



REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mario PISCHEDDA	Presidente
Marta TONOLO	Consigliere
Alfredo GRASSELLI	Consigliere
Carmela MIRABELLA	Consigliere
Elena TOMASSINI	Consigliere
Maria Cristina RAZZANO	Primo Referendario
Elena PAPA	Primo Referendario relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio iscritto al n. **653/SR** del registro di segreteria delle Sezioni riunite, promosso con il ricorso del 28 giugno 2019, depositato in data 3 luglio 2019 dal dott. **Paolo Simia**, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto introduttivo del presente giudizio, dall'avv. Giovanni Romano, ed elettivamente domiciliato presso lo studio di questi, in Roma, alla via Valadier, 43

per il riesame

della deliberazione n. 102/2018/PREV adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nell'adunanza pubblica del 18 luglio 2018, e depositata in data 9 agosto 2018.

Visti i decreti del Presidente della Corte che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione dell'udienza e la nomina del relatore;

Visti gli atti e i documenti di causa;

Uditi, all'udienza del 18 settembre 2019, con l'assistenza del Segretario d'udienza Maria Elvira Addonizio, il relatore, Primo Referendario Elena Papa, l'avvocato Giovanni Romano per il ricorrente ed il Pubblico Ministero, nella persona del vice Procuratore generale Cons. Sabrina D'Alesio.

FATTO

1. Con l'odierno ricorso, depositato in data 3 luglio 2019, corredato dalle notificazioni di legge via PEC in pari data, il dott. Paolo Simia impugna la deliberazione n. 102/2018/PREV con cui la Sezione regionale di controllo per la Campania *"ricusa il visto e la conseguente registrazione del decreto..."* n. 11218 del 17 maggio 2018 dell'Ufficio Scolastico regionale per la Campania, chiedendone il riesame e *"l'adozione di ogni opportuno provvedimento finalizzato a garantire il [proprio] interesse ad essere nominato"*.

Il decreto aveva ad oggetto il conferimento al ricorrente, ai sensi dell'art. 19, comma 6, del d. lgs. n. 165/2001, di incarico dirigenziale non generale di direzione dell'Ufficio X - Ambito territoriale di Salerno - dell'Ufficio scolastico regionale per la Campania.

Invero, la delibera impugnata era stata assunta nell'anno 2018, in sede di controllo preventivo di legittimità su atti, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b), della legge n. 20/1994, nel rispetto della procedura normativamente prevista.

In particolare, dopo il contraddittorio cartolare di rito con l'Amministrazione scolastica, l'Ufficio di controllo preventivo aveva deferito l'esame dell'atto alla Sezione, sentendo l'amministrazione anche nella sede dell'apposita adunanza pubblica.

Nel ricusare il visto all'esito di questa, la Sezione ha ritenuto l'atto illegittimo in quanto:

a) assegna un incarico dirigenziale a soggetto esterno all'amministrazione in assenza del presupposto della verifica dell'indisponibilità, al proprio interno, di figure professionali idonee all'uopo;

b) nell'avviso pubblico di procedura selettiva non erano stati resi conoscibili i criteri di scelta del dirigente, con violazione dell'obbligo di motivazione della preferenza a favore dell'odierno ricorrente;

c) i dirigenti scolastici erano stati esclusi dalla partecipazione alla selezione ritenendoli destinatari dei soli incarichi dirigenziali ex art. 19, comma 5-bis, del d. lgs. n. 165/2001 e non di quelli, simile al presente, assegnati ai sensi del comma 6 del medesimo articolo.

2. Con l'odierno ricorso, il dott. Simia sostiene preliminarmente l'ammissibilità dell'impugnativa della delibera di ricusazione del visto emessa dalla Sezione di regionale di controllo, pretendendo di

esserne stato leso, dato che il diniego di visto era intervenuto dopo la sottoscrizione del contratto di dirigenza.

Il ricorrente sostiene le proprie ragioni osservando come le pronunce emesse dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sarebbero impugnabili, in disparte il nomen iuris di "delibera", per l'analogia della funzione con quella giurisdizionale, come sancito dalla sentenza di Corte costituzionale n. 226/1976 e ribadito da ultimo, con la pronuncia n. 196/2018.

Ritiene che la mancata partecipazione al procedimento di controllo di soggetti che possono vedere pretermesse le proprie attese per effetto di ricusazione di visto su atti amministrativi volti a soddisfarle costituisce un vulnus ai principi del giusto processo, di cui a gli artt. 111, Cost., e 6 della Convenzione europea dei diritti dell'Uomo, nonché al diritto alla difesa in giudizio ai sensi dell'art. 24 Cost. Infatti, attesa l'assimilabilità della funzione a quella giurisdizionale, il soggetto anche indirettamente interessato dagli esiti del controllo preventivo avrebbe pretesa a contraddire e difendere le proprie attese in quella sede, anche in assenza di una espressa previsione di legge in proposito.

Evidenzia, inoltre che si avrebbe un'esposizione dell'amministrazione ad un'azione risarcitoria da parte del soggetto che, per effetto del diniego di visto sull'atto di proprio interesse, veda frustrata la misura a proprio favore in questo contenuta.

Infine, afferma la tempestività del ricorso, invocando il perdurare degli effetti giuridici dell'atto di cui chiede il riesame, nonché il persistere del proprio interesse.

Il ricorrente, che individua nell'art. 103, comma 2, Cost. la norma che a suo parere consente a queste SS.RR. in speciale composizione di conoscere della delibera impugnata, rimette a questo giudice l'alternativa tra un nuovo vaglio di legittimità, in via diretta, sul provvedimento dichiarato illegittimo dalla Sezione regionale, ovvero il mero annullamento della delibera regionale di diniego di visto impugnata, con rinvio alla Sezione per il nuovo esame.

Nel merito il ricorrente riprende i contenuti delle difese svolte dall'Amministrazione nel corso della procedura di controllo preventivo censurando il loro mancato accoglimento.

3. Con memoria depositata in data 2 settembre 2019, la Procura generale ha rassegnato le proprie conclusioni chiedendo il rigetto del ricorso, in quanto inammissibile o comunque infondato, con condanna del ricorrente alle spese di giudizio.

Quanto all'inammissibilità del ricorso, la Procura generale rimarca che la delibera di ricusazione del visto di legittimità è emessa all'esito di una procedura di controllo, che non rientra tra quelle sindacabili dalle SS. RR. della Corte dei conti in speciale composizione ai sensi dell'art. 11, comma 6, del CGC, ma trova uno spazio di rivisitazione nell'istituto del visto con riserva e che la situazione giuridica di cui il ricorrente pretende la lesione è interesse di mero fatto, non tutelabile in giudizio.

Rileva poi in via subordinata, l'improcedibilità comunque del ricorso per tardività rispetto al termine di trenta giorni fissato dall'art. 124 del CGC per l'impugnativa innanzi alle SS. RR. in speciale composizione.

Nel merito, sempre in via subordinata, sostiene la correttezza degli esiti del controllo svolto dalla Sezione regionale sia in ordine alla mancata indicazione dei criteri selettivi al momento della pubblicazione dell'avviso di selezione, che in ordine all'esclusione dalla partecipazione dei dirigenti scolastici.

4. Chiamata la causa all'odierna pubblica udienza, la difesa del ricorrente si riporta agli atti. Deposita, inoltre, nota con cui insiste nella tempestività del ricorso ai sensi dell'art. 120, comma 2, del CGC, stanti il perdurante effetto sfavorevole del diniego di visto ai danni del ricorrente e l'avvenuta tempestiva notifica, alla sola Amministrazione, dell'esito di diniego di visto, ma non della delibera impugnata, come acclarato in atti. Insiste, pertanto, nella richiesta del riesame della detta deliberazione.

In via subordinata alla ritenuta improcedibilità della richiesta, propone incidente di costituzionalità *"in relazione agli artt. 111 e 117 Cost., quest'ultimo come norma di interposizione rispetto gli artt. 6 e 113 CEDU, avente ad oggetto l'art. 24 del R. D. 12 luglio 1934, n. 1214 ... nella parte in cui non prevede l'intervento del destinatario, colpito nei suoi interessi fondamentali dalle delibere pronunciate in sede di controllo di legittimità dalle Sezioni regionali della Corte dei conti"*.

La Procura generale contesta la tempestività del ricorso ritenendo che la comunicazione del diniego di visto sia elemento sufficiente ad integrare la conoscenza/conoscibilità della delibera. Si oppone alla questione di legittimità costituzionale per manifesta infondatezza, rimarcando che l'esistente procedura di controllo preventivo di

legittimità salvaguarda sia l'interesse partecipativo e difensivo dell'Amministrazione che ha emanato l'atto oggetto di disamina, che una fase eventuale di ulteriore vaglio di legittimità dello stesso, nell'ambito della procedura del "visto con riserva" delle Sezioni Riunite, di cui all'art. 25 del R. D. n. 1214/24.

DIRITTO

1. Preliminarmente il Collegio è chiamato a verificare la sussistenza della propria giurisdizione e la conseguente ammissibilità del ricorso. Con il ricorso in epigrafe, infatti, viene impugnata, per la prima volta innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione, la deliberazione emessa da una Sezione regionale di controllo che ha ricusato il visto di legittimità su atto amministrativo, che il ricorrente lamenta abbia leso la propria sfera giuridica soggettiva.

Il ricorrente, consapevole della novità della questione, illustra le ragioni del proprio ricorso alle Sezioni riunite, sulla base di tre ordini di motivi:

a) Le pronunce emesse dalla Sezione di controllo preventivo di legittimità su atti della Corte dei conti sarebbero impugnabili, in disparte il *nomen iuris* di "delibera", per l'analogia della funzione con quella giurisdizionale, come sancita dalla sentenza di Corte costituzionale n. 226/1976 nel fondare la legittimazione a sollevare in quella sede di controllo la questione di legittimità costituzionale delle leggi/parametro di legittimità rilevanti. La medesima natura della funzione, maggiormente assimilabile alla giurisdizione che al controllo amministrativo, è peraltro ribadita dalla medesima Corte

costituzionale in tempi più recenti, con la pronuncia n. 196/2018.

b) Stante l'assimilabilità della funzione a quella giurisdizionale, il soggetto anche indirettamente interessato dagli esiti del controllo preventivo avrebbe pretesa a contraddire e difendere le proprie attese in quella sede, anche in assenza di una espressa previsione di legge in proposito, ai sensi e per gli effetti degli artt. 111 Cost. e sei CEDU.

c) Si avrebbe un'esposizione dell'Amministrazione ad un'azione risarcitoria da parte del soggetto che, per effetto del diniego di visto sull'atto di proprio interesse, veda frustrata la misura a proprio favore in questo contenuta.

Nel sottoporre gli argomenti sin qui riassunti, il ricorrente individua nell'art. 103, comma 2, Cost. la norma ritenuta a fondamento del potere giurisdizionale delle SS.RR. in speciale composizione di conoscere della delibera impugnata, secondo le forme del giudizio ad istanza di parte.

Non chiarisce, invece, l'ambito di detta cognizione, che domanda o nelle forme del "*riesame*" della delibera di ricusazione del visto, o in quelle dell'adozione di "*ogni opportuno provvedimento finalizzato a garantire il riesame*". Appare, pertanto, rimettere alle Sezioni riunite l'alternativa tra un nuovo vaglio di legittimità, in via diretta, sul provvedimento dichiarato illegittimo dalla Sezione regionale, ovvero il mero annullamento della delibera regionale di diniego di visto impugnata, con rinvio alla Sezione per il nuovo esame.

2. La domanda è inammissibile e improponibile per difetto assoluto di giurisdizione, non potendo essere condivisa la prospettazione

sottoposta dal ricorrente per le ragioni che di seguito si espongono.

Il potere di *ius dicere* è uno dei poteri fondamentali dello Stato e come tale, in ossequio al principio costituzionale di legalità, deve essere riconosciuto dalla legge sia nell'*an*, che nei limiti dell'ambito cognitivo.

In particolare, per quanto riguarda l'*an*, l'ordinamento riconosce tutela giurisdizionale unicamente a posizioni giuridiche soggettive meritevoli, per queste intendendosi il diritto soggettivo e l'interesse legittimo. In tal senso è l'art. 113 Cost., a mente del quale *“Contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi dinanzi agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa”*.

La consolidata giurisprudenza ritiene, altresì, suscettibili di protezione gli interessi diffusi, riferibili ad una generalità di individui e relativi a beni di comune rilevanza quali la vita o la salute, quando imputabili a gruppi sociali determinati.

In tutti questi casi si tratta di posizioni giuridiche qualificate che distinguono il portatore dell'interesse dalla generalità dei consociati, riconosciute dalla legge e individuabili in base all'esistenza di un potere amministrativo anche solo astratto di adottare atti o provvedimenti che possano su queste incidere.

È, invece, esclusa la tutela degli interessi c.d. di mero fatto, quale può essere quello generale della totalità dei consociati a che l'azione amministrativa sia condotta in conformità a legge.

Alla luce di tali principi costituzionali vanno interpretate tutte le disposizioni di legge in tema di giurisdizione, ivi comprese quelle che

definiscono i confini del potere cognitivo di queste Sezioni riunite in speciale composizione.

Tanto vale anche a voler intendere che la materia sottoposta all'odierno giudizio sia astrattamente riconducibile a quella di contabilità pubblica ai sensi dell'art. 103 Cost., eventualmente con l'interposizione di legge primaria, e perciò ai sensi della lett. e) dell'art. 11, comma 5, del CGC, rientrante per ambito oggettivo nella giurisdizione delle SS.RR. in speciale composizione "*... nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*". Infatti, anche volendo accedere a tale interpretazione, rimane comunque da considerare che la funzione giurisdizionale trova limite connaturato nella finalità di tutela di diritti soggettivi e interessi legittimi rientranti in quella materia e, perciò, non può essere invocata con riguardo a situazioni che non assurgono a tale rango, rimanendo confinate nell'alveo degli "interessi di mero fatto".

Orbene, il Collegio ritiene che, in considerazione della natura e della finalità del controllo di legittimità su atti intestato alla Corte dei conti dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, la posizione del soggetto privato, nel detto ambito procedurale, sia qualificabile come interesse di mero fatto, e cioè semplice aspettativa, rispetto al suo possibile esito, diversa e prescindente dalla posizione soggettiva di interesse qualificato al bene della vita derivante dal provvedimento amministrativo sottostante, che è oggetto del controllo.

In altri termini, procedura di controllo preventivo della Corte dei conti e procedimento amministrativo per l'emissione di un provvedimento,

sono distinti per natura, per fini e per soggetti coinvolti, con conseguente diversità della posizione giuridica dell'interessato al provvedimento nelle due fasi.

In particolare, il controllo preventivo opera nell'ambito di una procedura di tipo "binario", che coinvolge due soli soggetti, la Sezione della Corte dei conti, in qualità di organo magistratuale di controllo, e l'Amministrazione, quale controllata, entrambe accomunate dal coincidente interesse a che nell'ordinamento non sia invero un provvedimento non conforme ai parametri oggettivi di legittimità, e che esercitano ciascuna la propria funzione al fine ultimo del buon andamento dell'azione amministrativa (cfr. art. 97, comma 1, Cost.).

È in questo quadro funzionale che trova ragione l'interpretazione della Corte costituzionale n. 226/1976, richiamata più volte nel presente giudizio, che sottolinea la distinzione della fase di controllo dal procedimento amministrativo che la precede e la assimila alla funzione giurisdizionale.

La Consulta fonda la propria ricostruzione su due argomenti: la natura magistratuale e terza della Corte dei conti, che svolge le funzioni di controllo, e la natura rigorosamente obiettiva del metodo.

Si tratta, infatti, di un *"controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato"*, consistente in una *"valutazione di conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico"* (Corte cost.,

sent. n. 226/1976 e, nel medesimo senso, n. 196/2018).

Per la medesima ragione, però - aspetto che le parti in causa non evidenziano - tale natura, "assimilabile a quella giurisdizionale", è declinata dalla Corte costituzionale "ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953", e cioè ai soli fini del vaglio dei presupposti per la proponibilità di questione di legittimità costituzionale di leggi rilevanti ai fini della valutazione di legittimità dell'atto, e non già ai fini di una eventuale impugnativa della pronuncia emessa all'esito del controllo dalla competente Sezione, sulla legittimità o meno dell'atto amministrativo.

Uguale prospettazione è ribadita nei medesimi termini anche dalla più recente sentenza della Corte costituzionale n. 196/2018.

Tanto si evidenzia proprio perché la detta "pronuncia", nelle peculiari forme del "visto di legittimità" o del suo diniego, espressa - come visto - in termini obiettivi e nell'interesse superiore del buon andamento dell'azione pubblicistica, per costruzione non considera l'interesse individuale sottostante dei consociati, che ne rimane del tutto estraneo, e vive nella diversa fase del procedimento amministrativo, nella dialettica partecipativa garantita dalla legge n. 241/1990 e in quella eventualmente impugnatoria del provvedimento finale.

Ritiene, dunque, il Collegio che il quadro giuridico che regola il controllo preventivo sin qui descritto precluda l'esistenza stessa di situazioni giuridiche privatistiche rilevanti in quella sede.

Ad ulteriore conferma si osserva, con argomentazione a contrario, che ove si ammettesse che la Corte dei conti nel corso della procedura di

controllo preventivo possa conoscere delle istanze individuali dei soggetti interessati al provvedimento amministrativo controllato, si avrebbe una vera e propria snaturazione della funzione, che da verifica di legittimità sull'atto da svolgersi in termini obiettivi, diverrebbe giudizio sul rapporto.

3. Peraltro, anche la costruzione procedimentale del controllo preventivo esclude un simile ampliamento della cognizione.

Non appare, infatti, compatibile con i termini stringenti del controllo, né la partecipazione di terzi alla procedura stessa, né una fase impugnatoria, prospettata dal ricorrente alternativamente come domanda di riesame dell'atto oggetto di controllo o come annullamento del diniego di visto.

Infatti, i perentori termini del procedimento di controllo (60 giorni o 90 giorni, in caso di rilievi con dubbi di legittimità sull'atto), la tipologia dei mezzi di prova ammessi, meramente documentale, e la previsione del "visto tacito" in caso di loro superamento, giustificati dall'esigenza di snellezza della verifica volta a non minare la celerità dell'azione amministrativa, precludono la partecipazione alla procedura di controllo dei soggetti interessati al provvedimento, che potrebbero essere anche molto numerosi nei casi, simili a quello sottoposto a queste Sezioni riunite, di procedure selettive comparative con pluralità di partecipanti.

I medesimi elementi procedurali e strutturali del controllo preventivo precludono una fase impugnatoria del diniego di visto, in cui verrebbero a refluire gli stessi soggetti.

Oltre alla descritta incompatibilità procedurale, vale l'aspetto sostanziale della dubbia utilità di un intervento di terzo nella procedura, considerato che non è il terzo interessato al provvedimento finale, ma l'Amministrazione, ad avere la disponibilità diretta degli atti presupposti e degli argomenti che hanno fondato le proprie scelte, da portare alle valutazioni del controllore.

4. Parimenti infondato è il motivo di ricorso riferito alla violazione dei principi costituzionali di difesa di situazioni giuridiche individuali, di cui agli artt. 24 e 111 Cost., e 6 CEDU.

Infatti, gli interessi individuali cui si allude sono pienamente tutelati sia nell'*an* che nel *quomodo*, in conformità con il dettato costituzionale invocato in atti (cfr. Corte cost. n. 39/2014), nelle prescritte modalità della partecipazione al procedimento amministrativo (cfr. legge n. 241/1990) e nei pertinenti plessi giurisdizionali.

Al riguardo, va tenuto conto che non è la procedura di controllo, ma l'atto amministrativo che ha rilevanza esterna e può incidere sulle posizioni giuridiche soggettive dei soggetti interessati. Il controllo preventivo ha invece, per costruzione, il carattere di condizione integrativa dell'efficacia dell'atto, con effetto retroattivo alla data della sua emanazione. Per ciò solo, una volta completatosi positivamente con l'apposizione del visto di legittimità sul provvedimento, perde il proprio profilo di autonomia ed in esso viene integrato, determinandone la rilevanza giuridica nell'ordinamento e la valenza esterna. Solo a quel punto entra in considerazione la posizione giuridica soggettiva individuale degli interessati incisi,

favorevolmente o meno, dal provvedimento, ma a quel punto la tutela è piena innanzi al competente plesso giurisdizionale tramite l'impugnazione del provvedimento che asseritamente lede le pretese del singolo.

Invece quando, come nella fattispecie dedotta nel presente giudizio, il visto sia stato ricusato, la situazione si presenta leggermente diversa perché il provvedimento amministrativo, non essendo divenuto efficace, non ha esplicato alcun effetto sicché non è idoneo a produrre alcuna lesione attuale (sempre, beninteso, che non sia stato posto illecitamente in esecuzione), mentre la pronuncia di controllo rimanendo distinta da esso non può essere autonomamente impugnata.

La non impugnabilità delle deliberazioni di controllo, ed in particolare di quelle relative al controllo preventivo di legittimità, è unanimemente riconosciuta da dottrina e giurisprudenza.

La dottrina è concorde nell'affermare che 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 sicché, trattandosi di una "funzione pubblica neutrale", non di attività amministrativa non è impugnabile.

La giurisprudenza ha aderito a questa tesi, affermando che *"Gli atti costituenti attuazione del potere di controllo attribuito alla Corte dei conti nei confronti dell' amministrazione dello stato e delle regioni a statuto speciale, non hanno la natura di provvedimenti amministrativi, essendo la*

suddetta Corte estranea all'apparato esecutivo che ha il suo vertice nel governo, sia per la posizione di indipendenza garantitale dall'art 100 cost, nei confronti del governo medesimo, sia perché il controllo che le compete e esercitato da una posizione di assoluta imparzialità, con esclusivo riguardo all'osservanza della legge e senza alcuna considerazione per gli interessi amministrativi perseguiti attraverso l'atto da controllare o per le finalità che possono averlo ispirato. Inoltre, i suddetti atti di controllo non sono suscettibili di ledere diritti o interessi dei privati, operando nell'ambito del procedimento di formazione dell'atto di amministrazione attiva ed esaurendo i loro effetti nei rapporti fra l'organo di controllo e l'organo controllato" [...] ne consegue che gli atti di controllo posti in essere da quest'organo sono sottratti a qualsiasi sindacato giurisdizionale e che il ricorso prodotto contro di essi innanzi al Consiglio di Stato è improponibile per difetto assoluto di giurisdizione" (Cass., sez. un., 23 novembre 1974, n. 3806, 8 ottobre 1979, n. 5186, 22 gennaio 1997 n. 33 del 1997).

Ma da questa insindacabilità non discende alcuna violazione dei principi costituzionali di difesa di situazioni giuridiche individuali, di cui agli artt. 24 e 111 Cost., e 6 CEDU.

L'amministrazione, infatti, può attivare la procedura del visto con riserva previsto dall'art 25 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, che si conclude comunque con la registrazione facendo diventare operativo ed efficace il provvedimento, dopo un riesame dello stesso e della delibera di ricusazione.

Giova precisare che la richiesta di registrazione con riserva non

costituisce una vera e propria impugnativa della detta delibera di diniego di visto, quanto piuttosto, di una seconda delibazione dell'atto che tenga conto dei vizi di legittimità riscontrati dalla Sezione, in questa riportati, ma anche degli eventuali sopravvenuti mutamenti della situazione di fatto o del quadro normativo di riferimento, con facoltà di acquisizioni istruttorie ulteriori fino alla data dell'Adunanza pubblica, al fine di verificare la persistenza o meno dei motivi ostativi al visto (cfr. SS.RR., del. n. 19/1976).

Pertanto, superate le tesi secondo cui il visto con riserva avrebbe consentito all'Amministrazione di far prevalere le proprie scelte politiche a dispetto dell'illegittimità dell'atto, che portavano ad una non condivisibile ed incostituzionale prevalenza della volontà politica sul principio di legittimità dell'azione amministrativa, la procedura del visto con riserva si intende esperibile quando fondata su elementi sopravvenuti al detto controllo, che possano corroborare il superamento dei vizi riscontrati (sul punto cfr. SS.RR. n. 55/2011, secondo cui *"non è prevista la possibilità di una autonoma richiesta di riesame rispetto alla pronuncia della Sezione di controllo, che rappresenta quindi l'atto conclusivo del procedimento di controllo di legittimità sugli atti... e, in sede di visto con riserva, le SS.RR. sono chiamate ad ... effettuare una valutazione in merito alla permanenza dei motivi che ostano al rifiuto di visto",* escludendosi *"la devoluzione ad un momento esterno al procedimento di controllo della decisione finale sulla legittimità oggettiva dell'agire amministrativo"*).

Con la previsione del visto con riserva, si conferma il principio per cui gli atti di controllo della Corte dei conti sono conoscibili solo dagli

organi giudicanti della medesima, più volte ribadito da queste Sezioni riunite in speciale composizione, e si chiude il cerchio delle tutele: l'Amministrazione, parte unica nella procedura di controllo, ha facoltà di sollecitare la cognizione sulla delibera di diniego di visto innanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti.

In questo caso la situazione è analoga a quella dell'ammissione a visto ed i soggetti asseritamente lesi dalla registrazione del provvedimento possono ricorrere davanti al competente plesso giurisdizionale.

Qualora, come nel caso di specie, l'amministrazione non intende ricorrere al visto con riserva, condividendo le argomentazioni della delibera di riconsunzione del visto, l'interessato potrà impugnare il nuovo provvedimento, sempre che questo sia stato a sua volta registrato, o il provvedimento di ritiro dell'atto il cui visto è stato riconsunto, o il semplice comportamento omissivo dell'amministrazione.

In altre parole, ad essere impugnabile non è la delibera di riconsunzione del visto, né il provvedimento amministrativo inefficace, bensì il successivo provvedimento amministrativo o l'inadempimento dell'amministrazione con conseguente tutela risarcitoria.

Peraltro, la conseguenza in termini di responsabilità dell'Amministrazione può essere intesa dal Collegio come argomento valido a superare i limiti sistematici sin qui descritti e a ritenere ammissibile la presente impugnativa.

Non vi è infatti alcun impedimento, e anzi è in piena coerenza con il quadro ordinamentale, che l'Amministrazione risponda dei danni conseguenti alla propria condotta, sia che questa incida su

diritto soggettivi che su interessi legittimi (cfr. Cass, SS.UU. n. 500/1999).

5. Alla luce della logica giuridica del sistema del controllo preventivo di legittimità sin qui rappresentata, del riscontrato rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento, primo tra tutti quello della garanzia partecipativa e impugnatoria di atti di cui agli artt. 111 Cost. e 6 CEDU, nonché di buon andamento di cui all'art. 97, comma 1, Cost, il Collegio ritiene manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 24 del R.D. n. 1214/1934 sollevata dal ricorrente per violazione degli *“artt. 11 e 117 Cost., quest'ultimo come norma di interposizione rispetto agli artt. 6 e 13 CEDU... nella parte in cui non prevede l'intervento del destinatario, colpito nei suoi interessi fondamentali, dalle delibere pronunciate in sede di controllo di legittimità dalle sezioni regionali della Corte dei conti”*.

6. Conclusivamente il ricorso va dichiarato inammissibile, stante la non impugnabilità della delibera di ricusazione del visto, che può essere modificata solo a seguito dell'eventuale avvia della procedura di registrazione con riserva, con conseguente difetto assoluto di giurisdizione. Sono assorbite le restanti questioni sollevate dal ricorrente.

7. Stante la novità della questione si compensano le spese di lite ai sensi dell'art. 31 comma 3 c.g.c..

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione, dichiara inammissibile il ricorso stante l'insindaca-

bilità della delibera con cui si ricusa il visto di legittimità.

Spese compensate.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 18 settembre 2019.

Dispositivo letto in udienza.

L'ESTENSORE

f.to Elena Papa

IL PRESIDENTE

f.to Mario Pischedda

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 18 settembre 2019 è stata depositata in Segreteria in data 27 aprile 2020

Il Direttore della Segreteria

f.to Maria Laura Iorio