

Roberto **GAROFOLI**

Compendio di

DIRITTO AMMINISTRATIVO

EDIZIONE
PROFONDAMENTE
RINNOVATA

PARTE GENERALE, PARTE SPECIALE E PROCESSO

XVI EDIZIONE **2026**

Neldiritto
Editore

La Conferenza Unificata svolge *funzioni consultive* e in particolare esprime il parere sul disegno di legge finanziaria e sui disegni di legge collegati, sul documento di programmazione economica e finanziaria e sugli schemi di decreti legislativi adottati in base all'art. 1 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

6. Gli organi ausiliari

Tra gli organi di Governo la Costituzione indica il **Consiglio di Stato** e la **Corte dei Conti**, nonostante l'uno e l'altra siano titolari di funzioni anche giurisdizionali: funzioni, queste ultime, che, in applicazione del **principio di separazione dei poteri**, sono esercitate in netta separazione dal Governo.

L'apparente anomalia di soggetti al contempo *di Governo* e *a natura giudiziaria* è dovuta alla doppia anima di queste due importanti Istituzioni pubbliche.

■ 6.1. Il Consiglio di Stato

Il **Consiglio di Stato**, in particolare, se ai sensi dell'art. 100 Cost., è l'organo di *consulenza giuridico-amministrativa del Governo*, in base al successivo art. 103 Cost. è, questa volta in quanto giudice, preposto alla tutela delle pretese di cui i privati sono titolari nei confronti della Pubblica Amministrazione (ai sensi dell'art. 103, co. 1, Cost., il *Consiglio di Stato e gli altri organi di giustizia amministrativa hanno giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi e, in particolari materie indicate dalla legge, anche dei diritti soggettivi*).).

Nel primo dei due ruoli indicati, il Consiglio di Stato svolge, con indipendenza garantita dalla Costituzione (art. 100, co. 3, e art. 108), una **funzione consultiva** attraverso la formulazione di **pareri**:

- a. **facoltativi**, che il Governo, i singoli Ministri o le Regioni hanno, cioè, la *facoltà*, ma non l'*obbligo* di chiedere in casi determinati.
- b. **obbligatori**, che invece devono essere obbligatoriamente richiesti, come accade quando sono emanati atti normativi del Governo o dei singoli Ministri.

In entrambi i casi i pareri *non sono vincolanti* per chi li richiede, il quale può quindi discostarsi dal parere stesso a condizione che ne indichi le ragioni nella motivazione del provvedimento da adottare.

Gli unici pareri del Consiglio di Stato che, oltre ad essere *obbligatori* (perché è necessario chiederli), sono anche *vincolanti*, sono quelli rilasciati in vista della decisione dei **ricorsi straordinari proposti al Presidente della Repubblica** avverso atti della Pubblica Amministrazione: nella decisione del ricorso straordinario non è consentito, infatti, discostarsi dal parere reso dal Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato svolge, inoltre, **funzione giurisdizionale amministrativa**: di *secondo grado*, in veste di giudice di appello avverso le sentenze dei Tribunali amministrativi regionali (Tar); eccezionalmente *esclusiva* in un unico grado, come nel caso del **giudizio di ottemperanza** per l'esecuzione delle sentenze dello stesso Consiglio di Stato passate in giudicato (artt. 112 e 113 c.p.a.).

■ 6.2. La Corte dei conti

Anche la Corte dei Conti cumula funzioni diverse, di controllo e giurisdizionali. In sede di **controllo**, è un **organo ausiliario** sia del Governo che del Parlamento, operando in veste neutrale ed obiettiva nell'interesse generale della comunità e a tutela della finanza pubblica. Ai sensi dell'art. 103 Cost., la Corte dei Conti *esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e quello successivo sul bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

Ai sensi dell'art. 103, co. 2, Cost., la Corte dei Conti esercita, inoltre, la **funzione giurisdizionale** nella materia della **contabilità pubblica**, in specie:

- in sede di accertamento della responsabilità c.d. erariale, a contenuto patrimoniale, di amministratori e dipendenti pubblici *per i danni causati all'ente di appartenenza nell'ambito del rapporto d'ufficio (contenzioso contabile);*
- nei giudizi sulla spettanza e sull'entità delle pensioni a carico dello Stato e degli enti previdenziali (**contenzioso pensionistico**).

Da ultimo la L. 07 gennaio 2026, n. 1 ha attribuito alla Corte dei Conti una nuova **funzione consultiva**. Su richiesta della Pa la Corte rende **pareri di contabilità pubblica**, anche su questioni giuridiche applicabili a fattispecie concrete connesse alla attuazione del PNRR e del PNC (Piano nazionale per gli investimenti complementari), di valore non inferiore a un milione di euro, estranee ad atti soggetti al controllo preventivo di legittimità ovvero a fatti per i quali sia già stato notificato dalla procura invito a dedurre. Il parere deve essere reso nel termine di **30 giorni** dalla richiesta, decorso il quale il parere si intende reso in senso conforme alla richiesta. Il parere resto dalla Corte esclude, tra l'altro, la gravità della colpa per gli atti adottati.

La novella ha, inoltre, delegato il Governo alla adozione di successivi decreti legislativi volti a riorganizzare e riordinare le funzioni della Corte per incrementarne ulteriormente la efficienza.

■ 6.3. Il Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL)

La Costituzione assegna al **Consiglio Nazionale dell'economia e del lavoro** (CNEL) una **funzione di consulenza** rivolta alle Camere e al Governo che si esplica nell'espressione di valutazioni e di pareri in materia economico-sociale e nel **potere di iniziativa legislativa**. Il CNEL, infatti, può contribuire all'elaborazione della legislazione economica e sociale (art. 99, co. 3, Cost.). L'art. 28 della l. n. 234 del 2012, inoltre, attribuisce al CNEL il compito di far pervenire a Camere e Governo le valutazioni e i contributi che reputa più opportuni in materie economiche e sociali nell'ambito del processo di formazione degli atti dell'Unione europea. La riforma costituzionale, bocciata dal referendum del dicembre 2016, ne prevedeva la soppressione.

■ 6.4. Il ruolo dell'Avvocatura dello Stato

L'**Avvocatura dello Stato** è l'organo legale dello Stato al quale sono assegnati compiti di *consulenza giuridica* e di *difesa delle Amministrazioni Statali* in tutti i giudizi civili, penali, amministrativi, arbitrali, comunitari e internazionali. L'Avvocatura assiste, consiglia e difende in via esclusiva ed organica le Amministrazioni Statali, ivi inclusi gli Organi Costituzionali, le Autorità Amministrative Indipendenti e le Regioni a statuto speciale; essa può inoltre assumere, a determinate condizioni, il patrocinio delle Regioni a statuto ordinario (purché la controparte nel giudizio non sia lo Stato), degli enti pubblici non statali, delle organizzazioni internazionali, degli Stati esteri, nonché dei dipendenti chiamati in giudizio per fatti e cause di servizio. In taluni casi, può assumere la difesa di amministrazioni pubbliche non statali e di enti convenzionati. L'Avvocatura dello Stato è posta alle dirette dipendenze del Presidente del Consiglio dei Ministri cui è subordinata gerarchicamente.

7. Le Scuole della Pubblica Amministrazione

Il D.P.R. n. 70 del 2013, a norma dell'art. 11 del d.l. n. 95 del 2012, conv. con mod. dalla l. n. 135 del 2012, ha istituito il Sistema unico del reclutamento e della formazione cui si collega la Scuola nazionale della pubblica amministrazione. L'**art. 21 del d.l. n. 90 del 2014**, conv., con mod., dalla **l. n. 114 del 2014**, ha razionalizzato il sistema delle scuole di formazione delle amministrazioni centrali, eliminando la duplicazione degli organismi esistenti. Le funzioni degli organismi soppressi sono state attribuite alla **Scuola nazionale dell'amministrazione** e assegnate ai corrispondenti dipartimenti. Non rientrano nel sistema unico le attività di formazione e reclutamento dei magistrati ordinari, amministrativi e contabili, degli avvocati e dei procuratori dello Stato, del personale militare, delle Forze di polizia e dei Vigili del fuoco.

8. L'amministrazione periferica dello Stato

■ 8.1. Nozione

L'Amministrazione statale comprende oltre ai Ministeri, alle Agenzie ed agli uffici operanti a livello centrale, una serie di enti pubblici strumentali e di uffici distribuiti sul territorio nazionale, aventi una competenza limitata al territorio in cui operano. Tra questi si segnalano: il *Prefetto* e il *Sindaco* in qualità di ufficiale di Governo.

■ 8.2. Il ruolo delle Prefetture-Uffici territoriali del Governo

Nominati con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'Interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, i **Prefetti** sono organi periferici dell'Amministrazione statale che:

- rappresentano il governo a livello provinciale;
- esercitano tutte le funzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non