

Il controllo preventivo della Corte dei conti sugli atti delle Amministrazioni dello Stato*

di Raffaele Dainelli**

19 aprile 2021

Com'è noto, l'art. 100, comma 2, della Costituzione intesta alla Corte dei conti il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, unitamente al controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato.

La disciplina normativa del controllo preventivo, oltre che dal Testo Unico n. 1214 del 1934, è oggi costituita da una serie di leggi successivamente intervenute, sino alla completa rivisitazione ad opera della legge 14 gennaio 1994, n. 20, che rappresenta il riferimento costante per le ulteriori modificazioni e integrazioni recate dal legislatore nella materia del controllo.

Il controllo preventivo di legittimità è volto a verificare la conformità a legge dei provvedimenti sottoposti all'esame della Corte dei conti. L'attività di verifica interviene in una fase antecedente alla produzione degli effetti dell'atto e il cui esito determina, in caso positivo, la registrazione con apposizione del visto e, in caso negativo, la ricusazione del visto. Dal momento dell'apposizione del visto e della registrazione (anche con riserva) l'atto acquista efficacia, cioè produce effetti giuridici.

Detta attività di controllo è esercitata dagli Uffici della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri e su quelli dei Ministeri e, per gli atti adottati dalle articolazioni delle Amministrazioni dello stato aventi sede nel territorio, dalle Sezioni regionali di controllo.

* Intervento al Webinar "La Contabilità pubblica: evoluzione di una materia tra modelli 'a regime' e sistema emergenziale", tenutosi il 29 ottobre del 2020 e promosso dal Centro di ricerca sulle Amministrazioni pubbliche della Luiss Guido Carli "Vittorio Bachelet" e dall'Associazione magistrati della della Corte dei conti e dal Circolo Magistrati della Corte dei conti in occasione della presentazione del "Manuale di contabilità di Stato" di Daniela Bolognino.

** Presidente aggiunto e Presidente della Sezione Centrale controllo preventivo della Corte dei conti.

Per la risoluzione di questioni di massima di particolare importanza, per le quali il Presidente della Corte dei conti ravvisi la sussistenza dei presupposti, di cui all'art. 3, comma 3, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo (approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000), la pronuncia della Sezione centrale è adottata in Adunanza Generale, nella composizione integrata da tutti i Consiglieri delegati delle Sezioni regionali.

Le tipologie degli atti da sottoporre a controllo preventivo sono tassativamente indicate nell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Rientra, invero, nella discrezionalità del legislatore ampliare o restringere l'ambito del controllo preventivo di legittimità della Corte a categorie di atti, in relazione alle finalità e al rilievo finanziario che determinati atti possono rivestire in un determinato periodo storico.

In più occasioni, norme speciali hanno esteso o ridotto l'ambito di applicazione del controllo per specifiche tipologie di atti. A tale proposito, si richiamano, a titolo esemplificativo, le seguenti disposizioni.

Dopo aver ampliato l'ambito di operatività del controllo preventivo agli atti e ai contratti di collaborazione coordinata e continuativa (di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165), ovvero agli atti e contratti concernenti studi e consulenze, di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, inserendo all'articolo 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, due nuove tipologie di provvedimenti assoggettati al controllo preventivo (lett. f-bis e lett. f-ter), lo stesso legislatore ha deciso di limitarne l'ambito, eliminando i controlli sugli atti e sui contratti di collaborazione coordinata e continuativa, stipulati dagli Enti pubblici di ricerca (con il D.Lgs. 25 novembre 2016, n. 218), nonché su quelli stipulati dalle Università statali (con l'art. 1, comma 303, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, a decorrere dall'anno 2017).

In altra occasione, il legislatore ha inteso ampliare l'ambito di operatività del controllo preventivo della Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei contratti secretati, con l'art. 162, comma 5, del D.Lgs. 18 aprile 2016, n. 50 – Codice dei contratti pubblici.

Sul modello, già collaudato, previsto dal cosiddetto decreto legge "sisma" (D.L. 17 ottobre 2016, n. 189, convertito dalla legge 15 dicembre 2016, n. 229, recante "Interventi urgenti in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del 2016"), l'art. 9 del cosiddetto decreto semplificazioni (decreto legge 16 luglio 2020, n. 76, convertito dalla legge 11 settembre 2020, n. 120) prevede, al comma 3-bis, la sottoposizione al controllo preventivo della Corte dei conti dei provvedimenti di natura regolatoria, ad esclusione di quelli di natura gestionale, adottati dai Commissari previsti dal cosiddetto decreto "sblocca cantieri" (decreto-legge 18 aprile 2019, n. 32, convertito dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), per assicurare la realizzazione di interventi infrastrutturali ritenuti prioritari.

Nel decreto semplificazioni viene, altresì, prevista la competenza della Sezione centrale di controllo (con rinvio all'articolo 3, comma 1-bis, della legge 14 gennaio 1994, n. 20) e il dimezzamento dei termini di controllo (di cui all'articolo 27, comma 1, della legge 24 novembre 2000, n. 340). Viene, inoltre, stabilito che, in ogni caso, durante lo svolgimento della fase del controllo, l'organo emanante può, con motivazione espressa, dichiararli provvisoriamente efficaci (ovvero capaci di produrre gli effetti giuridici), esecutori (ovvero in grado di imporsi unilateralmente nella sfera giuridica dei terzi, anche con l'eventuale impiego di mezzi coattivi ed esecutivi) e esecutivi (ovvero capaci di porre in essere le attività materiali che danno esecuzione al provvedimento), a norma degli articoli 21-bis, 21-ter e 21-quater, della legge 7 agosto 1990, n. 241, e successive modificazioni.

Il perimetro degli atti assoggettabili a controllo preventivo di legittimità può anche dipendere da particolari esigenze rimesse alla sensibilità del Presidente del Consiglio dei ministri.

L'art. 3, comma 1, lett. 1) della legge n. 20 del 1994 prevede che il Presidente del Consiglio dei ministri possa richiedere o che la stessa Corte dei conti deliberi di assoggettare temporaneamente a controllo preventivo determinati atti in relazione a situazioni di diffusa e ripetute irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

A tale proposito, si rammenta un caso particolarmente significativo di applicazione della disposizione citata. Nel marzo del 2017 la Presidenza del Consiglio dei ministri ha presentato alla Corte dei conti la richiesta di sottoposizione al controllo preventivo di legittimità degli accordi sottoscritti dal Commissario straordinario del Governo per la realizzazione degli interventi infrastrutturali e di sicurezza connessi alla Presidenza italiana del gruppo di Paesi più industrializzati (G7), previsti dall'art. 15 della legge 7 agosto 1990, n. 241.

L'attività di controllo preventivo rileva anche sul piano della responsabilità amministrativo contabile.

L'art. 17, comma 30-quater, del D.L. 1° luglio 2009, n. 78, ha innovato il sistema delineato dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994 nell'accertamento della gravità della colpa. In particolare, ha stabilito che "In ogni caso, è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo".

Parimenti, l'art. 4, comma 12-ter, del cosiddetto decreto "sblocca cantieri" (D.L. 18 aprile 2019, n. 32, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 giugno 2019, n. 55), ha integrato l'art. 1, comma 1, della legge n. 20 del 1994, e previsto che "La gravità della colpa e ogni conseguente responsabilità sono in ogni caso escluse per ogni profilo se il fatto dannoso trae origine da decreti che determinano la cessazione anticipata, per qualsiasi ragione, di rapporti di concessione autostradale, allorché detti decreti siano

stati visti e registrati dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità svolto su richiesta dell'amministrazione procedente”.

Sul piano procedimentale, l'art. 3, comma 11, della legge n. 20 del 1994 e l'art. 2, comma 7-quater del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, hanno disciplinato la regola della cosiddetta doppia conforme, prevedendo che l'ammissione al visto degli atti è di competenza del Consigliere delegato “su conforme richiesta del magistrato istruttore”. In caso di dissenso ovvero di concorde richiesta di ricusazione del visto, la questione è devoluta al giudizio della Sezione centrale di controllo preventivo.

L'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340 ha completato la procedimentalizzazione dell'attività di controllo preventivo, stabilendo che il termine per la registrazione o per l'eventuale ricusazione del visto di legittimità è di 60 giorni e che tale termine può essere sospeso una sola volta da un rilievo istruttorio. L'esito del procedimento avanti alla Sezione del controllo deve essere comunicato alla competente Amministrazione entro le successive 24 ore.

L'art. 27 stabilisce, poi, in particolare, che "la risposta delle amministrazioni o del Governo, che non può complessivamente essere superiore a trenta giorni".

Il procedimento di controllo soggiace, dunque, ad un periodo massimo di durata, non derogabile per volontà della Corte dei conti o dell'Amministrazione; può essere sospeso in caso di richieste istruttorie per un periodo non superiore a trenta giorni. Al decorso del termine, i provvedimenti diventano esecutivi.

La natura perentoria di detto termine ha un'evidente finalità acceleratoria, dal momento che lo stesso viene espressamente qualificato dal legislatore come tempo massimo di sospensione del procedimento di controllo, il cui effetto principale consiste, pertanto, unicamente nel pieno riavvio di quest'ultimo da portarsi a compimento in osservanza delle scadenze di legge.

La formulazione di rilievi istruttori sospende il termine e delimita l'ambito delle osservazioni. Se la risposta dell'Amministrazione non consente di superare le criticità evidenziate nel foglio di rilievo, la questione viene deferita alla Sezione centrale di controllo di legittimità.

A livello di normazione secondaria le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno approvato (con deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000) il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo". Nella più recente rielaborazione da parte delle Sezioni Riunite e del Consiglio di Presidenza, gli Uffici di controllo sono stati portati da 5 a 6, mediante scorporo del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa dell'area cd. istituzionale.

Al fine di consentire la più ampia diffusione delle attività di controllo l'art. 3 del sovra menzionato Regolamento prevede, al comma 9, che "Il Presidente della sezione cura che degli atti di maggior rilievo pervenuti al controllo sia data tempestiva notizia al Presidente della Corte".

Analoga disposizione (comma 8) riguarda l'obbligo di comunicazione alla Sezione delle autonomie degli "atti sottoposti al controllo che possono investire la competenza di una sezione regionale di controllo".

Le esigenze di piena circolazione delle informazioni all'interno della Sezione del controllo di legittimità sono estese dal Regolamento anche ad altre strutture della Corte che in momenti successivi potrebbero essere chiamate ad esaminare i singoli atti.

In tale prospettiva, lo stesso art. 3, comma 6, del Regolamento dispone che —su iniziativa del Presidente della Sezione — i Consiglieri delegati "al termine della procedura di visto e registrazione" inoltrino copia dei provvedimenti di approvazione di piani o programmi comportanti spese o di altri provvedimenti di notevole impatto sulla finanza pubblica alle Sezioni riunite in sede di controllo, alla Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato e, qualora concernenti la gestione di fondi di interesse comunitario, alla Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali.

Nell'ambito del procedimento di controllo, i provvedimenti adottati da più amministrazioni (decreti interministeriali, di concerto, d'intesa, ecc.) vengono inviati dall'Ufficio procedente per l'acquisizione del parere agli altri Uffici coinvolti nella verifica di legittimità.

A partire dal 2014 (a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 33, comma 4, del D.L. n. 91/2014, convertito dalla legge n. 116/2014), la trasmissione dei provvedimenti da parte delle amministrazioni avviene direttamente alla Corte e non più per il tramite degli uffici della Ragioneria Generale dello Stato (Uffici centrali di bilancio e Ragionerie territoriali). La ratio di questa scelta va ravvisata nell'intento di distinguere le due forme di controllo preventivo, assegnando agli Uffici di bilancio il controllo di regolarità contabile e alla Corte dei conti quello di legittimità.

Al fine di accelerare i tempi del controllo, la Corte ha adottato un applicativo — SILEA - comune a tutti gli Uffici di controllo e disposto l'informatizzazione delle procedure di trasmissione degli atti da assoggettare a controllo, preventivo e successivo, di legittimità, in conformità alle norme contenute nel codice dell'Amministrazione digitale.

In un contesto più generalizzato, deve evidenziarsi come il controllo preventivo di legittimità sia preordinato a tutela del diritto oggettivo, a differenza dei controlli c.d. amministrativi, esercitati all'interno della pubblica Amministrazione nell'interesse dello stesso ente conferente, e di altri tipi di controllo.

In ogni caso, va evidenziato, a conferma di una linea di tendenza, iniziata negli ultimi anni, come lo svolgimento di tale funzione di controllo, pur mantenendo la valenza paralizzante dell'efficacia dell'atto, ha acquisito una valenza conformativa per la successiva attività dell'amministrazione.

Il procedimento del controllo preventivo si pone sempre più spesso per la pubblica amministrazione come l'occasione per correggere le anomalie riscontrate, mediante ritiro o riforma dell'atto del quale sono stati contestati profili di illegittimità.

Il controllo preventivo viene così a stimolare, nell'ente o nell'amministrazione controllata, processi di autocorrezione e a innescare, con sempre maggiore frequenza, doverose misure di autotutela, volte a rimuovere le irregolarità e a ripristinare una situazione di legalità, formale e sostanziale.

Non infrequente è la richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni degli atti assoggettati al controllo di legittimità per un riesame degli stessi, alla quale può, poi, seguire la riproposizione degli atti, emendati dei vizi.

In tutti questi casi, il procedimento di controllo si conclude nella c.d. fase monocratica, con la proposta del Magistrato istruttore e il visto del Consigliere delegato e conseguente registrazione dell'atto, senza cioè che ne sia data evidenza in deliberazioni.

Non mancano casi in cui la richiesta di ritiro avviene in conseguenza del deferimento dell'atto all'esame collegiale.

Il ricorso alle "note avviso" o ai "rilievi a vuoto" consente alla Corte di indirizzare l'attività delle amministrazioni controllate, provocando il loro spontaneo adeguamento alle indicazioni o di rendere ostensive le ragioni di ammissione a visto, nella considerazione che l'avvenuta registrazione dei provvedimenti presuppone – pro futuro – il verificarsi di determinate condizioni, affidate all'effettiva verifica da parte dei responsabili dell'amministrazione.

In più occasioni, gli Uffici di controllo hanno, poi, avuto modo di evidenziare che il mancato invio a controllo preventivo degli atti o la mancata ammissione a visto espongono le amministrazioni interessate, in relazione agli effetti giuridici prodotti dagli atti stessi, ad operare sotto la loro esclusiva responsabilità.

Sotto altro profilo, gli Uffici di controllo hanno più volte chiarito che le fattispecie possono essere qualificate indipendentemente dal nomen iuris attribuito dall'Amministrazione ai propri atti (conferma, proroga, rinnovo, spostamento o differimento del termine), individuando la normativa applicabile al caso di specie.

L'unica possibilità, di cui l'amministrazione dispone per ovviare alle conseguenze di un diniego di visto, consiste nella richiesta di registrazione con riserva, ai sensi dell'art. 24 del T.U. n. 1214/1934, nei casi e con i limiti previsti dalla norma stessa. In caso di diniego, il Consiglio dei ministri può decidere egualmente che l'atto deve aver corso e in tale ipotesi la Corte dei conti è chiamata a deliberare, a Sezioni riunite. In questi casi, si fa luogo alla cosiddetta registrazione con riserva (cioè, più precisamente, all'apposizione del visto con riserva) dandone notizia al Parlamento, che può poi sindacare politicamente il comportamento del Governo.

Il controllo successivo di legittimità è previsto dall'art. 10 del D.Lgs. n. 123 del 2011. Il comma 1 dispone che gli atti di spesa, a cui il dirigente, sotto la propria responsabilità, ritenga di dare ugualmente seguito, nonostante le osservazioni del

competente ufficio di controllo (Ufficio centrale di bilancio – U.C.B.), siano trasmessi, corredati dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al "competente ufficio di controllo della Corte dei conti".

Una volta richiesto che l'atto abbia corso, l'Amministrazione non può più ritirare l'atto, che è ormai efficace, ma può al più annullarlo in autotutela, secondo i principi generali del diritto amministrativo.

Il procedimento di controllo successivo si può concludere con esito positivo ovvero con una dichiarazione di non conformità a legge, a seguito della quale l'amministrazione è tenuta ad adottare le consequenziali misure di competenza anche in relazione agli eventuali profili di responsabilità del dirigente.

Rispetto al controllo preventivo, quello successivo si caratterizza per il fatto di intervenire quando l'atto abbia già iniziato a produrre i suoi effetti giuridici e per il suo "carattere non assolutamente impeditivo".

In merito, le Sezioni riunite hanno chiarito che l'implicazione della Corte risponde alla finalità preminente di sottoporre ad un particolare ed immediato esame gli atti di spesa che non abbiano superato il vaglio dell'ufficio di controllo di ragioneria, ma ai quali nel frattempo l'amministrazione abbia deciso di darne ugualmente seguito. Diversamente, sarebbe vanificata la generale funzione intestata alla Corte di garante del corretto uso delle risorse pubbliche ovvero della corretta gestione del bilancio dello Stato. Le Sezioni riunite, dunque, hanno ritenuto che l'esame della Corte, organo di controllo esterno ed imparziale, debba risolversi in una valutazione puntuale della correttezza da parte del dirigente nell'esercizio della facoltà di dare corso comunque ai provvedimenti in parola.

In tal senso, quindi, le verifiche della Corte effettuate anche su tali provvedimenti vengono ricondotte nell'ambito del controllo di legittimità, seppur successivo a causa dell'intervenuta efficacia dei provvedimenti medesimi.