

## VII. GLI ORGANI AUSILIARI

### 1. Gli organi ausiliari.

I c.d. organi ausiliari esercitano una **funzione di iniziativa, di controllo o consultiva**, collaborando con gli organi costituzionali in senso stretto. Alcuni organi ausiliari sono espressamente previsti dalla Costituzione (si veda la Sezione III del Titolo Terzo della Parte Seconda):

- il **Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro** (art. 99 Cost.);
- il **Consiglio di Stato** (art. 100 Cost.);
- la **Corte dei conti** (art. 100 Cost.);
- il **Consiglio Superiore della magistratura** (per il quale v. *supra*);
- il **Consiglio Supremo di difesa**.

Altri organi, pur se non previsti, trovano copertura in previsioni costituzionali: si tratta degli **organi di autogoverno delle magistrature speciali** (sui quali, v. *supra*) e dell'**Avvocatura generale dello Stato**. Altri ancora, le **autorità indipendenti**, sono stati introdotti nel silenzio della Costituzione, e, pur avendo suscitato qualche dubbio di compatibilità con il sistema costituzionale, paiono costituire, oramai, un elemento stabile del panorama istituzionale italiano (SICLARI).

### 2. Il Consiglio di Stato.

#### A) Natura e attribuzioni

Il **Consiglio di Stato** fu istituito nel 1831: inizialmente aveva soltanto **funzioni consultive (esercitate sotto forma di pareri)**, ma in seguito furono istituite delle Sezioni con **compiti giurisdizionali**. La Costituzione ha confermato questa duplice funzione all'art. 100 Cost., secondo il quale *il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa e di tutela della giustizia nell'amministrazione*.

#### B) Parere obbligatorio

L'art. 17, comma 25, della l. 15 maggio 1997, n. 127 ha fissato in modo tassativo i casi in cui il **parere** del Consiglio di Stato è **obbligatorio**:

- a) per l'emanazione degli *atti normativi* del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'art. 17 della l. 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione dei *testi unici*;
- b) per la decisione dei *ricorsi straordinari* al Presidente della Repubblica;
- c) sugli *schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni* predisposti da

uno o più ministri. Il parere deve essere reso nel termine di **quarantacinque giorni** dal ricevimento della richiesta, salva la possibilità di interruzione, per una sola volta, dovuta ad esigenze istruttorie; decorso il termine, l'amministrazione può procedere indipendentemente da esso.

### C) Giurisdizione

Inoltre, ai sensi dell'art. 103 Cost., *“il Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi”*. Ai sensi dell'art. 6 C.p.a., il Consiglio di Stato *“è organo di ultimo grado della giurisdizione amministrativa”*. Il **giudizio di appello** sulle sentenze dei Tribunali amministrativi regionali è compiuto dalle Sezioni III, IV, V e VI su ricorso dei privati o dell'amministrazione soccombenti in primo grado.

Nella sua veste di **organo di consulenza giuridico-amministrativa del Governo** il Consiglio di Stato adotta pareri obbligatori o facoltativi.

## 3. La Corte dei Conti.

### A) Natura

Anche la Corte dei conti, come il Consiglio di Stato, è organo preesistente alla Costituzione repubblicana ed anch'essa ha una natura complessa poiché svolge sia **funzioni di giurisdizione contabile**, sia attività di **controllo sulle amministrazioni pubbliche**. L'importanza di tale organo è stata riconosciuta dal Costituente, che gli ha attribuito rilevanza costituzionale, stabilendo, all'**art. 100, comma 2, Cost.**, che *“La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.”*. Ai sensi del successivo **art. 103**, *“La Corte dei Conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”*.

La Corte dei Conti, in sede di controllo, è dunque un **organo ausiliario sia del Governo che del Parlamento**, operando tuttavia in veste neutrale a tutela della finanza pubblica.

### B) Indipendenza

Come per il Consiglio di Stato, anche l'**indipendenza** della Corte dei conti e dei suoi componenti è assistita da una riserva assoluta di legge (art. 100, co. 3, Cost.). A tale previsione è stata data attuazione dalla l. 13 aprile 1988, n. 117, con la quale è stato istituito un apposito organo di autogoverno, il **Consiglio di presidenza della Corte dei conti**, che è competente ad adottare tutti i

provvedimenti concernenti lo *status* di magistrato contabile.

### C) Funzioni di controllo

L'**attività della Corte in sede di controllo** si articola in:

- **controllo preventivo di legittimità**,
- controllo **successivo sugli atti**,
- **controllo sul bilancio dello Stato**, comprensivo del cd. giudizio di parificazione,
- **controllo di gestione sugli enti sovvenzionati e sugli enti locali**.

• **Controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo**: ai sensi della l. n. 20/1994, le **categorie di atti soggetti a controllo** sono, in linea di principio:

- i provvedimenti emanati su deliberazione del Consiglio dei ministri (anche se, dopo l'entrata in vigore dell'art. 16, co. 1, l. 23 agosto 1988, n. 400, **non sono più soggetti a controllo gli atti del Governo aventi forza di legge**);
- gli atti che, comportando una spesa, determinano rilevanti incidenze sul bilancio;
- gli atti "a rischio", vale a dire quelli per dare corso ai quali sia stato necessario un ordine scritto del ministro o che la Corte abbia deciso di sottoporre a controllo avendo rilevato, in sede di controllo successivo, frequenti irregolarità;
- gli atti volontariamente portati all'attenzione della Corte dal Presidente del Consiglio dei ministri.

Il controllo preventivo è esercitato, inoltre, su contratti collettivi di lavoro pubblici, contratti di lavoro autonomo e atti e contratti concernenti studi e consulenze, conferiti a soggetti estranei all'amministrazione.

Il **procedimento di controllo** si svolge nelle seguenti fasi:

- ha inizio con la **trasmissione** alla Corte, per il **visto**, dell'atto da sottoporre a verifica di legittimità;
- l'**istruttoria** deve concludersi entro **60 giorni**, decorsi i quali l'atto diviene esecutivo; il termine è sospeso, per non più di trenta giorni, qualora la Corte formuli richieste istruttorie (art. 27 l. n. 340/2000);
- in caso di **diniego**, l'amministrazione che ha emesso l'atto può sanare il vizio rilevato oppure non tener conto del rilievo, riproponendo l'atto nella sua formulazione originaria. In tal caso è sollecitato l'intervento della **sezione di controllo**; qualora anche in tale sede si opti per il rifiuto del visto, l'amministrazione che intenda superare detto rifiuto dovrà richiedere un'apposita **deliberazione del Consiglio dei ministri**, cui spetta decidere se l'atto, per superiori interessi pubblici, debba comunque proseguire il suo corso. In tal caso, le Sezioni unite della Corte, ove non ritengano venute meno le ragioni del rifiuto del visto, appongono il visto all'atto e ne ordinano la **registrazione con riserva** (art. 25 t.u. n. 1214/1934). Ogni 15

giorni la Corte trasmette al Parlamento un elenco di tutti i provvedimenti registrati con riserva, affinché lo stesso possa esercitare il **controllo politico sul Governo** e far valere la sua responsabilità, qualora ritenga non sussistenti i superiori interessi posti a base della richiesta di registrazione con riserva.

- **Controllo successivo sugli atti:** il controllo successivo sui singoli atti è analogo al controllo preventivo, concludendosi con l'**apposizione del visto** (e la dichiarazione di regolarità, quando il controllo è esercitato sull'intera gestione) o con la sua **ricusazione**. In questo caso, tuttavia, gli effetti dell'atto si sono già prodotti e non possono più essere paralizzati, sicché l'unica conseguenza del controllo è l'obbligo per l'amministrazione di ripristinare, per quanto possibile, la situazione giuridico-finanziaria precedente.

- **Controllo sul bilancio dello Stato:** in base all'art. 100 Cost., la Corte dei Conti esercita il controllo successivo sul bilancio dello Stato, riferendo direttamente alle Camere sul tipo di riscontro eseguito. In particolare, entro il 31 maggio di ogni anno il Ministero dell'economia trasmette alla Corte il **rendiconto generale dello Stato**, vale a dire il documento contabile nel quale sono riassunti i risultati delle operazioni compiute nel corso del precedente esercizio finanziario. Sulla regolarità del rendiconto la Corte delibera a sezioni unite con le formalità della giurisdizione contenziosa (**giudizio di parificazione**), confrontando tale rendiconto con le proprie scritture e con la legge di bilancio, allegando, altresì, apposita **relazione tecnica**. Il rendiconto e i rispettivi allegati, con la deliberazione e la relazione predette, sono trasmessi dalla Corte al **Ministro dell'economia**, che ne cura la presentazione al **Parlamento**.

- **Controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria:** il controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, introdotto dalla Costituzione, è esercitato secondo le modalità e con i limiti previsti dalla l. 21 marzo 1958, n. 259. Sono tali gli enti che ricevono, sotto qualsiasi denominazione e con carattere di continuità, **somme a carico di un'amministrazione dello Stato o di altri enti pubblici** (sovvenzione diretta), o che sono **destinatari di tributi** (sovvenzione indiretta), nonché gli enti che ricevono dallo stato **apporti al capitale o garanzie finanziarie**. Sono esclusi da tale ambito le autonomie locali, gli enti di interesse esclusivamente locale e quelli cui lo Stato eroga prestazioni di particolare tenuità. Sono soggette al controllo in parola anche le società di capitali a prevalente partecipazione pubblica. Il controllo della Corte si esercita sul rendiconto approvato dall'ente, anche in base alle relazioni approvate dagli organi interni di controllo. L'esito del controllo è sintetizzato in una **relazione** che deve essere inviata al **Parlamento** entro sei mesi dal ricevimento dei documenti contabili da parte dell'ente.

- **Controllo sulle autonomie territoriali:** infine, il controllo sugli enti locali, disciplinato dalla l. 26 febbraio 1982, n. 51, che ha istituito, all'uopo, apposita