



## CONVEGNO

# I CONTROLLI DELLA CORTE DEI CONTI SUGLI ENTI TERRITORIALI E GLI ALTRI ENTI PUBBLICI

**29 maggio 2018**

### **Il controllo di legittimità\***

di Benedetta Cossu

#### **Premessa**

Quando si parla di controlli della Corte dei conti, non si può dimenticare che il controllo di legittimità è una delle attività di controllo che storicamente ha svolto, e tuttora, svolge la magistratura contabile.

Si caratterizza per essere una tipologia di controllo che, mentre in ambito regionale, si aggiunge alle altre intestate *ex lege* alle Sezioni regionali, a livello centrale, è svolto da un'apposita Sezione che si occupa solo ed esclusivamente del controllo di legittimità. È agevole comprendere come ciò derivi dal numero di atti che le amministrazioni statali producono a livello centrale rispetto a quelle prodotte a livello periferico.

Va, inoltre, ricordato che il nostro ordinamento affida alla Ragioneria generale dello Stato ed alle sue articolazioni territoriali il controllo di regolarità amministrativo e contabile, le cui regole ed i rapporti con il controllo di legittimità affidato alla Corte dei conti sono stati oggetto di rilevanti modifiche legislative (d.lgs. n. 123/2011).

#### **Il controllo preventivo di legittimità.**

Nell'ambito delle diverse funzioni intestate alla magistratura contabile, il controllo di legittimità, sin dall'istituzione della Corte dei conti avvenuta con la legge n. 800/1862, rappresenta un'attività volta a verificare la conformità dell'agire provvedimentoale della pubblica amministrazione rispetto a parametri di legalità. Nel controllo preventivo, tale verifica interviene in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto e il cui esito determina, in caso positivo, la registrazione dell'atto con apposizione del visto e, in caso negativo, la ricsuzione del visto.

Un'ulteriore caratteristica è costituita dalla circostanza che si svolge solo rispetto a provvedimenti delle amministrazioni statali, siano esse centrali o periferiche. I tentativi fatti dal legislatore nel 2012 (d.l. n. 174/2012) e nel 2016 (d.lgs. n. 175/2016) di estenderlo anche ad atti delle Regioni e delle autonomie locali non hanno superato il vaglio preventivo di costituzionalità in quanto, a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, operata con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, i controlli preventivi di legittimità sugli atti delle Regioni ed enti locali sono venuti meno.

Quanto all'ambito di applicazione oggettivo, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione - il cui articolo 100, comma 2, confermando quanto già nel previgente ordinamento era previsto con legge ordinaria, attribuisce alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo - e, sino all'entrata in vigore della legge di riforma n. 20/1994 sul nuovo assetto del sistema dei controlli della Corte dei conti, il controllo di legittimità era un controllo di tipo "generalizzato", nel senso che era previsto per tutti "gli atti del Governo", ivi compresi, gli atti promananti dall'organo esecutivo

aventi forza di legge (decreti delegati, decreti legge e regolamenti). La legge di riforma dell'attività di Governo (l. n. 400/1988) ha sottratto al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti i decreti delegati ex art. 76 Cost. e i decreti legge ex art. 77 Cost.; è invece rimasto sugli atti di natura regolamentare.

Con la riforma del sistema dei controlli della Corte dei conti introdotta dalla legge n. 20/1994 si è passati all'individuazione da parte del legislatore (art. 3, comma 1, l. cit.) di un'elencazione tassativa degli atti da assoggettare a controllo preventivo di legittimità. Solitamente le nuove tipologie di atti vengono inserite nello stesso articolo 3, comma 1, l. n. 20/1994; ciò, ad esempio, è quanto è avvenuto per i provvedimenti dei Commissari delegati di protezione civile in virtù dell'articolo 2, comma 2-sexies d.l. 225/2010 (tale controllo è stato poi successivamente abrogato); per gli atti ed i contratti aventi ad oggetto il conferimento di incarichi esterni da parte delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 7, comma 6, d.lgs. n. 165/2001 e per gli atti e i contratti concernenti studi e consulenze in virtù dell'articolo 17, comma 30, d.l. 78/2009. Più raramente, l'individuazione di nuovi atti da assoggettare a controllo preventivo di legittimità avviene mediante disposizioni di carattere speciale, quali ad esempio, quella contenuta nel nuovo codice degli appalti di cui al d.lgs. n. 50/2016 (art. 162, comma 5), per i contratti secretati.

Al fine di temperare il principio di legalità con quello della piena operatività dell'agire amministrativo, il controllo preventivo di legittimità si svolge sulla base di un procedimento temporalmente definito (artt. 3, comma 2, l. n. 20/1994 e 27, comma 1, l. n. 340/2000) nel quale vi è una fase monocratica, svolta dal magistrato istruttore, che si può concludere con la proposta al consigliere delegato di ammettere al visto l'atto ed un'eventuale fase collegiale che si svolge nell'ambito di un'adunanza della Sezione di controllo (centrale o regionale), al cui esame viene deferito l'esame dell'atto inviato a controllo.

### **Il controllo successivo di legittimità**

Si tratta un controllo, volto, come il controllo preventivo, a verificare la conformità rispetto a parametri normativi, la cui caratteristica è quella di intervenire in un momento in cui l'atto da controllare è già efficace e produttivo di effetti.

La sua disciplina è oggi contenuta nell'articolo 10 d.lgs. n. 123/2011, disposizione che consente al dirigente che ha adottato il provvedimento amministrativo di trasmetterlo, "sotto la sua responsabilità", alla Corte dei conti, pur in presenza di osservazioni da parte del competente Ufficio di Bilancio.

Sull'interpretazione di tale disposizione e sulle caratteristiche del controllo successivo di legittimità sono intervenute le Sezioni Riunite della Corte dei conti, con deliberazione 9/CONTR/2012.

\*per approfondimenti sulla tematica cfr: Gribaudo A., Patumi R. (a cura di), *"I controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali e gli altri enti pubblici"*, Maggioli, 2018 cap. 6.