte di tali soggetti, è da accogliere ancorché la sottoscrizione non sia per esteso, ovvero sia illeggibile.

Da quanto sopra esposto discende l'ammissibilità soggettiva delle richieste provenienti solo dalla rappresentanza istituzionale, proprio per la finalità di consulenza all'ente in chiave di collaborazione istituzionale: infatti, solo la collaborazione istituzionale, e non quella tecnica, è tale da poter orientare l'indirizzo del soggetto richiedente e dell'intero sistema delle autonomie, e ciò prescinde dalle concrete e contingenti vicende istituzionali dalle quali la richiesta di parere scaturisce.

Secondo la magistratura contabile, è fuor di dubbio che il sindaco, quale capo dell'amministrazione a cui, oltre alla rappresentanza unitaria dell'ente, spetta il compito di sovrintendere al funzionamento degli uffici e dei servizi, *ex art. 50 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267*, possa considerarsi legittimato a richiedere, con propria autonoma decisione, la pronuncia consultiva della Corte, senza che occorra al riguardo una preventiva delibera di autorizzazione della giunta o del consiglio; ugualmente, il commissario prefettizio, il quale esercita anche le funzioni del sindaco in forza dell'art. 141, c. 3, del Tuel, è ammesso a proporre quesiti (Corte conti, Sez. contr. reg. Sardegna, 27 luglio 2004, n. 6); è stato altresì ammesso, sotto il profilo della legittimazione soggettiva, il quesito di un sindaco inoltrato dal segretario comunale, atteso che quest'ultimo si era limitato ad effettuare la mera trasmissione della richiesta formulata dall'organo politico, alla stregua di un semplice *nuncius* della volontà da lui manifestata (Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 24 aprile 2005, n. 2).

Quindi, le richieste di parere avanzate dagli enti sono considerate ammissibili solo se provenienti dall'organo rappresentativo, in coerenza con la caratterizzazione istituzionale e non tecnica della funzione.

(28) Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020, cit.; 7 gennaio 2021, n. 1, in questa *Rivista*, 2021, 1, 123, con nota di D.M. Poggi, *L'attività consultiva delle sezioni regionali estesa anche alle unioni di comuni*.

(29) Corte conti, Sez. autonomie, n. 1/2021, cit.

(30) Corte conti, Sez. autonomie, n. 11/2020, cit.

Per questa ragione sono state dichiarate inammissibili, per difetto di legittimazione passiva, le richieste di parere avanzate da segretari comunali, consiglieri comunali, collegi dei revisori, dirigenti delle direzioni sanitarie e molte altre (31).

La Sezione regionale per la Sardegna ha, tuttavia, previsto – alla luce della l. reg. 13 novembre 1998, n. 31, art. 8, c. 1, lett. f) – che la richiesta per conto della regione può essere formulata anche dalla giunta e dai singoli assessori regionali (32).

* * *

(31) Corte conti, Sez. contr. reg. Lazio, n. 4/2004, n. 11/2004; Sez. contr. reg. Campania n. 1/2005, n. 3/2004; Sez. contr. reg. Piemonte n. 4/2005; Sez. contr. reg. Siciliana n. 1/2004; Sez. contr. reg. Basilicata n. 1/2005; Sez. contr. reg. Calabria n. 4/2005; Sez. contr. reg. Abruzzo n. 10/2004, Sez. contr. reg. Emilia-Romagna n. 5/2005; Sez. contr. reg. Liguria n. 3/2005.

(32) Corte conti, Sez. contr. reg. Sardegna, n. 2/2004.