

CONSIGLIO DI STATO

966 – Consiglio di Stato, Sezione II; sentenza 27 gennaio 2023; Pres. Forlenza, Est. D’Alessandri; K.R. e altro c. Comune di Torgiano.

Conferma Tar Umbria, Sez. I, 12 dicembre 2021, n. 844.

Urbanistica – Comune – Segnalazione certificata di inizio di attività – Difformità delle opere rispetto agli strumenti urbanistici – Diniego di accertamento di conformità delle opere – Legittimità – Doppia conformità dell’intervento urbanistico sia al momento della realizzazione che della presentazione della domanda di concessione in sanatoria – Necessità – Fattispecie.

D.p.r. 6 giugno 2001, n. 380, t.u. delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, art. 36; l. reg. Umbria 21 gennaio 2015, n. 1, t.u. governo del territorio e materie correlate, art. 154.

Responsabilità civile – Amministrazione dello Stato e pubblica in genere – Provvedimenti amministrativi – Doveri di collaborazione e buona fede – Responsabilità da comportamento scorretto – Sussistenza.

C.c., art. 1147; l. 7 agosto 1990, n. 241, nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, art. 1.

Ai fini del rilascio di un provvedimento in sanatoria, è necessaria la doppia conformità dell’intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, che al momento della presentazione della domanda, pertanto è legittimo il provvedimento che nega l’accertamento di conformità di opere edilizie eseguite in condizione di abusività al momento di presentazione della domanda (nella specie, un comune aveva adottato un provvedimento di diniego su una Scia, in sanatoria, in quanto gli interventi proposti, al momento della proposizione della domanda non risultavano conformi con le disposizioni e gli allineamenti del piano attuativo approvato).

La pubblica amministrazione, anche nello svolgimento dell’attività autoritativa, è tenuta a rispettare, oltre alle norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l’invalidità e l’eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell’interesse legittimo), le norme generali dell’ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, l’eventuale violazione di tali norme fa nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull’interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell’altrui scorrettezza. (1)

(1) Segue la nota di S. Calzetta, *La responsabilità civile della pubblica amministrazione.*

Diritto – 1. L’appello si palesa infondato.

Il Tar ha già rilevato, pur ritenendo di soprassedere in ordine ai possibili effetti processuali, che le parti ricorrenti hanno impugnato in primo grado le ordinanze di demolizione n. 29 dell’1 aprile 2019 e n. 32 del 3 aprile 2019 e il provvedimento di annullamento d’ufficio della concessione edilizia n. 171/1992 sia nel ricorso di cui al R.G. n. 27/2021 che in quello di cui al R.G. n. 75/2021. Questo crea alcuni discrasie ripetitive anche nella formulazione dei motivi di appello, tra cui quelle inerenti alle censure sull’irricevibilità per tardività e quelle afferenti al mancato scrutinio in primo grado di alcuni motivi di ricorso. (*Omissis*)

3. Nel merito, le censure sono infondate.

3.1. In sostanza, l’appello è incentrato sulla supposta erronella imputabilità agli appellanti e al loro *dante causa* della non conformità delle opere con lo strumento urbanistico, costituito dal piano attuativo, in quanto dovuta a un suo disallineamento con il frazionamento catastale, che ha dato luogo agli atti gravati e, in particolare (considerata l’irricevibilità delle impugnative avverso diversi provvedimenti impugnati), all’atto di annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 155/1997 inerente alla realizzazione dell’edificio, e al provvedimento negativo sulla segnalazione certificata di inizio attività di cui alla pratica S.21/2020.

Quanto a quest’ultimo provvedimento si tratta, come indicato nella sentenza impugnata, dell’atto negativo adottato dal comune sulla segnalazione certificata di inizio attività di cui alla pratica S.21/2020 (accertamento di conformità di opere di recinzione), con cui è stato disposto il divieto di prosecuzione dell’attività e la rimozione degli eventuali effetti dannosi prodotti, con archiviazione della pratica; provvedimento adottato con un richiamo alle motivazioni contenute nella comunicazione di avvio del procedimento, con le quali era stata evidenziata l’assenza delle condizioni per il rilascio della Scia prot. n. 1415/2020 in sanatoria, in quanto gli interventi proposti non risultavano conformi con le disposizioni e gli allineamenti del piano attuativo approvato, in particolare per quanto concerne la porzione terminale della recinzione.

Sostengono gli appellanti che le difformità rispetto agli strumenti urbanistici che hanno portato all’adozione degli atti gravati sarebbero imputabili al comune e, in particolare, deriverebbero da una discrasia tra gli atti di frazionamento catastale e elaborati grafici del piano di lottizzazione, di cui il comune sarebbe stato da tempo a conoscenza e rispetto ai quali non si sarebbe attivato per risolvere la suddetta anomalia.

In sostanza, secondo gli appellanti, dai documenti prodotti in primo grado, sarebbe stato possibile evincere che agli stessi non sarebbe ascrivibile alcuna responsabilità, nemmeno per negligenza, nella conduzione delle pratiche edilizie in questione.

Il comune non sarebbe rimasto estraneo all'accatastamento perché avrebbe avuto modo sia nelle fasi preliminari alla sottoscrizione della convenzione di lottizzazione, sia, infine con la sottoscrizione della medesima, di intervenire per sanare la situazione.

Inoltre, il diniego della Scia in sanatoria di cui è causa, sarebbe conseguenza del comportamento omissivo e negligente dell'amministrazione resistente.

Il collegio, in proposito, concorda con la valutazione della sentenza di primo grado.

In particolare, la motivazione del provvedimento, che in sostanza ha denegato l'accertamento di conformità delle opere, è motivato dalla loro condizione di abusività, in quanto gli interventi in questione non risultano conformi agli strumenti urbanistici, e in particolare alle disposizioni ed agli allineamenti del piano attuativo approvato.

Tale circostanza non appare messa in discussione dagli appellanti, che tendono solo a porre la responsabilità di tale non rispondenza in capo al comune.

In tale situazione è evidente, in ogni caso, l'assenza delle condizioni per un provvedimento di sanatoria, che richiede la doppia conformità dell'intervento alla disciplina urbanistica ed edilizia vigente sia al momento della realizzazione dello stesso, che al momento della presentazione della domanda (art. 36 del d.p.r. n. 380/2001; art. 154 della l. reg. n. 1/2015).

Nel caso di specie è, per quanto anzidetto, pacifica l'assenza della conformità sia al momento della realizzazione delle opere sia al momento della Scia in sanatoria.

In tale contesto, peraltro, l'eventuale responsabilità del comune per il mancato esercizio dei suoi poteri di vigilanza o per l'inerzia lamentata dagli appellanti, non potrebbe avere effetti vizianti sulla legittimità dell'atto (non potendosi la sanatoria comunque perfezionare in assenza dei suoi presupposti oggettivi), ma eventualmente – e lo si afferma in via del tutto ipotetica – dare luogo a una responsabilità a fini risarcitori (non azionata in questa sede), in ossequio al principio di dissociazione tra le cosiddette regole di validità dell'atto, incentrate sulla normativa di carattere pubblicistico e la lesione di interessi legittimi, e le regole di responsabilità dell'amministrazione, basate sulla violazione dei diritti soggettivi derivanti dalla violazione del canone che impone un comportamento improntato alla correttezza e buona fede da parte dell'amministrazione.

Ciò anche in ragione del principio, affermato anche dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 4 maggio 2018, n. 5 – espresso in tema di responsabilità precontrattuale ma cui può riconoscersi valenza più generale – secondo cui anche nello svolgimento dell'attività autoritativa, l'amministrazione è tenuta a rispettare oltre alle norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), anche le norme

generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell'altrui scorrettezza.

Tale distinzione tra regole di validità e di responsabilità – ravvisabile anche nell'ordinamento civilistico in riferimento alla materia contrattuale – può risultare a volte “sfumata” e fonte di “sovrapposizioni” nell'ambito del diritto amministrativo, stante l'esistenza di norme che danno rilievo all'affidamento anche in termini di possibile vizio di legittimità dell'atto.

Esemplificative del rilievo conferito nell'attuale ordinamento amministrativo al legittimo affidamento si possono, a titolo di esempio, citare l'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 (nella versione successiva alle modifiche dell'art. 1 della l. 11 febbraio 2015, n. 15) che assoggetta l'attività amministrativa ai principi dell'ordinamento comunitario, tra i quali assume sicuro rilievo la tutela dell'affidamento legittimo; l'art. 21-*nonies*, c. 1, l. n. 241/1990, che, nel disciplinare il potere di autotutela, contempla la necessità da parte della pubblica amministrazione di considerare in sede motivazionale, l'affidamento del privato rispetto a un precedente provvedimento ampliativo della propria sfera giuridica; nonché, in modo palese, il c. 2-*bis* dell'art. 1, l. 7 agosto 1990, n. 241, introdotto dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76, ai sensi del quale “i rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione sono improntati ai principi della collaborazione e della buona fede”.

Il dovere di comportamento di buona fede da parte dell'amministrazione può giustificare, dunque, il formarsi di legittime aspettative in capo al privato, che possono essere frustrate anche da provvedimenti legittimi, ancorché fonte di possibile responsabilità. Peraltro, tale dovere di collaborazione e buona fede è bilaterale, ponendosi un obbligo di diligenza in capo al privato, il cui affidamento, come meglio specificato in seguito, deve risultare incolpevole.

In altri termini, quindi, alla luce della suddetta distinzione tra regole di validità e di responsabilità (pienamente confermata anche dalla decisione dell'Ad. plen. 29 novembre 2021, n. 21), in ogni caso anche l'eventuale comportamento negligente dell'amministrazione non comporterebbe *ex se* l'erroneità delle conclusioni tratte dalla sentenza gravata.

Infatti, l'assenza dei presupposti per la sanatoria legittima pienamente il provvedimento negativo adottato in ordine alla presentata Scia, indipendentemente dal profilo della “correttezza” dell'operato dell'amministrazione, inerente al comportamento secondo regole di buona fede oggettiva, che può semmai rilevare, qualora ne ricorrano i presupposti, sotto il

profilo della violazione delle regole di responsabilità, senza che ciò, tuttavia, renda illegittimo l'atto.

Peraltro, tale eventuale profilo di responsabilità – solo in astratto richiamato – non fa parte, comunque, del *petitum* della presente controversia.

In ogni caso, il collegio non esclude che la non conformità degli interventi urbanistici inerenti alla recinzione – come anche all'immobile oggetto dell'annullamento d'ufficio della concessione edilizia n. 155/1997 – possa derivare dalla “*errata delimitazione, in sede di frazionamento, dei confini catastali tra le particelle*” che ha comportato “*la non rispondenza degli elaborati grafici allegati all'istanza di concessione edilizia rispetto allo stato di fatto ed agli elaborati del piano attuativo*”.

Tuttavia, al riguardo, seppure, come indicato dagli appellanti, il frazionamento è stato operato nel 1985 – prima della stipula della convenzione di lottizzazione – il geom. P. non risulta aver operato per conto del comune e il mero richiamo nella convenzione di lottizzazione (allegata agli atti del giudizio) delle risultanze catastali non comporta l'imputabilità del comune di discrasie nelle stesse.

Né dall'esame degli atti risulta l'asserita sicura risalente conoscenza da parte del comune di questa situazione.

A tal proposito la citata istanza non rituale del 30 novembre 1994 di modifica della lottizzazione in sede di variante, che secondo gli appellanti avrebbe dovuto rendere edotto il medesimo comune della situazione, si sostanzia in una stringata richiesta, senza specifiche indicazioni, di inserimento nell'ambito della fase di elaborazione della variante di lottizzazione di una modifica evidenziata in una tavola allegata, di per sé inidonea a rendere edotto il comune della situazione che ha dato luogo al giudizio.

Nello stesso senso a rendere illegittimo il provvedimento sulla Scia non sarebbe sufficiente il ventilato legittimo affidamento invocato dagli appellanti.

Tanto più che, secondo quanto verrà meglio di seguito indicato in sede di scrutinio della censura avverso l'annullamento d'ufficio della concessione edilizia n. 155/1997, tale legittimo affidamento non è configurabile.

3.2. Quanto all'impugnativa dell'atto di annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 155/1997, le parti appellanti anche in questo caso ritengono l'atto illegittimo in quanto la situazione di non conformità agli strumenti urbanistici che ha portato all'annullamento sarebbe in ultima analisi imputabile al medesimo comune, trattandosi di difformità da sempre note all'ente locale che non si sarebbe mai attivato per elidere l'anomalia e anzi avrebbe contribuito nel crearla.

Anche in questo caso il collegio concorda con le conclusioni della sentenza gravata secondo cui “*È dalla errata delimitazione, in sede di frazionamento, dei confini catastali tra le particelle che si è determinata la non rispondenza degli elaborati grafici allegati*

all'istanza di concessione edilizia rispetto allo stato di fatto ed agli elaborati del piano attuativo”.

Gli elaborati grafici sulla base dei quali è stata rilasciata la concessione edilizia, seppure possono corrispondere ai dati catastali, non sono conformi agli elaborati del piano attuativo e, in questo senso, risulta pacifica la difformità della concessione edilizia n. 155/1997 rispetto allo strumento di pianificazione urbanistica.

Della difformità delle opere rispetto agli strumenti urbanistici erano e sono ben consci gli appellanti, tanto è vero che hanno presentato, in data 25 giugno 2019, un'istanza di permesso di costruire volta ad ottenere la sanatoria edilizia per le difformità relative all'area di sedime su cui sorge l'edificio oggetto di ordinanza n. 32 del 3 aprile 2019, senza peraltro impugnare il rigetto della stessa intervenuto con provvedimento del 30 ottobre 2020, a seguito del mancato riscontro a una istanza di chiarimenti.

La concessione edilizia è stata rilasciata sulla base dei grafici e delle dichiarazioni allegate dagli appellanti e, pertanto, le conseguenze negative della non conformità al vero dei suddetti atti non possono che ricadere su chi li ha prodotti.

Anche in questo caso, inoltre, quello che rileva è l'assenza delle condizioni di conformità con gli strumenti urbanistici necessaria al rilascio della concessione edilizia e, al tempo stesso, la circostanza che la stessa sia stata rilasciata sulla base di documentazione fornita dagli appellanti, attestante una conformità in realtà inesistente.

Inoltre, per ciò che concerne l'invocato legittimo affidamento maturato sulla stabilità della concessione edilizia, e più in generale sulla situazione di fatto creata, a parere del collegio nessun legittimo affidamento è invocabile nel caso di specie.

Si devono, infatti, puntualizzare le caratteristiche che deve avere l'aspettativa del privato alla “*stabilità*” degli atti dell'amministrazione, affinché possa configurarsi un legittimo affidamento.

A quest'ultimo riguardo è necessario che l'affidamento da parte del privato sia incolpevole (Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, n. 21).

Così come in materia urbanistica, in relazione all'annullamento di un permesso di costruire, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (29 novembre 2021, n. 19) ha, da un lato, indicato che la presunzione di legittimità dei provvedimenti dell'amministrazione e più in generale il confidare nella correttezza del suo operato costituiscono in capo al privato una situazione giuridica soggettiva tutelabile attraverso il rimedio del risarcimento del danno; dall'altro, ha ribadito che l'affidamento tutelabile deve essere ragionevole, oltretutto incolpevole.

Esso deve quindi fondarsi su una situazione di apparenza costituita dall'amministrazione con il provvedimento, o con il suo comportamento correlato al pubblico potere, e in cui il privato abbia senza colpa confidato.

La tutela di tale situazione soggettiva si fonda sui principi di correttezza e buona fede che regolano l'esercizio del pubblico potere e che dunque postulano che l'aspettativa sul risultato utile o sulla conservazione dell'utilità si sia ottenuta in circostanze che obiettivamente la giustificano.

Secondo una regola di carattere generale in ambito civile la buona fede "non giova se l'ignoranza dipende da colpa grave" (art. 1147, c. 2, c.c.), di modo che un affidamento incolpevole non è predicabile innanzitutto nel caso in cui sia il privato ad avere indotto dolosamente l'amministrazione ad emanare il provvedimento. In conformità alla regola civilistica ora richiamata altrettanto è a dirsi se l'illegittimità del provvedimento era evidente ed avrebbe pertanto potuto essere facilmente accertata dal suo beneficiario.

In sostanza, nel caso di esercizio del potere di autotutela, la causa di illegittimità o irregolarità che ha portato all'esercizio del suddetto potere non deve essere nota o, comunque, conoscibile sulla base dell'ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall'amministrazione.

Tale principio è ben applicabile al caso in esame, sia per quanto riguarda la situazione che ha cagionato il rigetto dell'istanza di accertamento di conformità, sia per la censura riguardante il provvedimento di annullamento in autotutela della concessione edilizia n. 155/1997.

La discrasia, anche per quanto anzidetto, non si palesa imputabile all'amministrazione e ben gli appellanti e i loro aventi causa potevano essere edotti della stessa, qualora avessero agito secondo diligenza.

Inoltre, al momento dell'acquisto del terreno (21 febbraio 1995), come indicato dalle stesse parti appellanti, la situazione sarebbe stata già nota al *dante causa* (riportano in merito la richiesta non rituale del 30 novembre 1994 di variante di lottizzazione) e gli acquirenti, quindi, non potevano fondare alcun legittimo affidamento e avrebbero potuto conoscere, usando l'ordinaria diligenza, la discrasia che ha portato all'annullamento del titolo abilitativo edilizio.

Risulta determinante, in ogni caso, la circostanza che gli odierni appellanti ben conoscevano la situazione al momento in cui hanno presentato l'istanza di concessione edilizia.

Gli stessi hanno infatti ammesso che in sede di richiesta della concessione edilizia n. 155/1997 il geometra G., da loro incaricato, avrebbe evidenziato le diverse situazioni venutesi a creare: a) quella sul terreno; b) quella catastale; c) quella risultante dai dati della lottizzazione.

Inoltre, in sede di appello i ricorrenti deducono come, in realtà, l'immobile avrebbe subito solo una modesta traslazione dell'area di sedime in sede realizzativa.

Il collegio rileva, innanzitutto, come risulti certa la non conformità urbanistica delle opere e, in ogni caso, lo stesso immobile è oggetto di una ordinanza di demolizione non impugnata.

Inoltre, il collegio ritiene di condividere la motivazione della sentenza gravata secondo cui con il provvedimento qui impugnato l'amministrazione comunale ha rilevato che l'edificio non risulta posto a distanza regolamentare dalla strada di lottizzazione, traslata a monte di circa m. 2,50;

"la difformità appena indicata costituisce il frutto di una non veritiera rappresentazione dello stato dei luoghi contenuta nella documentazione grafica allegata ai fini dell'ottenimento del permesso di costruire n. 155/1997" e che, peraltro, nella "documentazione a corredo dell'istanza di permesso in sanatoria, i ricorrenti non hanno fornito chiarimenti sulla questione della distanza dal confine del lotto, pur a fronte dell'esplicita richiesta formulata in tal senso dall'amministrazione".

Le parti appellanti, infine, hanno contestato come inaccettabile *"la parte della sentenza gravata ove si sostiene che gli attuali appellanti si sarebbero doluti solo della debolezza o assenza della motivazione da parte della pubblica amministrazione nel revocare dopo 25 anni la Ce n. 155/1997 ma non della tardività del provvedimento! Gli attuali appellanti, allora ricorrenti, proprio sul presupposto del legittimo affidamento formatosi dopo 25 anni sulla scorta della buona fede da essi sempre manifestata, hanno lamentato la revoca del provvedimento in assenza – dopo tanto tempo – di una motivazione valida e che non fosse tautologica! È tautologica, infatti, ed inconsistente la motivazione della sentenza ora impugnata sul punto dell'affidamento per lungo decorso del tempo (v. punto 23.1, pp. 17-18), secondo cui gli attuali appellanti avrebbero lamentato, per l'appunto, non tanto il decorso del tempo, quanto la carenza di una motivazione rafforzata da parte della pubblica amministrazione 8) Niente di più lontano dal vero: la lettura del ricorso, chiara ed inequivocabile, sia dal punto di vista di una sua interpretazione letterale che sistematica, rende inequivocabile la denuncia di illegittimità sotto vari profili: del merito, del legittimo affidamento per il decorso del tempo, nonché della mancanza della necessaria motivazione rafforzata; e del fatto che questa motivazione, a fronte dell'aspettativa ultraventennale consolidata (per colpevole inerzia della pubblica amministrazione anche a seguito delle molteplici segnalazioni) non c'è stata, né che può ravvedersi in questa l'interesse di altri privati, atteso che vi si deve ravvisare – al contrario – solo un superiore interesse pubblico che, in un'area interamente privata e senza strutture pubbliche od altro non è proprio ravvisabile!"*

La censura è generica, riproponendo in sostanza i motivi di primo grado senza specificare quali sarebbero state le incongruenze della sentenza impugnata su questo aspetto, sul quale essa ha compiutamente motivato.

La sentenza gravata, con correttezza ed esaustività, sul punto ha motivato il rigetto con le seguenti argomentazioni: gli appellanti *"deducono che l'annullamento d'ufficio della concessione edilizia sa-*

rebbe illegittimo perché il lungo lasso di tempo tra la realizzazione dell'abuso e la sua contestazione e repressione avrebbe imposto all'amministrazione una motivazione 'rafforzata' circa la sussistenza delle ragioni di pubblico interesse all'irrogazione della sanzione demolitoria.

Il collegio richiama i principi espressi in riferimento alla questione dei presupposti dell'esercizio dell'annullamento in autotutela dei titoli edilizi illegittimi dall'Adunanza plenaria (Cons. Stato, Ad. plen., 17 ottobre 2017, n. 8), secondo la quale, premesso che l'annullamento d'ufficio di un titolo edilizio, intervenuto ad una distanza temporale considerevole dal provvedimento annullato, deve essere motivato in relazione alla sussistenza di un interesse pubblico concreto e attuale all'adozione dell'atto di ritiro anche tenuto conto degli interessi dei privati destinatari del provvedimento sfavorevole, deve ritenersi:

«i) che il mero decorso del tempo, di per sé solo, non consumi il potere di adozione dell'annullamento d'ufficio e che, in ogni caso, il termine 'ragionevole' per la sua adozione decorra soltanto dal momento della scoperta, da parte dell'amministrazione, dei fatti e delle circostanze posti a fondamento dell'atto di ritiro;

ii) che l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione risulterà attenuato in ragione della rilevanza e autoevidenza degli interessi pubblici tutelati (al punto che, nelle ipotesi di maggior rilievo, esso potrà essere soddisfatto attraverso il richiamo alle pertinenti circostanze in fatto e il rinvio alle disposizioni di tutela che risultano in concreto violate, che normalmente possano integrare, ove necessario, le ragioni di interesse pubblico che depongano nel senso dell'esercizio del ius poenitendi);

iii) che la non veritiera prospettazione da parte del privato delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo a lui favorevole non consente di configurare in capo a lui una posizione di affidamento legittimo, con la conseguenza per cui l'onere motivazionale gravante sull'amministrazione potrà dirsi soddisfatto attraverso il documentato richiamo alla non veritiera prospettazione di parte».

Nel caso di specie, alla luce della base della documentazione in atti, il Comune di Torgiano è venuto a conoscenza delle circostanze poste a fondamento dell'atto di autotutela attraverso gli accertamenti istruttori eseguiti a partire dal mese di settembre 2018 su sollecitazione del sig. M.

Più in particolare, la questione relativa alla distanza tra l'edificio degli odierni ricorrenti e il limite del lotto (coincidente con l'angolo della "racchetta stradale") ha costituito l'aspetto più controverso nel procedimento avviato con la presentazione, da parte degli stessi ricorrenti, dell'istanza di permesso di costruire in sanatoria del 25 giugno 2019. Negli elaborati allegati alla stessa domanda il valore della suddetta distanza non risultava indicato, tanto da indurre il Comune di Torgiano, con nota del 15 aprile 2020 a chiedere chiarimenti sul punto e a sospendere il pro-

cedimento. Secondo quanto riferito dal comune, l'invito rimaneva senza riscontro degli interessati, mentre dalla misurazione effettuata sull'elaborato prodotto dagli stessi risulta che, effettivamente, la distanza tra il fabbricato e il confine del lotto è pari a m. 4,70, e dunque inferiore a quella minima consentita [...]. I ricorrenti non si dolgono della intemperività dell'esercizio del potere di annullamento d'ufficio da parte dell'amministrazione resistente, quanto, piuttosto, del mancato assolvimento dell'obbligo di "motivazione rafforzata" sulla stessa amministrazione gravante in ragione del lungo tempo trascorso dal rilascio del titolo poi annullato.

Il collegio, richiamando il principio espresso dall'Adunanza plenaria in ordine alla inconfigurabilità di una posizione di legittimo affidamento quando l'annullamento d'ufficio muova dalla non veritiera (o reticente) prospettazione, da parte del privato, delle circostanze in fatto e in diritto poste a fondamento dell'atto illegittimo, non condivide le doglianze dei ricorrenti.

Il provvedimento di annullamento risulta motivato con riferimento alla non conformità della distanza dell'edificio rispetto alla viabilità di lottizzazione a fondo cieco.

Inoltre, nella motivazione del provvedimento si dà conto del tempo trascorso dal rilascio del titolo edilizio e dell'interesse dei suoi titolari, ma si tiene conto anche dell'interesse dei controinteressati (come sopra riferito, gli accertamenti dell'amministrazione erano stati sollecitati dal sig. M., il quale aveva rappresentato le difficoltà nell'accesso al proprio lotto causate dalla mancata realizzazione della strada di lottizzazione) e si ritiene comunque preminente ed attuale l'interesse pubblico al ripristino della corretta e funzionale pianificazione urbanistica.

Pur nella sinteticità dei riferimenti contenuti nella motivazione, dunque, deve ritenersi che il provvedimento di annullamento dia comunque conto, per giustificare la rimozione della concessione edilizia illegittima, della necessità del ripristino della viabilità della lottizzazione e degli accessi agli altri lotti».

4) Per le suesposte ragioni l'appello va rigettato.

La presente decisione è stata assunta tenendo conto dell'ormai consolidato "principio della ragione più liquida", corollario del principio di economia processuale (cfr. Cons. Stato, Ad. plen., 5 gennaio 2015, n. 5 nonché Cass., S.U., 12 dicembre 2014, n. 26242), e le questioni sopra vagliate esauriscono la vicenda sottoposta alla sezione, essendo stati toccati tutti gli aspetti rilevanti a norma dell'art. 112 c.p.c., in aderenza al principio sostanziale di corrispondenza tra il chiesto e pronunciato (come chiarito dalla giurisprudenza costante, *ex plurimis*, per le affermazioni più risalenti, Cass. civ., Sez. II, 22 marzo 1995, n. 3260 e, per quelle più recenti, Cass. civ., Sez. V, 16 maggio 2012, n. 7663 e per il Cons. Stato, Sez. VI, 19 gennaio 2022, n. 339), con la conseguenza che gli argomenti di doglianza non espressamente esaminati sono stati dal collegio ritenuti non rilevanti ai fini della decisione e

comunque inidonei a supportare una conclusione di tipo diverso.

Le specifiche circostanze inerenti al ricorso in esame costituiscono elementi che militano per l'applicazione dell'art. 92 c.p.c., come richiamato espressamente dall'art. 26, c. 1, c.p.a. e depongono per la compensazione delle spese del grado di giudizio di appello tra le parti.

P.q.m., il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sez. II, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo rigetta.

La responsabilità civile della pubblica amministrazione

Il Consiglio di Stato con la sentenza in esame, chiamato a pronunciarsi su una decisione del Tar Umbria, nel confermare l'orientamento espresso dal giudice di prime cure, offre lo spunto per interessanti riflessioni non soltanto in materia urbanistica (in particolare, per aver ribadito il principio della doppia conformità dell'intervento urbanistico sia al momento della realizzazione che della presentazione della domanda di concessione in sanatoria), ma anche in tema di responsabilità civile della pubblica amministrazione.

Nel caso di specie il principio affermato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 4 maggio 2018, n. 5 – espresso in tema di responsabilità precontrattuale ma cui può riconoscersi valenza più generale – viene esteso anche all'attività autoritativa della pubblica amministrazione, nella quale essa è tenuta a rispettare oltre *“alle norme di diritto pubblico (la cui violazione implica, di regola, l'invalidità del provvedimento e l'eventuale responsabilità da provvedimento per lesione dell'interesse legittimo), anche le norme generali dell'ordinamento civile che impongono di agire con lealtà e correttezza, la violazione delle quali può far nascere una responsabilità da comportamento scorretto, che incide non sull'interesse legittimo, ma sul diritto soggettivo di autodeterminarsi liberamente nei rapporti negoziali, cioè sulla libertà di compiere le proprie scelte negoziali senza subire ingerenze illecite frutto dell'altrui scorrettezza”*.

La discussa questione sulla natura giuridica della responsabilità civile della pubblica amministrazione per quanto riguarda l'attività provvedimentale ha subito una importante svolta a partire dalla storica pronuncia della Corte di cassazione a Sezioni unite, 22 luglio 1999, n. 500, in cui la Corte Suprema, oltre ad aver sancito per la prima volta la risarcibilità del danno derivante da lesione di interesse legittimo, ha inquadrato la connessa responsabilità dell'ente pubblico sotto l'egida dell'art. 2043 c.c. Secondo tale indirizzo giurisprudenziale consolidato, la responsabilità non è ritenuta correlata alla sola illegittimità del provvedimento, ma ad una più complessa valutazione, estesa all'accertamento dell'elemento soggettivo e della con-

notazione dell'azione amministrativa come fonte di danno ingiusto.

In giurisprudenza si possono, tuttavia, cogliere alcuni orientamenti discordanti rispetto alla tesi prevalente, in cui è applicata la tesi della responsabilità da *“contatto sociale qualificato”* tra privato e pubblica amministrazione, instauratosi con l'avvio del procedimento amministrativo. Nelle applicazioni di tale teoria il tratto peculiare della responsabilità viene colto nel fatto che il comportamento illecito si inserisce nell'ambito di un procedimento amministrativo in cui l'amministrazione deve osservare regole predefinite, procedurali e sostanziali, che determinano le modalità di svolgimento della sua stessa azione. Il fondamento giuridico a sostegno di detta impostazione è *“rintracciabile”*, quindi, nella legge sul procedimento amministrativo che determinerebbe, ai sensi dell'art. 1173 c.c., il sorgere di obblighi di protezione in capo all'amministrazione, la cui violazione dà luogo a responsabilità contrattuale per inadempimento. La relazione che si instaura tra il privato e l'amministrazione nel corso del procedimento è idonea di per sé a fondare un rapporto generatore di obblighi, il cui inadempimento configura un autonomo titolo dell'obbligazione risarcitoria. Tale rapporto tra privato e pubblica amministrazione è mutato nel tempo: la pubblica amministrazione, da organo caratterizzato da una posizione di supremazia rispetto al privato, è divenuto un organo che, in ossequio al principio di buona amministrazione, si pone al servizio del cittadino stesso.

Per ulteriore impostazione, la responsabilità della pubblica amministrazione andrebbe qualificata come responsabilità precontrattuale: il rapporto tra privato ed amministrazione sarebbe paragonabile a quello intercorrente tra le parti durante le trattative per la stipulazione di un contratto, da cui discenderebbe per entrambi il dovere di comportarsi secondo buona fede. L'istituto della responsabilità precontrattuale ha impegnato la giurisprudenza soprattutto nell'ambito degli appalti pubblici i cui contrasti giurisprudenziali hanno trovato, parziale soluzione nella citata Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, 4 maggio 2018, n. 5.

Non sono mancate, infine, pronunce nel senso di una responsabilità speciale in capo alla pubblica amministrazione in caso di attività provvedimentale illegittima, sulla scorta di una natura assolutamente *sui generis* della stessa destinata a partecipare di volta in volta alle peculiarità proprie sia della responsabilità contrattuale, sia di quella extracontrattuale.

Centrale nella pronuncia in commento appare il principio secondo il quale le norme generali dell'ordinamento civile, che impongono di agire con lealtà e correttezza, diffusamente applicate nella responsabilità precontrattuale della pubblica amministrazione, sono state ritenute applicabili in alcuni casi (a partire della famosa Ad. plen. n. 5/2018) anche allo svolgimento dell'attività autoritativa della pubblica amministrazione, aprendo la strada ad un'ulteriore forma di responsabilità della pubblica amministrazione.

ne per “*comportamento scorretto*”. L’orientamento è stato inaugurato con tre ordinanze gemelle: Cass., S.U., 23 marzo 2011, nn. 6594, 6595, 6596. Le prime due in materia di concessione edilizia e l’ultima in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. In particolare, le ordinanze hanno avuto ad oggetto azioni risarcitorie nei confronti di una pubblica amministrazione, intentate da soggetti che avevano beneficiato degli effetti favorevoli di un provvedimento, poi annullati. Secondo la Cassazione sussisterebbe la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo solo se il ricorrente volesse dolersi dell’illegittimità dei danni derivanti da un qualche atto della pubblica amministrazione, ma una volta intervenuto legittimamente l’annullamento del provvedimento può rilevare esclusivamente una diversa situazione, sulla quale fondare il risarcimento del danno, imputabile ad una condotta scorretta dell’amministrazione, consistita nell’emissione di atti favorevoli, poi annullati e che è configurabile come situazione giudica di diritto soggettivo (cfr. Cass., S.U., 22 gennaio 2015, n. 1162; 4 settembre 2015, n. 17586; Sez. I, 18 marzo 2016, n. 5443; 22 maggio 2017, n. 12799; 22 giugno 2017, n. 15640. Più recentemente anche Cass., S.U., 8 marzo 2019, n. 6885.)

Sotto l’influsso del diritto comunitario che ha riconosciuto rilevanza al principio di buona fede e di affidamento anche nell’ambito del diritto amministrativo, attualmente la dottrina non pone in dubbio né l’applicazione del principio di buona fede al diritto amministrativo, né il riconoscimento della tutela dell’affidamento del cittadino anche nei confronti delle istituzioni pubbliche. Affidamento che, come ribadito anche nella sentenza in commento, deve risultare incolpevole (si vedano, altresì, le pronunce del Cons. Stato, Ad. plen., 29 novembre 2021, nn. 19, 20 e 21). Nel caso di specie viene esplicitamente richiamato l’art. 1147, c. 2, c.c., secondo il quale, in base ad una regola di carattere generale in ambito civile, la buona fede non giova “*se l’ignoranza dipende da colpa grave*”. Pertanto, un affidamento incolpevole non è predicabile innanzitutto nel caso in cui sia il privato ad avere indotto dolosamente l’amministrazione ad emanare il provvedimento; altrettanto è a dirsi se l’illegittimità del provvedimento era evidente ed avrebbe potuto essere facilmente accertata dal suo beneficiario.

“In sostanza, nel caso di esercizio del potere di autotutela, la causa di illegittimità o irregolarità che ha portato all’esercizio del suddetto potere non deve essere nota o, comunque, conoscibile sulla base dell’ordinaria diligenza dal privato che confida nella stabilità degli atti posti in essere dall’amministrazione”.

SILVIA CALZETTA

1312 – Consiglio di Stato, Sezione III; sentenza 7 febbraio 2023; Pres. Maruotti, Est. Fedullo; A.S. e altri c. Ministero dell’interno e altri.

Conferma Tar Molise, Sez. I, 18 maggio 2017, n. 186.

Contabilità regionale e degli enti locali – Comune – Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti – Controllo di legalità finanziaria – Comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria – Pronuncia specifica – Caratteristiche.

D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, t.u. delle leggi sull’ordinamento degli enti locali, art. 148-bis; l. 23 dicembre 2005, n. 266, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006), art. 1, cc. 166 ss.

Nell’ambito del controllo di legalità finanziaria introdotto a partire dal 2006 nei confronti degli enti locali, la “specifica pronuncia” con cui le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano “comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità”, in vista dell’adozione da parte dell’ente locale sottoposto a controllo di idonee misure correttive, ha carattere conclusivo del relativo procedimento, pur costituendo – in ragione della finalità collaborativa e non meramente sanzionatoria del controllo in questione – il segmento di un rapporto continuativo tra l’ente medesimo e la magistratura contabile. (1)

(1) Sui caratteri delle pronunce rese dalle sezioni regionali nell’esercizio del controllo di legalità finanziaria

I. - Con deliberazione n. 66/2012 la Sezione di controllo molisana accertava il mancato rispetto per l’anno 2010, da parte del Comune di Isernia, dell’allora patto di stabilità interno (da ultimo disciplinato dall’art. 31 l. 12 novembre 2011, n. 183, come successivamente modificato dall’art. 1, cc. 428-477, l. 24 dicembre 2012, n. 228), segnalando al consiglio comunale i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria rilevati, per le valutazioni di competenza e le idonee misure correttive da adottare negli esercizi finanziari successivi, ai sensi dell’art. 1, c. 168, l. n. 266/2005.

Con delibera del luglio 2012 il commissario prefettizio di Isernia prendeva atto e faceva propri i rilievi formulati dal giudice contabile con la citata deliberazione n. 66/2012; in particolare, provvedeva a riapprovare il rendiconto di gestione dell’anno 2010 e a riformulare (trasmettendola al Mef) la certificazione inerente al patto di stabilità interno per l’anno 2010, attestandone il mancato rispetto.

Con decreto del Ministero dell’interno dell’agosto 2013 veniva irrogata la sanzione connessa con l’accertato mancato rispetto del patto di stabilità interno.

Alcuni ex amministratori ed elettori del Comune di Isernia ricorrevano innanzi al Tribunale amministrativo regionale, chiedendo l’annullamento della deliberazione della Sezione molisana e della successiva delibera commissariale nonché (con ricorso per motivi aggiunti) del decreto ministeriale di irrogazione della sanzione.

L’adito tribunale:

- con sentenza non definitiva (novembre 2014), dichiarava improcedibile il ricorso principale, dando atto, da un lato, della rinuncia da parte dei ricorrenti ai motivi concernenti la deliberazione n. 66/2012 e, dall’altro lato, del superamento della delibera commissariale (censurata nella parte in cui non prevedeva

va l'invio da parte del comune di tutta la documentazione tecnica ritenuta necessaria per una compiuta istruttoria) dall'avvenuto invio della medesima documentazione, a cura dei ricorrenti e su impulso (ordinanza cautelare) del medesimo tribunale;

- con sentenza definitiva (maggio 2017), rigettava i motivi di censura intesi a sostenere che, dopo l'invio dei documenti e delle osservazioni alla Sezione di controllo molisana, la deliberazione n. 66/2012 non sarebbe più stata idonea a giustificare la sanzione applicata dal ministero, avendo il predetto deposito determinato la riapertura del procedimento di controllo da parte della Corte dei conti; con la conseguenza che l'assenza di pronuncia specifica di quest'ultima in merito ai chiarimenti forniti sarebbe stata equivalente a un riscontro positivo sulla gestione finanziaria e contabile del comune nell'anno di riferimento, facendo venir meno il presupposto giustificativo della sanzione applicata.

II. - Con la sentenza in esame il Consiglio di Stato si è pronunciato sull'appello proposto avverso la sentenza da ultimo citata, confermandone l'impianto argomentativo.

In particolare, il giudice amministrativo ha chiarito che la "specifica pronuncia" (ex art. 1, cc. 166 ss., l. n. 266/2005 e art. 148-bis Tuel) – con cui il giudice contabile accerta comportamenti contrari alla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dall'allora vigente patto di stabilità interno, in vista dell'adozione di idonee misure correttive da parte dell'ente controllato – chiude il relativo procedimento: "ciò sebbene, in ragione della finalità collaborativa – e non meramente sanzionatoria – del controllo in questione, in quanto essenzialmente proteso al superamento delle irregolarità riscontrate e al ripristino di un sistema di corretta gestione contabile-finanziaria dell'ente, in un'ottica di salvaguardia dei complessivi equilibri economico-finanziari della Repubblica, esso, sebbene riferito ad una specifica annualità, costituisce solo il segmento di un rapporto tra l'ente controllato e l'organo di supervisione contabile che, per garantire l'efficienza e l'efficacia del controllo, ha necessariamente carattere continuativo, costituendo parte integrante dello stesso la verifica dell'avvenuta effettiva attuazione delle richieste misure correttive e del riallineamento della gestione dell'ente a criteri di correttezza contabile e regolarità economico-finanziaria".

In linea con tale conclusione, il Consiglio di Stato ha respinto la deduzione intesa a far discendere l'illegittimità del provvedimento sanzionatorio ministeriale dal silenzio-assenso formatosi all'esito del procedimento di controllo della sezione regionale della Corte dei conti, per effetto del mancato riscontro dato da quest'ultima alle osservazioni prodotte dai ricorrenti in ossequio all'ordinanza cautelare del Tar molisano.

Secondo il giudice amministrativo, «In primo luogo, anche ammettendo l'inquadramento amministrativo "puro" dell'attività di controllo della Corte dei conti che la deduzione presuppone, deve osservarsi che l'istituto invocato si attaglia ai "procedimenti ad istanza di parte", quale non può essere considerato quello in esame, che costituisce espressione della funzione obbligatoria di controllo riservata al suddetto Organo dello Stato-comunità"; inoltre, "fa difetto nella specie lo stesso presupposto del "silenzio", strutturalmente necessario per configurare l'effetto legale di "accoglimento", in quanto, essendosi il procedimento di controllo definito con la deliberazione n. 66/2012, la più pertinente qualificazione del risultato giuridico astrattamente discendente dal deposito documentale effettuato dai ricorrenti sulla scorta dell'ordinanza cautelare [...] sarebbe, come affermato dal Tar (e contestato dagli appellanti), quello dell'eventuale "riesame" del suddetto provvedimento conclusivo, il cui svolgimento tuttavia, anche rimanendo nel solco di una qualificazione meramente amministrativa dell'attività di

controllo della Corte dei conti, ha carattere notoriamente facoltativo».

III. - Sulla natura delle pronunce rese dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti nell'esercizio dei poteri ex art. 148-bis Tuel (introdotto dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213), v. Corte cost. n. 18/2019 (in questa *Rivista*, 2019, 1, 212, con nota di C. Forte, M. Pieroni, *Prime osservazioni a margine della sentenza della Corte costituzionale n. 18 del 2019*), che segna un importante passaggio, realizzando l'assimilazione della funzione di controllo in esame al sindacato giurisdizionale.

Nel risolvere in senso positivo la questione della legittimazione delle sezioni regionali di controllo a sollevare questione di legittimità costituzionale nell'ambito della pronuncia sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis ss. Tuel), il giudice delle leggi, ha affermato quanto segue.

"Sull'ascrivibilità del sindacato sui bilanci degli enti territoriali alla categoria del controllo di legittimità, l'orientamento di questa Corte è costante (*ex plurimis*, sent. n. 40 e n. 39/2014, n. 60/2013) fin dalle riforme introdotte dal citato d.l. n. 174/2012".

Come evidenziato nelle richiamate pronunce, la sua disciplina risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97, c. 1, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa.

La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le deliberazioni di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali deliberazioni alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, c. 6, lett. a ed e, e 172 ss., d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante "Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124").

Peraltro, il controllo di legittimità-regolarità sui bilanci presenta – rispetto al controllo sugli atti – un ulteriore carattere che lo avvicina ancor più al sindacato giurisdizionale.

Infatti, mentre le pronunce di controllo di legittimità sugli atti possono essere in qualche modo disattese dal Governo, ricorrendo alla registrazione con riserva, e dagli stessi giudici delle altre magistrature, nei confronti sia degli atti che hanno ottenuto la registrazione, sia delle situazioni generate dal diniego di visto, l'accertamento effettuato nell'esercizio di questo sindacato di legittimità sui bilanci "fa stato" nei confronti delle parti, una volta decorsi i termini di impugnazione del provvedimento davanti alla Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione. Quello così instaurato è – come detto – un giudizio a istanza di parte, riservato alla giurisdizione esclusiva della magistratura contabile, caratterizzato dalla presenza del Procuratore generale della Corte dei conti in rappresentanza degli interessi adespoti di natura finanziaria, che costituisce l'unica sede in cui possono essere fatti valere gli interessi dell'amministrazione sottoposta al controllo e degli altri sog-

Fatto e diritto –1. I signori *Omissis*, in qualità di ex amministratori e cittadini-elettori del Comune di Isernia, hanno adito il Tar per il Molise al fine di chiedere l’annullamento della delibera 28 marzo 2012 n. 66, con la quale la Sezione di controllo della Corte dei conti di Campobasso ha accertato il mancato rispetto, da parte del suddetto comune, del patto di stabilità interno per l’anno 2010, segnalando al Consiglio comunale i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria rilevati, per le valutazioni di competenza e le idonee misure correttive da adottare negli esercizi finanziari successivi, ai sensi dell’art. 1, c. 168, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (“*disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2006*”), ai sensi del quale “*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al c. 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*”.

Essi hanno impugnato anche, con il ricorso introduttivo del giudizio, la delibera del commissario prefettizio del Comune di Isernia n. 8 del 16 luglio 2012, avente ad oggetto la presa d’atto ed il recepimento della suddetta pronuncia, nella parte in cui non ha invitato all’organo di controllo le pertinenti osservazioni e la documentazione tecnica ritenuta necessaria per una compiuta istruttoria, prestando in tal modo acq-

getti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo.

Dunque, in aggiunta ai caratteri che furono ritenuti sufficienti dalla sentenza n. 226/1976 di questa Corte per sollevare l’incidente di costituzionalità nell’esercizio del controllo di legittimità sugli atti di Governo, il controllo che viene all’esame in questa sede è munito di una definitività che non è reversibile se non a opera della stessa magistratura dalla quale il provvedimento promana.

In sostanza, il sistema giustiziale inerente al controllo di legittimità sui bilanci si connota di norme sostanziali, procedurali e processuali che, attraverso reciproche interconnessioni, mirano, da un lato, a supportare gli enti locali impossibilitati a riequilibrare i propri bilanci attraverso le procedure ordinarie, offrendo un’alternativa alla dichiarazione di dissesto e, dall’altro, ad assicurare la necessaria vigilanza-ingerenza, tanto nella fase di approvazione, quanto in quella attuativa”.

IV. - In argomento v. S.A. Dorigo, *Il controllo di legalità finanziaria sui bilanci di previsione e sui rendiconti degli enti locali*, in A. Canale, D. Centrone, F. Freni, M. Smirolfo (a cura di), *La Corte dei conti – Responsabilità, contabilità, controllo*, Milano, Giuffrè Francis Levebvre, 2022, 1299 ss.; T. Tessaro, *I controlli della Corte dei conti sui bilanci armonizzati degli enti locali e del Servizio sanitario nazionale*, Santarcangelo di Romagna, Maggioli, 2022, 379 ss.; F. Petronio, *I controlli sulle autonomie e la tendenza alla giurisdizionalizzazione del controllo*, in questa *Rivista*, 2020, 2, 56 ss.; O. Caleo, *La giustiziabilità delle delibere di controllo della Corte dei conti: evoluzione normativa e orientamenti giurisprudenziali*, in *Azienditalia*, 2019, 10, 1378 ss. e 11, 1511 ss. [G. NATALI]

scenza ai rilievi concernenti le segnalate irregolarità finanziarie.

2. Con l’ordinanza 23 novembre 2012, n. 168, il Tar ha accolto in parte la domanda cautelare formulata insieme al ricorso, disponendo, a cura dei ricorrenti, la trasmissione alla competente Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti “delle osservazioni e dei documenti”.

3. Gli esponenti hanno provveduto all’adempimento depositando in data 20 dicembre 2012 le osservazioni e le controdeduzioni ai rilievi mossi dalla Corte dei conti, con la citata deliberazione n. 66/2012.

4. Con successivi motivi aggiunti, i ricorrenti hanno impugnato il d.m. 29 agosto 2013, recante l’applicazione della sanzione di euro 507.179,37 a carico del Comune di Isernia in conseguenza del mancato rispetto del patto di stabilità interno per l’anno 2010.

5. Con la sentenza non definitiva n. 617 del 13 novembre 2014, il Tar ha dichiarato improcedibile il ricorso principale, dando atto, da un lato, della avvenuta rinuncia da parte dei ricorrenti ai motivi concernenti la determinazione della Corte dei conti n. 66/2012, dall’altro lato, del fatto che la deliberazione commissariale n. 8/2012, censurata nella parte in cui non prevedeva l’invio da parte del comune di tutta la documentazione tecnica ritenuta necessaria per una compiuta istruttoria, era stata superata dall’avvenuto invio della medesima documentazione, a cura dei ricorrenti e su impulso (cautelare) del medesimo Tribunale.

Quanto ai motivi aggiunti, il Tar, con la predetta sentenza, ha disposto istruttoria chiedendo ai Ministeri intimati: a) copia del decreto del 29 agosto 2013 con gli estremi della sua notificazione o comunicazione al comune; b) documentati chiarimenti in ordine alla sua eventuale esecuzione o sostituzione con altro provvedimento adottato previa valutazione della documentazione depositata su impulso del Tribunale; c) ogni altro documento o notizia ritenuti utili ai fini della decisione.

6. Al suddetto incombente l’amministrazione ha dato seguito mediante la produzione documentale del 19 febbraio 2015.

7. Con la sentenza n. 186 del 18 maggio 2017, oggetto del presente giudizio di appello, il Tar per il Molise, previa reiezione dell’eccezione di difetto di giurisdizione formulata dalla difesa erariale, ha esaminato, con esito complessivamente reiettivo, i motivi di censura intesi a sostenere che, dopo l’invio dei documenti e delle osservazioni alla Sezione di Controllo della Corte dei conti, avvenuto in data 20 dicembre 2012 in esecuzione dell’ordinanza cautelare n. 168/2012, la deliberazione n. 66/2012 non sarebbe più stata idonea a giustificare la sanzione applicata dal ministero, avendo il predetto deposito determinato la riapertura del procedimento di controllo da parte della Corte dei Conti, laddove l’assenza di pronuncia specifica di

quest'ultima in merito ai chiarimenti forniti equivarrebbe a riscontro positivo sulla gestione finanziaria e contabile del comune nell'anno di riferimento, con il conseguente venir meno del presupposto giustificativo della sanzione applicata.

Il Tar ha osservato, in senso contrario, che “nessuna norma di legge consente di riconoscere al silenzio serbato dalla sezione di controllo sulla documentazione inviata dei ricorrenti il valore di riscontro favorevole sulla gestione finanziaria contabile oggetto di verifica, con conseguente caducazione del presupposto giustificativo della sanzione applicata, tenuto altresì conto che l'art. 20 della l. n. 241/1990, invocato dai ricorrenti, si applica ai procedimenti amministrativi in senso stretto tra i quali non sono annoverabili quelli di controllo sulla regolarità contabile e finanziaria riservati alla competenza esclusiva della Corte dei conti. È piuttosto vero il contrario, nel senso che, in assenza di un obbligo di riesame in capo alla sezione di controllo della Corte dei conti, alla luce della documentazione e dei chiarimenti sopravvenuti, la deliberazione n. 66/2012 resta valida ed efficace e con essa la legittimità del decreto ministeriale del 29 agosto 2013 che ne rappresenta un mero atto consequenziale e vincolato. Del resto né i ricorrenti né il Ministero dell'Interno – a seguito dei chiarimenti richiesti dal Tar con la sentenza non definitiva n. 617/2014 – hanno potuto depositare documentazione attestante anche solo l'avvio del procedimento di riesame dell'iter di certificazione al rendiconto di bilancio riferito alla annualità in contestazione sicché la deliberazione n. 66/2012 deve ritenersi allo stato definitiva – in mancanza di contestazione dinanzi alle sezioni riunite della Corte dei conti ex art. 243-quater del d.lgs. n. 267/2000 – mentre la sanzione applicata costituisce atto dovuto, ai sensi e per gli effetti dell'art. 7, c. 2, d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149”.

8. La sentenza suindicata costituisce oggetto dei motivi di appello formulati dagli originari ricorrenti – sebbene l'appellante sig. *Omissis* vi abbia successivamente rinunciato, con dichiarazione depositata in data 26 agosto 2021 – ed al cui accoglimento si oppongono le amministrazioni appellate, le quali hanno contribuito al dibattito processuale anche attraverso la produzione delle relazioni predisposte per il primo ed il secondo grado di giudizio dall'ufficio legale e documentazione della Corte dei conti.

9. Le censure intese a conseguire la riforma della sentenza appellata possono essere riassunte nei termini che seguono. Dopo un'ampia premessa intesa a dimostrare l'insussistenza dei profili di irregolarità della gestione finanziaria e di mancato rispetto del patto di stabilità costituenti oggetto dei rilievi formulati dalla Sezione di controllo della Corte dei conti con la delibera n. 66/2012, deducono in primo luogo gli appellanti che la delibera del commissario prefettizio n. 8/2012, nell'accettare i suddetti rilievi, non ha considerato che, con la pronuncia dell'organo di controllo, si era esaurita solo la prima delle fasi della procedura disciplinata dall'art. 6, c. 2, d.lgs. 6 dicembre 2011, n.

149: la prima fase, infatti, ha ad oggetto l'accertamento della presenza di gravi anomalie nella gestione finanziaria e la individuazione di idonee misure correttive, la seconda, invece, mira a verificare se l'ente abbia adottato le suddette misure entro il termine assegnato, al fine di stabilire se le stesse siano idonee a porre rimedio alla situazione di irregolarità e di squilibrio finanziario ovvero sia necessario formulare “un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto”, in vista della eventuale trasmissione degli atti al prefetto ed alla conferenza permanente di cui all'art. 5 l. 9 febbraio 2009, n. 42.

Deducono quindi gli appellanti che, avendo la Corte dei conti, con la predetta deliberazione n. 66/2012, segnalato al consiglio comunale “le gravi irregolarità rilevate ed i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, per le valutazioni di competenza”, il commissario avrebbe dovuto – dopo aver acquisito i chiarimenti interni degli uffici contabili e dei revisori dei conti – controdedurre e rimettere la documentazione in possesso alla Corte dei conti.

Avendo quindi lo stesso Tar, con l'ordinanza n. 168/2012, imposto ai ricorrenti di depositare gli atti in questione alla Corte dei conti – adempimento cui i medesimi hanno effettivamente provveduto – deducono gli appellanti che essi non avevano più interesse a procedere avverso la determinazione della Corte dei conti n. 66/2012, tanto che il medesimo Tar, con la sentenza n. 617/2014, ha dichiarato l'improcedibilità in parte qua del ricorso.

Espongono altresì gli appellanti che il termine entro il quale la Corte dei conti deve completare il controllo è previsto nel massimo di un anno dalle linee guida del 16 maggio 2011, n. 5 (“modalità e strumenti della fase istruttoria”, punto 4.19), laddove prevedono che “Di regola, il compimento dell'istruttoria e il deposito della bozza di relazione intervengono entro un anno dall'assegnazione dell'indagine. Il termine può essere differito, sentito il presidente, ove sussistano fondate ed obiettive ragioni”.

Essi affermano quindi che manca allo stato, né può essere più adottata in ragione del decorso del suddetto termine, una specifica pronuncia (negativa) della Corte dei conti, la quale si rende necessaria solo allorché siano accertati comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

Espongono ancora gli appellanti che dai parametri ai quali, ai sensi dell'art. 7, c. 5, l. n. 131/2003, deve ispirarsi il medesimo controllo (a. rispetto degli equilibri di bilancio, in relazione al patto di stabilità ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Ue; b. perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma; c. sana gestione finanziaria degli enti locali) discende la necessità di un termine entro il quale esso deve esplicarsi, proprio al fine di consentire tempestivamente l'applicazione da parte dell'ente locale di misure correttive ove siano riscontrate anomalie e irregolarità.

Essi richiamano altresì, a supporto della loro posizione, il disposto dell'art. 148-bis Tuel, ai sensi del quale *“le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art. 1, cc. 166 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, c. 6, Cost., della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti”*, mentre l'accertamento di irregolarità comporta *“per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”*.

Deducono quindi gli appellanti che nel caso di specie, a seguito della riattivazione del procedimento su impulso del Tar (cfr. ordinanza cautelare n. 168/2012), la Sezione di controllo della Corte dei conti non ha richiesto alcun ulteriore provvedimento (o chiarimento) all'ente per rimuovere le irregolarità e ripristinare gli equilibri di bilancio, ritenendo evidentemente esaustivi quelli trasmessi.

Evidenziano inoltre gli appellanti che, ai sensi dell'art. 7, c. 7, l. 5 giugno 2003, n. 131, il controllo è finalizzato all'adozione di effettive misure correttive da parte degli enti interessati, essendo un provvedimento negativo esplicito della Corte dei conti necessario solo quando la Sezione accerti la sussistenza *“di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”*, laddove, in caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *“è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*.

Deducono quindi gli appellanti che l'esito *“positivo”* (tacito) del controllo in esame ha determinato la caducazione della sanzione disposta con il decreto ministeriale impugnato innanzi al Tar con i motivi aggiunti, il quale si rivela quindi illegittimo per assenza di presupposti: né, essi proseguono, potrebbe più averci un esito negativo del controllo di gestione, essendo spirato il relativo termine procedimentale, come innanzi evidenziato.

Essi contestano poi, sulla base delle predette argomentazioni, l'affermazione del Tar secondo cui non sussisterebbe alcun obbligo di riesame da parte della Corte dei conti, essendo configurabile, piuttosto che un *“riesame”*, la mera prosecuzione del procedimento

già avviato, cui ha dato impulso il medesimo Tar con la citata ordinanza n. 168/2012.

Allegano ancora gli appellanti che l'art. 20, ultimo comma, l. n. 241/1990 rinvia alle disposizioni che stabiliscono regole equipollenti sul silenzio assenso, comprese le norme interne innanzi menzionate, ed affermano che il procedimento di *“controllo”* innanzi alla Corte dei conti, pur essendo di competenza esclusiva della stessa, è pur sempre un procedimento amministrativo che deve svolgersi secondo le pertinenti regole di settore.

Deducono inoltre gli appellanti che la determina della Corte dei conti n. 66/2012 poteva essere ritenuta definitiva solo per effetto della illegittima delibera commissariale n. 8/2012, ma, una volta che la sua efficacia è stata sospesa e si è consentito la continuazione dell'iter del controllo, la stessa non è più valida, né efficace né vincolante, con la conseguente insussistenza del potere sanzionatorio del Ministero, essendo la sanzione intervenuta solo in quanto il comune si era *“adeguato”* alla determina della Corte dei conti ma la stessa, per effetto degli ulteriori eventi innanzi descritti, *“o è decaduta o è illegittima”*.

Infine, gli appellanti contestano la statuizione di condanna degli stessi alla refusione delle spese a favore del Ministero dell'Interno recata dalla sentenza appellata, siccome contrastante con la compensazione disposta nei confronti delle altre parti in ragione della *“novità della questione”*.

10. Ritiene la Sezione che l'appello non sia fondato, oltre a presentare i profili di inammissibilità che si evidenzieranno più avanti.

11. Come si evince dall'esposizione che precede, all'origine della vicenda che viene oggi all'esame del collegio è la delib. n. 66/2012 del 3 maggio 2012, resa all'esito dell'adunanza del 28 marzo 2012, con la quale la Sezione regionale di controllo per il Molise della Corte dei conti ha esercitato il potere di controllo di cui all'art. 1, cc. 166 ss., l. 23 dicembre 2005, n. 266 (*“disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato, legge finanziaria 2006”*), relativamente al rendiconto 2010 del Comune di Isernia.

Tali disposizioni prevedono che: *“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”* (c. 166); *“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 c. 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'art. 119, ultimo comma, Cost., e di ogni grave irregolarità con-*

*tabile e finanziaria in ordine alle quali l'amministrazione non abbia adottato le misure correttive segnalate dall'organo di revisione" (c. 167); "Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino, anche sulla base delle relazioni di cui al c. 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" (c. 168, vigente *ratione temporis*).*

11. In effetti, con la citata deliberazione, l'organo di controllo ha rilevato "alcune irregolarità o criticità che interessano distinte aree gestionali" (tra le quali: "mancata adozione da parte dell'ente di misure correttive più volte sollecitate con deliberazioni di questa sezione", "ritardata approvazione del rendiconto dell'esercizio 2010", mancata predisposizione del "rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 d.l. n. 78/2009", ecc.), nonché, per quanto più direttamente attiene al presente giudizio, il fatto che, come certificato dallo stesso organo interno di revisione in sede di parere sullo schema di rendiconto 2010, l'ente locale non aveva rispettato gli obiettivi del patto di stabilità interno per l'anno 2010 stabiliti dall'art. 77-bis d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. n. 133/2008, in contrasto con la certificazione attestante il rispetto del patto trasmessa dal comune al Ministero dell'economia in data 29 marzo 2011.

1344 – Consiglio di Stato, Sezione VII; sentenza 7 febbraio 2023; Pres. Lipari, Est. De Berardinis; *Omissis* c. Presidenza del Consiglio dei ministri e altri. *Riforma Tar Omissis*.

Corte dei conti – Consigliere di nomina regionale – Anzianità di servizio quadriennale – Trattamento economico equiparato a quello di presidente di sezione – Spettanza.

L. 14 gennaio 1994, n. 20, disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, art. 1; l. 5 agosto 1998, n. 303, nomina di professori universitari e di avvocati all'ufficio di consigliere di Cassazione, in attuazione dell'art. 106, c. 3, Cost., art. 5, c. 2; l. 23 dicembre 2000, n. 388, disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2001), art. 50, c. 4; l. 5 giugno 2003, n. 131, disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, art. 7, cc. 7 e 8-bis.

Al consigliere della Corte dei conti di designazione regionale spetta il trattamento economico corrispondente alla qualifica di presidente di sezione in ragione della maturazione di quattro anni di anzianità di servizio nella qualifica di consigliere, atteso che è equiparato ad ogni effetto, per la durata dell'incarico,

agli altri consiglieri di diversa provenienza (concorsuale o governativa); infatti, l'attribuzione del trattamento economico "presidenziale" che viene attribuito al quarto anno di anzianità nella qualifica di consigliere e che rimane intangibile, è indipendente dal raggiungimento dell'anzianità di otto anni che potrebbe, per vari motivi, non essere conseguita e che costituisce condizione necessaria per partecipare alla procedura comparativa per ottenere la qualifica di presidente di sezione. (1)

Diritto – Viene in decisione l'appello contro la sentenza del Tar *Omissis*, che ha respinto il ricorso proposto dall'odierno appellante per l'accertamento del diritto al trattamento economico di presidente di sezione della Corte dei conti con decorrenza dal - *omissis*.

Come più sopra ricordato, il ricorrente ha supportato la propria pretesa facendo valere la sua qualifica di componente della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la - *Omissis* - designato dal Consiglio delle autonomie locali e nominato con d.p.r. del - *omissis* -, e assumendo che il suddetto trattamento gli sarebbe spettato per avere egli maturato un'anzianità di servizio di quattro anni nella qualifica di consigliere della Corte dei conti.

Ha invocato a proprio favore il combinato disposto degli artt. 7, c. 8-bis, l. n. 131/2003, 5, c. 2, l. n. 303/1998 e 50, c. 4, l. n. 388/2000, nonché degli artt. 4 e 5 della l. n. 425/1984.

Il Tar ha respinto la domanda del ricorrente, dopo avere richiamato sia il contesto normativo di riferimento, sia l'evoluzione del trattamento economico attribuito allo stesso dopo la presa di servizio presso la Corte dei conti, e dopo aver respinto in via pregiudiziale l'eccezione di inammissibilità del ricorso sollevata dalle resistenti, attesa la riconducibilità della cau-

(1) Il Consiglio di Stato in riforma della pronuncia del Tar *Omissis* ha riconosciuto al componente della Corte dei conti nominato ai sensi dell'art. 7, c. 8-bis, l. n. 131/2003 il diritto al trattamento economico c.d. presidenziale in quanto lo stesso è equiparato ad ogni effetto per la durata dell'incarico, in virtù della disposizione appena richiamata, agli altri consiglieri di diversa provenienza (concorsuale o governativa).

Esiste una scissione logica e cronologica tra l'attribuzione del trattamento economico "presidenziale" che viene attribuito al quarto anno di anzianità nella carica di consigliere e che rimane intangibile, una volta conseguito, perché indipendente dal raggiungimento dell'anzianità di otto anni che potrebbe per motivi anagrafici o per altri motivi non essere conseguita e che costituisce condizione necessaria per partecipare alla procedura comparativa per ottenere la qualifica di presidente di sezione.

Il combinato disposto dell'art. 50, c. 4, l. n. 388/2000 e dell'art. 5, c. 2, l. n. 303/1998 ha determinato la riduzione a quattro anni dell'anzianità effettiva nella qualifica necessaria per ottenere il (solo) trattamento economico correlato alle funzioni superiori e ciò perché per i magistrati contabili (e amministrativi) non vi sono - diversamente dagli ordinari - sbarramenti procedurali che condizionino l'attribuzione del nuovo trattamento economico (cfr. Cons. Stato, Sez. I, 5 giugno 2002, n. 1389). [L. BURTI]

sa ad una controversia attinente al rapporto di lavoro intercorrente tra il consigliere e la predetta Corte.

Secondo la sentenza, il meccanismo di operatività della maggiorazione economica per cui è causa (la quale retroagisce a decorrere dal compimento di quattro anni nella qualifica di consigliere) dimostra l'inapplicabilità della maggiorazione medesima ai componenti designati dai consigli regionali o dai consigli delle autonomie locali.

La retroattività, infatti, implica che il termine finale (*dies a quo*, da cui si torna indietro al momento anteriore che funge da *dies ad quem*) venga necessariamente raggiunto, ma nel caso di specie il *dies a quo* coincide con il compimento degli otto anni nella qualifica di consigliere e tale limite temporale non può essere raggiunto dal ricorrente, il quale, in base all'art. 7, c. 8-bis, l. n. 131/2003, è stato nominato componente della sezione di controllo con durata dell'incarico pari a cinque anni e non è riconfermabile. Al ricorrente, pertanto, non è sufficiente il raggiungimento di quattro anni di anzianità nella qualifica di consigliere, in quanto la limitazione *ex lege* della durata dell'incarico a cinque anni gli impedisce di raggiungere il predetto *dies a quo* (otto anni), funzionale all'operatività del descritto meccanismo retroattivo.

Da ultimo, il Tar ha escluso che il ricorrente potesse invocare, a proprio sostegno, la circostanza che, mentre per i magistrati della Corte di cassazione il conseguimento della qualifica superiore – e il beneficio economico che vi si accompagna (con effetti economici che retroagiscono al compimento del quarto anno dalla nomina) – presuppongono l'esito positivo della valutazione di idoneità da parte del Csm compiuta al termine di otto anni dalla nomina, una simile valutazione di idoneità manca per i consiglieri della Corte dei conti. Dall'assenza di tale momento valutativo non può desumersi, infatti, che il trattamento economico della qualifica presidenziale possa automaticamente riconoscersi al compimento dei primi quattro anni nella qualifica di consigliere, in quanto ciò determinerebbe un computo del termine contrario alla sua natura retroattiva (*id est*: non vi sarebbe alcuna retroattività del trattamento economico dall'ottavo al quarto anno nella qualifica di consigliere).

Il tutto, in coerenza con la disciplina di cui all'art. 4, c. 10, l. n. 425/1984, che richiede una permanenza di otto anni nella qualifica precedente per il consigliere della Corte dei conti, il quale ambisca al conseguimento di quella superiore, mentre il meccanismo retroattivo introdotto dalla l. n. 388/2000 opera a soli fini stipendiali.

Con l'unico motivo di gravame l'appellante lamenta che il Tar avrebbe obliato la lettera dell'art. 7, c. 8-bis, della l. n. 131/2003, secondo cui il componente della Corte dei conti designato dalle regioni ha uno *status* equiparato “*a tutti gli effetti*”, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti: tale equiparazione non potrebbe che comportare l'attribuzione al componente di designazione regionale dello stesso trattamento economico dopo quattro

anni, per non determinare una disparità di trattamento rispetto agli altri consiglieri (di estrazione concorsuale o governativa), ai quali la maggiorazione è attribuita immediatamente al compimento del quarto anno nella qualifica e non al compimento dell'ottavo anno con effetti retroattivi al quarto (come avviene per i giudici della Corte di cassazione, per i quali il beneficio è legato al conseguimento di una valutazione positiva che non è, invece, prevista per i consiglieri della Corte dei conti).

Il Tar sarebbe, quindi, incorso in un errore nel voler prescindere dall'interpretazione letterale della norma, in violazione anche dell'art. 12 delle preleggi. Avrebbe, inoltre, equivocato sull'attribuzione del trattamento economico al quarto anno, che non avrebbe natura di anticipazione del trattamento stipendiale, ma di suo riconoscimento, appunto, al quarto anno.

D'altro canto – aggiunge l'appellante – se il meccanismo di maggiorazione stipendiale operasse nel modo descritto dalla sentenza impugnata, i consiglieri della Corte dei conti di nomina governativa nominati a un'età tale (per esempio a 63 anni) da non consentire loro una permanenza per otto anni nella qualifica di consigliere, non dovrebbero poter conseguire al quarto anno di anzianità nella qualifica il trattamento economico corrispondente a presidente di sezione, ma ciò non si verificherebbe nella prassi.

La sentenza appellata non avrebbe considerato l'abrogazione *in parte qua* della l. n. 425/1984 (il cui art. 4 ha previsto per i consiglieri la permanenza di otto anni per il conseguimento del trattamento economico di presidente di sezione) ad opera del combinato disposto degli artt. 5 l. n. 303/1998 e 50 l. n. 388/2000: in base a quest'ultimo, in particolare, i consiglieri della Corte dei conti otterrebbero il trattamento da presidente di sezione ai soli fini stipendiali (e dunque non ai fini del conseguimento della qualifica) dopo quattro anni e non dopo otto anni.

Da ultimo l'appellante sottolinea come a favore della tesi per cui i consiglieri della Corte dei conti conseguirebbero il trattamento economico in questione al quarto anno di permanenza nella qualifica ed a prescindere dal raggiungimento degli otto anni di servizio deporrebbero anche i decreti a firma del Presidente della Corte che riconoscono il suddetto trattamento economico, nei quali si legge che il trattamento di presidente di sezione “*deve essere attribuito a decorrere dal compimento del quarto anno di anzianità maturato nell'ultima qualifica*”. La ricostruzione del Tar, invece, condurrebbe all'esito aberrante che qualora un consigliere, dopo aver ottenuto al compimento del quarto anno di anzianità nella qualifica il trattamento economico presidenziale, cessasse dalla carica per dimissioni, decadenza, ecc., senza avere raggiunto gli otto anni di anzianità, dovrebbe restituire la maggiorazione stipendiale conseguita al quarto anno.

La difesa erariale, nella memoria difensiva, sottolinea innanzitutto che l'incarico previsto dall'art. 7, c. 8-bis, l. n. 131/2003 (il quale consente che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti siano inte-

grate da due componenti designati dal Consiglio regionale o dal Consiglio delle autonomie locali) è temporaneo e non rinnovabile e detta limitazione temporale giustificerebbe l'inapplicabilità del trattamento economico *de quo* ai predetti componenti, il presupposto degli otto anni di permanenza nella qualifica essendo di diritto. Per i consiglieri di nomina governativa e per quelli di concorso la conformazione del rapporto è tale da consentire, almeno in astratto, che il citato presupposto di legge sia integrato, mentre ciò non sarebbe possibile per i consiglieri di designazione regionale, per i quali il presupposto non sarebbe realizzabile neppure in astratto, visto che l'incarico ha la durata di cinque anni.

A ulteriore sostegno delle proprie tesi la difesa erariale richiama, poi, il regolamento del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n. 231 del 5 novembre 2019, in base al quale solo i magistrati assunti per concorso o di nomina governativa possono essere inseriti nel ruolo di anzianità della magistratura contabile e partecipare alle procedure per l'attribuzione delle funzioni di presidente di sezione (art. 35), così escludendone i componenti di designazione regionale.

Con ordinanza n. - *omissis* - del - *omissis* - la Sezione ha chiesto alle amministrazioni appellate di fornire documentati chiarimenti in ordine alle seguenti questioni:

1) se i consiglieri della Corte di conti di nomina governativa nominati a un'età tale (per esempio a 63 anni) da rendere certa *ex ante* l'impossibilità per gli stessi di conseguire l'anzianità di servizio di otto anni nella qualifica di consigliere (a causa del raggiungimento, anteriormente a detta anzianità, dell'età anagrafica per il collocamento a riposo) conseguano o meno (e con quale decorrenza) il trattamento economico corrispondente a presidente di sezione e, in caso positivo, se, una volta collocati a riposo senza avere compiuto otto anni di anzianità nella qualifica di consigliere, vengano o meno chiamati a restituire la maggiorazione stipendiale ottenuta;

2) se i consiglieri della Corte dei conti di qualsiasi provenienza, che abbiano ottenuto il trattamento economico corrispondente a presidente di sezione, ove per qualunque causa (dimissioni, decadenza, ecc.) cessino dal servizio prima di aver compiuto otto anni di anzianità nella qualifica di consigliere vengano o meno chiamati a restituire la maggiorazione stipendiale ottenuta;

3) se la formula contenuta nei decreti di attribuzione del trattamento economico corrispondente a presidente di sezione emanati del Presidente della Corte dei conti, per come riportata a p. 11 del ricorso di primo grado, – secondo cui tale trattamento, “*che dovrebbe essere conseguito dai magistrati contabili decorsi otto anni nella qualifica di consigliere, deve essere attribuito a decorrere dal compimento del quarto anni di anzianità maturato nell'ultima qualifica [...], in applicazione del combinato disposto dei citati artt. 5, c. 2, l. 5 agosto 1998, n. 303 e 50, c. 4, l. 23 dicembre 2000, n. 388*” – debba intendersi nel senso

dell'esistenza di una prassi della pubblica amministrazione basata sull'abrogazione implicita dell'art. 4, c. 10, l. n. 425/1984 (a tenor del quale “*i consiglieri e i vice procuratori generali della Corte dei conti nonché gli avvocati dello Stato alla terza classe di stipendio conseguono, rispettivamente, il trattamento economico della qualifica superiore e la classe di stipendio superiore al compimento dell'anzianità di complessivi sedici anni di carriera o otto anni di qualifica o classe di stipendio*”) ad opera degli artt. 5 l. n. 303/1998 e 50 l. n. 388/2000.

In adempimento di tale incumbente istruttorio le amministrazioni onerate hanno depositato plurimi documenti, compresa una relazione del segretariato generale della Corte dei conti, nella quale è stato precisato quanto segue.

1) Con riguardo al primo quesito, il conferimento del trattamento economico di presidente di sezione non viene subordinato dalla Corte alla preventiva verifica che il magistrato abbia la possibilità, in concreto, di maturare prima della cessazione dal servizio la permanenza nella qualifica di consigliere per otto anni, giacché sia per i consiglieri di nomina governativa che per quelli di concorso si reputa rilevante, ai fini dell'attribuzione del citato trattamento, unicamente la conformazione normativa del rapporto di lavoro, che in entrambi i casi consente, in linea teorica, la permanenza in servizio a tempo indeterminato (quindi per il periodo di otto anni necessario per l'accesso alla qualifica di presidente), e la possibilità dell'attribuzione della qualifica presidenziale: circostanze, queste, non realizzabili per i consiglieri di provenienza regionale, neppure in astratto.

Nell'ambito dell'omogeneizzazione dei trattamenti economici delle magistrature e alla stregua dello spirito perequativo sotteso all'art. 50 della l. n. 388/2000 (che ha riconosciuto ai magistrati contabili che conseguono la qualifica di consigliere il trattamento economico complessivo annuo pari a quello dei magistrati di Cassazione previsto all'art. 5 della l. n. 303/1998), il trattamento economico dei presidenti di sezione *ex art. 5 della l. n. 425/1984*, che è conseguito dai magistrati contabili dopo otto anni di permanenza nella qualifica di consigliere, è ad essi attribuito già al quarto anno di anzianità, come anticipazione di quanto sarebbe spettato all'ottavo anno: ciò, atteso che l'accesso alla qualifica di presidente per la magistratura contabile non è subordinato all'alea del meccanismo di valutazione, che è, invece, requisito indefettibile per i magistrati ordinari al fine di poter accedere al trattamento economico superiore.

Si invoca poi la disciplina prevista per i componenti della sezione giurisdizionale del Consiglio di giustizia amministrativa designati dalla Regione Siciliana, i quali a loro volto non possono maturare il requisito della permanenza nella qualifica di consigliere per un tempo sufficiente a conseguire il trattamento economico di presidente di sezione, avendo un incarico con durata di sei anni e che non è confermabile.

Quanto ai consiglieri di nomina governativa, da un lato prima della riforma del regime pensionistico dei magistrati, non vi era tendenzialmente un problema di maturazione dell'anzianità di servizio di otto anni nella qualifica, essendo il collocamento a riposto previsto al compimento dei 75 anni d'età; dall'altro, nei casi di titolarità di altro trattamento pensionistico al momento della nomina presso la Corte dei conti, opera la disciplina sul tetto massimo retributivo di cui all'art. 13, c. 1, d.l. n. 66/2014, con conseguente mancata fruizione del trattamento economico di presidente di sezione (ove detto limite sia raggiunto).

2) In ordine al secondo quesito, la Corte ha precisato come non si sia mai verificato che magistrati cessati dal servizio prima di avere compiuto otto anni di anzianità nella qualifica di consigliere siano stati chiamati a restituire la maggiorazione stipendiale corrispostagli, perché i magistrati cessati dal servizio nell'ultimo quinquennio prima di aver maturato otto anni di anzianità nella ridetta qualifica non avevano fruito del beneficio economico in discorso, a causa dell'applicazione nei loro confronti del tetto massimo retributivo menzionato al punto precedente.

3) Con riferimento, infine, al terzo quesito, la Corte ha smentito che la formula contenuta nei decreti di attribuzione del trattamento economico di presidente di sezione emessi dal Presidente della Corte stessa possa intendersi come indicativa di una prassi dell'amministrazione fondata sull'abrogazione implicita dell'art. 4, c. 10, l. n. 425/1984 (che ancora l'ottenimento del trattamento *de quo* al compimento dell'anzianità di otto anni nella qualifica) ad opera del combinato disposto degli artt. 5, c. 2, l. n. 303/1998 e 50, c. 4, l. n. 388/2000.

L'attribuzione della maggiorazione stipendiale già al compimento del quarto anno di anzianità nella qualifica di consigliere dipende dal fatto che per i magistrati contabili, diversamente dagli ordinari, non è previsto un meccanismo di valutazione per l'attribuzione della qualifica di presidente: ciò non toglie che la qualifica di presidente può essere attribuita solo dall'ottavo anno di anzianità in quella di consigliere, mentre ad essere anticipato al quarto anno di anzianità nella qualifica di consigliere è il conferimento del trattamento economico.

Invece, per i componenti di designazione regionale (che possono far parte unicamente delle sezioni regionali di controllo) la limitazione temporale dell'incarico (cinque anni non rinnovabili) giustifica l'impossibilità dell'attribuzione della qualifica di presidente, prevista dal regolamento del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, e, pertanto, anche l'inapplicabilità in loro favore del trattamento economico in questione.

In ultima analisi, la *ratio* dell'interpretazione seguita dall'amministrazione è quella di riconoscere il trattamento economico richiesto al quarto anno di permanenza nella qualifica quale anticipazione di una spettanza che i consiglieri di concorso o di nomina governativa potranno, almeno in via teorica, conseguire

al raggiungimento dell'ottavo anno di servizio, quest'ultimo essendo il presupposto di legge: tale presupposto non è realizzabile neppure in linea astratta per i componenti di designazione regionale, che restano in carica cinque anni, meno degli otto necessari per l'attribuzione non solo del trattamento economico, ma della stessa qualifica di presidente. La "*sostanziale differenza strutturale*" delle cariche di consigliere di ruolo e di componente delle sezioni regionali del controllo designato dalle regioni – conclude la relazione del Segretariato generale della Corte – impedisce di rinvenire un'ingiustificata disparità di trattamento tra gli uni e gli altri.

Così riportate le posizioni delle parti, osserva il collegio che l'appello è fondato.

L'art. 7 della l. 5 giugno 2003, n. 131, rubricato "*Attuazione dell'art. 118 Cost. in materia di esercizio delle funzioni amministrative*", al c. 8-bis (aggiunto dall'art. 11, c. 4, l. 4 marzo 2009, n. 15) così recita:

"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, da due componenti designati, salva diversa previsione dello statuto della regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali oppure, ove tale organo non sia stato istituito, dal Presidente del consiglio regionale su indicazione delle associazioni rappresentative dei comuni e delle province a livello regionale. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti, con oneri finanziari a carico della regione. La nomina è effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del d.p.r. 8 luglio 1977, n. 385".

Deve allora condividersi anzitutto la censura, dedotta nell'atto di appello e su cui l'appellante torna a insistere nella memoria finale, che poggia sull'interpretazione letterale del citato c. 8-bis, nella parte in cui sancisce l'equiparazione "*a tutti gli effetti*", per la durata dell'incarico, dello status dei componenti di designazione regionale a quello dei magistrati aventi qualifica di consigliere: detta equiparazione di status, proprio perché a tutti gli effetti, non può che riguardare anche il trattamento economico e, dunque, non può che comportare l'estensione integrale ai componenti di provenienza regionale della disciplina sul trattamento economico applicata ai consiglieri, compresa l'erogazione del trattamento superiore a decorrenza dal quarto anno di anzianità nella qualifica.

Come condivisibilmente osserva l'appellante nel replicare, nella memoria finale, ai chiarimenti forniti dalla Corte dei conti nella relazione sopra riportata, la chiarezza del testo normativo non consente di intro-

durre differenziazioni di sorta tra i magistrati della Corte, da un lato, e i componenti designati dalle regioni, dall'altro: tali differenziazioni, quand'anche esistenti (come adombrato nella predetta relazione, in riferimento alla circostanza che i componenti di designazione regionale possono far parte solo delle sezioni regionali di controllo), sono irrilevanti ai fini che qui interessano, del trattamento economico richiesto, vista l'equiparazione stabilita dalla legge.

Né in senso contrario potrebbe argomentarsi, prendendo spunto dalla sentenza appellata, che, poiché l'equiparazione dello *status* a tutti gli effetti vale “*per la durata dell’incarico*” e poiché tale durata, per i componenti di designazione regionale, è di cinque anni non rinnovabili, tale equiparazione non copre per intero il periodo di tempo nella qualifica di consigliere (otto anni) necessario per l'accesso alla qualifica di presidente e, dunque, non permette l'operatività del meccanismo retroattivo previsto per il trattamento economico in questione dall'art. 5, c. 2, l. n. 303/1998, a tenor del quale “*la dichiarazione di idoneità ai fini del conferimento delle funzioni direttive superiori nell’ambito della Corte di cassazione, prevista nell’art. 3, c. 3* (e cioè: la valutazione di idoneità del magistrato con anzianità di otto anni nella qualifica prevista per il conferimento delle citate funzioni direttive), *retroagisce, ai soli effetti economici, a decorrere dal compimento del quarto anno dalla nomina*”.

Sul punto si rammenta che l'estensione, tra gli altri, ai magistrati contabili del trattamento economico di cui all'art. 5 della l. n. 303/1998 è stata operata dall'art. 50, c. 4, l. n. 388/2000 (legge finanziaria 2001).

Tuttavia, che per i magistrati della Corte dei conti operi il meccanismo di retroattività ora riferito è smentito – come osservato dall'appellante in sede di discussione della causa – dalla stessa relazione di chiarimenti trasmessa dal Segretariato generale della medesima Corte, che parla esplicitamente di anticipazione del trattamento al compimento del quarto anno: “*anticipazione*” che, reputa il collegio, è concetto diverso da quello di “*retroattività*”, perché non postula in alcun modo quel raggiungimento dell'ottavo anno di anzianità nella qualifica di consigliere necessario, nel ragionamento del Tar, affinché scatti il meccanismo della retroattività, costituendo esso il *dies a quo* del termine a ritroso attraverso il quale opera il suddetto meccanismo.

La conferma di quanto detto si rinviene nel fatto che l'amministrazione non subordina in alcun modo l'attribuzione del più elevato trattamento economico al raggiungimento dell'ottavo anno di servizio nella qualifica di consigliere e neppure alla possibilità concreta di raggiungere tale soglia di anzianità di servizio, tant'è vero che lo riconosce anche a quei magistrati che, quale che sia la provenienza (di natura concorsuale o di nomina governativa), si trovino nell'impossibilità – già *ex ante* riscontrabile – di maturare otto anni di servizio quali consiglieri, a causa

dell'età anagrafica posseduta all'epoca dell'immissione in servizio.

Del resto il meccanismo della retroattività rinviene la sua *ratio* nell'assoggettamento dei magistrati ordinari (per i quali è stato previsto) alla valutazione di idoneità, necessaria per il conferimento delle funzioni direttive, sicché esso opera ai soli fini economici. Ma una valutazione di tal fatta è del tutto assente per i magistrati contabili (nonché per quelli amministrativi e per gli avvocati dello Stato che pure beneficiano del descritto regime) e questo elemento – al contrario di quanto afferma la sentenza appellata – assume rilevanza, poiché per tali categorie, diversamente che per i magistrati ordinari, la retroattività si prospetta priva della sua ragion d'essere (v. *infra*).

Non può accedersi alla tesi dell'amministrazione, esposta nella memoria difensiva e ribadita nella relazione più volte citata, secondo cui ciò che rileva è la possibilità in astratto del raggiungimento di otto anni di anzianità nella qualifica di consigliere, ipotizzabile per i magistrati di nomina governativa e di provenienza concorsuale quale che sia l'età d'immissione in servizio e non ipotizzabile, invece, per i componenti di provenienza regionale. Si tratterebbe, infatti, di un criterio slegato da qualunque razionalità, non rispondente ad alcun pubblico interesse e che introdurrebbe una differenziazione di trattamento ingiustificata, tale da esporre la normativa di riferimento, se così intesa, a evidenti censure di incostituzionalità, sotto il profilo della violazione del canone della ragionevolezza *ex art. 3 Cost.*: basti pensare, al riguardo, che a tale stregua un consigliere di ruolo immesso nella qualifica subito prima di 66 anni di età beneficerebbe, al compimento del quarto anno di anzianità nella qualifica, del trattamento economico superiore di cui si discute, ancorché la durata complessiva del servizio da lui prestato non possa raggiungere (data l'età massima di collocamento a riposo) i cinque anni e sia, per l'effetto, inferiore alla durata del servizio prestato dal componente di designazione regionale (il quale, ciononostante, non beneficerebbe di detto trattamento).

Ma soccorre in proposito il noto criterio ermeneutico, seguito dalla costante giurisprudenza (cfr., *ex multis*, Cass., Sez. I, 28 novembre 2003, n. 18200; Cons Stato, Sez. IV, 4 dicembre 2017, n. 5211; id., Sez. V, 30 ottobre 1997, n. 1207), che sulla falsariga dell'insegnamento della Corte costituzionale prescrive di privilegiare, tra più interpretazioni possibili delle norme giuridiche, quella più conforme alla Costituzione, scartando invece le opzioni ermeneutiche ad essa contrarie.

Come osservato dalla giurisprudenza di legittimità (Cass., Sez. I, 24 maggio 1988, n. 3610), “*è noto l’insegnamento costante di questa Corte secondo cui, quando di una norma si possono dare due interpretazioni, una conforme ed una contrastante con la Costituzione, deve privilegiarsi la prima, anziché sollevare la questione di illegittimità costituzionale*”: ciò induce a respingere la ricostruzione della normativa di riferimento operata dall'amministrazione nei suoi scritti,

che per i motivi esposti indurrebbe a dubitare della costituzionalità della normativa stessa.

Peraltro, l'assunto dell'amministrazione, secondo cui per i consiglieri nominati a oltre 62 anni di età sussisterebbe la possibilità in astratto del raggiungimento del presupposto degli otto anni di anzianità nella qualifica e ciò sarebbe sufficiente, essendo quello in esame un presupposto di legge, non può dirsi corretto neppure in linea teorica.

A ben vedere, infatti, il presupposto di diritto non sarebbe dato solo dall'art. 4, c. 10, l. n. 425/1984 (dov'è previsto il requisito degli otto anni di anzianità nella qualifica), ma dalla suddetta disposizione in combinato disposto con le altre dell'ordinamento vigente e, per quanto qui rileva, con quelle che hanno fissato a 70 anni di età il limite per il collocamento a riposo dei magistrati (art. 5 r.d.lgs. 31 maggio 1946, n. 511; art. 1 d.l. n. 90/2014, convertito dalla l. n. 114/2014, che ha abrogato l'art. 16 del d.lgs. n. 503/1992, che prevedeva per i dipendenti civili dello Stato e degli enti pubblici non economici la facoltà di permanere in servizio oltre il limite di età per il collocamento a riposo per ulteriori due anni, estesa fino ai 75 anni di età per le categorie di cui all'art. 1 l. n. 27/1981). Ma, allora, il presupposto di diritto, inteso nel senso appena visto, non sarebbe configurabile neppure in astratto per i consiglieri nominati oltre il sessantaduesimo anno di età anagrafica, ai quali, nonostante ciò, l'amministrazione riconosce il trattamento stipendiale per cui è causa.

Inoltre, l'interpretazione proposta dall'appellante non trova soltanto un indubbio appiglio sul piano letterale, ma – in ossequio al principio ricavabile dall'art. 12 delle disposizioni sulla legge in generale, che privilegia non il criterio interpretativo letterale, ma quello dell'intenzione del legislatore o *ratio legis* (Cons. Stato, Sez. IV, 11 febbraio 2016, n. 606; id., Sez. V, 7 ottobre 2013, n. 4920) – è conforme anche al criterio della *ratio legis* sottesa all'art. 7, c. 8-bis, cit.: questa, infatti (come osserva la stessa relazione della Corte), va rinvenuta nell'esigenza di garantire un adeguato raccordo tra i vertici regionali e la Corte dei conti nelle funzioni di controllo, al fine di consentire una maggiore efficienza nello svolgimento dei compiti istituzionali. E a conferma di ciò il collegio evidenzia come la norma in esame prescriva che i componenti di designazione regionale vengano scelti “tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili”. Tale obiettivo, però, rischierebbe di essere frustrato, ove l'equiparazione economica ai magistrati contabili fosse non “a tutti gli effetti” – come recita la disposizione – ma escludesse alcuni effetti economici e si producesse così una disparità di trattamento che, per quanto detto, è priva di giustificazione: cioè, tanto più che la relazione della Corte non ha evidenziato, nell'ambito dell'attività svolta dalle sezioni regionali di controllo, alcuna diversità di compiti o funzioni tra i componenti di designazione regionale e gli altri

componenti delle Sezioni, che possa giustificare una differenziazione del trattamento retributivo.

Sempre sul piano della *ratio legis*, va inoltre sottolineato che l'estensione ai magistrati amministrativi e contabili – per il tramite dell'art. 50 della l. n. 388/2000 – della disciplina sull'anticipazione del trattamento economico della qualifica superiore ex art. 5, c. 2, l. n. 303/1998, risponde a finalità perequative, com'è esplicitato dal c. 4 del citato art. 50 (che, infatti, “a fini perequativi” ha attribuito detta estensione “ai magistrati di Cassazione, del Consiglio di Stato, dei Tribunali amministrativi regionali, della Corte dei conti e agli avvocati dello Stato, che non hanno fruito dei riallineamenti stipendiali conseguenti all'applicazione delle norme soppresse dal d.l. 11 luglio 1992, n. 333, convertito con modificazioni dalla l. 8 agosto 1992, n. 359”). È estraneo a tale estensione di disciplina l'intento di subordinare, anche per i magistrati amministrativi e contabili, il trattamento economico superiore all'esito positivo della valutazione di idoneità, che condiziona, invece, il meccanismo di retroattività per i magistrati ordinari (nel senso che per questi il trattamento economico retroagisce al quarto anno, una volta ottenuta la valutazione positiva).

In conclusione, l'equiparazione dello *status* dei soggetti che, come l'appellante, sono designati dalla regione (o dal Consiglio delle autonomie locali) “a tutti gli effetti” e “per la durata dell'incarico” allo *status* dei consiglieri di estrazione concorsuale o di nomina governativa, non può che intendersi come equiparazione estesa anche a tutti gli effetti economici che si verificano durante lo svolgimento dell'incarico: essa, pertanto, comprende la maturazione, per l'appellante, al compimento del quarto anno di anzianità nella qualifica di consigliere, del diritto al trattamento stipendiale della qualifica superiore che per gli altri consiglieri della Corte viene “anticipato” al quarto anno di anzianità nella qualifica in modo automatico, dunque in totale sganciamento dal meccanismo di retroattività (il quale presuppone, invece, la valutazione di idoneità, com'è per i magistrati ordinari).

Non colgono nel segno gli ulteriori argomenti difensivi delle amministrazioni appellate.

Si è già osservato che la fallacia dell'argomentazione basata sulla sufficienza della possibilità teorica, per i consiglieri che accedono alla qualifica ad oltre sessantadue anni di età, di raggiungere il numero minimo di anni di servizio nella qualifica (otto) per accedere alla qualifica di presidente, emerge con evidenza dal fatto che per tali consiglieri vi è, come detto, un'impossibilità pratica di integrare tale requisito, considerato il limite massimo dei settanta anni di età previsto dal vigente ordinamento per il collocamento a riposo: orbene, detta constatazione non è scalfita dalla circostanza che in passato l'età pensionabile fosse fissata a 75 anni, ovvero dall'operatività a loro carico del divieto di cumulo tra la pensione già in godimento e la retribuzione spettante per le funzioni di consigliere oltre il tetto massimo stabilito dall'art. 13 del d.l. n. 66/2014 (convertito dal-

la l. n. 89/2014), pari al trattamento economico del Primo presidente della Corte di cassazione.

Inconferente è, poi, l'obiezione che i componenti di designazione regionale, per la durata dell'incarico limitata a cinque anni non rinnovabili, non possono comunque accedere alla qualifica di presidente di sezione, come previsto dal regolamento del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti. Infatti, sul punto ha buon gioco l'appellante nel replicare:

a) che il predetto regolamento non potrebbe incidere su diritti di contenuto patrimoniale sanciti dalla legge;

b) che la procedura per la nomina a presidente è tutt'altra cosa rispetto al conseguimento del relativo trattamento economico, tanto è vero che se il consigliere non viene promosso presidente di sezione (il che può ben avvenire, avendo l'art. 39 del regolamento escluso automatismi), ciò non pregiudica il mantenimento del trattamento economico presidenziale da lui già ottenuto al compimento del quarto anno di anzianità nella qualifica. Come spiegato dal parere della Sezione I di questo Consiglio n. 1389/2002, reso in sede di ricorso straordinario nell'adunanza del 5 giugno 2002, per i magistrati amministrativi e contabili il giudizio di idoneità rileva solo ai fini giuridici per la nomina alle funzioni superiori, sulla base dei posti disponibili, mentre il conseguimento del nuovo trattamento economico avviene automaticamente.

Neppure convince l'obiezione basata sulla disciplina del trattamento economico dei componenti del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana designati dalla regione, poiché per questi l'art. 7 del d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373 (che ne detta la disciplina) si limita a stabilire che *“ai componenti del Consiglio di giustizia amministrativa designati dal presidente della Regione [...], durante il periodo di durata in carica, si applicano le norme concernenti lo stato giuridico e il regime disciplinare dei magistrati del Consiglio di Stato. Ad essi è corrisposto, all'inizio del sessennio, il trattamento economico corrispondente al trattamento iniziale spettante ai magistrati del Consiglio di Stato, ove più favorevole del loro trattamento economico originario”*. Per essi, dunque, non si rinviene quell'equiparazione di *status* *“a tutti gli effetti”*, *“per la durata dell'incarico”*, che, come detto, è contenuta nell'art. 7, c. 8-bis, d.lgs. n. 131/2003.

Da ultimo, non osta alla ricostruzione qui svolta il tenore letterale dell'art. 4, c. 10, l. n. 425/1984, ai sensi del quale *“i consiglieri e i vice procuratori generali della Corte dei conti nonché gli avvocati dello Stato alla terza classe di stipendio conseguono, rispettivamente, il trattamento economico della qualifica superiore e la classe di stipendio superiore al compimento dell'anzianità di complessivi sedici anni di carriera o otto anni di qualifica o classe di stipendio”*. Si deve ritenere, infatti, che il combinato disposto dell'art. 50, c. 4, l. n. 388/2000 e dell'art. 5, c. 2, l. n. 303/1998 abbia inciso su tale comma, comportando la riduzione a quattro anni dell'anzianità effettiva nella qualifica

necessaria per ottenere il (solo) trattamento economico correlato alle funzioni superiori e ciò perché per i magistrati contabili (e amministrativi) non vi sono – diversamente dagli ordinari – sbarramenti procedurali che condizionino l'attribuzione del nuovo trattamento economico (cfr. Cons Stato, Sez. I, parere n. 1389/2002 cit.).

In conclusione, pertanto, l'appello è fondato e deve essere accolto. Ne discende che, in riforma della sentenza appellata, il ricorso di primo grado deve essere accolto.

Le spese del doppio grado di giudizio seguono la soccombenza e vengono liquidate in solido a carico delle amministrazioni soccombenti nella misura di cui al dispositivo.

P.q.m., il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale, Sez. VII, definitivamente pronunciando sull'appello, come in epigrafe proposto, lo accoglie e per l'effetto, in riforma della sentenza appellata, accoglie il ricorso di primo grado.

* * *