

# DOTTRINA

## L'impugnazione degli atti di controllo

### *Gli orientamenti della giurisprudenza e le relative giustificazioni di teoria generale*

*Pasquale Fava\**

*SOMMARIO: 1. Premessa metodologica. - 2. Profili generali dell'impugnativa degli atti di controllo. - 3. L'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti: la tesi sandulliana dell'insindacabilità per la neutralità e il "disinteresse" delle funzioni di controllo esercitate viene recepita dalle Sezioni unite. - 4. L'insindacabilità degli atti di controllo preventivo di legittimità. - 5. L'insindacabilità dei referti-relazione di controllo sulla gestione degli enti della Repubblica (Stato, Autonomie, enti sovvenzionati). - 6. La sindacabilità degli atti preliminari all'esercizio del controllo magistratuale neutrale: l'identificazione degli enti le cui gestioni vanno assoggettate a verifica. - 7. L'inimpugnabilità dei pareri di contabilità della Corte dei conti. - 8. L'inimpugnabilità degli atti interlocutori o soprassessori adottati dall'autorità di controllo. - 9. L'inimpugnabilità delle relazioni dei servizi di controllo interno.*

#### *1. Premessa metodologica*

I controlli (1) costituiscono un anello del sistema delle "garanzie giuridiche" preordinate ad assicurare il rispetto della legalità e la conformità del-

---

(\*) Giudice della Corte dei conti.

(1) L'etimologia del termine controllo deriverebbe dal francese "contrôle", lemma che avrebbe le proprie origini nel latino, connettendosi all'idea del "rotulus", cioè al foglio in cui è fissato uno schema, un piano o un elenco al quale un qualche aspetto della realtà deve corrispondere; letteralmente "contre-rôle" indicherebbe, quindi, un registro di riscontro, di qui, per traslato, il passaggio ai termini riscontro, verifica, e, secondo alcuni, sindacato [per tale ricostruzione etimologica U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi senesi*, XXXII, 1916, 173-174, alla quale si è rifatta tutta la dottrina successiva tra cui P. GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, IV (Teoria generale dei con-

l'azione dell'Amministrazione all'ordinamento giuridico (2).

La giurisprudenza ha elaborato principi e regole particolari in relazione alle controversie aventi ad oggetto atti di controllo.

Tali principi e regole trovano poi ulteriori specificazioni laddove venga in rilievo l'esercizio del potere di controllo magistratuale neutrale della Corte dei conti in omaggio alla posizione istituzionale occupata da quest'ultima nel sistema costituzionale e alla neutralità ed imparzialità che caratterizzano l'esercizio delle proprie funzioni di controllo.

Onde offrire un quadro sistematico delle numerose pronunce intervenute in materia, si procederà, quindi, prima alla sintetica identificazione delle regole generalmente applicabili all'impugnativa degli atti di controllo, passando successivamente a verificare le peculiarità delle tecniche di sindacato nei confronti dell'esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti individuando le giustificazioni costituzionali del trattamento differenziato.

## 2. Profili generali dell'impugnativa degli atti di controllo

In linea generale la giurisprudenza (3) suole distinguere, nell'ipotesi di controllo preventivo di atti perfetti ma inefficaci, a seconda che l'atto di con-

trolli), Padova, CEDAM, 1960, 3; M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1264, poi in *Studi Chiarelli*, II, Milano, 1973, 1216. Hanno parlato di potere di sindacato o riscontro della Corte dei conti in sede di controllo G. DE GIOANNIS GIANQUINTO (*Corso di diritto pubblico amministrativo*, Firenze, 1881, Vol. III, parte prima, 58 ss.), ERICO PRESUTTI (*Istituzioni di diritto amministrativo*, II, 1905, Napoli, Tocco ed., 146 ss.) e C. F. FERRARIS (*Diritto amministrativo*, Padova, Editrice universitaria, II, 1922, 146 ss.).

Per ampi riferimenti bibliografici in merito all'etimologia ed al significato del termine francese "contrôle" si rinvia alle voci "Contrôle" e "Contrôler" del *Trésor de la Langue Française (Dictionnaire de la langue du XIX e du XX siècle (1789-1960))*, VI, Paris, Éditions du centre national de la recherche scientifique, 1978, 104-107, diretto da P. IMBS, le quali evidenziano che l'accezione amministrativa del lemma controllo identifica, in Francia, un giudizio di legalità e regolarità ("vérification portant sur le caractère légal et régulier de quelque chose").

Per una recente rivisitazione della teoria generale dei controlli sia consentito rinviare a P. FAVA, *Teoria generale dei controlli e i controlli esterni*, in G. MORBIDELLI, *Teoria e regole dell'organizzazione amministrativa* e in *Riv. Corte conti*, 4/2009.

(2) G. JELLINEK, *Dottrina generale dello Stato* (trad. V.E. Orlando dell'"Allgemeine Staatslehre", prima parte dell'opera "Das Recht des modernen Staates" – la seconda parte, il "Besondere Staatslehre" non vide mai la luce per la morte del giurista tedesco), Milano, Giuffrè, 1949, 305, ricondusse i controlli giuridici al genere delle garanzie giuridiche poste a tutela del diritto obiettivo ("I controlli, cioè l'esame alla stregua di determinate norme degli atti rilevanti per lo Stato [...] possono essere giuridici o politici [...] i controlli giuridici hanno per scopo l'esame degli accennati atti in conformità di norme giuridiche").

(3) In dottrina G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, Giuffrè, 1994, 256-257; E. CASETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 466.

Sulla questione dell'interesse a ricorrere del terzo contro l'atto di controllo è consueto il rinvio all'opera di L. RAGNISCO, *Sull'interesse a ricorrere contro le decisioni dell'autorità tutoria*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1922, II, 39 (in precedenza V.E. ORLANDO, *La giustizia amministrativa*, in *Trattato cit.*, III, Milano, 1901, 683-685).

trollo sia positivo (esprime un giudizio di conformità dell'atto alle regole di riferimento) o negativo (esprime un giudizio di difformità dell'atto alle regole di riferimento).

Nell'ipotesi in cui l'atto di controllo sia positivo si suole affermare che quest'ultimo scompare dietro l'atto controllato di tal che il primo non è autonomamente impugnabile essendo tale solo il secondo (4). Si osserva che con l'adozione dell'atto soggetto a controllo non sussiste alcun obbligo di impugnazione per l'assenza di un interesse a ricorrere non essendovi ancora, causa l'inefficacia del provvedimento finale, alcuna lesione attuale (5); l'atto di controllo positivo, difatti, non è idoneo a determinare alcuna lesione diretta della posizione giuridica soggettiva dell'interessato, essendo privo di autonomia rispetto al provvedimento controllato di cui è mera condizione di efficacia (6). In tale ipotesi si potrebbe, al più ipotizzare un'impugnazione meramente fa-

---

(4) Cons. Stato, sez. VI, 25 giugno 2002, n. 3483, in *Cons. St.*, 2002, I, 1380 ("gli atti di controllo non ledono posizioni giuridiche soggettive incise dai provvedimenti sottoposti a controllo"); Cons. Stato, sez. V, 1° marzo 1993, n. 314, in *Foro amm.*, 1999, 444; TAR Lazio, Sez. I, 4 luglio 1992, n. 1092.

Il principio di carattere generale è richiamato da G. BERTI, L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X, Milano, 1962, 317-318 ("gli atti di controllo non sono impugnabili (in via amministrativa o giurisdizionale) di per sé, ma solamente attraverso il ricorso diretto contro il provvedimento caratterizzatore della fattispecie"). Tale conclusione dipenderebbe dall'anomala ambivalenza dell'atto di controllo, trattato alla sfera dell'amministrazione agente o all'autorità controllante a seconda dell'esito positivo o negativo del controllo medesimo (BERTI, *Problemi del controllo sugli enti locali e dell'impugnativa dei relativi atti*, in *Studi Pugliatti*, Milano, 1978, 126 ss.).

Per tale ragione la giurisprudenza amministrativa esclude che l'autorità tutoria possa acquisire la qualità di controinteressata al ricorso giurisdizionale (Cons. Stato, ad. plen., 21 giugno 1996, n. 9; Id., Sez. V, 26 maggio 1997, n. 567).

(5) Cons. Stato, sez. VI, 13 giugno 1995, n. 576, in *Cons. Stato*, 1995, 890.

(6) La costruzione è oramai *ius receptum* rilevandosi oramai unanimemente che il controllo, specie laddove preventivo, operando nella fase integrativa dell'efficacia e scomparendo dietro il provvedimento finale, non sarebbe impugnabile secondo la tesi prevalente [E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2008, 393 e 466; ZANOBINI, pur ritenendo che "la materia dei controlli non fa parte del procedimento di formazione dell'atto amministrativo, perché il controllo, quando è prescritto precede tale formazione o la segue dopo il suo compimento, ma resta in ogni caso esterno ad essa", riconosce che i controlli sovente dispiegano una certa influenza sull'efficacia dei provvedimenti (G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, I (*Principi generali*), 1958, 286 ss.); secondo il Consiglio di Stato, peraltro, gli atti di controllo, proprio perché posti in essere in veste neutrale ed al solo fine di verificare la legittimità dei provvedimenti, non avrebbero natura discrezionale (Cons. Stato, sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5730)], non costituendo l'esito di un procedimento autonomo bensì di una fase endoprocedimentale accessoria e strumentale a quella finale (per l'affermazione giurisprudenziale di questa tesi si rinvia a quanto osservato in sede di trattazione sulla natura giuridica dell'atto di controllo).

La capacità di produrre effetti da parte del (pur perfetto) provvedimento finale sarebbe, difatti, condizionata al venir in essere dell'atto positivo di controllo, il quale opererà con efficacia retroattiva (Cons. Stato, sez. VI, 25 ottobre 1991, n. 728; Cons. Stato, sez. V, 28 novembre 1993, n. 648).

Tra i corollari della configurazione accessoria e strumentale di tali tipologie di atti di controllo si ravvisa l'esclusione dell'applicazione delle facoltà partecipative in relazione al procedimento di controllo (Cons. Stato, sez. VI, 1° dicembre 1999, n. 2069 - che ha ascritto il nulla osta ministeriale sulle autorizzazioni paesaggistiche rese in base all'art. 7 della legge 29 giugno 1939, n. 1497 alla categoria degli atti di controllo).

coltativa, specie nei casi in cui l'atto sottoposto a controllo sia comunque portato ad esecuzione (7), salva, tuttavia, l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse nell'ipotesi di successiva adozione di un atto di controllo negativo. Di qui la necessità di verificare la decorrenza del *dies a quo* dell'impugnazione dell'atto soggetto a controllo una volta che sia stato adottato l'atto positivo di controllo. Secondo un primo (prevalente) orientamento essa decorrerebbe da quando l'interessato abbia avuto conoscenza dell'atto di controllo positivo (8), mentre una seconda opzione fa coincidere il *dies a quo* con l'adozione del provvedimento a prescindere dalla conoscenza che ne abbia avuto il privato (9).

L'atto di controllo negativo (10), invece, precludendo in via definitiva la produzione degli effetti del provvedimento finale, può essere impugnato autonomamente, sia da parte dell'Amministrazione controllata che dal privato beneficiario dall'atto controllato, negli ordinari termini decadenziali decorrenti dalla conoscenza legale dell'atto di controllo (11).

Transitando al versante delle controversie afferenti atti di controllo sus-

---

(7) La giurisprudenza prevalente esclude un onere di impugnativa nelle ipotesi di anticipata esecuzione (per il carattere facoltativo della medesima Cons. Stato, sez. VI, 13 ottobre 1986, n. 784; Cons. Stato, sez. VI, 12 novembre 1996, n. 1538). Deve, peraltro, escludersi l'esistenza di un onere di impugnativa del sopravvenuto atto di controllo positivo non essendo quest'ultimo autonomamente impugnabile. In tale ipotesi, quindi, la mancata impugnazione dell'atto di controllo positivo non dovrebbe comportare alcuna improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse.

(8) Cons. Stato, ad. plen., 22 ottobre 1985, n. 20, in *Foro it.*, 1986, III, 1; Ad. plen., 12 ottobre 1991, n. 9, in *Foro it.*, 1992, III, 154; Cons. Stato, sez. V, 3 aprile 1990, n. 318 e 376, in *Rep. Foro it.*, 1990, voce *Giustizia amministrativa*, n. 303 e 301; Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 1991, n. 181, Cons. St., 1991, I, 347; Cons. Stato, sez. IV, 1° ottobre 1991, n. 743, in *Foro it.*, 1992, III, 157; Cons. Stato, sez. V 14 aprile 1997, n. 358; Cons. Stato, sez. V, 29 settembre 1998, n. 1065 (l'orientamento applica le regole generali previste dall'art. 21, comma 1, della legge TAR, in tema di decorrenza del termine di impugnazione, ancorandola alla conoscenza effettiva dell'atto di controllo positivo; si è affermato in questo modo il principio generale secondo cui il termine per l'impugnazione degli atti amministrativi non corre in pendenza di quello per il controllo mancando l'attualità della lesione che presuppone l'efficacia dell'atto impugnato).

(9) Cons. Stato, sez. V, 4 dicembre 1987, n. 751, in *Rep. Foro it.*, 1988, voce *Giustizia amministrativa*, n. 266; Cons. Stato, sez. V, 7 marzo 1987, n. 168 e 27 settembre 1990, n. 181 (l'orientamento crea un onere per l'interessato di attivarsi per conoscere il momento in cui intervenga l'atto di controllo fondandolo sulla circostanza che quest'ultimo è obbligatorio e previsto da specifiche previsioni di legge che i consociati sono tenuti a conoscere).

(10) Sulla tematica dell'impugnativa degli atti di controllo F. ARCANGELI, *Note sulla impugnabilità degli atti negativi di controllo emessi su provvedimenti delle amministrazioni statali*, in *TAR*, 1997, II, 285-303.

(11) Cass., sez. un., 28 maggio 1977, n. 2184, in *Giust. civ.*, 1977, I, 1528 ("il provvedimento della Commissione regionale di controllo sugli atti delle regioni a statuto ordinario, che ex art. 45 l. 10 febbraio 1953, n. 62, annulla una delibera regionale è impugnabile innanzi al giudice amministrativo, sia da parte dell'amministrazione controllata, che da parte del privato destinatario dell'atto sottoposto a controllo"); Cons. Stato, sez. V, 7 febbraio 2000, n. 668, in *Cons. St.*, 2000, I, 245; Cons. Stato, sez. IV, 17 febbraio 2004, n. 633, in *Cons. St.*, 2004, I, 342; Cons. giust. amm., 5 maggio 1993, n. 166, in *Cons. St.*, 1993, I, 781.

seguito aventi ad oggetto atti perfetti ed efficaci, si applicano le regole generali in relazione al controllo positivo, mentre nell'ipotesi in cui quello negativo possa far venire meno gli effetti dell'atto controllato (già prodotti dal momento del perfezionamento di quest'ultimo), l'atto soggetto a controllo, presentando un'immediata efficacia lesiva, deve essere impugnato tempestivamente secondo le regole generali (12), mentre l'adozione dell'atto di controllo negativo determina, di regola, la cessazione della materia del contendere in relazione al giudizio di impugnazione dell'atto controllato.

In linea generale, con riferimento agli atti di controllo negativo, si è posto il problema se l'amministrazione controllante possa essere considerata controinteressata in relazione al ricorso giurisdizionale proposto dal privato. La Plenaria del Consiglio di Stato (13), recependo l'orientamento tradizionale (14), ha chiarito che l'Amministrazione vistasi annullare un provvedimento in sede di controllo è cointeressata in relazione al giudizio d'impugnazione dell'atto negativo di controllo introdotto dal terzo beneficiario del provvedimento caducato dall'autorità tutoria. L'Amministrazione controllata, difatti, vantando un interesse alla conservazione del provvedimento annullato di segno analogo a quello del ricorrente, avrebbe dovuto anch'essa impugnare nei termini decadenziali l'atto negativo di controllo. Quindi, in questa ipotesi, l'interesse dell'Amministrazione controllata non è quello tipico del controinteressato (che è sostanzialmente opposto a quello dell'interessato), bensì quello che normalmente consente di proporre un ricorso in via principale. Peraltro, l'omissione di ogni iniziativa processuale da parte dell'Amministrazione nei termini decadenziali, non potrebbe essere sanata attraverso un atto di intervento (intempestivo) atteso che, in presenza di una situazione soggettiva che radica la legittimazione a ricorrere, è di regola esclusa quella ad intervenire in quanto

---

(12) Cons. Stato, ad. plen., 12 ottobre 1991, n. 9 (*"il termine per ricorrere contro un provvedimento ancora sottoposto a controllo, ma immediatamente esecutivo, decorre dalla piena conoscenza da parte dell'interessato, essendo lesivo immediatamente"*); Cons. Stato, sez. V, 21 febbraio, n. 111, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce *Giustizia amministrativa*, n. 362; Cons. Stato, sez. V, 12 maggio 1987, n. 287, in *Rep. Foro it.*, 1987, voce *Giustizia amministrativa*, n. 354; Cons. Stato, sez. V, 20 maggio 1993, n. 603.

(13) Cons. Stato, ad. plen., 21 giugno 1996, n. 9.

(14) L'orientamento tradizionale, osservando che l'Amministrazione controllata è titolare di un interesse adesivo e parallelo a quello del ricorrente in quanto l'accoglimento del ricorso conduce al ripristino dell'efficacia del provvedimento caducato per effetto del controllo negativo, aveva sempre escluso che la P.A. controllata potesse essere considerata parte necessaria controinteressata essendo quest'ultima fisiologicamente titolare dell'interesse alla difesa del proprio provvedimento negativamente riscontrato (in questi termini Cons. Stato, Sez. IV, 17 gennaio 1995, n. 16; Id., Sez. VI, 9 ottobre 1991, n. 622; Id., Sez. IV, 30 ottobre 1979, n. 877).

L'orientamento contrario (Cons. Stato, Sez. V, 3 giugno 1994, n. 609; Id., Sez. IV, 20 aprile 1993, n. 443; Id., Sez. IV, 28 febbraio 1992, n. 209; Id., Sez. IV, 16 maggio 1985, n. 184; Id., Sez. IV, 17 novembre 1984, n. 858), per converso, ritenendo controinteressata l'Amministrazione controllata, dichiarava inammissibili i ricorsi non notificati a quest'ultima nelle ipotesi in cui la P.A.: a) avesse ricevuto un beneficio economico dal provvedimento di controllo negativo; b) si fosse trovata in effettivo contrasto di interessi con il ricorrente; c) avesse manifestato comportamenti adesivi.

gli interessi che le giustificano sono eterogenei e non sovrapponibili (15).

### *3. L'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti: la tesi sandulliana (16) dell'insindabilità per la neutralità e il "disinteresse" delle funzioni di controllo esercitate viene recepita dalle Sezioni unite*

In relazione all'impugnazione degli atti di controllo della Corte dei conti sono state generalmente condivise le tesi sandulliane dell'inammissibilità del

---

(15) *"L'ente pubblico i cui atti sono sottoposti al controllo di altro organo ha un interesse alla conservazione in vita di tali atti identificabile nella tutela della propria attività volitiva, sia essa discrezionale o vincolata, compressa dall'atto negativo di controllo; pertanto, la posizione che nell'ambito del processo amministrativo assume l'amministrazione che ha emanato il provvedimento poi annullato in sede di controllo viene a coincidere con quella del soggetto al quale il provvedimento stesso avrebbe recato beneficio e non già con la posizione dell'organo di controllo al quale deve essere notificato il ricorso; ne consegue che l'ente controllato non assume la veste di controinteressato in senso tecnico nei riguardi del ricorso proposto dal beneficiario degli effetti dell'atto annullato e ciò nemmeno se dall'eventuale accoglimento del proposto gravame l'ente verrebbe a sopportare un maggior onere finanziario atteso che l'amministrazione per il carattere pubblico che le è proprio è tenuta ad improntare la sua azione esclusivamente al rispetto della legge"* (Cons. Stato, A.P., 21 giugno 1996, n. 9).

La soluzione ha trovato adesioni nella giurisprudenza successiva (Cons. Stato, Sez. V, 23 agosto 2000, n. 4575; in termini Cons. Stato, Sez. V, 18 giugno 2001, n. 3213).

Non è, tuttavia, mancata qualche manifestazione di dissenso relativa a fattispecie di adesione dell'Amministrazione controllata ai riscontri evidenziati da quella controllante rilevando che, in tali situazioni, potrebbe profilarsi un contrasto tra gli interessi del ricorrente e quelli della P.A. controllata (Cons. Stato, Sez. V, 23 gennaio 1998, n. 53, che riprende la posizione della sezione IV del Consiglio dell'8 ottobre 1996, n. 1095).

Sul punto non può essere sottaciuto che, secondo giurisprudenza costante, l'individuazione del soggetto controinteressato, che si concreta nell'accertamento della contestuale sussistenza in capo al soggetto dell'elemento formale (identificazione o identificabilità risultante dal provvedimento impugnato) e di quello sostanziale (titolarità di una situazione di interesse di segno omogeneo e contrario rispetto a quella del ricorrente principale), va effettuata in relazione al momento in cui l'atto amministrativo impugnato viene adottato, essendo irrilevante ogni sopravvenienza di fatto o di diritto. L'adesione dell'Amministrazione controllata ai riscontri dell'Autorità tutoria è necessariamente successiva all'adozione dell'atto negativo di controllo impugnato e a nulla rileva che la prima, per la sopravvenienza fattuale (propria determinazione di adeguarsi alle indicazioni emergenti dall'atto di controllo), modifichi la propria situazione soggettiva che si trasforma in una posizione di interesse simile a quello dell'Autorità controllante. Al tempo dell'adozione dell'atto di controllo impugnato, quindi, la P.A. controllata era cointeressata e tale rimane ai fini dell'applicazione della normativa sul contraddittorio nel processo amministrativo, non essendo il controinteressato sopravvenuto parte necessaria del giudizio amministrativo.

La posizione di cointeressata dell'Amministrazione controllata ha consentito alla giurisprudenza di affermarne la legittimazione ad impugnare l'atto di controllo negativo e ad intervenire in senso adesivo nel giudizio da altri incardinato per l'annullamento dell'atto di controllo (Cons. Stato, Sez. IV, 8 ottobre 1996, n. 1095; Cons. Stato, Sez. V, 5 novembre 1999, n. 1837).

Giova rilevare che nel caso in cui l'Amministrazione controllata si sia adeguata alle indicazioni dell'organo tutorio, l'impugnativa va estesa a queste successive determinazioni, a pena di improcedibilità del ricorso originario (avente ad oggetto l'atto di controllo negativo) per sopravvenuta carenza di interesse, essendo stata assorbita la lesività dell'atto di controllo negativo nel nuovo provvedimento di amministrazione attiva.

(16) A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, (200-

ricorso per difetto assoluto di giurisdizione fondate sulla posizione di neutralità e terzietà della Corte (le cui guarentigie assicurano l'indipendenza dell'Istituzione dal governo e l'imparzialità di giudizio dei suoi magistrati), nonché sul carattere "disinteressato" e "distaccato" dell'esercizio delle proprie funzioni (che sono svolte al di fuori e al di sopra di qualsiasi specifico interesse pubblico e finalizzate a garantire la legalità assicurando il rispetto dell'ordinamento senza preferenze in favore di interessi pubblici specifici), di guisa che tali poteri non possono essere ricondotti all'attività amministrativa che è "un'attività istituzionalmente "impegnata" (e ciò anche quando sia attività di controllo)" (17).

216); ID., *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1336-1340; ID., *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 1972, III, 465-470; *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale. Repliche*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica, Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica"*, Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979, Napoli, ESI, 1979, 27-53 (per le *Repliche*, pag. 328-336), poi in *Dir. soc.*, 1979, 33-61; ID., *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, Jovene, 1989, 410-411.

Sulle tesi del giurista napoletano L. GIAMPAOLINO, *La Corte dei conti nel pensiero di Aldo Sandulli*, in *Riv. C. conti*, 2005, I, 349 ss.; G. CAIANIELLO, *Postfazione a Luigi Giampaolino, La Corte dei conti nel pensiero di Aldo Sandulli*, in *Riv. C. conti*, 2005, I, 359 ss.

(17) A.M. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1339-1340; in precedenza ID., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 205-206, opera nella quale il Sandulli aveva equiparato l'attività consultiva del Consiglio dei Stato e quella di controllo della Corte dei conti sottolineando l'estraneità delle due Istituzioni alla pubblica amministrazione e la finalizzazione delle rispettive attività alla realizzazione dell'ordinamento giuridico, da cui l'ascrizione di tali funzioni nelle "forme di "neutralità" propria e piena".

La posizione è stata condivisa in dottrina da G. CORREALE, *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, I, 859-878 ("la sezione del controllo della Corte dei conti è corpo deliberante, ma non amministrativo, bensì magistratuale, titolare di una funzione non amministrativa, ma certamente, quanto meno, neutrale: il che rende il Consiglio di Stato – sempre e comunque – carente di giurisdizione, rispetto alle pronunce della sezione medesima"). Il Correale, riprendendo le posizioni sandulliane, ha chiarito che l'impugnativa di un atto di controllo negativo della Corte è inammissibile per carenza di interesse in quanto la "Corte non è titolare di alcuna potestà di incidere autoritativamente sulla situazione dell'amministrato, né di operare lesioni nella di lui sfera giuridica. Ne consegue che l'atto della Corte non modifica la situazione, né pregiudica, in alcun modo, i beni dell'amministrato, per la semplice ragione che la Corte stessa è posta al di fuori, anzi, al di sopra, di tale situazione, ab origine – vale a dire istituzionalmente – in quanto non è deputata alla cura dell'interesse pubblico specifico nel perseguimento del quale può venire ad essere coinvolta la situazione del privato [...] La Corte, allora, ha natura neutrale e siede da "terza", rispetto al rapporto esistente fra l'amministrazione e l'amministrato. In quanto tale, cioè, nella sua qualità di non "amministratrice" del rapporto, di figura priva della giuridica possibilità di creare una situazione di soggezione in capo all'amministrato – rispetto ad essa terzo, non amministrato – la Corte stessa non può essere considerata soggetto, autore di un atto oggettivamente amministrativo [...] La funzione di controllo demandata al magistrato, diversamente dalla attività amministrativa di controllo che viene esercitata nell'interno della pubblica amministrazione, da parte di organi amministrativi, non tende alla tutela degli interessi perseguiti in concreto dall'Amministrazione controllata, bensì alla tutela di interessi e di quei valori obiettivi nei quali si identifica l'ordinamento giuridico e quello contabile in specie" (pag. 863 ed 866).

Per Aldo Maria Sandulli, quindi, l'attività di controllo della Corte dei conti si svolge "unicamente in funzione della realizzazione dell'ordinamento giuridico (Stato-ordinamento)" come "funzione esplicata in veste obiettiva e neutrale (e perciò disinteressata) e quindi al di fuori e al di sopra di qualsiasi specifico interesse pubblico" (18).

Spetta, quindi, al Sandulli il merito di aver sistematizzato e dotato di un solido fondamento scientifico la tesi dell'insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti che era già stata ampiamente sostenuta dalla giurisprudenza amministrativa (19).

Si sancisce, in tal modo, che la Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo, interviene dall'esterno non solo formalmente (non è pubblica amministrazione in senso tecnico) ma anche sostanzialmente (non opera

(18) A.M. SANDULLI, *In materia cit., loc. cit.*

(19) Cons. Stato, 30 gennaio 1903, in *Foro it.*, 1903, III, 17, e Cons. Stato, sez. IV, 19 giugno 1903, in *Giur. it.*, IV, 1903, 177 ss., con annotazione critica di F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1903, IV, 177.

Per quest'ultima decisione "La Corte dei conti, secondo i principi informativi della sua istituzione, non può altrimenti considerarsi che quale emanazione del potere parlamentare, in virtù di delegazione permanente delle camere, e quale magistratura suprema ed autonoma, sotto i due aspetti indipendente dal potere esecutivo [...] La Corte dei conti appartiene all'ordine costituzionale e per taluni aspetti all'ordine giudiziario, ma in nessun caso rientra nell'orbita del potere esecutivo e nel novero degli organi amministrativi, non dovendo rispondere dei propri atti ad altra autorità che al Parlamento per quanto riguarda l'adempimento del mandato parlamentare, e non avendo sopra di sé che la corte di cassazione in quanto possano i suoi giudicati esorbitare dai confini della sua giurisdizione speciale".

La Sezione IV ha, in tal modo, recepito la teoria di VITTORIO EMANUELE ORLANDO che, nei suoi *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 143, n. 220, aveva rilevato il ruolo costituzionale della Corte dei conti che trarrebbe "la propria autorità da una vera delegazione di poteri da parte del Parlamento" (in termini Id., *Principi di diritto amministrativo*, Firenze Barbera, 1891, 82 ss. "di un'alta importanza è poi il carattere costituzionale che la Corte dei conti riveste e per cui essa rientra nell'orbita del potere legislativo assicurando, in virtù di una delegazione del Parlamento, che il bilancio esercitato dall'amministrazione corrisponda rigorosamente a quello approvato dalle Camere").

La tesi dell'Orlando, nonostante autorevoli dissensi (F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione cit.*; S. ROMANO, *Principii di diritto amministrativo italiano*, Milano, Società editrice libraria, 1906, 126), è stata ampiamente accolta dai Padri costituenti. In proposito si richiamano gli interventi di Mortati, Einaudi e Perassi nella discussione del 27 gennaio 1947 in seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, nonché la relazione di presentazione del progetto di Costituzione del Presidente Ruini del 6 febbraio 1947, tutti concordi nel riconoscere posizione e rilevanza costituzionale alla Corte dei conti la cui "ausiliarità" si riferirebbe più che al Governo, dal quale deve rimanere indipendente, alla Repubblica (Ruini) e al Parlamento (Mortati, Einaudi e Perassi).

La giurisprudenza successiva (Cons. Stato, ad. plen., 25 gennaio 1961, n. 1, in *Cons. St.*, 1961, I, 3; Cons. Stato, sez. IV, 13 luglio 1963, n. 572, *ivi*, 1963, I, 952; 4 ottobre 1963, n. 597, *ivi*, 1304; Cons. giust. amm. reg. sic., 14 dicembre 1962, n. 548, *ivi*, 1963, I, 2104) ha ribadito l'insindacabilità facendo leva anche su argomentazioni giuridiche diverse: rifacendosi alla giurisprudenza consolidata delle Sezioni unite (Cass., sez. un., 3 luglio 1953, n. 2073, in *Foro it.*, 1953, I, 1094; 5 luglio 1965, n. 1396, in *Mass. foro it.*, 1965, 403) è stata esclusa l'impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti in quanto non formalmente imputabili ad un'"autorità amministrativa" né sostanzialmente amministrativi sottolineando che l'art. 26 t.u. 26 giugno 1924, n. 1054 contempla la giurisdizione del Consiglio esclusivamente nei confronti di atti soggettivamente e oggettivamente amministrativi.



per la cura di interessi pubblici specifici), di tal che non può essere considerata una *parte*. Il Sandulli, in sede di commento (aspramente critico) ad un'isolata pronuncia del Consiglio di Stato che aveva ammesso il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo della Corte dei conti (20), decisione annullata senza rinvio dalla Cassazione (21) e priva di seguito in giurisprudenza amministrativa, ha ipotizzato la possibilità per la Corte dei conti in sede di controllo di agire in qualità di autonomo potere dello Stato ricorrendo in Cassazione per difetto assoluto di giurisdizione e, in caso di esito negativo, alla Corte costituzionale con ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato (22).

Tale orientamento è stato confermato in un saggio successivo (23) nel quale, peraltro, il giurista ha sancito, con ancora maggiore incisività rispetto al passato, la "*rilevanza costituzionale*" delle funzioni di controllo della Corte che è "*garante della legalità nell'esercizio della attività della pubblica amministrazione [...] al servizio dell'ordinamento giuridico in sé e per sé e/o della comunità unitariamente intesa*" e, come il Consiglio di Stato, presenta attribuzioni a "*carattere binario*" essendo ad essa devoluti "*compiti di controllo e compiti giurisdizionali*" (24). Sandulli, ha avuto cura di precisare, altresì, che il carattere di ausiliarità posto dalla Costituzione non si riferisce all'Istituzione, bensì alle funzioni esercitate (25). Ciò, peraltro, non determinerebbe "*un ruolo secondario e servente di esse*" perché "*quando una funzione accessiva rispetto ad altre viene svolta da un organo (e, a maggior ragione, da un soggetto) non solo in posizione di terzietà, ma altresì (non in quanto esponente di particolari interessi soggettivi, bensì) in quanto espressione soltanto dell'ordinamento e/o della comunità unitariamente intesa, il ruolo di essa – pur differenziato nell'essenza e nella portata – è nondimeno primario (nel senso di non derivato e non subalterno)*" (26).

In considerazione delle numerose tipologie di potere di controllo esercitabile dalla Corte dei conti la casistica giurisprudenziale si presenta quanto mai varia.

Di seguito si cercherà di fornire un'analisi sistematica degli orientamenti giurisprudenziali e dottrinali evidenziando come i principi generali identificati

(20) Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 1972, n. 501.

(21) Cass., sez. un., 23 novembre 1974, n. 3806, in *Cons. St.*, 1975, II, 206, in *Foro it.*, 1975, I, 36 e in *Foro amm.*, 1975, I, 1, 216 ss.

(22) A.M. SANDULLI, *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Giur. it.*, 1972, III, 468-470.

(23) A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, *Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica"*, Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979, Napoli, ESI, 1979, 27-29, poi in *Dir. soc.*, 1979, 33-35.

(24) A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale cit.*, 27.

(25) A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale cit.*, 27.

(26) A. M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale cit.*, 28.

dalle Corti in relazione all'impugnativa degli atti di controllo amministrativo sia stata adeguata e modulata onde tenere in considerazione i valori e gli interessi costituzionali che la Corte dei conti è chiamata a far rispettare con neutralità, autonomia ed indipendenza.

#### 4. *L'insindacabilità degli atti di controllo preventivo di legittimità*

In relazione alle (residue) ipotesi di atti di controllo preventivo di legittimità (27), la giurisprudenza ha sempre considerato inammissibile l'impugnazione di questa tipologia di atti della Corte dei conti, residuando al privato quella degli atti che l'Amministrazione abbia posto in essere a seguito dei *dicta* del giudice contabile (28).

Il difetto assoluto di giurisdizione è stato giustificato sulla base della natura "neutrale" di tale tipologia di controllo che viene, peraltro, esercitato in senso "disinteressato", cioè a garanzia del rispetto delle regole oggettive dell'ordinamento e non per la cura di interessi pubblici specifici (29). Alla mancanza di

---

(27) La legge 14 gennaio 1994, n. 20, ha, difatti, limitato le categorie di atti assoggettati al controllo preventivo di legittimità, mentre l'art. 27, comma 7, della legge 24 novembre 2000, n. 340, ha semplificato il procedimento di controllo riconoscendo "esecutività" (*rectius* efficacia) agli atti controllati con il decorrere di sessanta giorni dalla ricezione.

(28) Superando il vecchio orientamento espresso in numerose risalenti decisioni che avevano prospettato soluzioni divergenti (Cons. Stato, sez. IV, 30 gennaio 1903, in *Giur. it.*, 1903, III, 110; 2 aprile 1909, in *Giur. it.*, 1909, III, 217; 2 febbraio 1912, in *Giur. it.*, 1912, III, 386, e in *Foro it.*, 1912, III, 308-313, con nota di U. FORTI, *Corte dei conti e ricorso alla IV Sezione del Consiglio di Stato*; 13 marzo 1914, in *Giur. it.*, 1914, III, 172; 30 dicembre 1914, in *Giur. it.*, 1915, III, 79 con nota di F. CAMMEO, *Il ricorso alle IV sezione contro i provvedimenti conseguenti ad un rifiuto di registrazione da parte della Corte dei conti*), la giurisprudenza amministrativa ha costantemente ammesso l'impugnabilità del provvedimento col quale l'Amministrazione avesse comunicato all'interessato di non poter dar corso ad un decreto a causa del rifiuto di registrazione della Corte dei conti in quanto con tale comunicazione, da considerarsi provvedimento tacito o implicito, l'Amministrazione farebbe propri i motivi addotti dalla Corte (Cons. Stato, sez. VI, 6 luglio 1956, n. 781, in *Cons. St.*, 1956, n. I, 884 e in *Foro amm.*, 1957, I, 42; ad. plen., 25 gennaio 1961, n. 1, in *Giur. it.*, 1961, III, 193, con nota di JEMOLO, in *Giur. cost.*, 1961, 1487, con note di NIGRO e D'ALBERGO, in *Giust. civ.*, 1961, II, 344, con nota di BORZELLINO; sez. VI, 8 novembre 1961, n. 841, in *Cons. St.*, 1961, I, 1947; sez. IV, 31 luglio 1963, n. 572, in *Cons. St.*, 1963, I, 952; sez. IV, 4 ottobre 1963, n. 597, in *Cons. St.*, 1963, I, 1304; sez. IV, 28 giugno 1966, n. 562, in *Cons. St.*, 1966, I, 1186; sez. VI, 22 dicembre 1966, n. 985, in *Cons. St.*, 1966, I, 2346; sez. IV, 8 gennaio 1974, n. 30, in *Foro. it.*, 1974, III, 301).

Nella giurisprudenza più recente Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 1996, n. 636, in *Cons. St.*, 1996, I, 771 e in *Rep. foro it.*, 1996, voce *Giustizia amministrativa*, n. 189 ("è da escludere l'impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti perché essi sono sottratti al sindacato giurisdizionale ammesso dall'art. 113 Cost., contro gli atti dell'amministrazione, trattandosi di atti emanati nell'esercizio di una funzione imparziale, svincolata dall'indirizzo politico ed amministrativo del governo, provenienti da un organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione"); in termini Cons. Stato, sez. IV, 8 ottobre 1996, n. 1089, in *Rep. foro it.*, 1996, voce *Giustizia amministrativa*, n. 190; Cons. Stato, sez. VI, 17 febbraio 2004, n. 642.

(29) Si tratta della menzionata tesi del Sandulli che ha trovato autorevoli risonanze in dottrina (secondo G. GUARINO, *Atti e poteri amministrativi*, Milano, 1994, 257, "il rifiuto del visto da parte

soggettività amministrativa e ai caratteri della funzione svolta, si affianca, quindi, l'assenza di lesività immediata degli atti di controllo preventivo, mentre tale caratteristica è ravvisabile negli eventuali provvedimenti successivi dell'amministrazione controllata che saranno, invece, direttamente impugnabili.

A questi principi si è richiamata anche la celebre pronuncia delle Sezioni unite (30) che ha cassato la decisione del Consiglio di Stato con cui era stato ritenuto impugnabile un atto di controllo della Corte dei conti (31). La Corte

---

*della Corte dei conti non è impugnabile in sede giurisdizionale, poiché la Corte dei conti è disciplinata, dal diritto positivo, non come un'amministrazione, ma come una magistratura [...] i terzi possono far valere le loro eventuali ragioni avverso una determinazione della Corte dei conti, che si reputi errata in punto di diritto, solo impugnando il nuovo atto che l'amministrazione adeguandosi al controllo emetta in sostituzione di quello non approvato").*

(30) Cass., sez. un., 23 novembre 1974, n. 3806 (dichiara il difetto assoluto di giurisdizione nei confronti degli atti di controllo della Corte dei conti recependo le ricostruzioni dottrinali sandulliane), in *Giust. civ.*, 1975, I, 784, con annotazioni di L. GIAMPAOLINO, *In tema di impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei conti* e A. MASCIA, *Atti di controllo della Corte dei conti e legittimatio ad causam*, in *Cons. St.*, 1975, II, 206, in *Foro it.*, 1975, I, 36, con nota di M. GAGLIARDI, e in *Foro amm.*, 1975, I, 1, 216 ss.

(31) Si tratta della già menzionata decisione Cons. Stato, sez. IV, 6 giugno 1972, n. 501, in *Giur. it.*, 1972, III, 1, 465, con annotazione critica di A.M. SANDULLI, *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Foro it.*, 1972, IV, 332, con commento adesivo di A. ROMANO, *Atti di controllo della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale amministrativo*, in *Rass. avv. St.*, 1972, I, 1098, con nota di R. CARAFA, *Insindacabilità in s.g. degli atti della Corte dei conti*, in *Giust. civ.*, 1973, II, 105, in *Foro amm.*, 1972, I, 2, 747, in *Le regioni*, 1972, 19, con nota di BERTI.

Tra le opinioni critiche nei confronti della decisione del Consiglio di Stato R. CARAFA, *Insindacabilità in sede giurisdizionale degli atti della Corte dei conti*, in *Rass. avv. Stato*, 1972, I, IV, 1098-1104; G. CORREALE, *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 859 ss.; F. NUNZIATA, *Disarmonie nella giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1973, II, 213; F. PASQUALUCCI, *Controllo esterno e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1973, II, 117; F. SATTA, *Spartizione del potere tra i giudici*, in *Dir. soc.*, 1973, 152-167.

In linea generale, prima della pronuncia del Consiglio di Stato, la scienza giuridica italiana era animata da un intenso dibattito tra coloro che riconducevano le funzioni di controllo della Corte dei conti a quelle giurisdizionali o, comunque, ne riconoscevano il rilievo costituzionale (escludendone la sindacabilità giurisdizionale innanzi al Consiglio di Stato) e quelli che le ascrivevano alla sfera dell'amministrazione (ammettendone conseguentemente l'impugnabilità diretta).

Tra i principali esponenti del primo orientamento F. NICOLOSI, *La Corte dei conti*, Pisa, 1878, 32 ss. (spec. 40-41); G. PASINI, *Legge sull'istituzione della Corte dei conti nel Regno d'Italia*, Torino, 1883, 410-543; G. ARCOLEO, *Il bilancio dello Stato e il sindacato parlamentare*, Napoli, 1880, 130 ss.; V. TANGO, *Corte dei conti*, in *Dig. it.*, VIII, parte IV, 1899, 72-204; V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, Barbera, 1889, 143, n. 220 (il maestro fondatore della scuola nazionale di diritto pubblico sottolinea il ruolo costituzionale della Corte dei conti che trarrebbe "la propria autorità da una vera delegazione di poteri da parte del Parlamento"; in termini ID., *Principi di diritto amministrativo*, Firenze Barbera, 1891, 82 ss. ove precisa che "di un'alta importanza è poi il carattere costituzionale che la Corte dei conti riveste e per cui essa rientra nell'orbita del potere legislativo assicurando, in virtù di una delegazione del Parlamento, che il bilancio esercitato dall'amministrazione corrisponda rigorosamente a quello approvato dalle Camere", nonché ID., *Principi di diritto costituzionale*, 1912, 170, ove ribadisce l'esistenza di una delega di poteri fatta dal Parlamento alla Corte); S. ROMANO, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1906, 12 ss. (ove il primo allievo dell'Orlando adotta una sistematizzazione delle funzioni di tipo misto) e ID., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1943, 378 (ove si afferma che la Corte è un "or-

gano di importanza costituzionale"; E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, 1912; A. SALANDRA, *Corso di lezioni di diritto amministrativo*, II (Parte speciale), Roma, Athenaeum, 1912, 740 ss. (anch'egli discorre di attribuzioni costituzionali, giurisdizionali e di controllo); C.F. FERRARIS, *Diritto amministrativo*, Padova, Editrice universitaria, II, 1922, 137 ss. (avvertendo dell'utilizzo del termine sorveglianza in luogo di quello controllo ripartisce le Istituzioni in corpi deliberanti, consultivi e sorveglianti ed inserisce la Corte dei conti - che esercita funzioni di riscontro e sindacato - tra questi ultimi, mentre il Consiglio e l'Avvocatura dello Stato tra quelli consultivi); A. LONGO, *Appunti di diritto amministrativo (lezioni dell'anno accademico 1927-1928)*, Palermo, Arti grafiche Castiglia, 1928, 81 (secondo il quale "la Corte dei conti è emanazione del potere legislativo ed organo di controllo del medesimo sul potere esecutivo" e per tale ragioni è affidataria di attribuzioni di natura costituzionale, contenziosa ed amministrativa); S. SICA, *Contributo ad una teoria generale dei controlli giuridici nello Stato di diritto*, in *Foro amm.*, 1935, IV, 41-56 (la Corte sarebbe un'Istituzione di carattere comprimario necessariamente costituzionale); G. ROHERSSEN, *Conflitti tra la Corte dei conti in sede di controllo ed il Consiglio di Stato*, in *Foro amm.*, 1939, IV, 39-40 (che s'interessa della questione del visto di un atto amministrativo adottato in sede di ottemperanza ad una decisione del Consiglio di Stato di cui si erano interessati in precedenza anche L. RAGNISCO, *Interferenze di competenza tra il Consiglio di Stato e la Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1932, IV, 37 e GUIDA, *Dei rapporti tra l'attività di controllo della Corte dei conti, il Consiglio di Stato e l'A.G.O.*, in *Studi D'Amelio*, II, 220); S. LESSONA, *Introduzione al diritto amministrativo*, Firenze, Editrice universitaria, 1952, 101-102 (la Corte dei conti è "organo che integra la funzione del Parlamento" cui competono, altresì, funzioni amministrative e giurisdizionali di spettanza rispettivamente degli Uffici amministrativi della Corte e del personale di magistratura); C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, CEDAM, 1969, 550 assegna alla Corte una "rilevante posizione costituzionale" in quanto Istituzione "ausiliaria del Parlamento"; R. ALESSI, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1974, 147 secondo il quale la Corte dei conti è "organo massimo, costituzionale, di controllo [e] giurisdizionale".

Tra i sostenitori del secondo orientamento F. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, 1903, IV, 177 ss.; F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo*, 1932, I, 327-328; O. RANELLETTI, *La Corte dei conti nella legge 3 aprile 1933, n. 255*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, I, 624; A. RISPOLI, *Istituzioni di diritto amministrativo*, Torino, Giappichelli, 1938, 95-96.

Gli studi successivi di GIUSEPPE FERRARI (*Gli organi ausiliari*, Milano, 1966) e ALDO MARIA SANDULLI (*Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200-216; *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, I, 1336-1340; *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1972, III, 464-470; *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979, Napoli, ESI, 1979, 27-53 e 328-336, anche in *Dir. soc.*, 1979, 2-61) arricchirono il ventaglio delle possibili ricostruzioni di preziose idee che, come si vedrà, sarebbero state di lì a poco avallate dalle Sezioni unite e dalla giurisprudenza amministrativa.

Giova, comunque, ricordare che i Padri costituenti non hanno avuto alcun dubbio in merito alla posizione costituzionale della Corte dei conti e alla estrema rilevanza delle funzioni di controllo alla medesima assegnate nel quadro della tutela della legalità delle gestioni finanziarie pubbliche.

COSTANTINO MORTATI ebbe ad osservare che "la rilevanza costituzionale della Corte dei conti sorge dal fatto che, secondo quanto è stato sempre inteso dal 1862 sino ad oggi, l'istituto della Corte dei conti è un organo ausiliario del Parlamento nella importante funzione del controllo finanziario" (discussione del 27 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione). In piena consonanza, il Perassi, rilevò la "necessità di menzionare nella Costituzione la Corte dei conti, perché la sua funzione di controllo si ricollega, come giustamente è stato osservato dall'onorevole Mortati stesso, con quella specifica del Parlamento" (discussione del 27 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione).

Del resto, sempre per il Mortati, in considerazione dell'"enormità delle spese che lo Stato è oggi costretto a sopportare [...] obiettare che neanche la Corte dei conti ha eseguito sempre soddisfa-

regolatrice ha giustificato l'inammissibilità dell'impugnativa nei confronti dell'atto di controllo motivando che la Corte dei conti *“non appartiene all'apparato della pubblica amministrazione, ma è un organo ad essa esterno ed indipendente; sotto il profilo oggettivo, gli atti di controllo, non sono diretti a soddisfare interessi amministrativi concreti, mirando soltanto a far rispettare la legalità e, per quanto non abbiano natura giurisdizionale e non siano emessi in sede contenziosa, sono tuttavia pronunciati super partes ed esprimono una posizione neutrale, ben diversa dalla posizione che caratterizza l'operato delle pubbliche amministrazioni”* (32). La pronuncia ha, altresì, fatto leva sulla natura procedimentale del controllo che, come tale, esaurisce i suoi effetti nei rapporti tra controllore e controllato *“senza diretta incisione delle posizioni soggettive dei terzi [...] In ogni caso infatti l'atto, il comportamento o l'omissione, se risultano lesivi di posizioni soggettive altrui, sono ad essa (l'amministrazione) imputabili, perché ad essa e non alla Corte dei conti, è fatto obbligo di svolgere la propria azione nel rispetto di quelle posizioni”* (33).

La teoria sandulliana dell'insindabilità fondata sul carattere neutrale e disinteressato del potere esercitato dalla Corte dei conti in sede di controllo è stata, poi definitivamente accolta dalle Sezioni unite con una decisione di poco successiva con cui si è definitivamente cristallizzato il principio di diritto secondo cui *“gli atti di controllo della Corte dei conti sono sottratti al sindacato giurisdizionale ammesso dall'art. 113 Cost. contro gli atti della pubblica amministrazione, trattandosi di funzione imparziale svincolata dall'indirizzo politico ed amministrativo del governo, provenienti da un organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione”* (34).

L'assunto, peraltro, non fa venir meno la tutela giurisdizionale per il privato che sia pregiudicato dall'attività dell'amministrazione controllata conseguenziale al *decisum* della Corte dei conti in sede di controllo. L'interessato, difatti, potrà in ogni caso sollecitare una pronuncia espressa dell'Amministrazione, pur se, ai fini dell'ammissibilità del ricorso, sarà sufficiente impugnare la mera comunicazione con cui si manifesti, anche implicitamente o tacita-

---

*centemente il controllo sulle spese pubbliche [...] non è una ragione per negare l'importanza del controllo sulle spese pubbliche [che], anzi costituisce una ragione in più per rendere maggiormente efficace tale controllo e rafforzare il potere della Corte dei conti”* (discussione del 27 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione).

Sulla stessa linea, Einaudi segnalò addirittura che *“la Corte dei conti ha costituito e costituisce ancora il terrore di tutti coloro che si propongono di locupletarsi ai danni della pubblica finanza”* (discussione del 27 gennaio 1947 della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione).

(32) Cass., sez. un., 23 novembre 1974, n. 3806.

(33) Cass., sez. un., 23 novembre 1974, n. 3806.

(34) Cass., sez. un., 8 ottobre 1979, n. 5186, in *Cons. Stato*, 1980, II, 85, in *Giur. it.*, 1980, I, 1, 1913 e in *Rep. foro it.*, 1980, voce *“Corte dei conti”*, n. 21.

mente, la volontà di non poter procedere ulteriormente rinviando all'atto di controllo negativo della Corte dei conti (35).

Sulla base di questi principi le Sezioni unite, pur dichiarando il difetto assoluto di giurisdizione in relazione all'impugnativa spiegata avverso l'atto di controllo negativo della Corte dei conti, dettero concreta soddisfazione alla pretesa patrimoniale del privato argomentando che quest'ultimo aveva in ogni caso chiesto nel ricorso introduttivo il riconoscimento del proprio diritto contestando l'appiattimento delle posizioni dell'Amministrazione su quelle del Giudice contabile in sede di controllo, pretesa che il Consiglio di Stato aveva peraltro già accolto (36).

In altri termini, in relazione a tutti gli atti di controllo della Corte dei conti, viene in rilievo una deroga (limitata all'impugnabilità di quelli negativi, in quanto quella afferente a quelli positivi è conforme ai principi generali) alle regole di impugnazione valevoli per gli altri atti di controllo giustificata dalla speciale natura neutrale, terza, imparziale e disinteressata delle funzioni esercitate dalla Corte che non determina, giova ribadirlo, alcuna limitazione alla tutela del privato. Quest'ultimo, difatti, è pienamente legittimato ad impugnare il provvedimento dell'Amministrazione che abbia recepito il giudizio di controllo oppure ad insorgere nei confronti dell'inerzia serbata dall'ente controllato.

##### *5. L'insindacabilità dei referti-relazione di controllo sulla gestione degli enti della Repubblica (Stato, Autonomie, enti sovvenzionati)*

In un momento storico caratterizzato da un'organizzazione del controllo magistratuale neutrale che poneva al centro della propria azione quello di carattere preventivo di legittimità era del tutto logico che la questione dell'assoggettabilità a sindacato giurisdizionale degli atti di esercizio delle funzioni di controllo della Corte dei conti si fosse posta in relazione a tale tipologie di provvedimenti.

L'adeguamento della funzione di controllo neutrale al nuovo assetto istituzionale della Repubblica risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione e di quella dell'organizzazione amministrativa ha fatto spostare la

---

(35) Del resto, in relazione a pretese patrimoniali, secondo la giurisprudenza amministrativa consolidata, si ritiene da lungo tempo sufficiente la mera inerzia dell'Amministrazione (Cons. Stato, sez. V, 28 settembre 1973, n. 655; sez. IV, 23 ottobre 1973, n. 850; sez. IV, 4 dicembre 1973, n. 1187).

(36) Si trattava della pretesa di un Avvocato dello Stato comandato presso la Regione Friuli-Venezia Giulia a vedersi riconosciuto il medesimo trattamento economico già goduto presso l'Avvocatura generale dello Stato (il Consiglio di Stato con la decisione della Sezione VI del 2 maggio 1972, n. 501, riconobbe la spettanza della quota di riparto degli onorari nella misura pari a quella annuale che aveva effettivamente conseguito argomentando che le c.d. propine fanno parte del trattamento economico costituendo indennità fissa e continuativa in forza delle disposizioni vigenti applicabili all'Amministrazione di provenienza).

questione della sindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti a quelli sulla gestione di carattere collaborativo introdotti dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Anticipando sinteticamente le conclusioni che saranno rassegnate, giova rilevare sin d'ora che, in linea con le più recenti decisioni della Corte costituzionale (37), non si può non riconoscere l'eterogeneità tra l'attività gestoria complessivamente assoggettata a controllo magistratuale e neutrale della Corte dei conti (unitamente a quella, ad esso conseguenziale, di indirizzo politico e solo mediatamente amministrativa che è, in ogni caso, meramente eventuale) e quest'ultima. Di qui l'estensione delle considerazioni finora ampiamente condivise per l'attività di controllo preventivo su atti a quello successivo sulla gestione, che, peraltro, si connota di un'autonomia più ampia rispetto al primo non costituendo più l'esito di una fase endoprocedimentale (c.d. integrativa dell'efficacia) del procedimento teso all'adozione di un provvedimento finale controllato, bensì un mero atto di indirizzo diretto alle Assemblee elettive nazionali e regionali titolari del potere legislativo e di indirizzo politico a tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica allargata.

A suffragio di questa ricostruzione giova ricordare che, Aldo Maria Sandulli, nella fase storica in cui erano allo studio varie ipotesi di riforma dei tradizionali controlli preventivi di legittimità, aveva acutamente segnalato che le garanzie di neutralità ed indipendenza già riconosciute dalla giurisprudenza costituzionale e della Corte regolatrice in favore del controllo preventivo della Corte dei conti, avrebbero dovuto continuare a caratterizzare le nuove forme di controllo sulla gestione ispirate alla verifica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità dell'azione amministrativa (38).

L'opzione ermeneutica si profila in linea con il pensiero dei Padri costituenti (39) che hanno inteso garantire le funzioni di controllo della Corte non attraverso una statica cristallizzazione dell'esistente, bensì in senso dinamico sottolineando la strumentalità delle funzioni di controllo sulle gestioni pubbliche (al tempo essenzialmente riferite a quella dello Stato e degli enti sovvenzionati) e di quello preventivo su atti (nel testo finale proposto da Mortati si preferì adottare il termine "*di legittimità*" in luogo di quello "*di legalità*")

---

(37) C. cost., 6 luglio 2006, n. 267 e 7 giugno 2007, n. 179.

(38) A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Atti del convegno "Corte dei conti e finanza pubblica", Napoli-Salerno, 19-21 gennaio 1979, Napoli, ESI, 1979, 46 e 334-336.

(39) In proposito si rinvia ai più volte richiamati interventi di Mortati, Einaudi e Perassi in sede di discussione del testo dell'art. 100 Cost. nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (dibattito del 27 gennaio 1947) e alla relazione del 6 febbraio 1947 di presentazione del progetto di Costituzione del Presidente Ruini.

presente nell'originaria proposta di Bozzi senza tuttavia voler mettere in discussione il principio sostanziale che tale tipologia di controllo "è una delle garanzie fondamentali dello Stato di diritto: con esso infatti si esercita un giudizio sulla conformità o meno dell'atto del Governo alla legge") all'esercizio dei poteri Parlamentari di indirizzo politico e legislativo.

Appare, pertanto, ragionevole e logico che, con la riforma in senso autonomistico della Repubblica, essendo stati sostituiti i controlli statali con quelli di un'Istituzione equidistante dai vari livelli di Governo (la Corte dei conti), nonché quelli generalizzati di tipo preventivo su atti con quelli, del pari a carattere generale, sulla gestione in senso stretto (che vanno a complementare quelli - preesistenti - sulla gestione finanziaria), tali nuove forme di controllo devono godere delle medesime guarentigie costituzionali già riconosciute al proprio predecessore/dante causa.

Con l'adeguamento del sistema dei controlli alla riforma costituzionale sull'assetto istituzionale della Repubblica e a quelle dell'organizzazione e dell'azione amministrativa si è inteso, difatti, migliorare la qualità delle tecniche e delle modalità di vigilanza su tutti gli Enti che compongono la Repubblica (o fanno comunque parte della c.d. finanza pubblica allargata) al fine di assicurare il sano e corretto utilizzo delle risorse pubbliche derivanti dal prelievo fiscale.

Se, quindi, tali obiettivi sono stati perseguiti attraverso l'introduzione di una nuova, generalizzata e più efficace forma di controllo che ha sostituito quello preventivo di legittimità su atti di tipo generalizzato, accusato di aver prodotto fenomeni di coamministrazione e/o rallentamenti nell'azione amministrativa, sarebbe estremamente contraddittorio non riconoscere all'erede/avente causa (il controllo sulla gestione) la medesima copertura costituzionale attribuita al *de cuius*/dante causa (il controllo preventivo di legittimità), nonché irragionevole non consentire al primo di attingere linfa vitale dalle disposizioni costituzionali di cui all'art. 100 Cost. nella qualità di legittimo erede del proprio predecessore.

Venendo ai passaggi logici a sostegno delle assunzioni che precedono, giova rilevare che la giurisprudenza ha escluso l'autonoma impugnabilità degli atti di controllo sulla gestione della Corte dei conti che si traducano in relazioni o referti meramente informativi in quanto tale tipologia di atti sono connotati dall'assenza di lesività immediata essendo preordinati *ex lege* a stimolare meri processi di autocorrezione degli Enti controllati attraverso l'attivazione di poteri di indirizzo politico e regolazione delle Assemblee elettive destinatarie del referto di controllo (40).

Oltre all'argomento di carattere generale, valevole in relazione ad ogni ipotesi di controllo della Corte dei conti, fondato sulla natura neutrale delle

---

(40) TAR Lazio, sez. I, 3 aprile 1998, n. 1212, in *Foro it.*, 1998, III, 396.



funzioni esercitate “*a garanzia obiettiva dell’ordinamento, al fine di assicurare in maniera disinteressata l’osservanza delle leggi e, dunque, in modo svincolato[*o*] dall’indirizzo politico ed amministrativo del governo*” (41), anche in considerazione della estraneità della Corte all’apparato della pubblica amministrazione, con particolare riferimento all’attività di relazione/referto (da presentare al Parlamento) sulla gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100 Cost. e legge 12 marzo 1958, n. 259), la giurisprudenza amministrativa ha sottolineato il carattere inautonomo dell’atto di controllo (atto successivo alla gestione e destinato all’Assemblea elettiva) che assume natura collaborativa e, per definizione, non è idoneo a produrre effetti lesivi immediati e diretti sulle situazioni soggettive dei terzi che possono essere pregiudicati solo in via indiretta e mediata laddove il Parlamento e il Ministero vigilante adottassero eventuali misure correttive (42).

Le menzionate argomentazioni valgono a maggior ragione anche per il controllo sulla gestione di tutte le Pubbliche amministrazioni introdotto dall’art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che presenta analoga natura collaborativa referente.

La Corte dei conti, difatti, dopo aver effettuato un giudizio di raffronto tra fattispecie e parametro normativo, non impone misure specifiche all’ente pubblico ma, segnalando disfunzioni e criticità gestionali, indica, ove possibile, come eliminarle riportando l’attività amministrativa nei limiti della legalità finanziaria e contabile (43). Anche quando si riferisce a regole di tipo economico, peraltro, la Corte applica, in ogni caso, le disposizioni di legge che alle medesime rinviano, riconoscendo loro uno specifico rilievo giuridico nell’ambito dell’ordinamento giuridico finanziario e contabile, assicurando l’unità economica della Repubblica e il coordinamento della finanza pubblica allargata attraverso un giudizio ispirato a criteri univoci ed omogenei che la Corte, con la propria coordinata organizzazione, è idonea ad assicurare. Del resto, i magistrati della Corte sono, in quanto giudici, tenuti ad applicare solo

---

(41) TAR Lazio, sez. I, 3 aprile 1998, n. 1212, *cit.*

(42) “*Il referto è, invero, atto non autonomo – in quanto interno ad un procedimento il cui atto conclusivo appartiene alla competenza di altro organo – nonché atto privo di effetti diretti ed immediati poiché questi ultimi sono riconnessi all’esercizio del definitivo potere di valutazione rimesso, innanzitutto, al Parlamento, secondo l’espressa previsione dell’art. 100 Cost. e, poi, all’amministrazione vigilante ed al Ministero del Tesoro, ex lege 259/1958, in relazione alle attribuzioni amministrative riconosciute dall’ordinamento a detti dicasteri [...] è da escludere l’ammissibilità di una impugnativa giurisdizionale del “referto” in questione, tenuto conto che esso non ha né natura formale né natura sostanziale di atto amministrativo – perché, come già detto, proveniente da organo estraneo all’apparato amministrativo e perché espressione concreta di una funzione neutrale – né è dotato di autonomia nell’ambito del procedimento nel quale è inserito né, infine, è idoneo a produrre effetti diretti ed immediati, essendo preordinato all’esercizio di diversi e separati poteri esercitati da altri e distinti organi dell’ordinamento*” (TAR Lazio, sez. I, 3 aprile 1998, n. 1212, *cit.*).

(43) C. cost., 7 giugno 2007, n. 179.

la legge e le regole cui essa faccia rinvio positivizzandole o assegnando loro uno specifico rilievo giuridico: le eventuali regole economiche applicate, quindi, in omaggio al principio di legalità, assumono rilievo esclusivamente nei limiti specificamente previsti dalla legge (44).

---

(44) PAOLO SALVATORE ha autorevolmente segnalato l'intervenuto allargamento dei confini del principio di legalità che "per evitare che venga svuotato del suo valore pregnante, va ridisegnato alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento nel suo complesso, che negli ultimi anni ha ricevuto particolari accelerazioni grazie a significativi contributi giurisprudenziali [...] La legalità oggi non è più fotografabile mediante un semplice giudizio di conformità al parametro costituito dalla norma, ma esprime, e sintetizza, un situazione di compatibilità dell'agire che ha come termini di comparazione valori, principi, regole enucleabili da un ordinamento giuridico complesso, caratterizzato da una molteplicità di fonti ed, altresì, coordinato e rapportato con altri ordinamenti" (P. SALVATORE, *La legalità nell'amministrazione*, in *Giurisd. amm.*, 2007, 97-101). Il principio di legalità, quindi, "deve assumere contenuti e contorni nuovi liberandosi dalla gabbia della esercitazione logica di raffronto tra fattispecie e norma e penetrando invece nel nucleo essenziale dell'attività dell'Amministrazione per verificare la sostanziale correttezza ed adeguatezza nei confronti degli obiettivi affidati [...] La legalità, si confronta, altresì, con altri procedimenti di produzione giuridica diversi dalla legge, tratti da scienze diverse dalla tradizionale esperienza giuridica. L'attività di regolazione del mercato, ai vari livelli, in cui ha modo di manifestarsi utilizza concetti e regole non solo estranee alla tradizionale esperienza giuridica, perché tratta delle altre scienze se non addirittura da parametri storicamente propri ad un determinato assetto della società civile, ma necessariamente generiche e fluide, dovendo potenzialmente essere idonee a racchiudere in se stesse una realtà fenomenica in continuo movimento. Sul piano dell'altro termine del binomio, l'attività da valutare, è noto che la nuova Amministrazione per risultati tende a soppiantare sempre più l'Amministrazione tradizionale per atti e conseguentemente il metro di valutazione dell'operato dell'Amministrazione tende a spostarsi dalla legittimità formale alla bontà sostanziale all'idoneità cioè dell'attività a conseguire fini di utilità. La verifica di tale attività da parte del Giudice non può non abbandonare la tipologia del giudizio di conformità (tra norma ed atti) per privilegiare quella del giudizio di idoneità ed adeguatezza, il che impone, come si è visto, il ricorso sempre più frequente e diffuso a criteri e principi generali dell'ordinamento nonché a regole tecniche di fonte extralegale congruenti con gli interessi curati dalle singole Amministrazioni" (Id., *I nuovi orizzonti del principio di legalità*, in *Cons. St.*, 2005, II, 1619-1626).

Anche Carlo Chiappinelli, riportandosi ai lavori di MARIO R. SPASIANO (*Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003), ha sottolineato che le regole economiche di efficienza, economicità ed efficacia, costituendo parametri giuridici e non economici, integrano ed allargano il contenuto del principio di legalità sostanziale (C. CHIAPPINELLI, *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in *Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia"* (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008, 555 ss.).

In tal modo, il giudizio relativo al rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità posti, tra l'altro, dall'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, attua il buon andamento dell'azione amministrativa contemplato dall'art. 97 Cost. e, nell'ottica del coordinamento della finanza pubblica allargata, contribuisce alla tutela dell'unità economica della Repubblica e della sana, legittima e regolare gestione dei bilanci pubblici.

Del resto, l'applicazione delle regole economiche, nella misura in cui esse siano rilevanti per il diritto, è un fenomeno sempre più diffuso nelle aule giudiziarie sia civili, che penali ed amministrative (si pensi alle consulenze tecniche tese all'accertamento dei danni e alla stima dei medesimi in materia di responsabilità civile, a talune nuove figure sintomatiche dell'eccesso di potere, ai giudizi in materia di responsabilità per le gestioni di amministratori di società, all'identificazione del mercato rilevante in materia antitrust, etc.).

Per l'inquadramento storico-evolutivo del principio di legalità B. SORDI, *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia. La prospettiva storica*, in *Atti del LIII Convegno di studi di scienza*

A ciò si aggiunge che, come statuito di recente dalla Corte costituzionale, recependo le critiche mosse dalla dottrina più attenta (45) agli *obiter dicta* delle Sezioni unite (46), il controllo collaborativo deve differenziarsi dall'attività che eventualmente ad esso consegue che, peraltro, preme rilevare, non ha necessariamente carattere amministrativo (47), potendo concretarsi anche in atti di indirizzo politico o di regolazione. Del resto, non è privo di interesse mettere in risalto che l'attività di controllo preventivo (ritenuta pacificamente insindacabile) ha una più stretta afferenza con l'attività amministrativa controllata in quanto determina il blocco degli effetti del provvedimento nelle more del controllo, mentre la nuova tipologia di controllo collaborativo è ontologicamente eterogenea rispetto all'attività amministrativa che viene giudicata nella sua globalità (la gestione) attraverso un raffronto tra fattispecie e

---

dell'amministrazione "Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia" (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008, 33-60 e in *Dir. amm.*, 2008, 1-28 e per quello dell'emersione dei c.d. poteri impliciti G. MORBIDELLI, *Il principio di legalità e i c.d. poteri impliciti*, in *Dir. amm.*, 2007, 710 ss., nonché in *Atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione "Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia"* (Varenna, 20-22 settembre 2007), Milano, Giuffrè, 2008.

Per un interessante studio di comparazione tra l'utilizzo interno e quello comunitario dei principi di efficienza, efficacia, economicità e buon andamento E. BONELLI, *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione europea e ordinamento interno*, Torino, Giappichelli, 2003.

(45) G. D'AURIA (annotazione a Cass., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762), in *Foro it.*, 1998, I, 2078 e P. MADDALENA, *Il controllo successivo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Cons. St.*, II, 523 ss.

(46) Cass., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762.

Le Sezioni unite, difatti, con un mero *obiter* irrilevante ai fini della decisione sulla questione di giurisdizione relativa alla fattispecie controversa (che afferiva esclusivamente all'atto preliminare di identificazione dell'ente da assoggettare al controllo sulla gestione e non agli eventuali e successivi atti di controllo), avevano ultroneamente affermato (confondendo, peraltro, la fase preliminare al controllo con quella di controllo e discostandosi anche dalla decisione, per esse vincolante, della Corte costituzionale che avevano in precedenza interessato - C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470), che anche il controllo ex art. 3, comma 4 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sarebbe compatibile "con la tutela giurisdizionale rispetto agli atti in cui si traduce [...] non [essendo] dubitabile che essa (sempre che "non vengano in rilievo ... ragioni connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale: Corte cost. n. 470 del 1997, n. 5 del "Considerato in diritto") si atteggi secondo le modalità proprie di quella istituita con riguardo all'azione amministrativa alla cui efficienza, il controllo stesso è finalizzato: sicché rispetto a quegli atti è ripetibile lo schema consueto dell'affidamento della tutela giurisdizionale all'autorità giudiziaria ordinaria, quante volte, in presenza di atti posti in essere in carenza di potere, si faccia questione di un diritto civile o politico; e, invece, all'autorità giudiziaria amministrativa, allorché si faccia questione di cattivo uso di un potere effettivamente esistente".

L'affermazione si traduce in un postulato indimostrato apodittico e per certi versi contraddittorio in quanto omette di considerare che l'attività collaborativa svolta dalla Corte dei conti in sede di controllo sulla gestione, come riconosciuto dalla Corte costituzionale (C. cost., 7 giugno 2007, n. 179), non ha alcuna natura amministrativa atteso che Corte dei conti, Istituzione indipendente e neutrale rispetto all'ente controllato, non cura alcun interesse pubblico specifico ma effettua un giudizio teso ad assicurare il rispetto delle regole di diritto oggettivo costituenti l'ordinamento giuridico finanziario e contabile nazionale e comunitario.

(47) C. cost., 7 giugno 2007, n. 167.

parametro normativo. Il fatto che il controllo sia finalizzato all'adozione di misure correttive da parte delle Assemblee elettive (o degli organi di governo competenti) non implica alcun esercizio o compartecipazione allo svolgimento dell'eventuale attività (di natura non necessariamente amministrativa) succedanea al controllo della Corte (48). Opinando diversamente si tradirebbe la *ratio* storica della riforma dei controlli esterni che sono stati pensati e voluti proprio per accrescere il rispetto della libertà di azione degli enti controllati, specie laddove si tratti di Autonomie (49). Saranno, difatti, le Assemblee elettive nazionali, regionali e locali (ed i relativi organi di Governo) a scegliere se, in che misura e con quali modalità conformarsi alle indicazioni della Corte dei conti e, in quest'ipotesi, saranno impugnabili le relative misure attuative autonomamente ed eventualmente adottate dagli enti pubblici controllati.

Per il controllo collaborativo, quindi, valgono, a maggior ragione, le argomentazioni che hanno indotto la giurisprudenza civile ad amministrativa ad affermare l'insindacabilità giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti per difetto assoluto di giurisdizione (50).

Come è stato rilevato dalla Consulta, anche il controllo sulla gestione potrebbe ascriversi fra le attività tipiche di un organo terzo e neutrale costituzionalmente deputato ad espletare le funzioni di "*garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico*" (51) per la salvaguardia di "*interessi pubblici generali, costituzionalmente garantiti a tutela della Collettività e dell'ordinamento*" (52).

In sede di controllo sulla gestione, difatti, la Corte dei conti non esercita un'attività amministrativa bensì un potere neutrale e "disinteressato" ispirato al principio del contraddittorio e comunque di natura collaborativa.

Non è chiaro, quindi, su quali basi si possano ritenere atti formalmente e sostanzialmente amministrativi le relazioni ed i referti di controllo sulla gestione della Corte dei conti, assoggettandoli a sindacato giurisdizionale.

Nel senso dell'insindacabilità militano una serie di argomentazioni che sono state, peraltro, utilizzate anche dalla Corte costituzionale occupandosi della legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di

(48) C. cost., 7 giugno 2007, n. 179.

(49) S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Atti del convegno "Sistema dei controlli e riforma della Costituzione"*, Milano, 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, IPZS, 21-58.

In proposito, altresì, Id., *Le disfunzioni dei controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, 13-22.

(50) L'impugnazione spiegata avverso il provvedimento di controllo della Corte dei conti va dichiarata inammissibile, salva la sindacabilità dell'eventuale azione amministrativa successiva.

(51) C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Cons. St.*, 1997, II, 2032.

(52) P. MADDALENA, *Il controllo successivo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Cons. St.*, 2002, II, 523.

legittimità a sollevare questione di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (53).

In primo luogo non è senza interesse rilevare che l'Istituzione che esercita il controllo sulla gestione è un collegio composto “*di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161)*” (54). La Consulta ha, difatti, ricordato che la Costituzione annovera la Corte dei conti “*accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 Cost.)*” in quanto è “*istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost.*”, essendo, peraltro, “*l'unico organo di controllo che, nel nostro ordinamento, goda di una diretta garanzia in sede costituzionale*” (55).

In secondo luogo, giova evidenziare che in sede di controllo sulla gestione la Corte esercita le proprie funzioni di raffronto tra parametro e fattispecie nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, applicando, peraltro, le regole procedurali, storicamente riferite a quello preventivo di legittimità, valevoli in generale per l'attività di controllo (56). La Corte costituzionale (pronunciatasi in relazione al procedimento di controllo preventivo) ha rinvenuto gli elementi formali e sostanziali riconducibili al contraddittorio nelle seguenti circostanze: 1) nel deferimento della pronuncia al collegio nell'ipotesi in cui il magistrato istruttore sia in dissenso con le valutazioni dell'amministrazione; 2) della possibilità per l'amministrazione di partecipare alla seduta fissata per la discussione e di depositare memorie, osservazioni e controdeduzioni; 3) nella necessità che la deliberazione sia corredata da sobria motivazione (57).

I menzionati elementi indicati dalla Consulta ed affidati all'autorevole penna di Vezio Crisafulli, sono del pari presenti in relazione al controllo sulla gestione al quale si applica la medesima disciplina sui procedimenti di controllo dettata dal testo unico sulla Corte dei conti (58). La dottrina più autorevole ha, difatti, evidenziato che il principio del contraddittorio viene ampiamente rispettato anche nell'esercizio delle funzioni di controllo sulla

---

(53) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226, in *Giur. cost.*, 1976, I, 1882, con nota di G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, ivi, 1984-1990.

(54) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3).

(55) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3).

(56) L'art. 3, comma 9, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, contempla un rinvio alle disposizioni sul controllo (“*per l'esercizio delle funzioni di controllo, si applicano in quanto compatibili con le disposizioni della presente legge, le norme procedurali di cui al testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni*”).

(57) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3).

(58) Art. 3, comma 9, l. 14 gennaio 1994, n. 20.

gestione delle pubbliche amministrazioni (59): dopo la comunicazione all'amministrazione dell'inserimento nel programma di controllo sulla gestione (60), il magistrato relatore effettua l'istruttoria procedendo all'audizione dei rappresentanti dell'amministrazione e nell'ipotesi in cui le osservazioni pervenute non consentano di superare i profili di criticità riscontrati, la decisione passa al collegio che, previa instaurazione di un'ulteriore fase di contraddittorio (comunicazione all'amministrazione della possibilità di depositare memorie ed essere ascoltata nell'adunanza collegiale), giudica definitivamente udito il magistrato relatore che deve dare anche conto, nella stesura della decisione finale, della posizione e delle giustificazioni addotte dall'amministrazione (61).

---

(59) A. CAROSI, *Il metodo ed il procedimento nel controllo sulla gestione*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it) (Carosi, in linea con gli *standards INTOSAI*, propone di implementare linee-guida e manuali per il controllo sulla falsariga della Corte dei conti europea anche perché il contraddittorio, “parte essenziale di quelle garanzie procedurali del controllo affermate dalla giurisprudenza costituzionale” presenta una “stretta inerenza [...] non solo alla tutela del controllato, bensì al rafforzamento dell’impianto probatorio e, quindi, del referto costruito su di esso”, in quanto “la possibilità per l’Amministrazione di addurre prove e valutazioni contrarie rispetto a quelle emergenti dalla fase istruttoria e dalla bozza di relazione sottoposta al collegio costituisce” anche “un dovere, gravante sul controllato in ossequio al principio normativo per cui va assicurata alle assemblee elettive ed alla collettività una informazione corretta e obiettiva”).

In termini M. SCIASCIA, *Il diritto delle gestioni pubbliche*, Milano, 2007, 654-655 (“L’audizione”, che “consiste nell’ascoltare le ragioni degli esponenti di vertice delle amministrazioni controllate”, “deve necessariamente essere preceduta da un invito agli organi interessati, che contenga – oltre alla data dell’adunanza – gli estremi della gestione in esame, con allegata copia della regolazione pervenuta dall’ufficio di controllo, al fine di consentire alle amministrazioni invitate di poter controdedurre efficacemente in mancanza di un contraddittorio preliminare. Tali indicazioni sono funzionali rispetto alla comprensione dei motivi effettivi che hanno condotto le amministrazioni ad assumere determinati comportamenti [...] Dell’audizione viene redatto processo verbale che viene firmato da tutti gli intervenuti ed allegato agli atti del procedimento. A seguito della discussione – sempre che non occorra un supplemento istruttorio ad iniziativa diretta – la Sezione assume una deliberazione articolata, in cui sono esternate le osservazioni conclusive, positive e/o negative, sulla gestione esaminata”).

(60) Con la comunicazione dell’inserimento nel programma di controllo (chiaramente limitata all’ipotesi di controllo sulla gestione in senso stretto) si apre il contraddittorio nei confronti dell’Ente controllato. Aldo Carosi ha, difatti, osservato che “se può essere consentita una metafora giurisdizionale, il programma di controllo contiene il *petitum*, inteso come ambito dell’attività controllata, e la causa pendente, ovverosia i motivi per cui il controllo esterno viene selezionato e delimitato in un più ampio ambito gestionale” (A. CAROSI, *Il metodo ed il procedimento nel controllo sulla gestione cit.*).

Le Sezioni riunite, in base agli art. 5 e 6 del regolamento di organizzazione del Consiglio di presidenza del 19 giugno 2008 (in G.U. del 2 luglio 2008, n. 153), definiscono, tenendo conto delle priorità indicate dal Parlamento, il quadro di riferimento programmatico, anche pluriennale, delle indagini di finanza pubblica e dei controlli sulla gestione unitamente ai relativi indirizzi di coordinamento e criteri metodologici di massima, ponendo particolare attenzione al rispetto del contraddittorio con l’Amministrazione interessata.

(61) Accanto alle previsioni generali sul controllo risultanti dal testo unico sulla Corte dei conti (applicabile giusto rinvio di cui all’art. 3, comma 9, della legge 14 gennaio 1994, n. 20), l’organizzazione afferente lo svolgimento delle funzioni di controllo è stata disciplinata dal regolamento delle Sezioni riunite del 14 giugno 2000 (pubblicato in G.U. del 6 luglio 2000, n. 156, e modificato con successive deliberazioni 2/2003 e 1/2004, rispettivamente in G.U. del 16 luglio 2003, n. 163 e 3 gennaio 2005, n. 1).

In terzo luogo, venendo alle regole applicate nel giudizio di controllo, non può essere negato il loro valore giuridicamente rilevante, con “*esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*” (62). Sotto questo profilo, richiamando quanto osservato sull’evoluzione storica in senso sostanziale del principio di legalità, non può essere sottaciuto che anche il controllo sulle gestioni pubbliche esercitato dalla Corte è “*volto unicamente a garantire la legalità*” a “*tutela del diritto oggettivo*” (63) ispirandosi a regole di diritto positivo.

La tutela dell’unità economica della Repubblica, il coordinamento della finanza pubblica allargata, gli equilibri dei bilanci di tutti gli enti partecipanti al conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni (strumento rilevante ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità e crescita comunitario), il rispetto del divieto costituzionale di indebitamento per spese di parte corrente (c.d. *golden rule*) e dei parametri imposti dalle leggi finanziarie in materia di patto di stabilità interno, nonché quello dei principi di efficienza, efficacia ed economicità di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (di attuazione di quello di buon andamento contemplato dall’art. 97 Cost.), costituiscono obiettivi di diritto positivo posti da fonti specifiche a tutti i livelli di regolazione (comunitario, costituzionale e nazionale).

Al perseguimento di tali finalità è preordinato il controllo neutrale e disinteressato della Corte dei conti che si caratterizza, attraverso la pre-determinazione dei criteri e dei parametri rilevanti applicabili che sono stati adeguati alle recenti riforme dell’apparato istituzionale della Repubblica (modifica del Titolo V della Costituzione) e a quelle dell’organizzazione amministrativa, quale controllo multilivello omogeneo e coordinato di natura imparziale, neutrale e “disinteressato”.

---

Con l’art. 3, comma 62, l. 24 dicembre 2007, n. 244, tale potere regolamentare (esercitato per la prima volta con delibera del 19 giugno 2008, in G.U. del 2 luglio 2008, n. 153) è transitato dalle Sezioni riunite al Consiglio di presidenza che delibera su proposta del Presidente.

L’analisi delle delibere di controllo della Corte dei conti dimostra che il principio del contraddittorio viene tenuto in altissima considerazione, concedendosi agli Enti controllati uno spazio di difesa ed ascolto di gran lunga più ampio di quello riservato all’Amministrazione nelle procedure di controllo preventivo di legittimità al tempo della decisione della Consulta 12 novembre 1976, n. 226. Nelle relazione finale, difatti, non solo è sovente presente una diffusa parte specificamente dedicata alla descrizione delle osservazioni istruttorie e alle difese proposte nelle memorie e nel corso dell’audizione in adunanza, ma la Sezione di controllo le richiama anche nei vari passaggi della relazione medesima [in proposito, *inter plures*, Sez. contr. Stato, 13 novembre 2006, n. 15/2006/G (pag. 72-82); 11 dicembre 2008, 25/2008/G (pag. 37-46); 9 giugno 2008, n. 11/2008/G (pag. 39-43); 20 dicembre 2007, n. 21/2007/G (23-27); 29 maggio 2007, n. 12/2007/G (pag. 51-55)].

Del resto, l’esistenza del contraddittorio nelle procedure di controllo sulla gestione è stato oramai positivamente riconosciuto anche nella legislazione più recente (art. 11, comma 2, l. 4 marzo 2009, n. 15).

(62) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3.).

(63) C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3.).

L'attività di giudizio svolta è, pertanto, tesa ad assicurare il rispetto delle regole oggettive dell'ordinamento giuridico, anche contabile e finanziario (64), prescindendo dalla cura specifica di interessi pubblici settoriali (ed in ciò si concretizza, tra l'altro, il criterio discretivo rispetto all'attività amministrativa, anche di controllo, che viene esercitata senza le garanzie che fornisce il giudice contabile (65)).

Le argomentazioni sinora esposte attestano come sia criticabile, anche perché in contrasto con la giurisprudenza costituzionale più recente (66), ritenere sindacabili in sede giurisdizionale le relazioni di controllo sulla gestione della Corte dei conti sull'erroneo assunto della natura amministrativa delle medesime (67) che è stata, per converso, recisamente negata dalla Consulta

---

(64) I magistrati della Corte, in quanto giudici, applicano sempre e comunque le regole dell'ordinamento giuridico. Eventuali "regole economiche", come già segnalato, possono avere la rilevanza assegnata alle medesime dai principi giuridici e dalle norme specifiche relative al controllo sulla gestione.

(65) Di qui la neutralità ed indipendenza del giudizio di controllo che, come rilevato la Corte costituzionale pronunciandosi in relazione al controllo preventivo di legittimità, si differenzia "*nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell'interno della pubblica amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell'organo cui è affidato*" (C. cost., 12 novembre 1976, n. 226 (punto 3).

(66) C. cost., 7 giugno 2007, n. 179.

(67) L'argomento, pur frequentemente addotto a sostegno della sindacabilità, che si fonda sulla circostanza che la Corte costituzionale in una non più recente decisione (C. cost., 12 luglio 1995, n. 335) aveva escluso che la Corte dei conti, in sede di controllo sulla gestione, potesse sollevare questioni di legittimità costituzionale, è stato oramai superato dalla Consulta medesima (che, nella decisione 7 giugno 2007, n. 179, ha sancito che le funzioni di controllo sulla gestione non possono essere ricondotte all'area del potere amministrativo) e dalla morfologia strutturale e operativa di tale tipologia di controllo neutrale e disinteressato (che, come si è detto, è finalizzato al rispetto dell'ordinamento oggettivo, nel quale rientra anche la c.d. legalità finanziario-contabile, e largamente ispirato, quanto alle procedure seguite, al principio del contraddittorio).

Il richiamato argomento si presenta, peraltro, erroneo ed inconferente.

Non vi è, difatti, alcuna corrispondenza biunivoca tra insindacabilità giurisdizionale e potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale.

Se è vero che il riconoscimento da parte della Corte costituzionale della qualità *a quo* determina conseguenzialmente, sul piano della impugnabilità delle decisioni emesse, l'insindacabilità da parte del giudice amministrativo non venendo in considerazione atti formalmente e sostanzialmente amministrativi, non è altrettanto corretto ritenere che, esclusa la qualità di giudice *a quo*, non si possa ricollegare l'insindacabilità ad altre giustificazioni quali quelle connesse alla posizione costituzionale dell'Autorità ed ai caratteri neutrali e disinteressati delle funzioni esercitate che determinano, del pari, l'inesistenza di atti formalmente e sostanzialmente amministrativi.

Appare, quindi, erroneo il ragionamento che, per inferire la sindacabilità giurisdizionale dei relativi atti, fa discendere dall'assenza di qualità di giudice *a quo* la necessaria riconducibilità delle funzioni all'area dell'amministrazione (in omaggio alla c.d. teoria della residualità per la quale tutto ciò che non è espressione del potere legislativo o giurisdizionale avrebbe natura amministrativa), atteso che, come accade per la Corte dei conti, l'insindacabilità per difetto assoluto di giurisdizione, come riconosciuto in più occasioni dalle Sezioni unite e della Corte costituzionale, si fonda sulla neutralità ed il "disinteresse" delle funzioni di controllo esercitate.

Ritornando alla decisione 335/95, giova mettere in risalto che quest'ultima, richiamando quella del 27 gennaio 1995, n. 29, costituisce una pronuncia fortemente condizionata dall'assenza di conoscenze effettive e reali in merito al funzionamento e all'ontologia del nuovo controllo sulla gestione, al tempo in-



con la decisione del 7 giugno 2007, n. 179. Gli atti in cui s'invera l'esercizio delle funzioni di controllo neutrale della Corte, difatti, avendo natura collaborativa, conformemente alla *ratio* storica della riforma dei controlli, tesa ad eliminare ogni rischio di compartecipazione del controllore nell'attività del controllato (68), non condividono, contrariamente ai c.d. controlli amministrativi, l'esercizio del potere amministrativo e, pertanto, non possono essere accomunati al medesimo regime giuridico, ivi comprese le impugnative giurisdizionali, degli atti amministrativi "di adeguamento" con cui si curano pur sempre specifici interessi pubblici.

---

trodotto da appena un anno (legge 14 gennaio 1994, n. 20). Per tale ragione devono ritenersi oramai superate dalla legislazione successiva e dalle procedure e dalle tecniche di controllo da lungo tempo utilizzate dalla Corte dei conti le argomentazioni ostatiche presenti nella decisione 335/95 fondante essenzialmente sulla ritenuta assenza sia di "elementi formali e sostanziali riconducibili alla figura del contraddittorio" (sul punto la decisione si presenta anche in contrasto con la precedente pronuncia del 12 novembre 1976, n. 226, atteso che sussistono nel controllo sulla gestione i medesimi elementi che avevano determinato il giudizio positivo sul controllo preventivo di legittimità), sia di ogni giuridicità delle valutazioni afferenti il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità.

Un giudizio ispirato da specifici obiettivi di diritto positivo sanciti a livello comunitario e nazionale [tutela dell'unità economica della Repubblica, coordinamento della finanza pubblica allargata, equilibri dei bilanci di tutti gli enti partecipanti al conto economico consolidato delle pubbliche amministrazioni (parametro rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità e crescita comunitario), rispetto del divieto costituzionale di indebitamento per spese di parte corrente (c.d. *golden rule*), e dei parametri imposti dalle leggi finanziarie in materia di patto di stabilità interno, nonché quello dei principi di efficienza, efficacia ed economicità di cui all'art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (di attuazione di quello di buon andamento contemplato dall'art. 97 Cost.)] e teso ad assicurare e garantire il rispetto dell'ordinamento giuridico, anche contabile e finanziario, quindi la tutela del diritto obiettivo, non può essere bollato, in assenza di riscontri effettivi su una precisa realtà operativa da valutare (inesistente al tempo della decisione 29/95), come controllo "*empirico ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle vari discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa*", anche in considerazione della già menzionata evoluzione sostanziale del principio di legalità. Si aggiunga peraltro che, anche laddove la valutazione dei risultati intervenisse attraverso l'utilizzo di tecniche e scienze non strettamente giuridiche, tale caratteristica non può non connotare il giudizio finale che afferisce, per converso, all'intervenuta violazione dei principi giuridici di efficienza, efficacia, economicità, buon andamento, sana e legittima gestione, costituente il cuore del controllo sulla gestione, cui consegue, secondo l'unanimente condivisa teoria generale del controllo fortiana e gianniniana, l'adozione di puntuali "misure" giuridiche (c.d. momento comminatorio del controllo che nel concreto, avendo carattere collaborativo, si dirige agli organi di indirizzo politico), ossia specifiche conseguenze regolate e previste pur sempre dall'ordinamento giuridico.

In questo quadro si segnala la recente ordinanza di rimessione della C. conti, sez. contr. Lombardia, ord. 1° giugno 2009, n. 125, originata proprio in un giudizio di controllo teso all'applicazione degli specifici parametri giuridici del patto di stabilità interno (art. 1, commi 681 e 683, l. 27 dicembre 2006, n. 296 – finanziaria 2007) della cui costituzionalità si è dubitato.

(68) S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Atti del convegno "Sistema dei controlli e riforma della Costituzione"*, Milano, 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, IPZS, 21-58.

In proposito, altresì, Id., *Le disfunzioni dei controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, 13-22, ove si sono denunciati i rischi connessi alle patologiche "negoziazioni" collegate all'esercizio del controllo preventivo di legittimità che avrebbero determinato quello del potere amministrativo per "accordi" tra controllato e controllante.

Osservando che “*i costituenti non accettarono l’idea che i controlli sono parte della funzione amministrativa*” (69) e deplorando le storture patologiche cui aveva dato luogo il controllo preventivo di legittimità (70), Sabino Casseese, che sarà poi il padre della riforma dei controlli (legge 14 gennaio 1994, n. 20) largamente ispirata alle idee gianniniane, aveva, difatti, auspicato una profonda rivisitazione della materia tesa all’introduzione di tipologie di controllo successivo sulla gestione di matrice anglosassone per evitare il rischio che il controllante possa influenzare il controllato al punto da assumere la veste di “codecisore”(71).

Alterare tali chiare e precise coordinate di sistema, assegnando alle funzioni di controllo sulla gestione della Corte dei conti natura amministrativa, significa tradire e sovvertire le idee che sono alla base della riforma in senso costituzionale dei controlli che ha introdotto quello successivo su tutte le gestioni pubbliche quale strumento specifico di verifica del rispetto del principio del buon andamento (art. 97 Cost.) e di quelli di efficienza, efficacia ed economicità dell’azione amministrativa che costituiscono pur sempre attuazione del primo.

#### *6. La sindacabilità degli atti preliminari all’esercizio del controllo magistratuale neutrale tesa alla verifica dell’inesistenza del potere: l’identificazione degli enti le cui gestioni vanno assoggettate a controllo e i confini di quest’ultimo*

Diversamente dagli atti di controllo della Corte dei conti, sono, per converso, sindacabili in sede giurisdizionale le determinazioni preliminari con cui si identifichino gli enti da assoggettare a controllo.

Giova premettere che gli enti sovvenzionati controllati ex l. 21 marzo 1958, n. 259, sono identificati, al fine di definire l’esistenza di un’effettiva contribuzione dello Stato, attraverso un d.P.R. su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministero dell’economia e delle finanze ed quello competente (72), mentre quelli le cui gestioni vanno controllate ai sensi della legge 14 gennaio 1994, n. 20, sono individuati dalla Corte dei conti medesima in conformità alle priorità stabilite dalle Commissioni parlamentari (73).

È, dunque, possibile che un ente possa dolersi dell’erronea ricomprensione tra i soggetti controllabili (74).

(69) S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi cit.*, 28.

(70) S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi cit.*, 34-35.

(71) S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi cit.*, 33.

(72) Art. 3 l. 21 marzo 1958, n. 259.

(73) Art. 1, 473° co., l. 27 dicembre 2006, n. 296, modificato dall’art. 3, 65° co., l. 24 dicembre 2007, n. 244.

Le Sezioni unite (75), in una controversia in cui l'A.C.I. aveva impugnato il decreto presidenziale con cui era stato sottoposto al controllo della Corte dei conti *ex lege* 259/1958, hanno chiarito che il predetto decreto di identificazione degli enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria costituisce, a prescindere dalla sua natura giuridica dichiarativa o ricognitiva, un “*mero atto amministrativo, giurisdizionalmente impugnabile e sindacabile*” che precede ed è strumentale all’esercizio delle funzioni neutrali di controllo della Corte dei conti che lo presuppongono e con esse non va confuso, anche ai fini dell’impugnativa giurisdizionale (“*la emanazione del decreto anzidetto non è ancora attività di controllo della Corte dei conti*”). Secondo le Sezioni unite, peraltro, la situazione soggettiva attivabile in sede giudiziale, nel concreto, non avrebbe avuto la consistenza di diritto soggettivo ma di mero interesse legittimo in quanto “*la sfera di autonomia o di autarchia dell’ACI è commisurata e contrassegnata dal suo stato di soggezione al potere direttivo ed a quello di vigilanza, legislativamente e statutariamente affidati ai ministeri competenti. Non è quindi a parlare di un suo status libertatis, assimilabile a quello della persona fisica e quindi generatore di una serie di diritti soggettivi nei confronti della P.A.*” (76). Peraltro, le Sezioni unite, anticipando considerazioni che sarebbero state applicate dalla giurisprudenza successiva, hanno precisato che, pur se la posizione dell’ente che sia assoggettato a forme penetranti di controllo a tutela del pubblico interesse ha, di regola, natura di interesse legittimo nei confronti dell’esercizio di questi poteri, è comunque necessario verificare “*di volta in volta [...] se si tratti di pretesa riguardante un potere del tutto inesistente, nel senso di mancanza assoluta di una norma che autorizzi la P.A. a porre l’ente in una posizione di soggezione*” (77).

---

(74) Ciò è avvenuto in relazione alla delibera 43/1995 con cui la Corte dei conti ha sottoposto a controllo la gestione degli ordini e dei collegi professionali. La Corte costituzionale ha ritenuto legittimo attribuire alla Corte il potere di identificare i soggetti sottoposti a controllo (C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470, in *Foro it.*, 1998, I, 1765, con nota di G. D’AURIA, *Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali*). In termini Cons. Stato, I, parere 388/1998. Sulla questione in dottrina F. BATTINI, *Può un ente pubblico evitare il controllo della Corte dei conti?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 67-74.

(75) Cass., sez. un., 28 aprile, 1964, n. 1016, in *Foro it.*, 1964, I, 921 con nota di S. D’ALBERGO, in *Foro amm.*, 1964, I, 1, 347, in *Rass. avv. St.*, 1964, I, 472 con nota di G. ZAGARI, *Osservazioni sul controllo della Corte dei conti sugli Enti pubblici*, e in *Giust. civ.*, 1964, I, 1336 ss., con commento di A.M. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, con cui il giurista napoletano riprende il discorso generale già impostato in *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200 ss.

Sulla decisione anche C. ANELLI, *Sulla sindacabilità davanti al giudice amministrativo degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1965, II, 72-89.

(76) Cass., sez. un., 28 aprile, 1964, n. 1016.

(77) Cass., sez. un., 28 aprile, 1964, n. 1016.

Con una decisione più recente (78), le Sezioni unite, innovando rispetto al passato, hanno chiarito che l'identificazione dei soggetti nei cui confronti sussiste la contribuzione statale (79) non costituisce un mero atto dichiarativo bensì costitutivo dovendo riconoscersi *“che ogni ente pubblico, come persona giuridica, gode, nei confronti della P.A. sopraordinata, di una sfera giuridica che non può essere incisa dai pubblici poteri al di fuori dei casi e dei limiti previsti dalla legge [...] La qualità di soggetto giuridico tanto pubblico che privato, conferisce un diritto al proprio status, e cioè all'esercizio dei poteri e delle facoltà consentite dalla legge e dallo statuto, con esclusione di ogni ingerenza estranea che non sia consentita dalla legge, per cui anche il superamento dei presupposti condizionanti il potere attribuito alla P.A. sovraordinata costituisce difetto di tale potere e non degrada quel diritto soggettivo”* (80). Nel concreto, peraltro, la giurisdizione dell'A.G.O. era stata giustificata dall'inesistenza di una base normativa sulla quale fondare il menzionato potere di controllo. Di qui l'assenza di ogni degradazione del diritto soggettivo della SIAE a non essere assoggettata a vigilanza (81).

Le menzionate decisioni delle Sezioni unite vengono erroneamente riportate alla tematica dell'impugnativa degli atti di controllo della Corte dei conti.

Va, infatti, segnalato che nel primo caso l'impugnativa del decreto di assoggettamento dell'ACI era stata spiegata nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri, mentre nella seconda ipotesi la controversia era stata originata da un atto di citazione della SIAE nei confronti della Presidenza del Consiglio dei Ministri e del Ministero del Tesoro proposta innanzi al Tribunale civile di Roma tesa all'accertamento dell'inesistenza dei presupposti di legge per l'assoggettamento dell'ente attore al controllo della Corte dei conti ex legge 259/1958. La Corte dei conti non era stata parte in causa in alcuno dei menzionati giudizi. Ciò conferma che in relazione a tali tipologie di controversie non viene in rilievo l'esercizio dei poteri neutrali della Corte dei conti ma solo atti ad essi prodromici e strumentali di natura amministrativa (a seconda delle ricostruzioni di tipo dichiarativo – come ha opinato la prima

---

(78) Cass., sez. un., 9 agosto 1996, n. 7327, in *Giust. civ.*, 1990, I, 3193 con nota di A. TRIPALDI, *In memoria del controllo della Corte dei conti sulla SIAE*.

(79) Operata *ex lege* dal Presidente della repubblica su proposta del Presidente del Consiglio di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e quello competente, non dalla Corte dei conti.

(80) Cass., sez. un., 9 agosto 1996, n. 7327, *cit.*

(81) Hanno osservato le Sezioni unite che *“non rientrano nell'ambito dell'esercizio del potere (sottoposto al controllo di legittimità della giustizia amministrativa) le condizioni di esistenza del potere stesso, i suoi limiti esterni ed i suoi presupposti; in primo luogo, in mancanza dell'esistenza di quell'atto che la legge prevede, non vi può essere esercizio del potere, perché – in mancanza dell'atto – esiste soltanto una manifestazione di opinione o un'attività di indagine, ovvero addirittura un mero “fatto”, come tali insufficienti ad incidere sulla consistenza del diritto soggettivo”* (Cass., sez. un., 9 agosto 1996, n. 7327, *cit.*).

delle due decisioni – o costitutivo – come ha ritenuto la seconda pronuncia).

È, per converso, correttamente ascritta alla tematica del controllo della Corte dei conti, ma non a quella dell'impugnativa degli atti di controllo neutrale e "disinteressato" della medesima, la successiva decisione delle Sezioni unite (82) del 1998 che ha ad oggetto la determinazione preliminare (proveniente dalla Corte medesima) di identificazione dei soggetti da assoggettare a controllo sulla gestione di cui all'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (83). La Cassazione, ribadendo le considerazioni già espresse in relazione agli atti preliminari adottati dalla Presidenza del Consiglio ai sensi della l. 21 marzo 1958, n. 259, ha confermato la sindacabilità degli atti preliminari al controllo sulla gestione con cui la Corte dei conti abbia individuato gli Enti pubblici da assoggettare a controllo. A fronte di questo potere preliminare, difatti, le Amministrazioni vantano un diritto soggettivo (*status libertatis*) attivabile, secondo le regole generali sul riparto di giurisdizione, innanzi all'A.G.O (84). Resta fermo, quindi, il principio dell'insindacabilità degli atti in cui si estrinsechi l'esercizio del potere di controllo neutrale e "disinteressato" anche perché le Sezioni unite erano obbligate al rispetto di quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza 30 dicembre 1997, n. 470 (sollecitata proprio dalle medesime Sezioni unite in quel giudizio), secondo la quale il menzionato principio di insindacabilità potrebbe trovare una deroga esclusivamente in relazione agli atti preliminari al controllo, ferma restando l'inammissibilità di ogni azione giurisdizionale intentata nei confronti dei (successivi) atti con cui venga effettivamente esercitata la funzione di controllo (sulla gestione) (85). La Corte costituzionale, difatti, dando per presupposto e condiviso il principio dell'insindacabilità degli atti di controllo neutrale della Giudice contabile, ha ribadito che resta sindacabile esclusivamente "la verifica delle condizioni e dei presupposti di esistenza del potere esercitato" in quanto in tale ipotesi "non vengono in rilievo le ragioni, connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, che [...] la giuri-

(82) Cass., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762, in *Foro it.*, 1998, I, 2078, con nota di G. D'AURIA.

(83) Potere che è stato ritenuto costituzionalmente legittimo della Consulta (C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470).

(84) Ribadendo il principio dell'insindacabilità degli atti di controllo in senso stretto, applicando il criterio generale del riparto fondato sulla *causa petendi* in relazione agli atti preliminari o strumentali al controllo, le Sezioni unite differenziano la questione della titolarità e dei limiti del potere di controllo (al di là dei quali, sussistendo una carenza di potere, verrebbe in rilievo la giurisdizione dell'A.G.O.) da quella afferente l'accertamento della legittimità dello svolgimento del potere (laddove, prospettandosi una questione di cattivo uso di un potere strumentale e preliminare effettivamente esistente, si rientrerebbe nella giurisdizione del G.A.).

(85) Così G. D'AURIA, *Nota a Cass., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762 cit.* (secondo il quale resterebbero, quindi, esclusi dal sindacato giurisdizionale i contenuti costituenti l'essenza del controllo in quanto estranei all'attività *stricto sensu* amministrativa e, quindi, privi di qualsiasi diretta incidenza lesiva), nonché Id., *I controlli*, in A. SANDULLI (a cura di), *Diritto amministrativo applicato*, in *Corso di diritto amministrativo* diretto da S. CASSESE, Milano, Giuffrè, 2005, 264.

*sprudenza ha ritenuto idonee a giustificare la sottrazione degli atti al sindacato giurisdizionale” (86).*

Nel quadro del criterio generale di riparto prospettato si colloca la recente decisione del Consiglio di Stato intervenuta in materia di atti preliminari all’esercizio del potere di controllo su enti sovvenzionati (87). Il Consiglio, conformandosi alla richiamata giurisprudenza precisando che nella fattispecie sottoposta al proprio giudizio non veniva *“in discussione il principio della insindacabilità delle pronunce o determinazioni di controllo della Corte dei conti”* che *“si fonda su ragioni connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, estranea all’apparato della pubblica amministrazione”* (88),

---

(86) C. cost., 30 dicembre 1997, n. 470.

(87) Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053.

Del pari, in linea con la giurisprudenza della Corte regolatrice, appare la decisione della medesima Sezione VI del 27 giugno 2001, n. 3530 (in *Foro amm.*, 2001, 1657-1659 e in Cons. St., 2001, I, 1462) venendo in rilievo un atto di controllo della Corte dei conti adottato in carenza assoluta di potere (quindi lesivo di diritti soggettivi) ed impugnato nell’ambito di una controversia assoggettata alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo.

Per le Sezioni unite, difatti, il principio dell’insindacabilità dell’atto di controllo non può trovare applicazione in presenza di una carenza assoluta di potere di controllo in quanto l’inesistenza di quest’ultimo non può non determinare quella dell’atto di controllo che si svolgerebbe per le vie di fatto (*“e non rientrano nell’ambito dell’esercizio del potere (sottoposto al controllo di legittimità della giustizia amministrativa) le condizioni di esistenza del potere stesso, i suoi limiti esterni ed i suoi presupposti essenziali; in primo luogo, in mancanza dell’esistenza di quell’atto che la legge prevede, non vi può essere esercizio del potere, perché – in mancanza dell’atto – esiste soltanto una manifestazione di opinione o un’attività di indagine, ovvero addirittura un mero “fatto”, come tali insufficienti ad incidere sulla consistenza del diritto soggettivo di cui sopra; f) non si vuol dire che vale sempre l’ipotesi reciproca, e che cioè, se l’atto è emanato, nei suoi confronti vi è solo l’interesse legittimo che può difendersi dinanzi al Giudice amministrativo. Può infatti aversi inesistenza del potere, anche in presenza di un atto emanato al di fuori dei casi tassativi per i quali il potere è conferito [...] h) neppure ha rilievo l’attività di controllo che la Corte dei conti ha attuato da vari anni: se essa è stata intesa in esecuzione del sistema del 1939, manca di base normativa (almeno dal 1958) e costituisce attività di fatto illecita (in quanto lesiva di un diritto); se è stata intesa in attuazione del solo art. 100 Cost., difetta del presupposto della legge che lo stesso art. 100 prevede come indefettibile presupposto del controllo; se è stata intesa in attuazione del l. n. 259, manca il presupposto essenziale, nel quadro del funzionamento della legge, che non può prescindere dalla tutela della posizione dell’ente controllato (art. 3, 1° comma, secondo inciso), e cioè da uno strumento provvedimento che funge da passaggio necessario fra la previsione astratta della norma e l’attuazione di essa. Il provvedimento, pure in tal caso, non può essere sostituito da un’attività di fatto o da un accertamento compiuto in sede diversa (e cioè nella sede stessa del controllo), perché questo accertamento deve essere compiuto dall’organo governativo a cui la legge (prevista indefettibilmente all’art. 100 Cost.) conferisce il potere di incisione sulla sfera giuridica degli enti. La suddetta lesione di fatto della sfera giuridica si presenta come lesione di una posizione di diritto soggettivo, la cui tutela è pertanto devoluta alla giurisdizione ordinaria”* - Cass., sez. un., 9 agosto 1996, n. 7327).

(88) *“Non è qui in discussione il principio della insindacabilità delle pronunce o determinazioni di controllo della Corte dei conti; tale principio si fonda su ragioni connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, estranea all’apparato della pubblica amministrazione (Cass. Civ., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762). Tuttavia, tale regola non trova applicazione in relazione agli esiti della previa verifica delle condizioni e dei presupposti di esistenza del potere di controllo esercitato e, quindi, allorché si ponga “la questione di interpretazione della norma vigente”, alla stregua della quale tale verifica deve essere condotta (Corte cost., 30 dicembre 1997, n. 470; richiamata anche da Cass. civ., sez. un.,*

ha ritenuto spettante alla Corte dei conti il potere di assoggettare a controllo, attraverso una specifica richiesta di trasmissione preliminare, a carattere generale, che investa un lungo arco temporale, ampie categorie di atti di enti determinati rientranti nel novero di quelli sovvenzionati ai sensi della legge 21 marzo 1958, n. 259, purché, tuttavia, tale atto preliminare al controllo sia suffragato da precise e concrete esigenze istruttorie debitamente esplicitate. Il Consiglio, quindi, ribadendo il principio dell'insindacabilità degli atti di esercizio del potere di controllo (89), non ha dubitato della spettanza, in capo alla Corte dei conti, del potere preliminare al menzionato controllo (90), ma ne ha censurato le modalità di esercizio, radicando, in tal modo, la propria giurisdizione, venendo in rilievo non una carenza, bensì un cattivo uso del potere "preliminare", secondo le coordinate fissate dalle Sezioni unite (91).

### 7. *L'impugnabilità dei pareri della Corte dei conti resi in sede consultiva*

In base all'art. 7, 8° co., l. 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), le Autonomie possono richiedere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti pareri in materia di contabilità pubblica (92).

---

5762/98". Il "sindacato giurisdizionale" difatti "è escluso per i soli atti di effettivo esercizio del controllo caratterizzati dall'imparzialità, e non anche per gli atti, preliminari all'esercizio del controllo, con cui si determina di assoggettare a controllo determinati enti o, come nel caso di specie, determinate categorie di atti adottati da un ente" (Cons. Stato, sez. VI, 19 giugno 2008, n. 3053).

(89) Il principio di insindacabilità è stato ribadito e condiviso anche da Cass., sez. un., 25 maggio 2001, n. 220; Cons. St., sez. IV, 12 marzo 1996, n. 303; Id., sez. IV, 20 maggio 1996, n. 636; Id., sez. IV, 23 novembre 2000, n. 6241; Id., sez. I, 25 luglio 2001, n. 553.

(90) Secondo il Consiglio tale potere preliminare può, in linea astratta, essere strumentale sia alla relazione al Parlamento, che per la formulazione di rilievi (potere, quest'ultimo, costituzionalmente necessario – in proposito C. cost., 17 maggio 2001, n. 139, in *Giur. cost.*, 2001, 1109, che ha annullato l'art. 3, comma 1, D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, con cui il potere di avanzare rilievi era stato soppresso).

(91) Cass. civ., sez. un., 10 giugno 1998, n. 5762.

(92) Sulla nuova competenza consultiva A. BALDANZA, *L'attività consultiva: i pareri in materia di contabilità pubblica*, in V. TENORE, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Milano, 2008, 1067 ss.; E.F. SCHILTZER, *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali nella riduttiva lettura della sezione autonomie*, in *Foro amm./Cons. St.*, 2006, 1609; Id., *Ancora sull'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali da parte della sezione*, in *Foro amm./Cons. St.*, 2006, 2652 (annotazione critica alla deliberazione della Sezione autonomie del 12 luglio 2006, n. 12/AUT/2005, con cui la sezione centrale si era giustapposta a quella regionale nella definizione del merito del quesito proposto dalla sezione di controllo della Liguria); S. SFRECOLA, *Prospettive della funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica nei confronti delle regioni e degli enti locali dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. "La Loggia")*, in [www.amcorteconti.it](http://www.amcorteconti.it)

Giova ricordare che una funzione consultiva era già prevista dall'art. 13 r.d. 12 luglio 1934, n. 1214 (t.u. C.d.c.). Per ampi riferimenti M. SCIASCIA, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, ESI, 1991, 68-69.

Per un'analisi sistematica dei pareri consultivi delle sezioni regionali di controllo M.T. POLITO (a cura di), *Rassegna dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo*, Corte dei conti (Sezione delle Autonomie/Coordinamento sezioni regionali di controllo), Roma, 2008.

È dubbia la riconducibilità di tali atti alla funzione di controllo in senso stretto in quanto qui la Corte, pur applicando nei limiti della compatibilità la procedura relativa al controllo preventivo di legittimità (93), esercita una funzione che più che al giudizio di confronto tra fattispecie e parametro (controllo) o all'attività di mera consulenza giuridica appare ascrivibile a quella consultiva (94), sia pure a carattere indipendente e magistratuale, tesa all'accertamento del diritto applicabile. La Sezione di controllo, difatti, rispondendo ad un quesito sottopostole dall'Amministrazione, si limita esclusivamente a offrire chiarimenti in ordine a criticità ermeneutiche o applicative dell'ordinamento giuridico finanziario-contabile, dichiarando, invece, inammissibili le richieste tendenziose delle Amministrazioni che non mirino ad ottenere un'interpretazione della legislazione contabile e finanziaria ma che sollecitino piuttosto una scelta della Corte circa l'attività gestionale da svolgere (95) o che siano tese ad “*eliminare o attenuare posizioni di responsabilità su fatti già compiuti*” (96).

L'inimpugnabilità autonoma dei pareri resi dalla Corte, in tale ipotesi potrebbe dipendere piuttosto che dall'esercizio di una funzione magistratuale neutrale, dall'impossibilità di attribuire ai menzionati atti una portata immediatamente e concretamente lesiva (97).

La Corte, difatti, non esercita una funzione amministrativa attiva, né partecipa all'esercizio della funzione altrui, né cura interessi pubblici, ma si limita

(93) Corte conti, sez. autonomie, delibera del 27 aprile 2004 di adozione degli “*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva*”, diramati con nota del Presidente della Corte del 20 maggio 2004, n. 6204, pubblicati in *Foro it.*, 2006, III, 29. Con tale atto di indirizzo sono stati dettati i criteri atti a garantire l'uniformità di comportamento e, quindi, individuati i soggetti legittimati alla richiesta, l'ambito oggettivo della funzione consultiva, l'ufficio competente a rendere il parere, a seconda del carattere generale o locale dello stesso, il procedimento per l'esercizio della funzione e la tempistica.

(94) Così, efficacemente, S. GALASSO, *Funzione consultiva delle sezioni regionali del controllo della Corte dei conti*, in [www.contabilita-pubblica.it](http://www.contabilita-pubblica.it), il quale distingue la funzione consultiva da quelle giurisdizionali e di controllo già spettanti alla Corte dei conti, evidenziando che la prima, analogamente a quella svolta dal Consiglio di Stato, è finalizzata alla tutela dell'ordinamento in senso oggettivo, e non può, quindi, per definizione essere diretta a proteggere interessi di una parte, sia pure pubblica. La funzione consultiva, pur non essendo ascrivibile all'area del controllo, analogamente a quest'ultima sarebbe comunque finalizzata a stimolare l'autocorrezione dell'ente richiedente (c.d. funzione collaborativa). In generale, per la differenza tra attività di controllo e di consulenza, D. SORACE, *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, Bologna, Il Mulino, 2007, 199-200.

(95) In quest'ipotesi si determinerebbe un'inammissibile coamministrazione (C. conti, sez. contr. Piemonte, 24 luglio 2008, par. 21/2008; S. GALASSO, *Funzione consultiva cit.*) tanto avversata dagli ispiratori della riforma dei controlli (S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Atti del convegno “Sistema dei controlli e riforma della Costituzione”*, Milano, 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995, IPZS, 21-58).

In proposito, altresì, Id., *Le disfunzioni dei controlli amministrativi*, in S. CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, Il Mulino, 1993, 13-22).

(96) Corte conti, sez. autonomie, delibera del 27 aprile 2004 di adozione degli “*Indirizzi e criteri generali per l'esercizio della funzione consultiva*”, diramati con nota del Presidente della Corte del 20 maggio 2004, n. 6204, pubblicati in *Foro it.*, 2006, III, 29.

(97) S. GALASSO, *Funzione consultiva cit.*



ad offrire all'Amministrazione richiedente chiarimenti in ordine al quadro normativo applicabile alla fattispecie sottoposta al suo giudizio, restando in capo all'Amministrazione il potere di esercitare la funzione di indirizzo politico o quella amministrativa.

La Corte dei conti, quindi, anche in quest'ipotesi, non adotta atti formalmente e sostanzialmente amministrativi (trattandosi di un'attività consultiva neutrale simile a quella esercitata dal Consiglio di Stato) che, per converso, saranno eventualmente posti in essere dall'Amministrazione. Solo questi ultimi saranno idonei a produrre effetti lesivi potendo, in tal modo, formare oggetto di sindacato giurisdizionale.

Non è privo di interesse rilevare, difatti, che il parere della Corte che sia richiesto in relazione all'esercizio di un'attività di carattere amministrativo non è né obbligatorio né vincolante (la legge che disciplina il procedimento amministrativo relativo alla funzione amministrativa esercitata peraltro non lo contempla affatto), mentre è l'Ente locale che liberamente lo sollecita (e non possono essere escluse *a priori* richieste abusive e strumentali) e, senza vincoli di sorta, vi dà seguito nei modi e tempi dal medesimo prescelti nella massima libertà.

#### 8. *L'impugnabilità degli atti interlocutori o soprassessori adottati dall'autorità di controllo*

È pacifica in giurisprudenza la non impugnabilità degli atti con cui l'autorità di controllo abbia sollecitato chiarimenti o documenti all'Amministrazione controllata (c.d. atti soprassessori) per la carenza di un interesse a ricorrere attuale e concreto in considerazione dell'assenza di una lesione immediata e diretta (98).

Laddove essi abbiano carattere di meri atti preliminari al controllo su enti sovvenzionati, è stato chiarito che la Corte dei conti non possa imporre, ai soggetti sottoposti a tale controllo, obblighi comunicativi amplissimi e generici aventi ad oggetto una serie indeterminata ed indistinta di atti di gestione senza alcun riferimento a precise e specifiche esigenze che, ad esempio, possono sussistere laddove essa “*rilevi anomalie, disfunzioni, irregolarità o anche la semplice opportunità di approfondire determinati aspetti della gestione ed estendere il controllo ad altri atti*” (99). La violazione di tale principio potrebbe deter-

---

(98) *Inter plures* Cons. Stato, sez. V, 6 giugno 1990, n. 502, in *Foro amm.*, 1990, 1465 (“è inammissibile l'impugnazione di atti interlocutori di un organo di controllo, tenuto conto della mancanza di oggettiva lesività degli stessi, e avuto riguardo alla circostanza che i destinatari di atti amministrativi con effetti loro favorevoli non sono titolari, finché il controllo non sia stato eseguito e l'atto abbia acquisito definitiva esecutività, di alcuna posizione giuridica per cui non possono impugnare i provvedimenti interni alla procedura di controllo privi di ogni definitiva statuizione”).

(99) Cons. Stato, 19 giugno 2008, n. 3053.  
In dottrina G. D'AURIA, *I controlli*, in A. SANDULLI (a cura di), *Diritto amministrativo applicato* cit., 266.

minare l'esperimento, accanto ai rimedi giurisdizionali ordinari, anche del ricorso per conflitto di attribuzioni tra poteri dello Stato, laddove sussistano i relativi presupposti.

### 9. *L'inimpugnabilità delle relazioni dei servizi di controllo interno*

Per le medesime ragioni (inesistenza di una lesione attuale e concreta di una situazione soggettiva e finalizzazione allo stimolo di processi autocorrettivi) deve escludersi l'impugnabilità delle relazioni predisposte dai servizi di controllo interno (100) che producono esclusivamente effetti limitati all'ordinamento interno dell'Amministrazione.

Saranno, per converso, impugnabili le determinazioni finali autonomamente assunte dall'Amministrazione all'esito dell'eventuale processo autocorrettivo stimolato dal referto del servizio di controllo interno che funge solo da strumento conoscitivo di natura referente teso a fornire agli organi di vertice politico-amministrativo preziose informazioni in merito allo svolgimento dell'attività ed al funzionamento dell'organizzazione amministrativa.

---

(100) Sui controlli interni in generale D. ACANFORA, *Profili del controllo interno nella P.A.*, in *Riv. C. conti*, 1995, V, 189 ss.; I. BORRELLO, *Il nuovo "sistema" dei controlli interni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, I ss.; L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Controlli interni nelle pubbliche amministrazioni e decreto legislativo n. 286 del 1999*, Torino, Giappichelli, 2002; G. COGLIANDRO, *Elogio del controllo di gestione*, in *Riv. C. conti*, 1993, III, 288 ss.; G. COGLIANDRO, *Il controllo interno: problemi e (possibili) soluzioni*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 3-4/1998, 203 ss.; G. COGLIANDRO, *Controllo di gestione e controllo strategico: analogie e differenze*, in *Riv. C. conti*, 2000, I, 215 ss.; G. D'AURIA (a cura di), *Glossario dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. C. conti*, 1/2009, 147-227, alla cui accuratissima bibliografia si rinvia; M.L. DE CARLI, *L'attuazione dei servizi di controllo/nuclei di valutazione negli enti locali*, in *Riv. C. conti*, 5/1998, 278 ss.; R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni ed attività amministrativa*, Milano, Giuffrè, 2003; B. MANNA, *Controlli di gestione e metodi di valutazione*, in *Riv. C. conti*, 2001, I, 281 ss.; E.F. SCHLITZER (a cura di), *Il sistema dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2002; A. VILLA, *Il controllo di gestione nella Pubblica Amministrazione*, in *Riv. C. conti*, 2001, I, 310 ss.