

Formazione IFEL
per i Comuni

IFEL
Fondazione ANCI

La funzione consultiva della Corte dei conti

Andrea Luberti
5 luglio 2018



Programma: l'inquadramento generale

- La funzione consultiva della Corte dei conti nella dogmatica delle funzioni di controllo.
- Profili di legittimazione soggettiva.
- Profili di legittimazione oggettiva.

Programma: i profili specifici

- L'attività nomofilattica della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite.
- I rapporti tra attività consultiva e azione di responsabilità.
- Il problema della *giustiziabilità* del parere «negativo».

La Corte dei conti

La Corte dei conti è un organo ausiliario, le cui funzioni sono dettate dagli articoli 100, comma 2 e 103, comma 2, della Costituzione.

Nel corso del secolo scorso, tal organo ha attraversato tre distinte fasi della propria storia.

La funzione consultiva della Corte dei conti

L'articolo 7, comma 7, della legge 131/2003 ha inserito l'attività consultiva tra le funzioni della Corte dei conti nella sua veste di «*giudice della finanza allargata*».

La funzione consultiva della Corte dei conti

Articolo 7, comma 8, della legge 131/2003: «**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 funzione consultiva della Corte dei conti

La funzione consultiva è giustificata dalla tendenziale inammissibilità di un controllo preventivo di legittimità sugli enti locali.

La *soft law* negli ordinamenti giuridici contemporanei tende a esprimere atti *formalmente non vincolanti*.

L'individuazione degli enti locali

Art. 130 Cost. (nel testo previgente): individua «*gli altri enti locali*».

TUEL: definisce come tali «*i comuni, le province, le città metropolitane, le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni*».

L'individuazione degli enti locali

Corte costituzionale: gli «enti locali» sono soggetti giuridici esponenti di una comunità radicata su di un territorio e sono costituiti a fini amministrativi di carattere tendenzialmente generale (con l'esclusione quindi di ordini, ASL, camere di commercio).

L'individuazione degli enti legittimati

Comuni, Province (città metropolitane) e Regioni:
legittimazione incondizionata.

Unioni o consorzi di comuni: *legittimazione
condizionata alla attinenza del quesito al/ai comune/i
richiedenti.*

Municipi: *legittimazione esclusa.*

L'individuazione degli enti legittimati

Il *motivato avviso* della Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia ex art. 33, comma 4, del d.p.r. 902/1975 può essere reso, con formulazione maggiormente generico, alle «*amministrazioni controllate*».

L'individuazione del legale rappresentante dell'ente

Sindaco, Presidente della Provincia, Presidente della Regione: *ammissibilità incondizionata*.

Presidente del Consiglio regionale: *ammissibilità talora riconosciuta*.

Presidente di commissione del Consiglio regionale: ammissibilità negata (Sezione Abruzzo, 246/2016)

Presidente del collegio dei revisori dei conti: ammissibilità negata (Sezione Trentino, 120/2017).

L'individuazione del legale rappresentante dell'ente

In relazione alle funzioni *vicarie*:

- Un primo orientamento riconosce una legittimazione incondizionata;
- Un secondo orientamento distingue tra il comma 1 e il comma 2 dell'art. 53, d.lgs 267/2000.

I profili soggettivi di ammissibilità

Il «filtro» del *Consiglio delle autonomie locali* e la sua effettiva cogenza.

Il ruolo del *Consiglio delle autonomie locali*.

I profili oggettivi di ammissibilità

Sezione delle autonomie 5/2006: ha fornito una serie di indicazioni generali sull'ammissibilità del parere.

In tale occasione, è stata esclusa l'ammissibilità del quesito inerente la rimborsabilità delle spese legali da parte dell'ente.

I profili oggettivi di ammissibilità

La richiesta deve essere attinente alla *contabilità pubblica*, intesa come “*sistema di principi e di norme che regolano l’attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli enti pubblici*” (SSRR 54/2010).

In tale occasione, è stata esclusa l’ammissibilità di quesito inerente le progressioni di carriera.

I profili oggettivi di ammissibilità

La nozione di «*contabilità pubblica*» in sede di attività consultiva è, quindi, diversa da quella in sede giurisdizionale.

I profili oggettivi di ammissibilità

La richiesta è inoltre, di norma, ritenuta ammissibile laddove inerente a:

- materie tradizionalmente ricomprese nella contabilità di Stato (ad esempio, i contratti e servizi pubblici);
- materie già esaminate in precedenti quesiti dalla Sezione.

I profili oggettivi di ammissibilità

La richiesta è di dubbia ammissibilità laddove inerente a:

- materie ricomprese nel diritto tributario;
- materie afferenti ai contratti collettivi di lavoro o al rapporto di lavoro.

I profili oggettivi di ammissibilità

La richiesta deve essere astratta e non interferire con le funzioni di altro organo giurisdizionale o della Corte dei conti (Sezione autonomie, 5/2006).

I profili oggettivi di ammissibilità

Il quesito è astratto allorché sia inerente a un'attività illimitatamente ripetibile, sia pure se non generale.

Deve essere, in sostanza, esclusa una compartecipazione *ex ante* all'attività amministrativa.

I profili oggettivi di ammissibilità

Il problema della potenziale interferenza con le funzioni della giurisdizione ordinaria e di quella amministrativa.

Il problema del contrasto interpretativo tra giurisdizioni.

I profili oggettivi di ammissibilità

Il problema della potenziale interferenza con le funzioni di **controllo**, preventivo e successivo, e **giurisdizionali** della Corte dei conti.

I profili oggettivi di ammissibilità

Il problema della potenziale interferenza con le funzioni di altri soggetti è stato esteso anche alle *autorità indipendenti* e all'ARAN.

La funzione nomofilattica

La *nomofilachia* consiste nell'*equa* (nel senso di uniforme) applicazione del diritto oggettivo.

Nel diritto amministrativo, la *parità di trattamento* è un presidio del principio di uguaglianza formale.

La funzione nomofilattica

Le Sezioni riunite:

- adottano pronunzia di orientamento generale su indicazione del Presidente (art. 17, comma 31, d.l. 78/2009);
- si pronunciano su questioni di *eccezionale* rilevanza (art. 6, comma 4, d.l. 174/2012).

La funzione nomofilattica

La Sezione delle autonomie:

- risolve o previene contrasti interpretativi o si pronuncia su questioni di *particolare rilevanza* (art. 6, comma 4, d.l. 174/2012);
- può essere adita direttamente dalla Conferenza delle regioni, dei presidenti della assemblee legislative (art. 10 bis, d.l. 160/2016);
- coordinano l'attività delle sezioni regionali di controllo.

Il rapporto tra attività consultiva e controllo

Non sono, in linea di principio, ammissibili richieste relative a vicende *attualmente* sottoposte a controllo successivo.

Non sono nemmeno, in linea di principio, ammissibili richieste relative a vicende *in precedenza* oggetto di controllo preventivo.

Il rapporto tra attività consultiva e azione di responsabilità

Articolo 52, comma 4, del codice di giustizia contabile:

«I magistrati della Corte dei conti assegnati alle sezioni e agli uffici di controllo segnalano alle competenti procure regionali i fatti dai quali possano derivare responsabilità erariali che emergano nell'esercizio delle loro funzioni».

Il rapporto tra attività consultiva e azione di responsabilità

Articolo 69, comma 2, del codice di giustizia contabile:

«Il pubblico ministero dispone (...) l'archiviazione per assenza di colpa grave quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti in via consultiva, in sede di controllo e in favore degli enti locali nel rispetto dei presupposti generali per il rilascio dei medesimi».

Il problema del «giusto procedimento di controllo»

Principio dell'azione di parte: è un corollario della neutralità del giudice.

Principio del contraddittorio: è un corollario del diritto alla tutela giurisdizionale e dovrebbe comprendere anche attività sostanzialmente amministrative.

Le conseguenze in caso di esito «negativo» del parere

L'eventuale dissenso dell'amministrazione in ordine al comportamento da tenere non è giuridicamente precluso.

La relativa responsabilità resta infatti in capo al soggetto richiedente (colpa grave).

Le conseguenze in caso di esito «positivo» del parere

L'eventuale adesione dell'amministrazione in ordine al comportamento da tenere non è sanzionabile e porta anzi all'*archiviazione*.

Non sussiste, per contro, un «obbligo» di agire da parte dell'amministrazione richiedente.

La giustiziabilità dei pareri

Si discute sulla possibilità, in sede di parere, di proporre di questioni di legittimità costituzionale, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza 9 febbraio 2011, n. 37).

In senso positivo all'estensione della legittimazione deliberazione AGCM, 3 maggio 2018.

La giustiziabilità dei pareri: una prospettiva di riforma?

Articolo 11, comma 6, lettera e) del codice di giustizia contabile: prevede la competenza delle sezioni riunite in speciale composizione per le «*impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*».

Formazione IFEL *per i Comuni*



Grazie per l'attenzione

Andrea Luberti
andrea.luberti@gmail.com
@LubertiAndrea

I materiali didattici saranno disponibili su
www.fondazioneifel.it/formazione



Twitter



Facebook



YouTube

