

LA FUNZIONE CONSULTIVA DELLA CORTE DEI CONTI: LA PROIEZIONE TERRITORIALE, IL PERIMETRO DI APPLICAZIONE E L'ESIGENZA DI ARMONIZZAZIONE DEGLI ESITI

di Francesco Petronio (*)

Abstract: La funzione consultiva assegnata da norme ordinarie alla Corte dei conti non ha un esplicito riferimento costituzionale ed è riservata a questioni inerenti alla materia della contabilità pubblica e agli ambiti di attività rilevanti per le funzioni della Corte stessa. La nozione di contabilità pubblica a questi fini assume connotati diversi da quelli attribuibili alla stessa per la giurisdizione di responsabilità dall'art. 103 della Costituzione. L'art. 7 della l. n. 131/2003, ha disciplinato i controlli della Corte dei conti sulle autonomie rivolgendoli al coordinamento della finanza pubblica e affermando espressamente la natura collaborativa del controllo sulla gestione. In tale ambito ha introdotto una funzione consultiva complementare all'esercizio della funzione di controllo, che può essere attivata dagli enti territoriali attraverso il Consiglio delle autonomie locali. La diffusione sul territorio ha fornito un contributo notevole nella definizione di molte questioni inerenti l'attuazione di norme di coordinamento finanziario; tuttavia, ha prodotto spesso pareri non omogenei, pur avendo come riferimento norme che richiedevano un'applicazione uniforme, e alle quali si collegavano obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica. L'esigenza di uniformare tendenzialmente i pareri resi dalle sezioni regionali di controllo è stata assolta stabilendo interventi di coordinamento da parte della Sezione delle autonomie e, in casi particolari dalle Sezioni riunite in sede di controllo. Il codice di giustizia contabile riconosce una particolare rilevanza ai pareri determinando l'effetto di esonero della responsabilità nel caso in cui il soggetto agente vi si sia conformato. Anche al fine di evitare un ricorso strumentale alla funzione consultiva tra i criteri di ammissibilità oggettiva affermati in via giurisprudenziale vi è quello della generalità e astrattezza del quesito, non riconducibile direttamente ad un caso concreto, e della non interferenza con l'attività giurisdizionale.

The advisory function assigned by ordinary rules to the Corte dei conti does not have an explicit constitutional reference and is reserved for matters relating to public accounting and areas of activity relevant to the Court's functions. For these purposes, the notion of public accounting takes on connotations different from those attributable to it for accountability jurisdiction by Article 103 of the Constitution. Article 7 of Law No. 131/2003, regulated the Court's audits of autonomies by addressing them to the coordination of public finance and expressly affirming the collaborative nature of management control. In this context, it has introduced an advisory function complementary to the exercise of the control function that can be activated by local authorities through the "Consiglio delle autonomie locali". Its diffusion on the ground provided a significant contribution in defining many issues related to the implementation of financial coordination rules; however, it often produced opinions that are not homogeneous, despite having as reference rules that required uniform application, and to which objectives in terms of public finance balances were linked. The need to standardize the opinions rendered by the "Sezioni regionali di controllo" has been met by establishing coordinating measures by the "Sezione delle autonomie" and, in particular cases, by the "Sezioni riunite di controllo". The Code of Accounting Justice recognized a special relevance to those opinions, determining the effect of exemption from liability in the event that the agent has complied with them. Also in order to avoid an instrumental recourse to the advisory function, among the criteria of objective admissibility affirmed in case law is that of the generality and abstractness of the question, not directly referable to a concrete case, and non-interference with judicial activity.

Sommario: 1. *La funzione consultiva tra Costituzione e legge.* – 2. *Il percorso autonomistico e la legge n. 131/2003.* – 3. *La questione del perimetro di competenza.* – 4. *Le esigenze di armonizzazione.* – 5. *La funzione consultiva e la responsabilità.*

1. *La funzione consultiva tra Costituzione e legge*

La funzione consultiva della Corte dei conti trova prodomi in norme risalenti anteriori alla Costituzione. Tra queste va ricordato il testo unico delle norme della Corte dei conti di cui al r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, che all'art. 88 prevede che la Corte fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge (1).

Tale funzione è più chiaramente richiamata nell'art. 1 del r.d.l. n. 273 del 1939, che prevede il parere della Corte dei conti su provvedimenti legislativi che conferiscono sopprimono o recano modifiche alle attribuzioni della Corte o

(*) F. Petronio è presidente di sezione della Corte dei conti. L'articolo è una sintesi del suo intervento all'incontro sul ventennale della legge n. 131/2003, tenutosi alla Corte dei conti il 6 dicembre 2023.

(1) Sui caratteri generali della funzione consultiva, cfr. M. Occhiena, N. Posteraro, *Attività consultiva della pubblica amministrazione: dalla decisione migliore alla decisione tempestiva*, in *Dir. economia*, 2019, 3, 27-62.

affendenti al suo ordinamento e funzioni. Il parere viene reso dalle Sezioni riunite della Corte dei conti nella sede consultiva.

I tratti che accomunano queste disposizioni riguardano gli ambiti nei quali è affidata alla Corte una funzione consultiva, che riguardano le attribuzioni della stessa e le funzioni assegnate alla sua competenza. Va ricordato che si tratta di compiti tuttora in essere, esercitati da un apposito collegio delle Sezioni riunite in sede consultiva. Queste norme, pur risalenti, si contraddistinguono per riservare l'ambito di applicazione alle funzioni della Corte stessa e alle materie che vi si connettono.

Da sottolineare che tra le funzioni assegnate alla Corte dalla Costituzione non si rinviene quella consultiva, mentre una tale funzione a carattere generale e senza specificazione di ambiti è assegnata al Consiglio di Stato.

Nello stesso art. 100 si delinea una funzione ausiliaria confronti del Parlamento, anche estesa al Governo, all'interno della quale si può anche ascrivere la funzione di rendere pareri negli ambiti di propria competenza. Infatti, l'esercizio della funzione di controllo si esplica anche attraverso l'attività di referto al Parlamento, delineando la funzione ausiliaria della Corte, che può anche manifestarsi attraverso altre forme che non siano riportabili direttamente al controllo.

Dal complesso di queste norme, tenuto conto dell'evoluzione avvenuta nella definizione delle funzioni operata nella Carta costituzionale, emerge come una funzione consultiva affidata alla Corte dei conti attraverso norme ordinarie previgenti possa essere ancora riconosciuta, purché confinata negli ambiti di attività che le sono propri e destinata allo Stato centrale. Sostanzialmente essa è riferita alle norme che incidono sulle funzioni della Corte stessa e a questioni inerenti alla materia della contabilità pubblica, che a questi fini assume connotati diversi da quelli attribuibili alla stessa al fine dello svolgimento della giurisdizione di responsabilità dall'art. 103 della Costituzione (2).

Vedremo poi meglio come questo quadro, che è rimasto sostanzialmente stabile per un lungo periodo, sia stato modificato decisamente a seguito delle spinte autonomistiche che hanno caratterizzato le riforme dell'ultimo scorcio del secolo scorso ed hanno avuto esito nella riforma costituzionale del 2001.

2. Il percorso autonomistico e la legge n. 131/2003

Il riconoscimento di maggiori ambiti di autonomia ha spostato l'asse della finanza pubblica verso gli enti territoriali e progressivamente è stato scalfito il ruolo centrale e assorbente della finanza statale. Questo ha comportato un processo a tutto campo che poi è venuto anche ad incidere sulle funzioni della Corte dei conti (3).

A questo riguardo un passaggio rilevante verso un nuovo ordinamento è costituito proprio dalla legge n. 131 del 2003, nota come legge "La Loggia", la quale doveva costituire uno strumento per adeguare l'ordinamento agli esiti della riforma costituzionale. La norma, oltre a disciplinare la fase transitoria per il passaggio delle ampliate funzioni agli enti territoriali, conteneva una serie di deleghe normative per costruire il quadro di criteri direttivi per l'attuazione della riforma. Nell'ambito dell'art. 7, dedicato all'attuazione dell'art. 118 della Costituzione in materia di esercizio delle funzioni amministrative, alcuni commi erano rivolti alle funzioni della Corte dei conti. Tra le diverse innovazioni che hanno riguardato le funzioni della Corte dei conti contenute in questa norma c'è anche il riconoscimento espresso di una funzione consultiva, rivolta però in questo caso al mondo delle autonomie.

Riportandoci alle tematiche emerse per l'applicazione della riforma costituzionale, una questione molto rilevante ai fini del controllo riguardava proprio il ruolo della Corte dei conti nei confronti delle autonomie. Tale contesto in qualche modo si era già andato ad evolvere con la l. n. 20 del 1994, ma ne mancava un chiaro riconoscimento in quanto non si trovava ancora la coerenza con il quadro costituzionale previgente. È da ricordare a questo riguardo che la Costituzione prevedeva un sistema compiuto di controlli esterni sugli enti territoriali; funzione che per regioni e autonomie locali era assegnata ad organi inseriti nell'organizzazione statale e, quindi, secondo una sorta di principio di gerarchia istituzionale che alla luce delle novità introdotte dalla riforma del 2001 non appariva più consono.

Nel momento in cui questi organi sono stati espunti dal nuovo testo costituzionale, si è creato un vuoto da colmare, e ciò ha reso necessaria una lettura evolutiva dell'art. 100 della Costituzione, non modificato dalla riforma e che ancora configurava la Corte come un organo di controllo dello Stato centrale (4). La Corte costituzionale ha sciolto questo dilemma, dapprima con la sentenza n. 29/2005 e quindi con la successiva sentenza n. 179/2007, a firma del Presidente Maddalena. Quest'ultima sentenza segna un rilevante punto di approdo; infatti, tenendo conto dell'evoluzione complessiva del quadro costituzionale, ha riconosciuto pienamente alla Corte dei conti una funzione di controllo nei confronti delle autonomie.

(2) In Corte conti, Sez. autonomie, 10 marzo 2006, n. 5, viene affermato che è da escludere che il riferimento alla materia di contabilità pubblica, di cui all'art. 7 l. n. 131/2003, possa essere interpretato allo stesso modo della quasi omologa nozione utilizzata dall'art. 103, c. 2, Cost. per definire le competenze giurisdizionali della Corte dei conti.

(3) Cfr. G. D'Auria, *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale* (Atti del convegno, Varenna, 21-23 settembre 2006), Milano, Giuffrè, 2007, par. "Potenziamento delle autonomie e controlli sulla gestione", p. 120.

(4) *Ivi*, par. "Dopo il nuovo titolo V: controlli "di integrazione" (o di sistema) e controlli di dettaglio", p.124.

Va ricordato che questi passaggi sono avvenuti successivamente all’emanazione della legge n. 131, la quale però aveva già chiarito il ruolo che spettava nell’ordinamento alla Corte dei conti, tant’è che ha istituzionalizzato con fonte primaria le sezioni regionali di controllo, che già operavano in forza di un regolamento di autonomia adottato dalla Corte stessa.

Questo per comprendere la forte evoluzione del contesto e come si è generata l’idea di estendere al mondo delle autonomie la possibilità di avvalersi dei pareri della Corte dei conti, in questo caso nella sede territoriale, per offrire un sostegno agli enti nella interpretazione di norme attinenti alle materie della contabilità pubblica. La nuova funzione consultiva è stata introdotta con lungimiranza per assicurare un supporto che facesse da contrappeso alla espansione dei controlli nella sede territoriale.

È da considerare che, se ci si riferisce agli enti locali, ci si trova davanti a delle organizzazioni più o meno articolate e strutturate per cui, considerando la complessità dell’ordinamento contabile e della interpretazione delle misure di coordinamento finanziario imposte dalle manovre annuali, poteva risultare arduo affrontare controlli tecnici e più penetranti.

Con l’istituzione delle sezioni regionali il controllo si apprestava a divenire capillare nel territorio, e nel contempo la stessa Corte, nelle materie di sua stretta competenza, veniva chiamata ad offrire supporto agli enti per dirimere le questioni di maggiore complessità che potevano interessare la loro attività.

La funzione consultiva, pur formalmente indipendente dal controllo, condivide con questo il fine collaborativo, consistente nello stimolare, in un contesto maieutico, gli enti destinatari delle verifiche al miglioramento e alla autocorrezione.

L’art. 7 della l. n. 131/2003, nell’ambito dell’adeguamento dell’ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001, ha finalizzato i controlli della Corte dei conti sulle autonomie al coordinamento della finanza pubblica e al rispetto dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea, affermando espressamente la natura collaborativa del controllo sulla gestione.

La funzione consultiva della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica introdotta dal ricordato art. 7 può essere attivata dalle regioni, dalle province, dai comuni e dalle città metropolitane attraverso il Consiglio delle autonomie locali.

Anche in questo caso la funzione può trovare riferimento nei precetti costituzionali riguardanti le funzioni istituzionali della Corte, e in particolare nell’art. 100, c. 2, essendo complementare all’esercizio della funzione di controllo.

L’esercizio delle funzioni di consulenza è affidato alle sezioni regionali di controllo, aventi sede nei capoluoghi, con competenza territoriale estesa ai territori regionali.

Sono abilitati a richiedere i pareri gli enti di autonomia previsti nella Costituzione, e il presupposto soggettivo per l’esercizio della funzione consultiva è che la richiesta promani dall’organo esponenziale di tali enti, cioè il rappresentante legale.

La funzione consultiva ha natura facoltativa, in quanto gli enti interessati sono liberi di ricorrervi o meno nell’esercizio delle attività di gestione riferite alle materie della contabilità pubblica ed è rimessa alla valutazione dell’autorità competente l’opportunità di acquisire un determinato parere.

3. La questione del perimetro di competenza

La nuova funzione consultiva affidata alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti riguarda pareri da rendere “in materia di contabilità pubblica”; ciò ha comportato l’esigenza di determinare l’esatta esplicitazione di tale limite componenziale (5).

Sul punto, la Sezione delle autonomie ha fornito indicazioni sin dai primi “Indirizzi e criteri generali per l’esercizio dell’attività consultiva”, posti nell’adunanza del 27 aprile 2004 e trasmessi alle sezioni regionali con nota del presidente della sezione stessa del 20 maggio 2004, n. 6482, successivamente integrati con deliberazione n. 9/2009.

Un approdo rilevante nella definizione dell’ambito di competenza proviene dalle Sezioni riunite in sede di controllo che, nell’esercizio della funzione nomofilattica di cui all’art. 17, c. 31, d.l. 1 luglio 2009, n. 78 (delib. 17 novembre 2010, n. 54), hanno meglio definito i contorni della materia di contabilità pubblica. È stato chiarito che sono ammissibili quesiti relativi alle “modalità di utilizzo delle risorse pubbliche nel quadro di specifici obiettivi di contenimento della spesa”, stabiliti da norme di coordinamento della finanza pubblica e “in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio”.

In tal modo oltre al “nucleo originario” del sistema della contabilità pubblica, vengono attratte “materie” nel complesso estranee, ma che possono divenire rilevanti per quanto oggetto di considerazione legislativa in sede di coordinamento della finanza pubblica. Tale impostazione risponde ad una visione dinamica della contabilità pubblica, “che sposta l’angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi

(5) Cfr. M. Sciascia, *La funzione consultiva della Corte dei conti nel sistema delle autonomie: aspetti evolutivi della giurisprudenza contabile*, in questa *Rivista*, 2022, 5, 110-116.

equilibri”. Sul punto, viene chiarito che l’ampliamento della nozione di contabilità pubblica non inerte 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”. Generalità e astrattezza dei temi oggetto di attività consultiva si confermano, quindi, quali elementi essenziali che condizionano l’esercizio della relativa funzione.

L’ampliamento dinamico della nozione di contabilità pubblica riguarda specifiche tematiche che coinvolgono l’applicazione di norme di coordinamento finanziario che di per sé non fanno parte del nucleo essenziale della materia. Per la specifica fattispecie posta all’attenzione, inerente alle progressioni verticali, è stata esclusa l’attinenza con la materia di contabilità pubblica in quanto il quesito non richiedeva l’interpretazione di limiti e divieti legislativi strumentali al soddisfacimento di esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

È da considerare, infatti, che le potenzialità interpretative insite nella locuzione “contabilità pubblica” non possono essere sfruttate fino al loro logoramento, fino al punto in cui il limite normativo, di cui al citato art. 7, c. 8, l. n. 131/2003, sia sostanzialmente vanificato (6).

È anche da valutare che l’estensione più ampia dell’attività consultiva delle sezioni regionali di controllo potrebbe coinvolgere la Corte dei conti “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.

Altro punto da prendere in considerazione è che l’ampiezza della funzione consultiva non dovrebbe abbracciare casistiche nelle quali si rischia di andare in conflitto con l’attività di altri giudici ai quali spetta la giurisdizione sulla materia e le cui pronunce prevarrebbero sulle deliberazioni delle sezioni regionali. Deve essere anche escluso che l’oggetto del parere possa riguardare fatti per i quali sono in corso indagini da parte della procura contabile o eventuali giudizi pendenti davanti alla sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti (7).

In sostanza, l’ambito oggettivo della funzione è individuato nella nozione stretta della contabilità pubblica intesa con riferimento ai bilanci di previsione e ai rendiconti, ai beni patrimoniali e ai tributi e alle entrate patrimoniali, ai controlli interni ed esterni e alla contabilità finanziaria, patrimoniale ed economica, e ampliato in senso funzionale con riferimento alle norme di coordinamento finanziario. Sono quindi ammissibili i quesiti 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, c. 3, Cost. – contenuti nelle leggi finanziarie, in grado di ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell’ente e sui pertinenti equilibri di bilancio.

4. *Le esigenze di armonizzazione*

L’esercizio della funzione consultiva diffuso sul territorio ha fornito un contributo notevole nella definizione di molte questioni inerenti tanto la contabilità in senso stretto, quanto e ancor più l’attuazione di norme di coordinamento finanziario, che negli anni di riferimento erano contenute in manovre perlopiù a carattere restrittivo che incidavano sulle capacità operative degli enti.

La diffusione sul territorio, quindi, ha portato attenzione alle specificità del contesto; tuttavia, ha prodotto pareri non omogenei, pur avendo come riferimento norme di coordinamento finanziario che erano indubbiamente a carattere orizzontale e che richiedevano un’applicazione uniforme, e alle quali si collegavano obiettivi in termini di saldi di finanza pubblica.

Il fatto che nella interpretazione della stessa norma potessero emergere pareri difformi da un lato ha prodotto disorientamento e dall’altro anche comportamenti opportunistici, in quanto a fronte di due pareri di segno opposto gli enti non compresi nella regione ove il parere era stato emesso potevano far riferimento a quello ritenuto meno restrittivo. Queste vicende hanno fatto emergere chiaramente l’esigenza di governare questa materia e di stabilire dei momenti di coordinamento.

La funzione di coordinamento e nomofilattica nella materia consultiva è stata dapprima interamente affidata alle Sezioni riunite dall’art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009. Tale norma è rivolta al fine di garantire la coerenza nell’unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Le Sezioni riunite possono adottare pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite.

È da rilevare che il campo di applicazione della norma copre uno spettro più ampio rispetto al perimetro della funzione consultiva, in quanto raccoglie tutti i casi in cui si manifestino orientamenti difformi – quindi anche da parte delle pronunce di controllo – e ne circoscrive l’ambito ad esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

(6) Cfr. Corte conti, Sez. autonomie, n. 17/2020.

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

Successivamente è intervenuto l'art. 6, c. 4, d.l. n. 174/2012, sempre rivolto 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, che affida alla Sezione delle autonomie il compito di emanare delibera di orientamento alla quale le sezioni regionali di controllo si conformano. Resta salva la competenza delle Sezioni riunite (in applicazione dell'art. 17, c. 31, d.l. n. 78/2009) nei casi riconosciuti dal presidente della Corte dei conti di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle sezioni centrali di controllo.

Momenti di orientamento per uniformare tendenzialmente i pareri resi dalle sezioni regionali di controllo possono quindi provenire in via ordinaria dalla Sezione centrale delle autonomie e, nei casi di particolare rilevanza o che travalicano il limite della sua competenza, interessando altre sezioni centrali, dalle Sezioni riunite in sede di controllo.

Questi strumenti dovrebbero assicurare la tempestiva ricomposizione dei casi in cui su questioni analoghe vengano resi pareri difformi, e la sezione alla quale perviene una richiesta di parere su un argomento che ha dato luogo a diverse interpretazioni dovrebbe prendere atto della presenza di un contrasto interpretativo e rimettere la questione al presidente della Corte dei conti per il deferimento alla Sezione delle autonomie, salvo i casi ritenuti di competenza delle Sezioni riunite. Tuttavia, data anche l'ampia diffusione di tale attività nelle diverse sedi territoriali, non sempre ciò avviene in modo tempestivo e il contrasto resta aperto. È da rilevare che la presenza di diverse opinioni è insita nella diffusione territoriale della funzione e arricchisce il momento decisionale nella valutazione dei diversi contributi; tuttavia, se questa permane nel tempo genera effetti indesiderati.

Onde porre rimedio a tale situazione è stato avviato e in gran parte compiuto il "Progetto centrale pareri" per la realizzazione di un applicativo informatico 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 delle autonomie per risolvere questioni sulle quali la Corte ha manifestato differenti posizioni nelle sue articolazioni.

Altro momento di possibile omogeneizzazione degli esiti è costituito dall'accesso diretto alla funzione consultiva della Sezione delle autonomie, nella medesima materia di contabilità pubblica, per le regioni attraverso la Conferenza delle regioni e la Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative regionali, e per gli enti locali mediante le loro componenti rappresentative nell'ambito della Conferenza unificata (art. 10-*bis* del d.l. n. 113/2016).

Questa attribuzione consultiva, che ha ampliato le competenze della Sezione delle autonomie assegnando la legittimazione a richiedere pareri anche alle Conferenze e alle associazioni rappresentative, tende a intercettare questioni di ampia rilevanza prevenendo le richieste di parere in sede regionale e a limitare i casi di difformità di indirizzo tra le sezioni (8).

Una recente norma che muove dalla direzione della omogeneizzazione degli indirizzi è costituita dall'art. 46 della l. n. 238/2021, relativa allo sviluppo della funzione consultiva sui fondi Pnrr e sui fondi complementari, assegnando però la funzione alle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede consultiva. Tale competenza, che concerne le materie di contabilità pubblica, è limitata alle risorse stanziare dal Pnrr su fattispecie di valore complessivo non inferiore a un milione di euro, e assicura anche la funzione nomofilattica sull'esercizio della funzione consultiva da parte delle sezioni regionali di controllo.

Tuttavia, questa norma, che riguarda non solo il comparto delle autonomie, contiene due elementi distonici: il primo è dato dal fatto che sposta la competenza dal tradizionale ambito delle Sezioni riunite in sede di controllo a quelle consultive, che hanno una diversa composizione, e il secondo, più rilevante, è che condiziona l'accesso alla funzione ad un importo soglia. Tale circostanza lascia intendere che le questioni si appuntino su casi particolari e concreti allontanandosi dai caratteri di generalità e astrattezza che hanno caratterizzato l'esercizio della funzione.

5. La funzione consultiva e la responsabilità

Un aspetto non trascurabile che riguarda l'esercizio della funzione consultiva nella sede territoriale concerne gli effetti che vi si connettono sul piano della responsabilità nel caso in cui il soggetto agente si sia conformato al contenuto del parere, in quanto le disposizioni del codice di giustizia contabile riconoscono una particolare rilevanza ai pareri resi dalla Corte stessa. I pareri possono quindi determinare l'effetto di esonero da responsabilità analogamente all'ammissione al visto del provvedimento dal quale origina "il fatto dannoso", *ex art. 17, c. 30-quater*, d.l. n. 78/2009 e s.m.i. (9).

(8) Corte conti, Sez. autonomie, 2 dicembre 2016, n. 32 (*ivi*, 2016, 5-6, 114, con nota di richiami) ha fornito una "Lettura logico-sistematica dell'art. 10-bis del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla l. 7 agosto 2016, n. 160", in cui è stata sottolineata la continuità di detta funzione nomofilattica con quella, del pari preventiva ("*al fine di prevenire o risolvere contrasti interpretativi*") o successiva ("*per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza*") già introdotta dall'art. 6, c. 4, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174.

(9) Cfr., sull'argomento, F.M. Longavita, *Regole probatorie e regole di giudizio nell'ammissione e valutazione giudiziale degli esiti dell'attività consultiva e di controllo*, in <www.contabilita-pubblica.it>, 21 aprile 2017.

Al riguardo, l'art. 95, c. 4, del codice di giustizia contabile afferma che i pareri espressi dalla Corte dei conti nell'esercizio della funzione consultiva e in sede di controllo in favore degli enti locali, ove prodotti in causa, devono essere considerati ai fini dell'accertamento della effettiva sussistenza dell'elemento soggettivo e del nesso di causalità, se resi nel rispetto dei presupposti generali per il loro rilascio.

Le disposizioni dell'art. 95, c. 4, del codice di giustizia contabile acquistano effettiva rilevanza, nel contesto delle regole di valutazione delle prove nel giudizio di responsabilità erariale, se coordinate con il precedente art. 69, c. 2, che impone al p.m. contabile di disporre l'archiviazione per assenza di colpa grave, quando l'azione amministrativa si è conformata al parere reso dalla Corte dei conti nel rispetto dei presupposti generali per il suo rilascio.

La lettura coordinata dei richiamati artt. 95, c. 4, e 69, c. 2, enuncia chiaramente una regola di esonero da responsabilità, corrispondente a una valutazione della condotta secondo parametri di ordine comune.

Per realizzare l'efficacia esimente della causa giustificativa di responsabilità in riferimento è necessaria una piena adesione della condotta lesiva al parere reso dalla Corte dei conti; inoltre, il parere deve necessariamente precedere la condotta dannosa e la condotta stessa deve essere stata effettivamente ispirata dal contenuto del parere.

In sede giurisdizionale, l'effettivo valore esimente dei pareri delle sezioni di controllo della Corte dei conti si incontra in relazione al contenuto e ai tempi di rilascio del parere stesso, oltre che del procedimento di emissione.

Gli effetti che possono derivare dalla funzione consultiva nell'esercizio della giurisdizione inducono ad attente considerazioni. Va ricordato, al riguardo, che tra i criteri di ammissibilità oggettiva affermati in via giurisprudenziale e pacificamente riconosciuti vi è quello della generalità e astrattezza del quesito, non riconducibile direttamente ad un caso concreto, e della non interferenza con l'attività giurisdizionale.

Queste indicazioni sembrano in parte contraddire il portato delle norme del codice di giustizia che, al contrario, affermano la rilevanza del parere proprio nell'ambito del giudizio. Il punto di equilibrio è dato dal fatto che il parere della Corte dei conti, a differenza di altri, che si inseriscono in un percorso endoprocedimentale, non guarda la fattispecie concreta, ma ne astrae una questione di interpretazione delle norme contabili che poi può avere applicazione in una serie casi particolari, pur restando sempre sul piano generale.

Queste precisazioni sono utili a valutare la bontà di alcune proposte che sono state avanzate per una possibile espansione della funzione consultiva della Corte dei conti, che sottendono l'intento di dare un sostegno ai funzionari della pubblica amministrazione per porli al riparo da possibili conseguenze in termini di responsabilità erariale, onde porre rimedio alla "paura della firma", che a sua volta ha dato luogo alle norme che hanno circoscritto al solo dolo l'elemento soggettivo per il giudizio nel caso di fattispecie commissiva.

A questo riguardo è da considerare che tale soluzione verrebbe a snaturare l'essenza della funzione consultiva come configurata dalla giurisprudenza, che si è sforzata per renderla neutrale rispetto a fatti concreti, onde evitare ogni possibile interferenza con situazioni gestorie che possono sfociare in giudizi nelle diverse sedi di giustizia. Questo, da un lato, per evitare comportamenti preordinati a costruire una esimente per la responsabilità erariale e, dall'altro, per non vedere sconfessati da decisioni di altri giudici i pareri resi.

Per questi motivi uno dei profili di ammissibilità oggettiva elaborati in via giurisprudenziale attiene al grado di generalità e astrattezza nella formulazione dei quesiti, al fine di salvaguardare i valori di neutralità e indipendenza nell'esercizio di tutte le funzioni intestate dall'ordinamento alla Corte dei conti (10). L'esigenza che i quesiti siano formulati in termini generali e astratti non implica il dover prescindere del tutto dalla considerazione dei fatti gestionali ai quali applicare le norme coinvolte dalla richiesta stessa e, quindi, spezzare il necessario circolo interpretativo tra le esigenze del caso e quelle del diritto.

La fattispecie alla cui regolazione è destinata la norma da interpretare non sarà un fatto storico concreto, come avviene nelle controversie da risolvere in sede giurisdizionale, ma la sua concettualizzazione ipotetica, restando in tal modo assicurata l'esclusione di un coinvolgimento della sezione regionale in specifiche problematiche gestionali.

Tutto ciò ci fa comprendere come la funzione consultiva esercitata dalla Corte dei conti abbia proprie caratteristiche che ne tracciano il perimetro nell'ambito di una nozione ristretta di contabilità pubblica che, come chiarito pacificamente in plurime deliberazioni, è ben diversa da quella delineata in applicazione dell'art. 103 Cost., che stabilisce il campo dell'esercizio della funzione giurisdizionale intesa a ricomprendere i comportamenti illeciti dei pubblici funzionari, oggetto dei giudizi di conto e di responsabilità amministrativa (11).

(10) La Sezione delle autonomie ha elaborato una ulteriore e concorrente causa di inammissibilità oggettiva, che attiene alla generalità e astrattezza della questione posta; essa non altera i caratteri formativi del parere, né gli elementi strutturali dell'apporto consultivo offerto dalla Corte a favore delle autonomie territoriali (Corte conti, Sez. autonomie, n. 4/2014).

(11) Cfr. Corte conti, Sez. autonomie, n. 5/2006 L'assimilazione sarebbe impropria in quanto significherebbe estendere l'attività consultiva delle sezioni regionali a tutti i vari ambiti dell'azione amministrativa che abbiano occasioni di contatto con l'utilizzazione di risorse pubbliche, contraddicendo il significato di limite che assume il riferimento alla diversa nozione di contabilità pubblica nell'economia applicativa di cui al ridetto art. 7, c. 8. È vero, infatti, che a ogni scelta amministrativa può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate o di spese e alle connesse scritture di bilancio, ma è altrettanto vero che la disciplina della contabilità pubblica «si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico».

L'ambito della funzione consultiva attribuita alle sezioni regionali di controllo da parte della legge n. 131 del 2003 attiene alla contabilità pubblica in senso stretto e deve necessariamente astrarre dal considerare casi concreti per restare aderente al ruolo assegnato all'Istituto, che si caratterizza per l'esercizio della funzione di controllo esterno neutrale e imparziale.

* * *