

I controlli amministrativi, ed in particolare il controllo esterno della Corte dei Conti: - il controllo preventivo di legittimità sugli atti e il controllo successivo sulla gestione-

#### STEFANO VILASI

Il controllo amministrativo consiste nell'attività preordinata alla verifica, da parte dell'amministrazione, volta ad accertare la conformità di un atto, di un'attività, o più in generale di un comportamento, a determinare regole di legittimità o opportunità, posta in essere da un organo verso un altro, al fine di esprimere un giudizio e di adottare conseguentemente le misure giuridiche necessarie.

La ratio di tali controlli, dunque, si rinviene nella necessità che organi in posizione di terzietà o di superiorità vigilino sull'attività di amministrazione, attività svolta da altri organi a ciò preposti, per la cura dell'interesse pubblico, in modo da garantire la realizzazione del fine di pubblico interesse e assicurare la correttezza e l'imparzialità dell'azione amministrativa.

Il sistema dei controlli amministrativi trova ampia giustificazione costituzionale nell'art. 97 Cost. e nel principio di buon andamento in esso enunciato. Da ciò si può dedurre il carattere di accessorialità dei controlli rispetto all'azione amministrativa, poiché quest'ultima è finalizzata al perseguimento, efficace ed efficiente dell'interesse pubblico, è necessario che l'ordinamento predisponga appositi organi deputati a verificare che l'ente controllato non faccia un uso distorto del proprio potere o che non lo travalichi. L'organo di controllo, quindi, è un garante del buon andamento.

Nell'ambito dell'Amministrazione intesa quale apparato, è previsto un sistema che, intervenendo in alcuni casi dall'interno, in altri dall'esterno, predispona un **controllo multilivello** che ha ad oggetto, a seconda delle circostanze e delle attività di riferimento, i singoli atti, l'attività degli organi o, più largamente, la gestione.

Tradizionalmente, si suole distinguere le tipologie di controllo a seconda dell'oggetto della verifica, del momento procedimentale in cui essa interviene, del soggetto che la svolge nonché degli effetti a cui mira.

La distinzione che valorizza l'**oggetto** del controllo consente di dar conto anche delle altre differenziazioni. In primo luogo, la verifica può essere rivolta sui singoli atti di amministrazione attiva, di cui l'ente controllante deve saggiare la legittimità e/o l'opportunità. A seconda del **momento** in cui interviene, il controllo può dirsi **preventivo** (antecedente il perfezionamento ovvero susseguente ad esso, ma in tal corso l'atto comunque non è ancora efficace) o **successivo**, che avviene quando il provvedimento o l'atto controllato è perfetto in ogni aspetto.

Il controllo, inoltre, può focalizzarsi anche **sugli organi**, tanto per vagliare il loro corretto funzionamento, nell'ottica della legittimità dell'azione posta in essere, quanto per monitorare i comportamenti dei dirigenti e dei funzionari che lo compongono. Quanto appunto al controllo summenzionato, questo è stato fortemente ridimensionato soprattutto all'esito dell'entrata in vigore della **legge costituzionale 3/2001**, la quale ha eliminato i controlli preventivi sugli atti amministrativi delle Regioni e la possibilità di sollevare il controllo di costituzionalità in via preventiva sulle leggi regionali. Permangono poteri di controllo esterno di gestione della Corte dei Conti sulle autonomie

locali in un'ottica di collaborazione e la facoltà del Presidente della Repubblica di poter sciogliere, a seguito di decreto motivato, il Consiglio Regionale con la rimozione del Presidente della Giunta, qualora siano stati compiuti atti contrari alla Costituzione o gravi violazioni di legge, per come sancito dall'art.126 Cost.

A tal fine, l'ente controllante dispone di strumenti **ispettivi, sostitutivi** nelle ipotesi di inerzia o di ritardo, anche mediante la nomina di un commissario *ad acta*, nonché **repressivi**, attraverso l'irrogazione di sanzioni amministrative o disciplinari, all'amministrazione controllata.

Peraltro, a seconda del rapporto intercorrente tra controllore e controllato, si suole distinguere relazioni di reciproca indipendenza, di equiordinazione o di sovraordinazione dell'ente controllante. Infine, il controllo è di tipo **gestionale** quando ha ad oggetto l'intera attività amministrativa ed è finalizzato ad una valutazione complessiva del grado di efficienza.

Tale tipologia di verifica può essere svolta tanto da un organo interno all'Amministrazione stessa, risolvendosi in una forma di autocontrollo, quanto da parte di un organo esterno che, nel nostro ordinamento, va individuato nella **Corte dei Conti**, la quale, dall'esterno è incaricata, da un lato, del controllo preventivo di legittimità di alcuni atti governativi e del controllo successivo sulla gestione degli enti locali, ma dall'altro lato, ha altresì il compito di verificare l'efficienza dei controlli interni già posti in essere dalle amministrazioni (ponendosi per certi versi, quale controllore dei controllori).

Sul punto, giova dar conto di come, soprattutto nell'ultimo trentennio, si sia assistito ad una proliferazione dei controlli gestionali e la ragione può essere ravvisata nella positivizzazione, all'art. 1 co.1 L.241/90, dei principi generali di economicità, efficienza, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Tale mutamento si è riflesso sul piano degli effetti generati dal controllo medesimo, avente sempre più carattere collaborativo, a scapito degli effetti impeditivi e paralizzanti degli atti e dell'attività amministrativa.

Per quanto concerne il **controllo esterno** operato dalla Corte dei Conti, che, come è noto, costituisce espressione del potere giurisdizionale e trova il proprio referente nell'art. 100 Cost., secondo comma, cui si affianca la L.20/1994 e s.m., mediante la quale il legislatore ha dato attuazione al precetto costituzionale, introducendo apposite disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei Conti.

Quest'ultimo è puntualmente analizzato all'art. 3 della predetta legge. In particolare, l'art. 3 co. 1 concerne le ipotesi, tassativamente enucleate, in cui la Corte può procedere al controllo preventivo di legittimità degli atti non aventi forza di legge.

Sul punto, giova rilevare che la riforma del Titolo V della Costituzione ha contribuito all'erosione delle ipotesi di controllo interdittivo e preventivo sugli atti, pervenendo all'abrogazione dell'art.125 co. 1 e 130 Cost., riguardanti il sistema dei controlli sugli atti amministrativi delle Regioni e degli Enti locali.

**L'art. 3 co. 4 L. 20/1994**, invece, disciplina l'ipotesi dei controlli gestionali esterni da parte della Corte dei Conti. Si tratta di verifiche *ex post*, che il giudice contabile effettua sulla gestione, da parte delle PP.AA., del bilancio, del patrimonio e dei fondi di provenienza comunitaria.

In tali occasioni, la Corte dei Conti deve appurare la legittimità e la regolarità delle gestioni, anche per mezzo di una verifica sul corretto funzionamento degli organi interni di controllo. Poiché la

verifica gestionale concerne l'intera attività amministrativa, la Corte è titolata a valutare se essa sia rispettosa e tesa al raggiungimento degli obiettivi legalmente determinati, anche mediante la comparazione di costi, tempi e modi dell'*agere* amministrativo.

La disposizione in esame dev'essere letta in combinato disposto con l'art.100 co. 2 Cost. al fine di delineare il perimetro dei soggetti che possono essere i destinatari del controllo gestionale. Tra i soggetti sottoponibili vi rientrano lo Stato e gli Enti cui esso contribuisce in via ordinaria, individuabili in forza della L.259/1958, accanto ad essi, l'art.3 co.4 cita la Pubblica amministrazione. Sul punto, in passato è stata sollevata questione di legittimità costituzionale poiché, secondo la tesi del giudice remittente, la vaghezza della disposizione non consentirebbe un'individuazione lineare e aprioristica delle PP.AA. assoggettabili al controllo gestionale.

La Corte Costituzionale ha respinto le censure d'incostituzionalità, evidenziando, come la Corte dei Conti sia tenuta a verificare se il soggetto, che intende sottoporre a controllo, rientri nella nozione di pubblica amministrazione, in quanto possiede i requisiti enucleabili dalla legge e dai principi generali.

Sempre con riferimento ai soggetti controllati, la Corte Costituzionale ha più volte ribadito che i controlli sulla gestione non sono incompatibili con l'autonomia costituzionalmente riconosciuta, delle Regioni e degli Enti locali. Ciò si spiega in quanto il controllo della Corte dei Conti non è mirato alla demolizione degli atti adottati da tali enti né alla creazione di situazioni di conflittualità con essi, ma è volto all'instaurazione di un rapporto collaborativo, teso all'autocorrezione, se necessaria al perseguimento, corretto ed efficace, degli obiettivi programmati.

Tuttavia, una delle questioni più controverse ha riguardato la sindacabilità degli atti di controllo.

Per quanto riguarda la possibilità di **impugnare gli atti sottoposti a controllo**, giova distinguere a seconda che la verifica concerna gli atti o la gestione.

Rispetto all'ipotesi del controllo vertente sugli atti amministrativi, in via generale si ritiene che, quando esso si concluda con un esito positivo (ad esempio con il rilascio dell'approvazione o con l'apposizione del visto), non vi siano margini per impugnare il provvedimento di controllo, in quanto essa determina la definitiva efficacia dell'atto controllato. Quest'ultimo, invece sarà impugnabile nelle forme, nei modi e nei termini ordinari, da parte del destinatario che lamenti la lesione della sua sfera giuridica.

Al contrario, laddove il controllo termini con un esito negativo, si determinerà la caducazione dell'atto o la sua definitiva efficacia. Sul punto si ritiene che il beneficio dell'atto originario, poi travolto dal controllo, sia legittimato ad impugnare direttamente l'atto di controllo negativo, in quanto immediatamente lesivo della sua posizione giuridica.

Tuttavia, quest'ultimo assunto è sconfessato laddove il controllo sull'atto sia di tipo esterno e sia, cioè, svolto dalla Corte dei Conti. Sul punto è ormai consolidata la tesi per cui gli atti di verifica del giudice contabile siano insindacabili poiché, da un lato, si tratta di un organo neutrale che non s'inserisce nello Stato-apparato, ma fa parte dello Stato-comunità, dei cui interessi è garante; dall'altro si è evidenziato che gli atti di controllo assunti non siano lesivi *ex se*, dal momento che ad essi seguirà un atto conformativo della P.A. controllata.

Tale atto, con cui la Pubblica amministrazione si conforma alle prescrizioni impartite, invece, suggerirà gli effetti lesivi o sfavorevoli per il destinatario che potrà impugnarlo, beneficiando di una tutela giurisdizionale piena ed effettiva.

Peraltro, le medesime argomentazioni sono poste a suffragio della tesi per cui anche gli atti di controllo esterni sulla gestione siano insindacabili. La giurisprudenza ha sottolineato che, quand'anche nel controllo gestionale la Corte dei Conti conosca incidentalmente della legittimità di un atto amministrativo, ciò comunque non conduce ad un'immediata lesione del beneficiario, dal momento che la natura collaborativa del controllo non determina l'obbligo per la P.A. controllata, di eliminazione dell'atto.

Giova, tuttavia evidenziare che, alla fine del secolo scorso, la Corte Costituzionale, pur condividendo la tesi dell'insindacabilità degli atti, appena riportata, ha precisato che il soggetto controllato ha la facoltà di adire l'autorità giudiziaria laddove ritenga di non possedere i requisiti soggettivi che determinano la sua sottoposizione al controllo della Corte dei Conti, dal momento che, in siffatte ipotesi, non si lamenta la lesività dell'atto di controllo ma la carenza di potere del controllante.

Nonostante tale pronuncia della Corte Costituzionale, in un primo momento, la Corte di Cassazione a Sezioni Unite ne aveva travisato l'insegnamento, finendo per ammettere la sindacabilità degli atti di controllo esterno anche con riferimento all'esercizio del potere e alle sue modalità. Successivamente, e oramai pacificamente, il giudice di legittimità ha chiarito che l'unica ipotesi di sindacabilità concerne la violazione dei limiti esterni della giurisdizione contabile, mentre rimangono insindacabili le modalità di esercizio del potere nonché i contenuti del controllo, non trattandosi di atti dotati d'immediata lesività e non essendo qualificabili come attività amministrativa.

Giova, inoltre rilevare, che l'attività di controllo demandata alla Corte dei Conti ha generato dibattiti non solo in relazione alla diretta impugnabilità degli atti da essa adottati, ma anche con riferimento alla funzione svolta. Secondo l'impostazione seguita dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, infatti, quando la Corte dei Conti opera controlli gestionali svolge funzioni tipiche di autorità amministrativa, e non giurisdizionale, motivo per cui non sarebbe legittimata a sollevare una questione pregiudiziale interpretativa dinanzi alla Corte di Giustizia Europea ai sensi dell'art.267 TFUE.

Al contrario, l'evoluzione giurisprudenziale domestica registra una crescente apertura della Corte Costituzionale nel riconoscere la legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di legittimità. Infatti, si è andato man mano ammettendo la funzione giurisprudenziale della Corte dei Conti non solo nell'esercizio del potere di controllo preventivo, ma anche in quello successivo-gestionale, rilevando a tal proposito la portata dei novellati artt.81-119 e 117 Cost., che fungono da parametro di legittimità rispetto alle attività economiche-finanziarie e di bilancio dello Stato e dei suoi enti.

In conclusione, si deve riscontrare che la finalità dei controlli amministrativi, in particolar modo esterni, va sempre più affermandosi come collaborativa e propulsiva, a scapito delle iniziative interdittive e demolitorie. Ciò è comprensibile se, sullo sfondo, si tiene a mente **il principio della separazione dei poteri**, che non equivale ad una loro totale incomunicabilità, ma che si traduce nell'esigenza di prevenire ingerenze, comportanti uno sconfinamento di funzioni o un travalicamento dei poteri attribuiti dalla legge.

La cartina di tornasole di tale assunto è ravvisabile proprio nell'insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei Conti, che non consiste nella creazione di un modo di tutela ai danni della collettività, ma costituisce la conferma del fatto che la P.A. rimane titolare dei poteri riservati dalla legge, che potrà rieditare a seguito del controllo esterno e che comporterà l'adozione di un provvedimento eventuale ma pienamente e direttamente impugnabile.