

**T.A.R. e Corte dei conti in sede locale:  
strade convergenti o interferenti?  
Riflessi della funzione consultiva sulla responsabilità del pubblico dipendente**

*di Maurizio Mirabella\**  
*Procuratore regionale della Corte dei conti per le Marche*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La funzione consultiva e le novità introdotte dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. - 3. L'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti nei confronti di Regioni ed Enti locali: ambito applicativo. - 4. L'ipotesi dell'attribuzione di una funzione consultiva ai Tribunali amministrativi regionali. - 5. Eventuali interferenze tra funzione consultiva della Corte dei conti in sede locale e dei Tribunali amministrativi regionali e riflessi della stessa sulla responsabilità del pubblico dipendente – Conclusioni.

\*\*\*\*\*

## **1. Premessa**

La crescente spinta federalista e riformista che, dall'inizio degli anni novanta, ha interessato il nostro Paese, ha determinato, anche in conseguenza delle modifiche ordinamentali apportate dalla legge costituzionale n. 3/2001, la necessità di rivedere, in senso collaborativo, il sistema dei controlli sugli enti esponenziali delle collettività regionali e locali e di assistere queste ultime mediante l'esercizio decentrato della funzione consultiva.

In tal senso ha operato, per quanto concerne la Corte dei conti, dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, la legge n. 131/2003, nell'attribuire alle Sezioni regionali della Corte stessa, da un lato, compiti di controllo della sana e corretta gestione finanziaria di regioni ed enti locali, dall'altro, una funzione consultiva nei confronti degli enti locali, con espresso riferimento alle materie di contabilità di cui all'art. 103 Cost..

Analogamente, è ora aperto il dibattito sull'opportunità che la funzione consultiva nelle altre materie giuridico-amministrative sia assegnata ai Tribunali amministrativi regionali, che avrebbero il compito di rendere pareri, facoltativi od obbligatori in materie stabilite dalla Regione, agli enti locali medesimi, nell'interesse dello Stato-ordinamento, quali organi di consulenza generale, nella sede decentrata, con funzioni di supporto delle scelte discrezionali dell'organo di amministrazione attiva decidente.

## **2. La funzione consultiva e le novità introdotte dalla legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3**

---

\* Relazione tenuta al Convegno su "Funzione consultiva e giudici laici per il T.A.R.- della Valle d'Aosta: un rilancio della specialità regionale", Saint Vincent, Centro Congressi del Grand Hotel Billia, 15-16 gennaio 2010.

La funzione consultiva, intesa come attività ausiliare di sostegno tecnico-giuridico, obiettivo e neutrale, dell'agire amministrativo, appare, in un'ottica costituzionalmente orientata, elemento essenziale per l'attuazione dei principi costituzionali di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa, di cui all'art. 97 Cost., anche in sede locale, e per la realizzazione di un apparato pubblico che, nel suo complesso, operi, per il perseguimento dell'interesse della collettività organizzata, attuando i principi di legalità, imparzialità, efficienza, efficacia ed economicità.

Con la recente riforma costituzionale del 2001, il legislatore nazionale ha profondamente inciso sull'assetto ordinamentale, che vede ora, oltre che nell'art. 5, anche negli artt. 114 e 117 Cost. novellati, il pieno riconoscimento del principio autonomistico e la configurazione di un modello nuovo, che individua nei Comuni, nelle Province, nelle Città metropolitane e nelle Regioni - i quali, unitamente allo Stato, costituiscono la Repubblica (art. 114 Cost.), e sono contraddistinti dall'elettività dei loro organi di governo e da potestà statutaria e regolamentare (art. 117 Cost.), nonché finanziaria (art. 119 Cost.), seppur limitata (v. *infra*) - gli enti esponenziali della collettività nazionale.

Sul piano delle fonti, il legislatore ordinario statale non dispone più del generale potere normativo, che, dall'ottocento, aveva, in qualche misura, conservato anche dopo l'entrata in vigore della Carta costituzionale del 1948, fino alla riforma del 2001.

Il nuovo impianto costituzionale, infatti, modificando il precedente sistema fondato sulla centralità del potere legislativo, fatte salve le specifiche attribuzioni regionali, all'art. 117 Cost., ha previsto che: *a*) la potestà legislativa sia esercitata dallo Stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e degli obblighi internazionali, a norma del comma 1; *b*) lo Stato abbia competenza legislativa esclusiva solamente nelle materie di cui al comma 2 seguente; *c*) nelle materie espressamente indicate nel comma 3 successivo, Stato e regioni a statuto ordinario abbiano potestà legislativa concorrente, in base alla quale lo Stato determina i principi fondamentali, attraverso leggi cornice o leggi quadro, e la regione legifera osservandoli in modo vincolato; *d*) vi sia una legislazione residuale delle regioni nelle materie che non siano state espressamente riservate alla legislazione statale, ai sensi del comma 4<sup>1</sup>;

La riforma affida, invece, a Comuni, Province e Città metropolitane, potestà normativa autonoma soltanto in materia statutaria (art. 114 Cost.) e regolamentare (art. 117 Cost.), poteri organizzativi e amministrativi (artt. 114, 117 e 118 Cost.), nonché autonomia impositiva e finanziaria (art. 119 Cost.) limitata dall'ambito statutario, regolamentare e dalle leggi statali di coordinamento della finanza pubblica.

In tale assetto organizzatorio dei poteri locali, il legislatore nazionale, nel dare attuazione alla riforma costituzionale con legge n. 131/2003, ha assegnato alla Corte dei conti il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, con riferimento al patto di stabilità

---

<sup>1</sup> Cfr., al riguardo, A. Altieri, *Gli enti pubblici*, in *Corso di Diritto Amministrativo*, Milano, 2009, a cura di M. Mirabella.

interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, statuendo, altresì, che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti verifichino, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni (art. 7, comma 7). Occorre richiamare, in proposito anche le disposizioni di cui alla legge finanziaria 2006, art. 1, commi 166 e ss.<sup>2</sup>.

L'esigenza, poi, dello svolgimento dell'agire amministrativo, anche in sede locale, nel rispetto di criteri unitari e omogenei, con l'ausilio di organi istituzionali in posizione di terzietà, e nell'osservanza, altresì, dei principi del giusto procedimento, ha indotto lo stesso legislatore ad assegnare, nel nuovo contesto ordinamentale, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, la titolarità di specifico potere consultivo nelle materie di contabilità pubblica in sede locale.

È stata, quindi, emanata, in un disegno di armonizzazione dell'esercizio dei poteri amministrativi e di controllo collaborativo da parte degli organi di verifica, la norma di cui all'art. 7, comma 8<sup>3</sup>, recante la previsione che: "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

---

<sup>2</sup> **Legge finanziaria 2006** (legge n. 266 del 23 dicembre 2005).

**Art. 1, commi:**

**166.** Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo.

**167.** La Corte dei conti definisce unitariamente criteri e linee guida cui debbono attenersi gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria nella predisposizione della relazione di cui al comma 166, che, in ogni caso, deve dare conto del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione, e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione.

**168.** Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al comma 166, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno.

**169.** Per l'esercizio dei compiti di cui ai commi 166, 167 e 168, la Corte dei conti può avvalersi della collaborazione di esperti anche estranei alla pubblica amministrazione, sino ad un massimo di dieci unità, particolarmente qualificati nelle materie economiche, finanziarie e statistiche, nonché, per le esigenze delle sezioni regionali di controllo e sino al completamento delle procedure concorsuali di cui al comma 175, di personale degli enti locali, fino ad un massimo di cinquanta unità, in possesso di laurea in scienze economiche ovvero di diploma di ragioniere e perito commerciale, collocato in posizione di fuori ruolo o di comando.

**170.** Le disposizioni dei commi 166 e 167 si applicano anche agli enti del Servizio sanitario nazionale. Nel caso di enti di cui al presente comma che non abbiano rispettato gli obblighi previsti ai sensi del comma 166, la Corte trasmette la propria segnalazione alla regione interessata per i conseguenti provvedimenti.

**171.** All'articolo 2 della legge 5 agosto 1978, n. 468, dopo il comma 3 è inserito il seguente:

«3-bis. Nella formulazione delle previsioni di spesa si tiene conto degli esiti del controllo eseguito dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, commi 4 e seguenti, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Nelle note preliminari della spesa sono indicate le misure adottate a seguito delle valutazioni della Corte dei conti».

**172.** All'articolo 3, comma 6, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo le parole: «agli organi elettivi» sono inserite le seguenti: «, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione,».

**173.** Gli atti di spesa relativi ai commi 9, 10, 56 e 57 di importo superiore a 5.000 euro devono essere trasmessi alla competente sezione della Corte dei conti per l'esercizio del controllo successivo sulla gestione.

**174.** Al fine di realizzare una più efficace tutela dei crediti erariali, l'articolo 26 del regolamento di procedura di cui al regio decreto 13 agosto 1933, n. 1038, si interpreta nel senso che il procuratore regionale della Corte dei conti dispone di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile.

**175.** Al fine di assicurare il corretto svolgimento delle funzioni di cui ai commi da 166 a 174, la Corte dei conti può avviare apposito concorso pubblico su base regionale per il reclutamento di un contingente complessivo non superiore a cinquanta unità di personale amministrativo a tempo indeterminato dell'area C in possesso di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali, da destinare alle sezioni regionali di controllo. Le conseguenti assunzioni sono disposte in deroga a quanto stabilito dall'articolo 1, comma 95, della legge 30 dicembre 2004, n. 31 l.

<sup>3</sup> La concisa formulazione della disposizione normativa impone all'interprete, in assenza di ulteriori elementi, l'integrazione della stessa, mediante il ricorso all'interpretazione sistematica (così S. Galasso, *La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, relazione nell'incontro di studio: "Corte dei conti ed ordinamento federale", San Benedetto del Tronto, 12 dicembre 2008 - Università Politecnica delle Marche - Facoltà di Economia "G. Fuà").

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”<sup>4</sup>

La funzione consultiva prevista dal citato art. 7, comma 8, ha natura facoltativa: gli Enti interessati, pertanto, sono liberi di ricorrervi o meno nell'esercizio delle attività di gestione riferite alla materia della contabilità pubblica. In ragione di tale facoltà, è rimessa, pertanto, alla valutazione dell'autorità competente, l'opportunità o la necessità dell'acquisizione di un parere. Detta funzione, peraltro, deve essere temperata con il principio di non aggravamento del procedimento, previsto dalla legge n. 241/1990 e successive modificazioni e integrazioni, che limita tale ricorso al caso in cui siano presenti straordinarie e motivate esigenze, imposte dallo svolgimento di una determinata istruttoria<sup>5</sup>.

### **3. L'esercizio della funzione consultiva delle Sezioni regionali della Corte dei conti nei confronti di Regioni ed Enti locali: ambito applicativo**

Con la norma su richiamata è stata, quindi, conferita alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti la funzione consultiva<sup>6</sup> in argomento, mentre il suo ambito applicativo è stato riferito alle materie di contabilità pubblica e sono stati individuati gli enti legittimati alla richiesta di parere, cioè Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni; di talché, la Corte svolge oggi il proprio mandato istituzionale, non solo in favore dello Stato, inteso quale complessivo apparato e quale singolo componente della Repubblica ma, anche, a vantaggio delle realtà regionali e locali<sup>7</sup>.

Conseguentemente, la Corte dei conti, pure in sede decentrata, ha assunto, anche attraverso l'attività consultiva<sup>8</sup>, un ruolo di garanzia della correttezza dell'azione

---

<sup>4</sup> Anche alcune Sezioni regionali di controllo delle Regioni speciali si sono già pronunciate sull'applicabilità del citato articolo 7, comma 8 (cfr. deliberazioni: Friuli Venezia Giulia, n. 18/2004; Sicilia, n. 2/2004; Sardegna, n. 1/2004). In Friuli Venezia Giulia, inoltre, il decreto legislativo del 15 maggio, n. 125, art. 3, comma 4, contenente disposizioni di attuazione dello statuto, assegna espressamente alla Sezione la funzione consultiva. In Sardegna, detta funzione è attivata per il tramite del Consiglio delle autonomie locali, previsto nella legislazione regionale. La Sicilia individua nelle Sezioni riunite regionali l'organo preposto all'esercizio, in via generale, della funzione consultiva e opera un rinvio dinamico alla legge statale in materia.

<sup>5</sup> Cfr. T.A.R. Emilia Romagna, Sez. I, sent. n. 159/1998.

<sup>6</sup> È noto che la Corte dei conti oltre alle funzioni di controllo, giurisdizionale, amministrativa esercita, per il tramite delle Sezioni riunite in sede consultiva, l'esercizio della corrispondente funzione, ai sensi dell'art. 13 del R.D. n. 1214 del 12 luglio 1934, il quale espressamente prevede che: “La Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti: (...) fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge”. A tale disposizione generale, fanno da corollario, inoltre, singole previsioni che disciplinano gli specifici casi in cui è richiesto il parere della Corte per varie finalità e con diversi destinatari.

<sup>7</sup> Cfr., sul punto, Corte cost., sent. n. 29/1995, secondo la quale la Corte dei conti è: “Organo previsto dalla Costituzione in posizione d'indipendenza e di neutralità, al fine di svolgere imparzialmente, non solo il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, ma anche il controllo contabile sulla gestione del bilancio statale, e di partecipare, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (...), la prassi giurisprudenziale e le leggi di attuazione della Costituzione hanno esteso l'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-Governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità (...), rafforzando il ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale” (cfr., altresì, *ex multis*, Corte cost. sent. n. 470/1997).

<sup>8</sup> È stato osservato (v. S. Galasso, “La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti”, cit.) che l'esercizio della funzione consultiva, sia della Corte dei conti, sia del Consiglio di Stato (entrambe le attività sono affidate, nel nostro ordinamento, a istituti esterni alla Pubblica Amministrazione e dotati di autonomia costituzionalmente garantita - art. 100, commi 1 e 2 -) si distingue dalle attività di patrocinio legale e di consulenza affidate agli uffici delle avvocature pubbliche, le quali sono esercitate a tutela della sola parte pubblica, e sono, perciò, prive dei necessari caratteri di terzietà, neutralità e indipendenza (ed, inverso, l'attività consultiva della Corte dei conti, al pari di quella svolta dal Consiglio di Stato va identificata come vera e propria funzione consultiva e non come consulenza giuridica). È quindi, talora, fuorviante, impiegare l'espressione “consulenza giuridica” (è nota la differenza ontologica che esiste, in generale, tra l'esercizio di una funzione pubblica e la

amministrativa in materia di contabilità e della legittimità della spesa pubblica, contribuendo ad assicurare la sana gestione finanziaria degli enti locali, in una fase storica in cui la riduzione dei controlli preventivi di legittimità e la pressoché totale scomparsa di quelli di merito, il potenziamento dei controlli interni e l'istituzione dei c. d. controlli collaborativi, postula una migliore e più attenta regolazione dell'azione amministrativa, in specie con riferimento, attesa la loro rilevanza, agli atti di gestione delle risorse pubbliche.

La formulazione della norma, peraltro, data la sua essenzialità, ha indotto, in sede centrale, la Sezione delle Autonomie a fornire delle *guide-lines*, degli indirizzi interpretativi e dei criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, cui le Sezioni regionali avrebbero dovuto uniformarsi, i quali sono stati precisati con deliberazione approvata nell'adunanza del 27 aprile 2004<sup>9</sup>, e resa pubblica con lettere prot. n. 6482 e n. 6483, in data 20 maggio 2004, del Presidente della Corte dei conti, in qualità di Presidente della Sezione delle Autonomie, indirizzate ai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, recentemente integrata e modificata dalla deliberazione della medesima Sezione del 4 giugno - 3 luglio 2009, n. 9.

In essa sono stati, in particolare, evidenziati i soggetti legittimati alla richiesta di parere e l'ambito oggettivo della funzione.

Quanto ai primi, attesa la specialità della funzione consultiva prevista dalla legge n. 131/2003 rispetto alle ordinarie attribuzioni della Corte dei conti, è stato stabilito che: *a*) i pareri possano essere richiesti soltanto dagli enti previsti dalla stessa legge, di norma, e quindi non tassativamente, attraverso il Consiglio delle autonomie locali e, ove mancante, dall'organo rappresentativo degli enti stessi, non essendo d'impedimento la sua mancata istituzione; *b*) detti pareri siano ammissibili soltanto se richiesti dai loro organi rappresentativi (Presidente della Giunta regionale, Presidente della provincia, Sindaco, etc.).

Quanto all'ambito oggettivo della funzione, la ripetuta legge n. 131/2003 reca la previsione, sotto il profilo dell'ammissibilità delle richieste di parere, che essa sia esclusivamente riferibile alle materie di contabilità pubblica, cioè, ad avviso della Sezione delle Autonomie, alla "attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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", secondo quanto previsto dalla deliberazione di cui all'adunanza in data 27 aprile 2004 cit. e dalla deliberazione n. 5/2006 del 17

---

prestazione di un servizio e, in particolare, tra l'esercizio della funzione consultiva e la prestazione di servizi legali), al di fuori del contesto costituzionale: se è vero, infatti, che la Costituzione impiega il termine consulenza (giuridico-amministrativa) per indicare una specifica funzione, esso non sembra, tuttavia, avere univoco significato nel nostro ordinamento: essendo la funzione consultiva finalizzata alla tutela dell'ordinamento in senso oggettivo, non può, conseguentemente, essere diretta a proteggere interessi di una parte, sia pur essa pubblica. Di contro, la consulenza della Corte si configura come espressione di garanzia e imparzialità che l'ordinamento intende assicurare alle Amministrazioni attraverso la collaborazione preventiva di un organo di elevata qualificazione tecnica, il quale, attraverso una manifestazione di giudizio sulla soluzione di determinate fattispecie, si distingue nettamente dalla funzione di controllo, pur essendo, entrambe le funzioni, riconducibili a un'unica esigenza di correttezza dell'attività amministrativa e di trasparente gestione della medesima.

<sup>9</sup> In tale pronuncia, la Sezione delle Autonomie ha anche stabilito che, per le questioni di rilevanza generale e di non pacifica soluzione, le Sezioni regionali chiedano una sua disamina preventiva, al fine di assumere pareri coerenti con precedenti pronunce e per evitare immotivate disparità.

febbraio – 10 marzo 2006, da essa emanate<sup>10</sup>; di talché, i pareri non possono, ad avviso della Sezione, concernere fatti gestionali specifici, ma ambiti e oggetti di portata generale e vanno dichiarati inammissibili i quesiti che formino oggetto di esame da parte di altri organi, proprio per scongiurare interferenze e condizionamenti ed evitare di orientare le Amministrazioni nelle scelte di condotte processuali in vertenze di carattere giudiziario in atto o in via di instaurazione<sup>11</sup>.

La funzione consultiva non può essere, pertanto, esercitata su questioni che implicino valutazioni su comportamenti amministrativi oggetto d'iniziativa giudiziarie, anche eventuali, proprie 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)<sup>12</sup>, né devono esservi interferenze della funzione consultiva con quella di controllo.

Secondo gli atti d'indirizzo della Sezione delle Autonomie, la funzione consultiva può essere espletata solo nei riguardi di richieste di parere indirizzate a conseguire una valutazione di carattere astratto e su tematiche d'ordine generale, dovendosi considerare, pertanto, inammissibili le richieste di parere su specifici atti di gestione o su questioni che possano “determinare un'ingerenza della Corte nella concreta attività gestionale dell'Ente ed, in ultima analisi, una compartecipazione all'amministrazione attiva”.

La suddetta deliberazione n. 5/AUT/2006 ha, inoltre, confermato l'orientamento già manifestato con l'atto d'indirizzo del 27 aprile 2004, precisando che: “... 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 possono dar luogo, in presenza di comportamenti illeciti e dannosi, a responsabilità per danno erariale. E' dunque evidente che, rispetto all'attività consultiva, la nozione accolta dalla giurisdizione contabile, siccome volta a valutare i comportamenti colposi o dolosi dei pubblici funzionari a garanzia della regolarità e correttezza della gestione del pubblico denaro e a tutela del patrimonio pubblico, sarebbe troppo lata, togliendo ogni significato al criterio restrittivo fissato nel comma 8, art. 7, della legge n. 131 del 2003.

La novità della funzione che tale norma attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti concorre, d'altra parte, a privilegiare una nozione riferita ad attività contabili in senso stretto. In altre parole, ancorché la materia della contabilità pubblica non possa ridursi alla sola tenuta delle scritture contabili e alla

---

<sup>10</sup> È stato rilevato (cfr. L. Cavallini Cadeddu, *Osservazioni sulla funzione consultiva della Corte dei conti in Sardegna*, in atti del convegno programmato dal Consiglio delle autonomie locali della Sardegna sul tema: “La funzione consultiva della Corte dei conti come ausilio agli enti locali. Il ruolo del Consiglio delle autonomie locali”, 2008) che i pareri emanati dalle Sezioni Regionali riguardano, pertanto, in linea generale: le questioni tecniche relative al calcolo e al rispetto del patto di stabilità; le allocazioni contabili di contributi vincolati all'edilizia residenziale pubblica; la destinazione di entrate provenienti da autorizzazioni edilizie e per oneri di urbanizzazione; l'utilizzazione vincolata di tariffe per la depurazione; l'assoggettabilità ad esecuzione forzata di risorse a destinazione vincolata; l'individuazione di tipologie di debiti fuori bilancio; la configurazione contabile di decreti ingiuntivi e atti transattivi; le modalità tecniche di rispetto del precetto costituzionale di divieto di indebitamento per spese correnti; effetti delle dichiarazioni di dissesto; modalità e limiti alla utilizzazione del patrimonio pubblico; l'alienazione di beni del patrimonio indisponibile a società per azioni a totale capitale pubblico; la partecipazione di enti territoriali a società per azioni. Rimangono esclusi, invece: il pubblico impiego, i contratti di collaborazione, la contrattazione collettiva, la materia pensionistica, i lavori pubblici.

<sup>11</sup> Cfr., specificamente, Corte dei conti, Sez. autonomie, delib. n. 5/2006.

<sup>12</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di controllo per il Piemonte, delib. n. 4/Par./2009.

normativa avente ad oggetto le modalità di acquisizione delle entrate e di erogazione delle spese, essa non potrebbe investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale. Ciò non solo rischierebbe di vanificare lo stesso limite imposto dal legislatore, ma 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 - a parere della Sezione delle Autonomie - la Corte correrebbe il rischio di essere inserita, in varia misura, nei processi decisionali degli Enti, condizionandone l'attività amministrativa su cui è chiamata a esercitare il controllo, che, per definizione, deve essere esterno e neutrale.<sup>13</sup>

Sottolinea, infine, la ripetuta deliberazione n. 5/AUT/2006 "...l'esigenza che la nozione di contabilità pubblica strumentale alla funzione consultiva assuma un ambito limitato alla normativa e ai relativi atti applicativi che disciplinano, in generale, l'attività finanziaria che precede o che segue i distinti interventi di settore, 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. Se è vero, infatti, che ad ogni provvedimento amministrativo può seguire una fase contabile, attinente all'amministrazione di entrate e spese ed alle connesse scritture di bilancio, è anche vero che la disciplina contabile si riferisce solo a tale fase "discendente" distinta da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico".

La Sezione delle Autonomie si è preoccupata, sin dall'inizio, della necessità che fosse assicurata uniformità d'indirizzo tra le varie Sezioni regionali, ponendosi come "centro di raccolta" delle affluenti richieste di parere delle Sezioni regionali stesse e, al contempo, informando circa l'esistenza di precedenti e fornendo, all'occorrenza, il proprio avviso sulle diverse questioni.

Fermo, infatti, il fatto che con riferimento a problematiche locali la Sezione poteva pronunciarsi subito, per pareri concernenti questioni generali o di soluzione complessa o di grande rilevanza, precisava la deliberazione del 27 aprile 2004 che occorreva sentire il parere del Coordinamento e di quello di altre Sezioni o si rendeva necessaria una disamina preventiva della Sezione delle Autonomie stessa.

L'esperienza applicativa ha rivelato alcune disfunzioni derivanti dalla grande affluenza di richieste di pareri, che talora hanno dilatato i tempi di resa degli stessi, dal fatto che, a volte, vi siano state pronunce contrastanti su una medesima problematica da interpretare e dalla circostanza che quando le questioni erano di livello generale, non era resa possibile la partecipazione sia pure "a fini notiziali e argomentativi" di organi e istituzioni che trascendevano le realtà di governo locali.

Per ovviare a tali difficoltà, la Sezione delle Autonomie, con la ripetuta deliberazione n. 9/2009, ha riesaminato gli indirizzi e i criteri generali per l'esercizio dell'attività consultiva, emersi nel corso dell'adunanza, della Sezione delle

---

<sup>13</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. Reg. di Controllo per le Marche DEL/PAR n. 17 del 24-28 aprile 2009.

Autonomie stessa, del 27 aprile 2004, anche alla luce dell'intervenuta normativa di cui alla legge n. 15/2009<sup>14</sup>.

Ferma, quindi, la competenza esclusiva derivante dalla legge n. 131/2003 delle singole Sezioni regionali di controllo a rendere pareri in sede locale, ha osservato la Sezione delle Autonomie che questa “non pregiudica la possibilità – e responsabilità – per la Sezione medesima di farsi carico della tutela di due interessi”: il primo, concerne “l'utilità aggiuntiva propria dei pareri che costituiscano anche fonte nomofilattica di orientamento per gli operatori”, al fine di fornire “un punto di riferimento stabilizzato e sicuro”; il secondo, riguarda l'utilità della “dialettica su cui è necessario riposi ogni parere meditatamente e utilmente reso” che trascenda la mera sede locale. Ove la Sezione, liberamente, ritenga che la questione su cui è richiesto il parere non riguardi una problematica risolta pacificamente e non sia riferibile a un ambito meramente locale, la soluzione da adottarsi è quella di una pronuncia *per relationem* della Sezione delle Autonomie, che tiene luogo del parere richiesto dall'Ente e che, come si legge nella deliberazione di cui trattasi: “Per la sua particolarissima composizione – ne sono componenti tutti i Presidenti delle Sezioni regionali di controllo – e per essere presieduta in via normale dal Presidente della Corte dei conti in assimilazione alle Sezioni riunite, rappresenta nell'attuale assetto organizzativo della Corte dei conti l'istanza di sintesi tra le prerogative delle Sezioni regionali e l'esigenza di una voce unitaria della Corte medesima ai livelli di governo nazionale e comunitario”.

#### **4. L'ipotesi dell'attribuzione di una funzione consultiva ai Tribunali amministrativi regionali.**

Per quanto concerne l'ipotesi di attribuire una funzione consultiva alla competenza dei Tribunali Amministrativi Regionali, si ritiene che la funzione consultiva, esercitata da un organo di grande competenza tecnica e imparziale, qual è il T.A.R., potrebbe garantire, in sede locale, un produttivo apporto, anche al fine di prevenire eventuali occasioni di contenzioso, palesandosi, quindi, come correlata e complementare con quella giurisdizionale.

Se si eccettua la funzione consultiva recentemente attribuita alle Sezioni regionali della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica, di cui si è discusso, il nostro ordinamento prevede, attualmente, l'esercizio della funzione consultiva da parte del Consiglio di Stato esclusivamente in favore del Governo, dei Ministeri, di altri organi centrali dello Stato, nonché delle Regioni. Manca, di contro, ogni previsione in materia per gli enti locali territoriali.

Eppure, la già richiamata abolizione del sistema dei controlli in sede locale ha determinato una disorganica attività amministrativa decentrata, con un proliferare

---

<sup>14</sup> Legge recante “delega al Governo finalizzata all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e alla efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni nonché disposizioni integrative delle funzioni attribuite al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e alla Corte dei conti”, che, per quanto qui d'interesse, contiene disposizioni, d'immediata applicazione, che apportano modifiche alla composizione dell'organo di governo della Corte dei conti (Consiglio di Presidenza), rafforzano i poteri presidenziali e innovano nella materia dei controlli sulla gestione, introducendo un controllo su gestioni pubbliche in via di svolgimento degli enti locali, delle regioni, dello Stato.



della spesa, che si è, comunque, riverberata sulla finanza statale, anche a causa del frequente ricorso delle realtà locali a consulenti esterni, i quali, anche se tecnicamente possono assicurare, *standars* qualitativi apprezzabili, tuttavia, non hanno, sicuramente, la stessa posizione di terzietà che può avere il magistrato del T.A.R., data la natura retribuita del loro incarico.

L'intervento di un organo istituzionale neutrale e di garanzia, appartenente non allo Stato-apparato ma allo Stato-ordinamento, chiamato in sede locale a svolgere funzioni consultive, eventualmente estese al ricorso straordinario al Presidente della Regione, analoghe a quelle esercitate dal Consiglio di Stato in sede centrale, consentirebbe alle Amministrazioni pubbliche ingenti risparmi di spesa e un più corretto svolgimento dell'azione amministrativa, con un effetto deflattivo del contenzioso.

Ed, invero, in un ordinamento costituzionale a forte valenza autonomistica, contrassegnato dal policentrismo istituzionale, sia organizzativo, sia funzionale, si disvela necessario un organismo che possa ricondurre ad unità, armonizzandoli, i diversi interessi in gioco.

La consultazione preventiva di un organo di giustizia amministrativa, com'è stato autorevolmente rilevato<sup>15</sup>, può indubbiamente costituire un fattore determinante di equilibrio interno, sia nel gioco complesso di pesi e contrappesi dell'azione politico-amministrativa, sia nella composizione dei conflitti sociali.

Va considerato, al riguardo, che la qualità delle regole ha grande impatto sulla vita dei cittadini e delle imprese e che, pertanto, sussiste una cogente necessità che l'agire amministrativo delle autonomie territoriali si conformi a giustizia nel rispetto delle regole stesse.

Occorre, peraltro, tenere presente che secondo altro orientamento dottrinale<sup>16</sup>, l'istituzione di Sezioni consultive decentrate, ove si volesse procedere a riforme in assenza di modifiche della Carta costituzionale, rivestirebbe caratteri di problematicità: tale attività, infatti, sarebbe esercitata, una volta conferita ai T.A.R., da organi dello Stato nei confronti di Enti cui l'art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V, ha garantito autonomia piena, con possibile esposizione al sindacato di legittimità costituzionale.

Altro aspetto criticato da coloro che sono contrari al conferimento della funzione consultiva ai Tribunali Amministrativi regionali è costituito dal fatto che si determinerebbe in capo allo stesso organo una concentrazione di funzioni diverse e, in qualche misura, incompatibili, di consulenza e giudicanti, non potendo lo stesso giudice pronunciarsi su questioni sulle quali abbia, in precedenza, reso il proprio parere.

Il rimedio per evitare possibili incompatibilità, costituito dall'aumento dei giudici dei T.T.A.A.R.R., che consentirebbe l'astensione di coloro i quali si siano

---

<sup>15</sup> Cfr., P. Turco, "*Le istituzioni verso il federalismo. Una ipotesi di funzione consultiva decentrata*"; relazione presentata al Convegno Nazionale di Studi sul tema "*Le prospettive della giustizia amministrativa tra federalismo ed esigenza di efficienza*", svoltosi per iniziativa dell'A.N.M.A. a Venezia il 28 e 29 novembre 2008, su [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

<sup>16</sup> Cfr. M. Branca, "*Il federalismo e il decentramento del giudizio amministrativo di appello*"; relazione presentata al Convegno Nazionale di Studi sul tema "*Le prospettive della giustizia amministrativa tra federalismo ed esigenza di efficienza*", cit..

pronunciati in via consultiva, sarebbe, secondo taluni, troppo oneroso, in quanto implicherebbe notevoli aumenti di organico.

Riteniamo che, da un punto di vista sistematico, sia naturale pensare ad un'attività consultiva dei TT.AA.RR. presenti in ambito regionale, in conformità con l'analoga funzione svolta dal Consiglio di Stato in sede centrale.

Il problema, allora, dovrebbe essere solamente organizzativo e non mancheranno i sistemi per tenere ben separate l'attività giurisdizionale da quella consultiva, creando distinte Sezioni, o istituendo tribunali amministrativi per macro-aree, con rotazione dei consiglieri addetti o disciplinando la materia analogamente a quanto fatto dalla Corte dei conti o trovando, comunque, soluzioni tecniche che tengano di vista l'interesse generale alla buona amministrazione.

## **5. Eventuali interferenze tra funzione consultiva della Corte dei conti in sede locale e dei Tribunali amministrativi regionali e riflessi della stessa sulla responsabilità del pubblico dipendente - Conclusioni**

Dopo aver cercato di delineare un quadro complessivo, sia pur succinto, delle funzioni consultive delle Sezioni regionali della Corte dei conti e delle istituende Sezioni dei TT.AA.RR., nel trarre le conclusioni di questa relazione, è necessario dare risposta al quesito che costituisce il suo tema di fondo, svolgendo preliminarmente due riflessioni: la prima, in ordine alla verifica di eventuali interferenze tra la funzione consultiva svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti e quella delle istituende sezioni consultive dei TT.AA.RR.; la seconda, relativa all'eventuale attenuazione della responsabilità dei funzionari pubblici che abbiano chiesto il parere dei due organi consultivi, rispettivamente, competenti e che ad esso si siano conformati.

Sul primo punto, si ritiene che sovrapposizioni tra le due funzioni non debbano esservi, posto che le Sezioni di controllo della Corte svolgono la loro attività consultiva nell'ambito delle materie di contabilità, nei limiti di cui alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie di cui abbiamo detto, e le istituende sezioni consultive dei TT.AA.RR. dovrebbero svolgere funzioni consultive generali nelle materie giuridico-amministrative: certamente, il legislatore dovrà considerare però, nell'istituire la nuova funzione presso i TT.AA.RR., gli ambiti di operatività dei due organi nei quali potrebbero verificarsi interferenze, quali quello contrattuale ad esempio, separando nettamente le loro rispettive sfere di competenza.

Per quanto concerne il secondo argomento, si osserva quanto segue.

Com'è noto, dal punto di vista strutturale, la responsabilità amministrativa patrimoniale<sup>17</sup> è costituita dall'elemento oggettivo, formato dalla condotta, commissiva od omissiva, dell'agente, dall'evento, ossia il danno, dal nesso di causalità che deve legare la condotta alla produzione del danno, in assenza di cause di giustificazione; dall'elemento soggettivo, cioè dalla coscienza e volontà dell'atto, dal

---

<sup>17</sup> Sul tema, cfr. M. Mirabella, *Le responsabilità nella pubblica Amministrazione e la giurisdizione contabile*, Milano, 2003.

dolo o dalla colpa grave dell'agente; presupposto<sup>18</sup> è il rapporto di servizio che deve intercorrere tra questo e l'Amministrazione.

È, comunque, innegabile che la P.A. agisca, nell'attuale contesto storico, sempre più spesso, al di fuori degli schemi della legge e del regolamento di contabilità di Stato, tramite soggetti non in essa organicamente inseriti<sup>19</sup>.

La giurisprudenza ha evidenziato che, perché si possa parlare di gravità della colpa, posto che per l'imputazione del danno ai soggetti sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti non è sufficiente una qualsivoglia condotta antidoverosa ma occorre che essa sia connotata da "intensa negligenza", un criterio orientativo utile ai fini della gradazione della colpa è reperibile nell'art. 2 della legge n. 117/1988 sulla responsabilità dei magistrati, che definisce colpa grave "la grave violazione di legge determinata da negligenza inescusabile" e nell'art. 5, comma 3, del decreto legislativo n. 472/1997 che, in materia di sanzioni amministrative per le violazioni di norme tributarie più dettagliatamente prevede che "la colpa è grave quando l'imperizia o la negligenza del comportamento sono indiscutibili e non è possibile dubitare ragionevolmente del significato e della portata della norma violata e, di conseguenza, risulta evidente la macroscopica inosservanza di elementari obblighi"<sup>20</sup>.

Nell'ottica di oggettivizzare, per quanto possibile, il concetto soggettivo di colpa grave, la Corte dei conti<sup>21</sup> ha sottolineato come detto concetto debba tener conto della funzionalità dell'organizzazione in cui l'agente abbia svolto la sua condotta, venendo in rilievo, in una struttura affetta da gravi disfunzioni, solamente le condotte gravemente colpose, di talché, in presenza di tali circostanze, a volte, gli errori professionali possono essere scusabili.

E' stato, poi, evidenziato come ai fini della configurazione della colpa grave non rilevi la semplice violazione di regole di condotta, ma debbano concorrere specifici sintomi, quali l'oggettiva prevedibilità dell'evento dannoso, la violazione di elementari norme di comportamento, l'inexcusabile approssimazione nella tutela degli interessi pubblici<sup>22</sup>.

La giurisprudenza ha riscontrato, pertanto, la colpa grave nella sprezzante trascuratezza dei propri doveri da parte del pubblico dipendente, evidenziata da comportamenti contraddistinti dalla massima negligenza o imprudenza o imperizia o da una particolare noncuranza degli interessi dell'ente o ancora da grossolana superficialità nell'applicazione delle norme di diritto<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> V. D. Morgante, *La responsabilità e la giustizia contabile*, in *Manuale di contabilità di Stato*, a cura di G. Correale, Napoli, 1993, ricomprende tra i presupposti della responsabilità la qualità di operatore dello Stato dell'agente, l'esistenza di un rapporto di servizio e l'esercizio di funzioni d'ufficio, riconducendo poi gli elementi costitutivi alla classica bipartizione tra elemento oggettivo ed elemento soggettivo. Parte della dottrina non distingue tra presupposti ed elementi costitutivi, preferendo parlare *tout court* di elementi costitutivi: cfr. A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1990; G. Zaccaria, *Corso di contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Roma, 1974.

<sup>19</sup> A tal proposito, si richiama la sentenza della Corte di Cassazione, Sez. Unite civili, pubblicata su Lexitalia, n. 19815/2008, secondo la quale, in ragione del sempre più frequente operare dell'Amministrazione fuori degli schemi del regolamento di contabilità di Stato e tramite soggetti in essa non organicamente inseriti, ai fini del riconoscimento della giurisdizione della Corte dei conti per danno erariale, è irrilevante il titolo in base al quale la gestione del pubblico denaro è svolta, potendo consistere in un rapporto di pubblico impiego o di servizio, ma anche in una concessione amministrativa o un contratto di diritto privato: il baricentro per discriminare la giurisdizione ordinaria da quella contabile si è, infatti, spostato dalla qualità del soggetto - che ben può essere un privato o un ente pubblico non economico - alla natura del danno e degli scopi perseguiti; cfr., nello stesso senso, Cass., Sez. Unite, n. 4511/2006, Corte dei Conti, Sez. Giur. Regione Sardegna, n. 1181/2008, Corte dei Conti, Sez. II Giur. Centrale d'Appello, n. 94/2008, Corte dei Conti, Sez. Giur. Regione Campania, ordinanza n. 95/2006.

<sup>20</sup> Cfr., *ex plurimis*, Corte dei conti, Sez. I app., n. 83 del 16.3.2000.

<sup>21</sup> V., fra le tante, Corte dei conti, Sez. riun., n. 56 del 10 giugno 1997 e n. 66 del 24 settembre 1997.

<sup>22</sup> Cfr. Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Campania, n. 51 del 29 giugno 2000.

<sup>23</sup> Corte dei conti, Sez. giurisdiz. Lazio, n. 298 del 27 gennaio 2003.

Il recente decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, convertito, con modificazioni, in legge 3 ottobre 2009, n. 141, con l'art. 1, comma 30-*quater*, ha apportato all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, la variazione che segue: "In ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo". Tale norma, profondamente innovativa, ha stabilito che vi sia un effetto preclusivo della responsabilità amministrativa patrimoniale tutte le volte che nel corso dell'attività di controllo preventivo siano stati esaminati positivamente dei profili che, in seguito, con l'emanazione dell'atto, abbiano dato luogo a un fatto dannoso fonte di responsabilità.

Analoga norma non si rinviene per quanto riguarda l'attività consultiva.

Non si ritiene<sup>24</sup>, pertanto, che vi sia sovrapposizione con la funzione giurisdizionale della Corte stessa, poiché i pareri resi non sono certamente idonei, in assenza di specifica norma, all'esclusione aprioristica dalla colpa grave nella condotta, che andrà esaminata caso per caso, dei pubblici funzionari, così come, in sede giurisdizionale, presso il Consiglio di Stato, vengono, all'occorrenza, annullati provvedimenti risultati illegittimi, sui quali era intervenuto il favorevole avviso della sede consultiva.

Le direttive, poi, della Sezione delle Autonomie hanno, certamente, contribuito a evitare il verificarsi di sovrapposizioni tra attività consultiva e giurisdizionale.

In conclusione, alla luce di quanto fin qui detto, sciogliendo l'interrogativo iniziale di questa relazione, si ritiene che le funzioni consultive delle Sezioni regionali della Corte dei conti e delle istituende Sezioni dei TT.AA.RR non abbiano problemi d'interferenza reciproca ma che, invece, se ben coordinate, possano, sinergicamente, convergere, contribuendo al buon andamento dell'Amministrazione, garantendo l'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, in particolare la sana gestione delle risorse collettive, e assicurando, imparzialmente, la correttezza e la legittimità dell'azione amministrativa.

Saint-Vincent, 15 gennaio 2010

---

<sup>24</sup> Nello stesso senso, cfr S. Sfrecola, *Una consulenza per la sana gestione finanziaria*, www.contabilita-pubblica.it.