

## La legalità nei parametri del controllo amministrativo

Chiara Stefanizzi<sup>1</sup>,

<sup>1</sup>Dottore di Ricerca – Università del Salento

---

**Abstract:** Legality is a constitutional principle that regulates the relationships between people. In according to the public administration, the principle of legality implies that it can only exercise the powers expressly attributed to it by law. The principle of legality informs the activity of the public authorities, making it necessary to control the legality of the activity and of the administrative acts.

**Keywords:** Legality, administrative control, administrative action, efficiency.

Riassunto: La legalità è un principio costituzionale che regola i rapporti intercorrenti tra le persone. Con riferimento alla pubblica amministrazione, il principio di legalità implica che questa possa esercitare solo i poteri che le vengono attribuiti espressamente dalla legge. Il principio di legalità informa l'attività dei pubblici poteri, rendendo necessaria la funzione di controllo sulla legalità dell'attività e degli atti amministrativi.

**Parole Chiave:** Legalità, Controllo Amministrativo, Azione Amministrativa, Efficienza.

---

### 1 . Premessa.

Quando si discorre di legalità, si fa riferimento alla conformità alla legge e a quanto questa prescrive. La legalità è un bisogno fondamentale della vita sociale per costruire il bene comune e promuovere, al contempo, il pieno sviluppo della persona umana.

Il principio di legalità è normato dalla Costituzione e costituisce una conquista sociale perché regola i rapporti tra le persone. Con riferimento alla pubblica amministrazione, il principio di legalità comporta che questa possa esercitare solo i poteri che le sono stati attribuiti, in forma espressa, dalla legge. Ne deriva, quindi, che l'azione amministrativa deve trovare nella legge il proprio fondamento.

Il principio di legalità informa l'attività dei pubblici poteri. È, quindi, necessario che su questa si espliciti un controllo di legalità. In un'organizzazione dei pubblici poteri particolarmente articolata, la funzione di controllo, alla quale sono attribuiti svariati significati giuridici, serve a garantire un regolare equilibrio fra la forma e la sostanza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e nella ricerca di una sana gestione finanziaria in grado di assicurare la regolarità dell'attività amministrativa e l'informazione dei pubblici poteri e della popolazione mediante la pubblicazione di relazioni obiettive.

L'etimologia di 'controllo' discende da *contra rotulum*. *Ab origine*, si trattava di un'attività di riscontro delle entrate fiscali; solo successivamente, il controllo ha

riguardato le risorse pubbliche, trovando poi la sua consacrazione generalista nella teoria della tripartizione delle attività riferibili alla Pubblica amministrazione, in cui si è soliti enucleare la funzione di amministrazione attiva, la funzione consultiva e la funzione di controllo. Il tentativo di inquadramento sistematico del controllo di legalità degli atti amministrativi ha fatto emergere, con evidenza, le discrasie fra modelli culturali ben diversi tra loro, connessi a due modi di intendere l'ordinamento giuridico: in un senso normativistico/positivistico ed in un senso sostanziale/non legalistico. Sussiste, infatti, uno stretto nesso fra gli ordinamenti amministrativi e gli ordinamenti del controllo.

L'amministrazione moderna si presenta poco unitaria, frammentaria, tanto nelle forme e nelle relazioni amministrative o intersoggettive, quanto nei rapporti con il processo, con la conseguenza di creare una frattura interna alla nozione e alla ragion d'essere del controllo. Tre periodi ben distinti hanno contraddistinto l'istituto: un primo periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana fino alla legge n. 20 del 1944, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti"; un secondo periodo che va dalla legge n. 20/1994 fino alla legge finanziaria del 2006 (art. 1, commi 166 e ss., legge 23 dicembre 2005, n. 266, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato"), che si caratterizza per l'introduzione e lo sviluppo del controllo sulla gestione; il terzo periodo che si estende fino alla legislazione più recente e che registra, per la prima volta, il coinvolgimento diretto della Corte dei conti nel controllo di legittimità e regolarità sul rispetto del patto di stabilità interno e dell'equilibrio dei bilanci. Negli ultimi anni, infatti, le osservazioni sulle diverse culture del controllo hanno seguito una logica manageriale non formalistica e burocratica, rappresentando la residuità del controllo di mera legittimità degli atti rispetto a quello sulla gestione dell'attività, in un disegno di legalità non più formale e corrispondente al dettato legislativo, quanto piuttosto orientato al soddisfacimento dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa nel suo complesso.

Dopo la globalizzazione e l'integrazione europea e, ancor più, dopo la crisi economica degli ultimi dieci anni, non si è più parlato di controllo amministrativo senza far espresso riferimento al concetto di equilibrio della finanza pubblica e alle relative politiche di risanamento, quotidianamente diffuse sotto il nome di *austerity* o *spending*

*review*. Da qui, si può facilmente comprendere come la materia dei controlli sia da sempre sottoposta anche all'attenzione sociologica, seppure le funzioni di controllo presenti nel diritto positivo siano ricondotte a complessi e diversificati modelli, ben lontani da un'ottica unitaria di controllo. La qual cosa ha indotto spesso il giudice amministrativo ad utilizzare la logica degli standard di amministrazione e valutativi per sindacare l'azione amministrativa malgrado, nell'applicazione giurisprudenziale, sia emerso che il ricorso agli standard valutativi esprime la precarietà dei sistemi rigidi e chiusi e l'inadeguatezza di trovare nella legge i mezzi necessari per sostanziare la giustizia. Ne deriva che la logica della codificazione è incompatibile con quella degli standard.

Ulteriore profilo di analisi del controllo di legalità concerne l'omologa funzione di cui è titolare la Corte dei conti, istituita con la legge 14 agosto 1862, n. 800 e compresa, dalla Costituzione, fra gli organi di garanzia della legalità, del buon andamento dell'azione amministrativa e di tutela degli equilibri di finanza pubblica (art. 100, secondo comma), e fra quelli giurisdizionali (art. 103, terzo comma)<sup>1</sup>. La Corte dei conti è giudice speciale della contabilità pubblica e delle altre materie ad esso attribuite dalla legge e organo ausiliario di Governo e Parlamento nel settore del controllo preventivo di legittimità, del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti, a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Il corretto inquadramento sistematico della funzione di controllo della Corte può determinarsi grazie ad alcuni indici sintomatici della natura amministrativa e giurisdizionale del controllo<sup>2</sup>, in base ai quali è possibile comprendere in che modo questo possa avere rilevanza sull'amministrazione controllata e sui terzi, considerato che si è “in presenza di un istituto poliedrico che prende vita e si manifesta in un ventaglio di ipotesi variegate e graduate, ai poli del quale si collocano attività assimilabili, da un lato, alla funzione giurisdizionale, dall'altro, a quella di amministrazione attiva” (Lombardi, 2003, p. 49).

---

<sup>1</sup>Gli artt. 100 e 103 della Costituzione consentono di mantenere in capo alla Corte dei conti le sue caratteristiche storiche, ovvero i caratteri comuni del controllo e della giurisdizione in materia di contabilità pubblica. Nella Costituzione, la Corte dei conti viene posta, quanto al potere di controllo, tra gli organi ausiliari disciplinati dal Titolo III (Ordinamento della Repubblica) e, quanto alle sue funzioni giurisdizionali, nel Titolo IV (La Magistratura). Si consulti, per approfondire, il sito web della Corte dei conti, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

<sup>2</sup> In particolare, ci si riferisce all'impugnabilità degli atti di controllo e al fatto che la Corte dei conti possa sollevare questione di legittimità costituzionale o rinvio pregiudiziale al giudice europeo.

A livello europeo, la funzione di controllo presenta similitudini con le tecniche e le modalità adottate in Italia, in virtù della previsione, operata dal Trattato europeo al suo art. 4, di forme di collaborazione reciproca. La materia dei controlli sull'attività amministrativa è qui lasciata ai singoli Stati membri malgrado, nel corso degli ultimi anni, si sia assistito al conferimento alle istituzioni comunitarie di attribuzioni di politica economica, di programmazione finanziaria e di controlli relativi al corretto utilizzo delle risorse pubbliche (cfr. Chiappinelli, 2008)<sup>3</sup>. Le dinamiche del controllo assicurano che la pubblica amministrazione agisca secondo economicità e trasparenza, non compromettendo quei valori essenziali di imparzialità e di buon andamento dell'azione amministrativa, spesso soggetta a disorganicità, inefficienza e corruzione. Affinché un'amministrazione possa svolgere rettamente il ruolo di rispetto e perseguimento dell'interesse pubblico, è necessario infatti operare un controllo di legalità sul suo comportamento e sui suoi atti.

## **2. L'origine, l'inquadramento normativo e sistematico e la ratio garantista del principio di legalità in ambito amministrativo.**

Si discute di legalità in due differenti accezioni, fra loro comunque convergenti: legalità intesa come dovere del soggetto privato di osservanza della legge e legalità intesa come limite per l'azione dei pubblici poteri.

Ciò che contraddistingue i due significati è che, contrariamente agli ordinamenti liberali, la legge costituisce per i privati il limite esterno della loro autonomia, che si esplica entro i confini da questa tracciati e secondo l'idea che tutto ciò che non viene evitato è considerato lecito. Per le pubbliche autorità, invece, la legge raffigura il titolo e il fondamento per l'esercizio dei propri poteri autoritativi. La legalità, pertanto, per i primi rappresenta una garanzia di libertà nei confronti di intromissioni, da parte del potere pubblico o privato, nella propria sfera di autonomia; per le seconde, è la condizione essenziale del loro agire. La mancanza della legge accresce, dunque, la libertà del singolo e la sua autonomia privata, riducendo, diversamente, i poteri delle pubbliche autorità nell'ostacolare la sfera individuale.

---

<sup>3</sup> Si rinvia all'opera fornita dall'Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*), organizzazione mondiale formata da istituzioni superiori di controllo, fondata nel 1953 su impulso delle Nazioni Unite e composta dalla Corte dei conti e da ulteriori 188 istituzioni nazionali e sovranazionali, tra le quali la Corte dei conti europea. Il suo segretariato generale ha sede a Vienna, presso la Corte dei conti austriaca.

Il principio di legalità interessa il rapporto autorità-libertà, espressione storica delle molteplici forme di Stato. La sua origine si colloca nel passaggio tra lo Stato assoluto, fondato sulla volontà del Re, e lo Stato liberale, basato sulla supremazia della legge e sulla soggezione ad essa di ciascun potere, sia esso pubblico o privato<sup>4</sup>. Attribuito alle pubbliche autorità, nonché ai loro rapporti con i cittadini, il principio di legalità riproduce per costoro una garanzia, implicando il divieto per le prime di agire nei confronti dei secondi in carenza di abilitazione legislativa. Questa considerazione serve a spiegare perché della legalità si parli specialmente con riferimento alla materia penale, nella quale si presenta come il limite alla potestà punitiva dello Stato<sup>5</sup> e a quella amministrativa, in cui viene in rilievo il potere dell'amministrazione di gravare sulle posizioni soggettive dei privati, limitandole o estendendone la portata<sup>6</sup>. Nondimeno, le applicazioni del principio di legalità interessano tutti i settori dell'ordinamento in cui, all'esercizio di un potere, si contrappone una situazione di soggezione.

Il valore garantistico del principio di legalità è agevolmente percettibile dalla sua provenienza storico-ideologica e si ricollega all'affermazione di due basilari conquiste del moderno costituzionalismo, originato e poi maturato nel mondo occidentale alla fine del XVIII secolo: lo Stato si riconosceva nella comunità dei cittadini e il potere di governo era assegnato a più organi in condizione di reciproca indipendenza, contrapponendosi all'ideologia dello Stato assoluto che, diversamente, identificava lo Stato nel monarca, individuando in lui la fonte di qualsivoglia potere. Alla prima conquista si ricollega l'idea dell'uguaglianza e quella della sovranità popolare, mentre alla seconda si associa il bisogno che l'azione dei pubblici poteri venga subordinata alle regole giuridiche, riconducibili alla volontà del popolo sovrano ed espressa per mezzo dei suoi rappresentanti.

Mentre nello Stato assoluto qualsiasi potere derivava dall'autorità del Sovrano e l'autorità di costui derivava da Dio, nello Stato liberale, che trovava il proprio fondamento nella Rivoluzione francese, il potere scaturiva dalla legge e si giustificava solo in base alla legge. Era la legge a costituire il limite imposto al potere esecutivo, il

---

<sup>4</sup> L'origine del principio di legalità risale alla regola dei parlamenti medievali, rappresentativi delle città e delle contee, ai quali il Re si rivolgeva per effettuare specifiche richieste o per imporre le tasse riguardanti le operazioni militari. La stabilità del sistema politico e, quindi, l'affermazione del principio liberale della limitazione legislativa del potere sarà, poi, elaborata da Locke e da Montesquieu.

<sup>5</sup> Il riferimento esplicito è al principio di legalità dei reati e delle pene.

<sup>6</sup> Ci si riferisce, in tal caso, al principio di legalità dell'azione amministrativa.

principale presidio della libertà e dell'uguaglianza:

“di qui la conseguenza della generalità e dell'astrattezza delle previsioni legislative, destinate a definire i limiti dell'azione dei pubblici poteri e, di seguito, della loro giustiziabilità, onde assicurare la conformità ad esse degli atti di quelli. Di qui, dunque, l'esigenza di strumenti giurisdizionali per assicurare l'osservanza dei precetti legislativi, non soltanto nei confronti dei privati, ma anche delle pubbliche amministrazioni ed in genere di quanti sono investiti di potere giuridico” (Sorrentino, 2001, p. 5).

Più volte, la Corte Costituzionale – ci si riferisce, in particolare, alla pronuncia del 4 aprile 2011, n. 115 – ha stabilito quanto la *ratio* garantista insita nel principio di legalità in ambito amministrativo rifletta le esigenze di protezione dell'ordinamento nei confronti di coloro nella cui sfera giuridica si ripercuotono gli effetti di ogni atto o provvedimento adottato da una certa amministrazione pubblica<sup>7</sup>, come nel caso, a titolo esemplificativo, dell'esplicazione di poteri cd. impliciti o dell'emanazione di ordinanze di necessità e di urgenza.

Il principio di legalità nel diritto amministrativo è destinato a conformare l'esercizio dell'azione amministrativa poiché la pubblica amministrazione è obbligata al rispetto dei paradigmi normativi di riferimento e ad uniformare il proprio operato tanto alla norma di legge attributiva del potere, quanto alla norma di legge regolativa del potere.

### **3. Il rilievo costituzionale della legalità e i suoi corollari applicativi: l'accezione formale e sostanziale del principio.**

La Costituzione della Repubblica italiana non rinvia esplicitamente al principio di legalità, pur presupponendolo. Il rilievo costituzionale della legalità si rinviene in non pochi articoli, primo fra tutti l'art. 97 che, nel primo comma, manifesta la portata esplicativa del principio, attestando la peculiare sensibilità del legislatore verso la dimensione dell'*agere* amministrativo e stabilendo che i pubblici uffici sono organizzati

---

<sup>7</sup> La Consulta, con la sentenza 4 aprile 2011, n. 115, si è espressa in merito all'effettivo ambito applicativo del principio di legalità dell'azione amministrativa, nonché alle finalità sottese all'assoggettamento costituzionale dell'amministrazione al parametro della legalità. In particolare, la Corte Costituzionale ha sancito, chiaramente, che la Costituzione indirizza il principio di legalità, prima ancora che all'amministrazione, al legislatore. Più nel dettaglio, ha ribadito che il legislatore non può limitarsi alla descrizione del potere che attribuisce all'amministrazione in modo unicamente finalistico – teleologico, cioè non deve limitarsi a stabilire, nella norma attributiva del potere, le finalità per il cui raggiungimento il potere è assegnato all'amministrazione; il legislatore, al contrario, dovrà indicare le modalità di esercizio del potere ed il contenuto degli atti. Si vedano, al riguardo, Corte Cost., n.32 del 2009; Corte Cost., n.307 del 2003; Corte Cost., n.150 del 1982.

secondo disposizioni di legge, assicurando, così, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione<sup>8</sup>.

L'essenza costituzionale del principio di legalità esteso all'azione amministrativa viene dedotta, altresì, dagli artt. 24 e 113 Cost., i quali, statuendo la giustiziabilità degli atti dell'amministrazione, predispongono una tutela giurisdizionale nei confronti di coloro sulla cui sfera giuridica si ripercuotono gli effetti pregiudizievoli delle iniziative adottate da una determinata amministrazione pubblica. Questa esigenza di protezione ipotizza l'esistenza di una norma di legge attributiva del potere che, se violata, potrà legittimare il destinatario dell'agire pubblico a ricorrere al giudice amministrativo.

Il principio di legalità è considerato come una garanzia alla libertà individuale nell'art. 23 Cost., nel quale si afferma che è la legge a conferire il potere all'amministrazione quando questo imponga, in capo al privato, prestazioni di tipo personale o patrimoniale<sup>9</sup>, rinviando ad una riserva relativa di legge nei confronti di ogni atto impositivo di obblighi o di divieti ai singoli.

In dottrina sono emerse tre differenti accezioni del principio di legalità, il quale è stato inteso in senso debolissimo, in senso debole (o formale) e in senso forte (o sostanziale) (Casetta, 2007)<sup>10</sup>. Partendo da queste accezioni, sono derivati corollari applicativi del principio e deduzioni logiche afferenti alle caratteristiche proprie dei provvedimenti amministrativi rispondenti ai caratteri di tipicità e nominatività e dotati del connotato di autoritatività. Si rafforza, così, l'idea che il potere amministrativo non possa non trovare nella legge il proprio presupposto giuridico, secondo la considerazione che, poiché i

---

<sup>8</sup> Al fine di regolare la materia dell'organizzazione amministrativa, si pone una riserva di legge relativa, sicché è nell'atto primario che vanno enunciati i principi della disciplina, non potendo i regolamenti di organizzazione atteggarsi ed operare come regolamenti indipendenti. Il legislatore, infatti, dovrà solo limitarsi a fissare i pilastri della struttura organizzativa relativa ai pubblici uffici, deferendo alla fonte secondaria la disciplina di dettaglio per mezzo di regolamenti di organizzazione, così come specificato dall'art. 14, comma 1, lett. c) della legge n. 400 del 1988.

<sup>9</sup> In numerose sentenze, fra le quali la n. 4 del 1957 e la n. 190 del 2007, la Corte Costituzionale ha ribadito che, per rispettare la riserva relativa di cui all'art. 23 Cost., è necessario che la concreta entità della prestazione imposta sia desumibile chiaramente dagli interventi legislativi che riguardano l'attività dell'amministrazione. Di conseguenza, se dall'esercizio del potere amministrativo deriva l'imposizione di prestazioni di natura patrimoniale o personale, tale potere deve essere compiutamente descritto dalla norma di legge, al fine di possedere un'adeguata copertura legislativa e non lasciare all'arbitrio dell'ente impositore la determinazione della prestazione.

<sup>10</sup> Secondo Casetta (2007), quanto alla prima accezione, il principio di legalità obbliga l'amministrazione a non svolgere il proprio operato in contrasto con il parametro legislativo, consentendo, invece, alla medesima di porre in essere tutto ciò che la legge non vieta in maniera espressa. In senso debole (o formale), il principio di legalità esige che ogni iniziativa della pubblica amministrazione, sia essa provvedimento che attività, abbia un fondamento nella previsione di legge. Infine, osservato dall'ultimo angolo visuale, cioè in senso forte (o sostanziale), il principio di legalità impone alla pubblica amministrazione il rispetto assoluto del paradigma normativo di riferimento, attributivo del potere o regolativo dello stesso.

diritti nascono dalla legge, soltanto la legge ha la forza di prevedere le vicende pertinenti alla loro creazione, modificazione o estinzione. Ciò, tuttavia, produce delle conseguenze. Da un lato, comporta che siffatti provvedimenti non possano ammettersi al di fuori dei casi previsti dalla legge, dall'altro non permette alla pubblica amministrazione, nell'esercizio del suo potere discrezionale, di individuare il contenuto del provvedimento da adottare poiché il potere in oggetto viene esclusivamente riconosciuto al legislatore.

L'imperatività del provvedimento amministrativo, quindi, trae origine dalla legge e si esprime nel duplice aspetto della tipicità e dell'articolazione. La prima, precisamente, implica la necessità che i provvedimenti amministrativi rivelino un potere specificamente attribuito dalla legge; la seconda, invece, garantisce che l'esercizio della funzione amministrativa avvenga soltanto attraverso una sequenza procedimentale di atti ed in modo da assicurare la più conveniente corrispondenza fra le scelte compiute dall'amministrazione e l'interesse pubblico concreto assegnato alla sua cura.

In questa visione, l'art. 97 Cost. si rivela essere la manifestazione di una riserva di legge sull'organizzazione dei pubblici uffici, e, statuendo che la legge assicuri il buon andamento e l'imparzialità della pubblica amministrazione, implica ancora che essa individui i procedimenti mediante e grazie ai quali i presupposti di imparzialità e buon andamento possano trovare riconoscimento. Con l'art. 97 Cost., il principio del giusto procedimento<sup>11</sup> acquista una dimensione costituzionale<sup>12</sup>, comportando la necessità che le scelte dell'amministrazione siano la conseguenza di un percorso procedimentale dal quale affiorino, in vista del loro controllo giurisdizionale, gli accertamenti e le osservazioni opportune per la miglior cura del pubblico interesse. È la legge n. 241/1990 che soddisfa questa esigenza, identificando in via generale le differenti fasi del procedimento amministrativo e gli adempimenti a queste connessi e dettando le norme idonee a riprodurre, anche con la partecipazione dei privati, i diversi interessi legati all'esercizio della funzione amministrativa.

Uno speciale corollario applicativo del principio di legalità, positivizzato per effetto della L. n. 15/2005, è l'eccezionalità dei casi in cui viene riconosciuto alla pubblica amministrazione il potere di eseguire, coattivamente ed unilateralmente, i suoi

---

<sup>11</sup> Inizialmente, la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 13/1962, qualificava il principio del giusto procedimento come derogabile dalla legislazione dello Stato.

<sup>12</sup> Si rinvia alla pronunce della Corte Costituzionale n. 225/1999 e n. 226/1999.

provvedimenti amministrativi senza dover ricorrere all'organo giurisdizionale. Ne discendono, anche in questo caso, alcune conseguenze: quella che deriva dal principio di legalità in senso formale, ovvero dall'esigenza del fondamento legislativo dei poteri esercitati dall'autorità amministrativa; quella riguardante la procedimentalizzazione dell'attività amministrativa; quella attinente alla necessità che dal provvedimento si ricavi la motivazione delle scelte effettuate in riferimento ai diversi elementi acquisiti, in modo da consentire sia l'individuazione del potere esercitato, e quindi la riconduzione dell'atto alla norma, sia la ricostruzione delle valutazioni discrezionali definite in relazione alle indicazioni provenienti dalla norma stessa (Sorrentino, 2001); quella che si rinviene nella tutela giurisdizionale, la quale consente al giudice di comparare l'atto con la previa norma legislativa e, quindi, di ponderare tutti gli elementi sulla base dei quali il potere discrezionale è stato esercitato.

#### **4 - La riserva di legge e la preferenza della legge.**

Nel moderno costituzionalismo, basato sulla divisione dei poteri e, perciò, sulla soggezione alla legge dell'attività amministrativa, il principio di legalità assume i connotati di fondamento e di limitazione della potestà amministrativa. La riserva di legge, al contrario, esprime una norma sulla competenza normativa in ordine a specificate materie od oggetti e libera la disciplina da fonti diverse rispetto alla legge.

Se negli ordinamenti a costituzione flessibile la riserva di legge si traduce in un divieto negativo, collocato alla fonte regolamentare, di intervenire autonomamente nelle materie riservate, negli ordinamenti a costituzione rigida, non essendo in grado la legge di disporre in merito alla propria competenza, al divieto negativo si aggiunge un rilievo positivo, consistente nella necessità che la legge disciplini pienamente la materia riservata implicando una delimitazione della discrezionalità degli organi dell'applicazione.

Il riferimento alla demarcazione dei poteri discrezionali delle autorità chiamate ad applicare la legge assimila la riserva relativa al principio di legalità sostanziale. Difatti, come l'esistenza di una riserva relativa impegna la legge a stabilire le norme fondamentali rivolte a delimitare la potestà regolamentare dell'esecutivo, così, per il principio di legalità sostanziale, il legislatore è chiamato a formulare le norme quanto più idonee a circoscrivere le scelte discrezionali dell'amministrazione. Eppure, mentre il

principio di legalità fa riferimento al rapporto tra la norma e l'atto autoritativo, la riserva di legge attiene alla competenza delle fonti, finendo talvolta con l'assorbire il suesposto principio<sup>13</sup>.

Collegato fortemente al principio di legalità è quello della preferenza della legge, in forza del quale la legge prevale sulle fonti secondarie, determinando un rapporto di gerarchia sostanziale tra l'una e le altre. La regola che esprime la prevalenza della legge sui regolamenti e, di conseguenza, la subordinazione dei medesimi alla stessa, è palesemente espressa dall'art. 4 delle disposizioni preliminari al codice civile, che stabilisce che "i regolamenti non possono contenere norme contrarie alle disposizioni delle leggi". Si tratta di una regola conforme all'ideologia del moderno costituzionalismo, per la quale la legge, in quanto emessa dall'organo rappresentativo, deve collocarsi al centro del sistema delle fonti. Ne è espressione sostanziale il risalente art. 6 dello Statuto Albertino, che conferiva al Re il potere di preparare i decreti e i regolamenti necessari per l'esecuzione delle leggi, senza sospenderne l'osservanza o dispensarne; ne è conseguenza procedimentale, invece, l'art. 5 della Legge 20 marzo 1865 n. 2248, la c.d. legge abolitrice del contenzioso amministrativo, secondo cui "le autorità giudiziarie applicheranno gli atti amministrativi e i regolamenti generali e locali in quanto siano conformi alle leggi".

**5 - La "necessità" e il principio di legalità: analisi e limiti.** Il principio di legalità presenta punti di attrito con il potere assegnato all'amministrazione di emanare ordinanze di necessità<sup>14</sup>. È opportuno, quindi, chiarire quelli che sono i rapporti

<sup>13</sup> Si vedano, per meglio comprendere, gli articoli 23 e 97 Cost. L'art. 23 esige che la legge determini alcuni elementi della fattispecie impositiva; l'intervento dell'esecutivo, quindi, è reso possibile se fondato sulla legge e se risponda ai principi dalla stessa legge stabiliti. L'art. 97 stabilisce che l'organizzazione dei pubblici uffici è riservata alla legge; ne deriva che gli atti di organizzazione dell'amministrazione si debbano fondare su questa. Dall'art. 97 si può ricavare l'ulteriore principio in forza del quale, essendo compito della legge la definizione dei procedimenti amministrativi, l'amministrazione non può adottare dei provvedimenti atipici o innominati. Sotto questo profilo, il principio di legalità si discosta dalla riserva di legge: questa attiene alla disciplina del procedimento, quello al fondamento degli atti amministrativi.

<sup>14</sup> Lo stato di necessità è un fenomeno che comprende svariate branche del diritto. Ci si riferisce, ad esempio, al diritto costituzionale che, all'art. 77 Cost., autorizza il Governo, in casi straordinari di necessità e di urgenza, ad adottare provvedimenti provvisori aventi forza di legge; al diritto penale che, all'art. 54, in ottemperanza al brocardo latino *necessitas non habet legem*, scrimina il fatto di chi abbia commesso una fattispecie di reato per esservi stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri dal pericolo di un danno grave alla persona; al diritto civile che, all'art. 2045, dispone che a favore del danneggiato venga riconosciuta un'indennità in caso di danno derivante da fatto lecito, e non un risarcimento, considerando lecito il fatto dannoso compiuto da chi vi è stato costretto dalla necessità di salvare sé o altri da un pericolo grave alla persona.

interconnessi tra il principio di legalità e il rilievo della necessità nel diritto amministrativo, intesa quest'ultima come il presupposto atto a giustificare l'adozione di atti o di comportamenti normalmente non consentiti.

Il legislatore prevede la necessità per l'adottabilità di due distinte tipologie di atti amministrativi, gli atti cd. necessitati e le ordinanze *extra ordinem* di necessità e di urgenza. Mentre il contenuto dei primi viene determinato da una norma che legittima la loro adozione, perché è soltanto la legge a specificare cosa deve essere fatto allorché si verifichi la necessità e l'urgenza di procedere e provvedere, nelle ordinanze *extra ordinem* di necessità e di urgenza il contenuto non viene specificamente previsto legislativamente, ma l'ordinanza è emessa in deroga al diritto (se il provvedimento viene adottato per la disciplina di una fattispecie non espressamente prevista) o in deroga a specifiche disposizioni che, per quella fattispecie, presumono una differente disciplina in condizioni di normalità<sup>15</sup>.

Malgrado, quindi, il comune presupposto per la loro adottabilità, gli atti necessitati non contrastano assolutamente con il principio di legalità nella sua valenza sostanziale, essendo il legislatore a fissare il contenuto dell'atto e la situazione di pericolo in presenza della quale quella tipologia di atto può essere adottata<sup>16</sup>. Le ordinanze *extra ordinem* di necessità e di urgenza, invece, costituiscono un'eccezione al principio di legalità dal momento che il legislatore, nei casi di vera necessità ed urgenza, conferisce all'amministrazione i cosiddetti poteri *extra ordinem* atti a definire le misure più idonee a fare fronte a tali occorrenze<sup>17</sup>. L'Autorità investita del potere di emanare ordinanze *extra ordinem* è soggetta, tuttavia, a limitazioni di carattere contenutistico e procedimentale, considerato che i provvedimenti *extra ordinem* devono essere emanati nel rispetto assoluto dei principi generali dell'ordinamento, primo fra tutti quello di proporzionalità che impone all'amministrazione di perseguire convenientemente lo scopo per il quale la norma le ha riconosciuto il potere, con il minore sacrificio possibile

---

<sup>15</sup>Così, Tar Campania, Napoli, sez. I, 6 marzo 2003, n. 2227.

<sup>16</sup> Rappresenta, a tal riguardo, un valido esempio l'occupazione d'urgenza nel settore del governo del territorio. In questa ipotesi, il contenuto del provvedimento è stabilito a priori dal legislatore che, nel parametro normativo di riferimento, individua precisamente le situazioni di urgenza in presenza delle quali l'amministrazione può attendere all'occupazione del suolo del privato.

<sup>17</sup> I poteri *extra ordinem* costituiscono una deroga ai connotati di tipicità e di nominatività dei provvedimenti amministrativi, in quanto con essi il legislatore, nel rispetto dei principi costituzionali e generali dell'ordinamento, attribuisce all'amministrazione il potere di porre in essere provvedimenti, derogando alla normativa vigente, nei quali, nella norma attributiva del potere, manca la descrizione del contenuto del provvedimento.

per coloro sulla cui sfera giuridica si riflettono gli effetti pregiudizievoli degli atti e dei provvedimenti adottati<sup>18</sup>.

La giurisprudenza<sup>19</sup> ha ritenuto che tale principio possa essere violato, con la conseguente caducazione dell'ordinanza *extra ordinem* di necessità e di urgenza, solo nel caso in cui la stessa situazione di pericolo si sarebbe potuta fronteggiare con l'adozione di un provvedimento dal contenuto diverso ma altrettanto idoneo ad incidere in maniera meno incisiva sulle posizioni soggettive di coloro che ne subiscono gli effetti. L'amministrazione, in tal caso, dovrebbe adottare la soluzione più appropriata e comportante il minore sacrificio possibile per gli interessi compresenti, senza imporre obblighi o restrizioni alle libertà del cittadino in misura incongruente e superiore rispetto a quella strettamente necessaria per perseguire il fine che la stessa è chiamata a realizzare; al contempo, non dovrebbe esistere nessun altro strumento analogamente efficace ed incidente meno negativamente<sup>20</sup>.

Ulteriori limitazioni rispetto al potere di emanazione di ordinanze *extra ordinem* attengono al rispetto del diritto comunitario – stante il fatto che l'Autorità investita di tale potere non può introdurre misure volte a contravvenire al diritto comunitario vista la primazia del diritto dell'Unione europea sulle norme di legge, ivi compresi gli atti eccezionali, quali, appunto, le ordinanze *extra ordinem*<sup>21</sup> – ed alla temporaneità di tali ordinanze<sup>22</sup> – tenuto conto che tali provvedimenti eccezionali possiedono un termine finale di operatività ed efficacia, tanto che, una volta conclusasi la situazione emergenziale, vengono meno. La questione relativa all'efficacia nel tempo delle ordinanze di necessità e di urgenza si calibra in base alla concreta specificità della situazione emergenziale da contrastare, considerato che, nel caso in cui la situazione di emergenza si manifestasse in forme tali da non permettere all'amministrazione di prevederne il momento conclusivo, non potrà imporsi un termine finale di efficacia del

---

<sup>18</sup>Così, Cons. St., sez. VI, 16 aprile 2003, n.1990.

<sup>19</sup>Così, Cons. St., sez. V, 14 aprile 2006, n. 2087.

<sup>20</sup>Così, Cons. St., sez. V, 21 settembre 2012, n. 7031; Cons. St., sez. V, 20 aprile 2006, n. 2087; Tar Lazio, Roma, sez. I, 11 agosto 2011, n. 7083.

<sup>21</sup> Ad una soluzione opposta è pervenuto il Tar di Bari (Tar Puglia, Bari, 25 febbraio 2003, n.1831), che ha riconosciuto la possibilità di introdurre deroghe alle norme di rango primario autorizzasse anche deroghe al diritto comunitario. Nondimeno, in determinate circostanze e soprattutto nel settore degli appalti pubblici, è proprio il diritto comunitario a riconoscere rilievo alle situazioni di necessità e urgenza, come nel caso in cui non sia possibile indire la procedura ordinaria di gestione della procedura di evidenza pubblica, ma sia consentito ricorrere alla negoziazione privata.

<sup>22</sup>Così, Corte Cost. 4 aprile 2011, n. 115; Corte Cost. 14 aprile 1995, n. 127; Cons. St., sez. IV, 18 ottobre 2002, n. 5721.

provvedimento<sup>23</sup>.

Non possono, infine, non menzionarsi i limiti di natura procedimentale, quali quello dell'obbligatoria motivazione e quello della doverosa istruttoria. L'urgenza, precisamente, non può far venir meno l'obbligo di compiere un'adeguata istruttoria per accertare che ricorrano le condizioni di esercizio del potere di ordinanza *extra ordinem* e per individuare le giuste misure per affrontare la situazione necessitante sacrificando il meno possibile la sfera giuridica dei soggetti che le subiscono<sup>24</sup>.

A livello locale, il potere *extra ordinem* è stato, dapprima, riconosciuto anche in capo al Sindaco dall'art. 54, comma 4, del d. lgs. 267/2000, nonché dall'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008, n. 92, in base ai quali il Sindaco, quale ufficiale di governo, poteva adottare provvedimenti, anche contingibili e urgenti nel rispetto dei principi generali dell'ordinamento, al fine di prevenire ed eliminare gravi pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza urbana. Al medesimo, quindi, potevano essere conferiti sia il potere di ordinanza cd. ordinario, sia quello *extra ordinem*. L'art. 54, comma 4, tuttavia, non stabiliva alcunché riguardo al contenuto e alle modalità di esercizio del potere di adozione di provvedimenti volti alla prevenzione del danno all'incolumità pubblica o alla sicurezza urbana, tanto che la Corte Costituzionale, con la pronuncia del 4 aprile 2011, n. 115, ha fatto venir meno questo potere dichiarando che esso contraddice ad una serie di dettami costituzionali che rimandano alla valenza sostanziale del principio di legalità, fra i quali gli artt. 23, 97, 113 Cost. Secondo la Corte, infatti, il potere di ordinanza conferito al Sindaco dall'originaria formulazione dell'art. 54, comma 4, d.lgs. 267/2000, rappresentava anche un *vulnus* rispetto al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Carta Costituzionale<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Così, Cons. St., sez. V, 13 ottobre 2003, n. 6169.

<sup>24</sup> Così, Tar Abruzzo, Pescara, 26 luglio 2006, n. 392; Cons. St., sez. IV, 24 marzo 2006, n. 1573; Cons. St., sez. V, 7 aprile 2003, n. 1831. Secondo il Cons. St., sez. VI, 13 giugno 2012, n. 3490, le ordinanze contingibili e urgenti possono essere adottate dal Sindaco nella veste di ufficiale di governo solo quando si debba far fronte a situazioni di carattere eccezionale e imprevedute, costituenti concreta minaccia per la pubblica incolumità e per le quali sia impossibile utilizzare i normali mezzi apprestati dall'ordinamento giuridico. Conseguentemente, questi requisiti non ricorrono se le pubbliche amministrazioni adottano i rimedi di carattere ordinario. Caratteristiche preminenti di tali provvedimenti sono l'atipicità, il potere derogatorio rispetto agli strumenti ordinari, l'eccezionalità e la gravità del pericolo presupposto, la generalità degli interessi cui sono volti e un adeguato supporto motivazionale. Prima di adottare ordinanze contingibili e urgenti, il Sindaco deve accertare la sussistenza di una situazione di effettivo pericolo di danno grave ed imminente per l'incolumità pubblica, non fronteggiabile con gli ordinari strumenti di amministrazione attiva, a seguito di approfondite istruttorie con adeguata motivazione circa il carattere indispensabile degli interventi immediati e indilazionabili imposti a carico dei privati: l'accertamento deve basarsi su prove concrete e non su mere presunzioni.

<sup>25</sup> Il potere di ordinanza riconosciuto in capo al Sindaco potrebbe essere fonte di discriminazioni tra soggetti

## 6 - I poteri e gli atti amministrativi impliciti nel rapporto con il principio di legalità.

Di legalità si discorre anche in relazione al potere amministrativo implicito, non esplicitamente attribuito dalla legge all'amministrazione, ma funzionale al conseguimento del fine pubblico che la disposizione di rango primario impone di perseguire nell'esercizio di poteri espressamente conferiti (Merusi, 2006, Morbidelli, 2007). Maggiore è la portata ascritta al principio di legalità dell'azione amministrativa, minore è lo spazio che è consentito riconoscere alla categoria dei c.d. poteri impliciti. Tanto più la legge regola precisamente i modi di estrinsecazione del potere amministrativo, tanto più risulta un comportamento vietato e, quindi, censurabile, quello di ricorrere a poteri non espressamente attribuiti da norme di legge (Torchia, 2010). Pertanto, l'adozione di una certa misura non può prescindere del tutto da un fondamento normativo (Pertici, 2012).

Il tema dei rapporti tra il principio di legalità e l'ammissibilità di c.d. poteri impliciti è particolarmente attuale per effetto del riconoscimento, in capo alle Autorità Indipendenti, di poteri concomitanti e consequenziali rispetto a quelli conferiti dalla legge. La questione è stata sottoposta al vaglio del Consiglio di Stato<sup>26</sup> che, in più occasioni, ha sostenuto che i c.d. poteri impliciti possono ammettersi esclusivamente in presenza di talune, tassative, condizioni di legalità e in base ad un bilanciamento fra gli

---

operanti in ambiti territoriali tra loro differenti. Infatti, ciascun Sindaco, per prevenire all'eliminazione dei pericoli che minacciano l'incolumità pubblica e la sicurezza del territorio urbano di propria competenza, potrebbe disporre ordinanze aventi un contenuto diverso rispetto a quelle adottate in differenti ambiti territoriali, a fronte di medesime situazioni necessitanti.

<sup>26</sup>Così, Cons. St., Sez. V, 6 marzo 2013, n. 1354; Cons. St., Sez. VI, 2 marzo 2010, n. 1215; Cons. St., Sez. VI, 22 aprile 2009, n. 5505; Cons. St., Sez. VI, 10 maggio 2007, n. 2244; Cons. St., Sez. VI, 11 aprile 2006, n. 2007; Cons. St., Sez. VI, 17 gennaio 2006, n. 3501; Cons. St., Sez. VI, 17 ottobre 2005, n. 5827; Cons. St., Sez. VI, 24 gennaio 2005, n. 128; Cons. St., Sez. VI, 2 marzo 2004, n. 991; Cons. St., Sez. VI, 29 maggio 2002, n. 2987; Cons. St., Sez. VI, 1 ottobre 2002, n. 5105. In particolare, il Supremo Consesso di Giustizia Amministrativa, VI Sezione, n. 5827 del 17 ottobre 2005, n. 2521 del 2 maggio 2012, e V Sezione, n. 1354 del 6 marzo 2013, è stato chiamato a decidere sulla legittimità di una delibera con cui l'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas aveva previsto per tutti i fruitori del servizio l'obbligo assicurativo per i rischi connessi all'utilizzo del gas naturale. La delibera in questione era stata adottata a fronte di una previsione legislativa che assegnava alla stessa Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas il compito di assicurare, nell'erogazione dei servizi di pubblica utilità dei settori di sua pertinenza, il rispetto dell'ambiente, la sicurezza degli impianti e la salute degli addetti. Nel disattendere la censura con cui era stata desunta la mancanza di copertura legislativa all'operato dell'Autorità per l'Energia Elettrica ed il Gas, il Consiglio di Stato ha ammesso l'astratta coniugabilità dei c.d. poteri impliciti con i principi informatori del Sistema giuridico repubblicano.

interessi dell'amministrazione e quelli dei destinatari.

I Giudici di Palazzo Spada individuano due condizioni in presenza delle quali l'esercizio di poteri non puntualmente esplicitati dalla legge possa ritenersi conforme al principio di legalità dell'azione amministrativa: da un lato, la fonte giuridica di rango primario, volta a conferire e disciplinare un potere non programmabile in via anticipata, deve limitarsi ad indicare gli obiettivi che l'amministrazione è tenuta a perseguire; dall'altro lato, occorre che all'esercizio di questi poteri faccia da speculare contralto il potenziamento delle forme di coinvolgimento di tutti i soggetti interessati, destinato a tradursi in un rafforzamento delle garanzie di tipo procedimentale.

Ben diverso dal potere implicito, l'atto amministrativo implicito è destinato a produrre effetti ulteriori rispetto a quanto chiaramente indica laddove la volontà dell'amministrazione, non palesata in un provvedimento formale, è ricavabile da un comportamento (Tucci, 1990). L'atto è pur sempre esteriorizzato anche se in forma indiretta e deve sussistere un'espressa manifestazione di volontà da parte dell'amministrazione, ovvero un comportamento concludente o un altro atto amministrativo proveniente da un organo amministrativo competente e nell'esercizio delle sue attribuzioni. L'atto implicito deve, ancora, rientrare nella sfera di competenza dell'autorità amministrativa che ha emanato l'atto presupposto. La legge non esplicita, però, a pena di nullità, una definita forma per l'atto implicito, ma unicamente il rispetto delle forme procedurali previste per l'emanazione dell'atto ed un collegamento esclusivo e bilaterale tra l'atto implicito e l'atto presupponente<sup>27</sup>. L'atto implicito è, pertanto, un atto consequenziale in senso stretto (Ieva, 2005), che segue ad un provvedimento di per sé compiuto ed autonomo, costituendone il consequenziale svolgimento al fine della sua esecuzione<sup>28</sup>.

La categoria degli atti impliciti genera contrasti e problemi di compatibilità con il principio di legalità, sia in merito alle regole attinenti alle forme di esternazione dell'atto amministrativo, sia riguardo ai principi generali desumibili dalla legge sul procedimento amministrativo, tra i quali l'obbligo di motivazione di cui all'art. 3 della legge n. 241/1990. Tale prescrizione non incide negativamente sulla permanenza della figura ma, nel caso di atto implicito riveniente da altro atto amministrativo, è consentito

---

<sup>27</sup> L'atto implicito deve costituire l'unica conseguenza possibile dell'atto a monte espresso. In tal senso, Cons. St., Sez. IV 18 ottobre 2002, n. 5758; Tar Piemonte, Sez. I, 9 aprile 1990, n. 201.

<sup>28</sup> Così, Cons. St., Sez. VI, 3 dicembre 1983, n. 882.

desumere la motivazione dall'atto presupposto (Corso, 2004). La giurisprudenza, al contrario, ha asserito che il principio della libertà delle forme presume che ogni provvedimento debba necessariamente contenere per iscritto la motivazione<sup>29</sup>. Ugualmente, l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso non è ritenuto incompatibile con la figura dell'atto implicito, di cui all'art. 2 della stessa legge, inteso questo come manifestazione espressa della volontà dell'amministrazione, sebbene esternata in forma indiretta.

La dottrina maggioritaria si è anche interrogata sull'incidenza dell'art. 21 *septies* della legge n. 241/1990 sugli atti amministrativi impliciti, laddove si prevede che tra le cause di nullità dell'atto amministrativo vi sia la mancanza degli elementi essenziali (c.d. nullità strutturali) (Ponte, 2007), ovvero nell'ipotesi in cui il vizio di forma sia talmente grave da comportare la non riconducibilità dell'atto all'autorità amministrativa<sup>30</sup>. Inoltre, in relazione al difetto di sottoscrizione, la giurisprudenza ha riconosciuto non rilevante tale vizio nel caso in cui sia possibile risalire all'autore dell'atto<sup>31</sup>. Ne deriva che dell'atto implicito, quale atto in astratto completo di volontà e forma, potrà esserne dichiarata la nullità, ex art. 21 *septies* della legge n. 241/1990, semmai la forma espressa dovesse risultare prescritta dalla legge quale elemento essenziale.

## **7 - Il principio di legalità in tema di controllo per l'efficienza dell'azione amministrativa.**

La legalità è alla base delle principali criticità e disfunzioni del sistema dei controlli. Appare evidente che alla dequotazione del principio di legalità nella sua accezione tradizionale (Merusi, 2007; Immordino, Police, 2003; Cimellaro, 2006) – e, quindi, nei rapporti tra legge, organizzazione ed azione amministrativa (Sorrentino, 2001) – la funzione di controllo della Corte dei conti si trovi per più versi coinvolta (Cammeo, 1960).

La Corte dei conti, oggi, ha acquisito una maggiore rilevanza per la diversa dimensione

<sup>29</sup>Così, Cons. St., Sez. IV, 27 ottobre 2005, n. 6023; Tar Lazio, Roma, Sez. II *bis*, 15 novembre 2006, n. 12461; Tar Veneto, Sez. II, 12 febbraio 2008, n. 350; Tar Toscana, Sez. III, 2 luglio 2007, n. 1013; Tar Lazio, Roma, 17 maggio 2007, n. 4568; Tar Puglia, Bari, Sez. I, 24 marzo 2006, n. 993; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 26 gennaio 2006, n. 507.

<sup>30</sup>Così, Cons. St., Sez. IV, 27 ottobre 2005, n. 6023.

<sup>31</sup>Così, Tar Lazio, Roma, Sez. II *bis*, 15 novembre 2006, n. 12461; Tar Veneto, Sez. II, 12 febbraio 2008, n. 350; Tar Toscana, Sez. III, 2 luglio 2007, n. 1013; Tar Lazio, Roma, 17 maggio 2007, n. 4568; Tar Puglia, Bari, Sez. I, 24 marzo 2006, n. 993; Tar Puglia, Lecce, Sez. I, 26 gennaio 2006, n. 507; Cort. Cost., ord., 21 aprile 2000, n. 117.

qualitativa del controllo, conseguente ai nuovi volti dell'amministrazione pubblica, ma soprattutto per l'arricchirsi del circuito Corte dei conti - Governo - Parlamento. La Corte dei conti è attualmente collegata anche con i Governi e le Amministrazioni territoriali, poiché non è solo il Parlamento nazionale ad essere destinatario dei referti, ma altresì le diverse Assemblee territoriali. Questi nuovi raccordi coinvolgono e contrassegnano l'esplicarsi dei controlli mutando al contempo gli assetti amministrativi organizzativi e funzionali, tendenti sempre più verso l'efficienza e il generale sviluppo del buon governo, tanto che il principio di legalità si arricchisce di una nuova dimensione alla luce del recente rapporto tra Governi e Pubbliche Amministrazioni e tra Stato e Unione europea con il sistema delle Autonomie (Carabba, 2007; Salvati, 1982)<sup>32</sup>.

La verifica dell'efficienza si risolve nella constatazione della razionale proporzione della congruità storica dell'azione amministrativa nel suo articolarsi rispetto al fine prestabilito (Bettini, 1968). La proiezione finalistica, quindi, accompagna l'aspetto più puramente dinamico dell'amministrazione nella sua attività e nella scelta dei propri programmi. L'attività amministrativa prevale sull'atto finale, determinando una nuova estensione dei parametri della legalità e della legittimità.

La distinzione tra legalità e legittimità è lieve. Mentre la legalità identifica la mera conformità dell'atto alla regola legislativa, la legittimità esprime la sua rispondenza ai valori più profondi intorno ai quali si ordina una determinata collettività. A questa stregua, un atto potrebbe essere legittimo, benché illegale, allorché in nome di quei valori violasse la regola legislativa e, reciprocamente, legale, ma illegittimo, nel caso in cui corrispondesse al modello definito da una legge, alla stregua di quei valori, illegittima.

In un ordinamento democratico, infuso al principio della sovranità popolare, in cui la legge è deliberata dai rappresentanti del popolo, la legalità tende decisamente a coincidere con la legittimità, dovendosi ritenere legittima la legge in virtù della sua derivazione. La legge, quindi, espressione della volontà popolare, trova nei valori costituzionali il proprio fondamento ed i propri limiti. Sicché, mentre il controllo sulla legalità degli atti amministrativi e giurisdizionali è funzionale all'affermazione del primato della legge e dei suoi valori, il controllo sulla costituzionalità delle leggi sarà

---

<sup>32</sup> Secondo Carabba (2007) e Salvati (1982), è fondamentale considerare anche i rapporti tra Governo ed Amministrazioni Pubbliche e tra forze sociali, mercato e società civile, atteso il rilievo dei meccanismi e delle esperienze di programmazione e concertazione nel processo di acquisizione del consenso e di assunzione delle decisioni da parte del Governo e degli Organi della rappresentanza politica.

diretto ad attestare il primato dei valori costituzionali sulla legge e, tramite questa, su tutto l'ordinamento<sup>33</sup>.

In una accezione generale e onnicomprensiva, il concetto di controllo esprime un contenuto ampio, definibile come mero accertamento di regolarità di una funzione propria o aliena (Giannini, 1974; Condemi, Condemi, 1996), per cui all'esserci di una funzione corrisponde l'esserci di regole per lo svolgimento della stessa. In questo modo, le valutazioni circa l'uso dei controlli, per il conseguimento dell'efficienza, portano alla necessaria corrispondenza dell'attività amministrativa alle sue finalità e del momento operativo a quello logico.

I controlli rappresentano un momento di garanzia giuridica, nella misura in cui si riesca ad assicurare la conformità dell'azione amministrativa ai pubblici interessi (Jellinek, 1949)<sup>34</sup>.

Il pensare l'amministrazione per funzioni prospetta la difficoltà di scegliere i modi e le tecniche per giudicare gli atti e l'attività del soggetto controllato. I movimenti relativi alla disciplina dei controlli, che dall'abbandono del controllo di legittimità pura si dirigono verso il controllo di gestione, rispondono positivamente alla domanda se nella produzione delle qualificazioni giuridiche si debba dare maggiore attenzione all'organizzazione piuttosto che alla norma (Sepe, 1955), nella considerazione che un'Amministrazione pubblica possa assolvere efficacemente i propri compiti soltanto attraverso un'adeguata attenzione all'attività, essendo quest'ultima un modo per integrare quella normativa.

È, pertanto, in questo quadro che il controllo presupporrà non solo la conformità dell'azione alle regole giuridiche, ma anche l'adeguamento ad altri canoni extragiuridici atti ad assicurare che l'amministrazione utilizzi i propri poteri conformemente alle finalità che deve perseguire.

L'azione amministrativa deve essere esaminata sotto il profilo della regolarità e del rispetto del generale interesse di buona amministrazione, in rapporto alla spendita di tempo e delle risorse, umane e finanziarie, impiegate. Queste possono dirsi le ragioni

---

<sup>33</sup> Il discorso sulla legalità e sulla legittimità e sulla loro sovrapposizione si complica e si integra grazie al fenomeno dell'integrazione comunitaria, che ha comportato una sovrapposizione tra la legalità e la legittimità interne con la legalità e la legittimità comunitarie.

<sup>34</sup> Secondo Jellinek (1949), la validità del diritto deve essere garantita attraverso delle forze la cui esistenza permetta che i consociati possano legittimamente aspettarsi che le norme giuridiche, da semplici pretese astratte, si trasformino in azioni concrete. Quindi, mentre la tutela del diritto subbiettivo si effettua attraverso la giurisdizione, i controlli si inseriscono tra le garanzie che tutelano il diritto obbiettivo.

della rilevanza assunta dall'attività di controllo, le quali, interessandosi del risultato, si discostano dalla logica della tradizionale conformità formale e normativa, che un tempo poteva servire da misura per la distribuzione del potere (Dalfino, Pugliese, 1991) o per l'equilibrio tra i poteri locali, regionali e statali.

Non costituisce, quindi, un caso che gli scritti sui controlli di inizio secolo scorso avevano ad oggetto il rapporto tra lo Stato e le amministrazioni locali (Forti, 1916; De Giorgi Cezzi, 1990; Benvenuti, 1981).

Nella cultura preautarchica di una concezione privatistica degli enti locali, per cui l'intervento dello Stato si traduceva in un controllo di ordine pubblico sulla liceità, secondo uno schema di distribuzione di poteri basato non più sulla logica della parità ma su quella dell'autorità, l'attività di controllo costituiva uno strumento mediante il quale si garantiva la ramificazione dello Stato su tutto il suo territorio (De Giorgi Cezzi, 1995). In realtà, nel novero dei rapporti di autorità tra i vari organi di rango costituzionale, propri di uno Stato di tipo accentrato, i controlli servivano a verificare che l'ente locale, in quanto semplice appendice amministrativa dello Stato, perseguiva correttamente nella sua azione fini di carattere statale.

L'implicazione pratica oggi contenuta nel controllo sull'attività consiste nel non avere più una funzione correttiva o estintiva di un singolo provvedimento, bensì di inserirsi nel processo di azione amministrativa ai fini di una maggiore efficacia. L'implicazione teorica di questa cultura amministrativa conferisce ai controlli una funzione collaborativa e dialettica (Sepe, 1994), spingendo al miglioramento e alla valutazione di ogni singolo momento dell'attività e non più di singoli atti rispetto agli standard di buona amministrazione.

In questo senso, il controllo amministrativo non può certamente ritenersi limitato all'aspetto negativo dell'annullamento di un atto, ma implica la valutazione dell'intero procedimento amministrativo. Nel momento di riscontro procedimentale, perciò, si valuta la ponderazione degli interessi in gioco, tale per cui tutta l'attività amministrativa sarà il risultato della loro composizione dialettica (Spasiano, 2003)<sup>35</sup>. In tal modo, l'azione amministrativa possiede una valenza garantista, perché si qualifica come un'azione imparziale, che soddisfa esigenze di efficienza e di funzionalità e che tutela, in tal modo, diritti e garanzie.

---

<sup>35</sup> Controllare in funzione della ponderazione degli interessi significa seguire l'intero iter dell'attività amministrativa fino al suo estendersi attraverso gli atti esecutivi.

I primi passi verso il riconoscimento della rilevanza costituzionale dell'attività non hanno trovato origine diretta nella Carta fondamentale, a tal punto da aver portato a definire la disciplina costituzionale vigente come limitata (Torchia, 1995; Ornaghi, 1979; Cassese, 1971)<sup>36</sup>. Pertanto, si cercò di estrapolare un'interpretazione più attuale dalle poche norme esistenti: sotto un primo profilo si ricorda l'esortazione a tenere conto dell'intera Carta Costituzionale al fine di individuare la disciplina dell'amministrazione (Esposito, 1954), sotto un altro aspetto si rileva la rilettura in chiave aziendalistica dei principi di imparzialità e di buon andamento (Berti, 1963; Nigro, 1981), filtrando i concetti “di quella natura almeno parzialmente mitologica del primato [...] della funzione legislativa” (Giannini, 1950, pp. 35 ss.).

Il Senato della Repubblica nella seduta del 10 luglio 1980, traducendo in concreto il disagio dell'arretratezza normativa e dell'insufficienza di idonei strumenti di garanzia, denunciati dal Giannini nel 1979, fissava un ordine del giorno per cominciare il cammino verso la riforma del procedimento amministrativo, in vista dello scopo di apprestare mezzi più adeguati alla fondamentale esigenza di assicurare la legalità dell'azione amministrativa e degli atti amministrativi. L'esito fu la già richiamata legge n. 241 del 1990, che ha posto le basi per un nuovo modello di azione amministrativa, ispirato a regole di gestione democratica del potere pubblico e ai fini di economicità, efficacia ed efficienza.

Negli scenari di un'amministrazione dinamica e procedimentalizzata, lo scoglio che si è dovuto superare al fine di espandere la tutela del cittadino nei confronti dell'amministrazione è stata la necessaria rimodulazione del binomio legalità-legittimità, nei termini in cui questo caratterizzava l'azione amministrativa prima delle riforme sul procedimento. Si tratta, infatti, di culture amministrative che dall'epoca della Costituente si erano ben consolidate come culture legalistiche, formalistico-garantiste, giacché vedevano nella ragione della legge la forma più alta di tutela del cittadino (Nigro, 1997; Passerin D'Entreves, 1967). Ne è scaturita l'opportuna relativizzazione dell'indicato binomio, posto che assuma significati diversi nei vari settori del diritto (Morbidelli, 1998). Tuttavia, in alcune norme della Costituzione (art.

---

<sup>36</sup> Secondo Torchia (1995), la disciplina costituzionale dell'attività amministrativa sia un fenomeno contemporaneo. La Costituzione italiana, in cui l'enunciazione di principi generali (come l'art. 97) è rimessa comunque al legislatore, rispetto ad altre più recenti, come quella greca del 1975 o quella spagnola del 1978, non contiene espressamente norme sui meccanismi di difesa e di partecipazione dei cittadini all'attività amministrativa.

100, 125, 130, oggi in parte abrogate a seguito della legge costituzionale di riforma del Titolo V), sembrava che l'accezione fosse unitaria, laddove si parlava di legittimità in un senso ben preciso, ovverosia di conformità degli atti al dettato normativo, di uno *status* proprio degli atti amministrativi e non dei comportamenti (Morbidegli, 1998; Cannada Bartoli, 1956)<sup>37</sup>, ragion per cui sembra che la discussione sulla legittimità non possa ritenersi adeguata se l'oggetto del controllo è l'attività e non l'atto. Per contro, la legalità non ha per oggetto il rapporto tra legge e atto, bensì quello tra legge ed esercizio della funzione amministrativa (De Giorgi Cezzi, 1999). Non è in discussione il principio della non contraddittorietà dell'attività alle norme di legge, ma l'ambito all'interno del quale l'amministrazione si costruisce gli spazi di espansione e di movimento, ancor più laddove l'attività investa spazi liberi da norme, mancanti della specificità normativa; dunque, ambiti di operatività amministrativa che conformano necessariamente la discrezionalità nell'esercizio del potere.

Poiché il principio di legalità si ricava implicitamente dalla Costituzione e dai principi costituzionali impliciti, esprimendo la soggezione dell'attività amministrativa alla legge e la raffrontabilità dell'atto con la previa normativa (Crisafulli, 1962), ci si è chiesti se la soggezione alla legge significhi predeterminazione di ogni sorta di attività amministrativa. La soluzione affermativa appartiene alle tradizioni culturali che insistono sul primato della legge e sulla funzione esecutiva della Pubblica Amministrazione che, in sostanza, configura l'attività amministrativa come semplice concretizzazione dei comandi astratti delle norme (Zanobini, 1950). In realtà, il rapporto legge-amministrazione rinvia al significato invariante di non contrarietà alla legge, inteso come legalità sostanziale e formale: la legalità sostanziale esprime il concetto per cui l'amministrazione deve operare secondo la legge, la quale non si limita ad autorizzare l'attività, ma la finalizza; la legalità formale esprime, per contro, il principio per cui l'amministrazione, per agire, abbisogna di un'autorizzazione legislativa che investa tutti i comportamenti e le operazioni materiali. Ciononostante, la legge non determina in tutto e per tutto il contenuto del provvedimento, perché l'amministrazione

---

<sup>37</sup> Secondo Morbidelli (1998), la legittimità si presume. Il concetto non è assoluto, come non è assoluta la valutazione di conformità alle norme, sindacabile dal giudice amministrativo che è tendenzialmente un giudice degli atti amministrativi. È un accertamento non dotato di assolutezza, poiché la decisione del giudice amministrativo non copre il dedotto e il deducibile, tanto che l'atto potrebbe essere viziato per ragioni non portate all'attenzione del T.A.R. A guardar bene, la legittimità per quanto tanto evocata, non è mai compiutamente dimostrabile e, dunque, non la si acquisisce mai, al più se ne corrobora la presunzione. Sulla indispensabilità della nozione di legittimità, si è espresso anche Cannada Bartoli (1956).

pubblica ha un potere di discrezionalità inevitabile (Zagrebelsky, 1992) che investe l'azione e/o il *quomodo* dell'esercizio della funzione amministrativa. Ne deriva che la legge definisce le finalità, le procedure da seguire, gli effetti del provvedimento, ma non esprime la mera esigenza della conformità, tanto che il controllo sull'aspetto sostanziale della legalità tende a incrementare il parametro del raffronto<sup>38</sup>.

### **8 - L'analisi dei controlli in una nuova dimensione garantista.**

Uno studio sul controllo non può prescindere da un esame complessivo della legalità e dalla valorizzazione di alcuni profili innovativi (Bachelet, 1967). Man mano che l'azione pubblica tende ad esplicarsi non più in atti puntuali, ma in un'attività non facilmente giudicabile con i tradizionali strumenti di controllo giuridico, partendo dall'organizzazione amministrativa e delle sue strutture, delle sue competenze, dei suoi procedimenti, dei suoi rapporti sia interni che esterni, che acquisisce maggiore rilevanza la posizione dei cittadini. Da qui, il principio di legalità acquista un nuovo rilievo (Capotosti, 1992).

Nella graduale accentuazione dell'importanza dell'attività amministrativa, oggi il principio di legalità si è trasformato in una conseguenza dell'attenuazione della sua incidenza garantistica correlata ai tradizionali caratteri tipici dell'imperatività e dell'esecutività degli atti. La crescita dei modelli consensuali si è accompagnata al processo di evoluzione del *welfare state*, nel quale il diritto sembra operare anziché come tecnica di direzione e controllo *ab externo* dei comportamenti sociali, come modalità di agevolazione dei processi di regolazione consensuale dei conflitti sociali.

Mentre, da un lato, la crisi del principio di legalità rappresenterebbe la crisi della sua configurazione garantista, dall'altro lato il principio di legalità riproduce il nesso funzionale tra i principi costituzionali, i criteri direttivi contenuti nella legge e le conseguenti determinazioni concrete della pubblica amministrazione.

Emerge, da qui, una nuova dimensione del principio di legalità rispetto ad

---

<sup>38</sup> Per il modello dell'azione amministrativa, delineato dalla legge n. 241/1990, il valore dell'attività si commisura al risultato sostanziale raggiunto. A tal fine, essa deve rispondere ai parametri della economicità, efficienza ed efficacia (art. 1). Ulteriori parametri sono stati ravvisati in varie disposizioni, come quelle contenute nel decreto legislativo n. 29 del 1993, con il fine di accrescere l'efficienza e la rispondenza al pubblico interesse dell'azione amministrativa. Oppure nella legge n. 59 del 1997, quando qualifica come interesse pubblico primario la promozione dello sviluppo economico e la valorizzazione dei sistemi produttivi. La decisione amministrativa, dunque, risulta non solo orientata alla osservanza delle prescrizioni di legge, nel senso di una legalità formale, ma anche di canoni di adeguatezza che implicano che l'attività sia vincolata anche in relazione ai mezzi da impiegare per ottenere quel risultato, legalità sostanziale.

un'amministrazione caratterizzata per la sua mutabilità e indeterminatezza, con un conseguente maggior spazio del giudice ed, in generale, con l'esigenza di saper meglio individuare nuove garanzie per i cittadini (Ledda, 1992).

La legalità sostanziale, in particolare, si edifica a condizione di democrazia effettiva, sicché il modello organizzativo deve consentire la massimizzazione del risultato secondo un corretto rapporto con le risorse disponibili, malgrado molte prestazioni siano sottoposte a regime di monopolio delle amministrazioni pubbliche e le risorse destinate siano acquisite tramite il prelievo fiscale, limitando di fatto le disponibilità economiche del cittadino e, di conseguenza, la possibilità di ottenere da altri le prestazioni richieste. Sulla base di questa prospettiva, certamente il problema della legalità dovrebbe essere affrontato in maniera quasi sistemica per poter collegare le varie attività amministrative, pensate come momenti di un unico processo.

In questo processo riformatore, avviato a partire dagli anni Novanta, il legislatore (e, dopo di lui, l'interprete) ha avviato una profonda riflessione sulle disfunzioni della macchina burocratica causate dalla natura preventiva delle attività di verifica (Giannini, 1974; Cassese, 1993). Il legislatore, in particolare, è intervenuto a porre una riduzione dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti, a sviluppare il controllo successivo di gestione, a rafforzare il controllo di regolarità amministrativo-contabile, ad introdurre forme di controllo a livello territoriale, a prevedere controlli interni gestionali in ogni amministrazione.

L'attività di controllo si apre ad altre discipline pubblicistiche ed economico-aziendalistiche di carattere non giuridico (Galeotti, 1963; Pizzorusso, 1988; Dogliani, 2010; Verde, 2010; D'Auria, 2002; Picozza, 2004), provocando non poche dispute dottrinali. C'è, infatti, chi (Cogliandro, 1999) ha sostenuto che la Corte dei conti svolga principalmente un controllo finanziario e che la denominazione 'controlli amministrativi' sia, quindi, da valutarsi errata in considerazione del fatto che non tutti gli organi dell'ordinamento italiano sono da qualificarsi come organi amministrativi, che l'oggetto del controllo non sempre sia da assimilarsi ad un controllo amministrativo<sup>39</sup> e che non tutte le autorità sottoposte a controllo sono amministrative<sup>40</sup>. C'è chi (Forti, 1915), ancora, ha definito il controllo come la revisione della

---

<sup>39</sup> La Corte dei conti si occupa del controllo di atti normativi e di indirizzo.

<sup>40</sup> La Corte dei conti controlla sia gli enti pubblici economici, sia le autorità indipendenti e, di sovente, controlla le società per azioni.

rispondenza dell'attività amministrativa rispetto al diritto che, se negativa, porta alla comminazione della conseguente misura sanzionatoria. La revisione, quindi, non porterebbe ad ottenere un nuovo provvedimento, ma solo a verificare l'atto o l'attività avviata dalla pubblica amministrazione. Trattandosi di revisione svolta da organi differenti rispetto a quelli che hanno posto in essere l'attività amministrativa di base, è necessario che non coincidano in capo allo stesso organo controllore e controllato e che qualsiasi forma di controllo venga affidata ad un organo competente ed avente la legittimazione necessaria per operarla.

In relazione all'ambito propriamente scientifico dei controlli cd. giuridici, si rinvengono quadri sinottici e classificazioni, talora ordinazioni gerarchiche, talora precisazioni numeriche o costruzioni perentorie di aristotelica memoria. Si parla di circa cinquanta forme di controllo suddivisibili in cinque categorie; si passa, infatti, dai controlli interni, in senso stretto, a quelli della Ragioneria Generale dello Stato, dai controlli della Corte dei conti, a quelli svolti sulle amministrazioni ed enti minori o a quelli comunitari (Schlitzer, 1993).

Dalle formulazioni delle varie categorie di controllo, si percepisce quasi l'impressione che il valore ontologico del controllo si smarrisca nell'estenuante sforzo di governare la complessità, tanto che il problema della definizione si risolve nella storia delle sue composite e mutabili concezioni, identificandosi interamente in essa, con tutte le sue relazioni, con le sue connessioni, con i suoi condizionamenti. Il controllo si pone come momento ausiliario e suppletivo rispetto ad un'attività amministrativa precedente e si conclude con un giudizio che produce effetti, positivi o negativi, sull'efficacia del provvedimento, sottoposto a revocazione (De Tullio, 1956; Baiocchi, 1970; Ranelletti, 1933).

Nella nuova dimensione garantista, l'analisi dei controlli deve essere effettuata da differenti angoli visuali: considerando il profilo temporale, si parla di controlli preventivi e di controlli successivi; sotto il profilo dell'inquadramento del contesto amministrativo, si distinguono i controlli interni dai controlli esterni; riguardo al profilo del parametro che si prende come riferimento, si discorre di controlli di legittimità e di controlli di gestione; circa il profilo dell'oggetto del controllo, si hanno i controlli tra atti, attività ed organi; relativamente al profilo degli effetti scaturenti dall'attività di controllo, si parla di controlli di risultato, controlli di conformazione e controlli di

integrazione.

Il controllo preventivo è un intervento che mira a verificare la rispondenza di una data attività ad un certo parametro di riferimento e che si pone in una fase temporale che precede l'efficacia di quanto viene controllato (Resta, 1935), tanto da non poter influenzare il contenuto e il merito amministrativo, che rimarranno nella sola disponibilità dell'amministrazione precedente. Le risultanze del controllo potranno formare oggetto di uno specifico atto<sup>41</sup>, munito di sanzione, oppure, nel caso in cui il controllo abbia avuto esito positivo, essere tacite. Diversamente dal controllo preventivo, il controllo successivo si pone nel momento in cui l'atto controllato ha già reso, o sta ancora producendo i propri effetti giuridici e avrà conseguenze di natura sostanzialmente annullatoria dell'atto amministrativo sottoposto a controllo o effetti di natura sostanzialmente dichiarativa dello stesso.

I controlli interni sono attività dapprima nate nel settore privato-aziendale, perché sviluppatasi nell'ambito dei sistemi manageriali di pianificazione e di controllo della gestione adottati dalle imprese, costituiti da due momenti logici fondamentali, quello della pianificazione strategica e operativa e quello, appunto, del controllo. In chiave puramente aziendalistica, questi due momenti rappresentano vere e proprie attività amministrative strettamente collegate tra loro. Tuttavia, mentre nei sistemi di controllo tradizionali la pianificazione operativa era l'essenza del controllo di gestione, oggi la stessa attiene ad una sola parte del processo perché il controllo non si limita al monitoraggio delle operazioni di gestione, ma coinvolge la realizzazione delle linee strategiche di cui le operazioni costituiscono l'espressione finale (Ferraria Franceschi, 2010). Ciò significa che il controllo di gestione deve sempre accompagnarsi ad un controllo strategico (D'Onza, 2008)<sup>42</sup>.

Tra gli obiettivi generali delle attività di controllo interno gestionale nelle amministrazioni pubbliche si individuano, in particolare, la maggiore efficienza ed

---

<sup>41</sup> L'amministrazione precedente, una volta conosciuti i motivi e le conseguenti spiegazioni in base alle quali l'organo controllante non abbia accordato il suo *placet*, potrà essere messa nelle condizioni di non ripetere più gli errori e le scelte che il medesimo organo controllante ha valutato non conformi rispetto ad un determinato parametro.

<sup>42</sup> Dal punto di vista economico-aziendale, il controllo strategico non si limita solo alla verifica della coerenza della prassi a quanto è stato deliberato, ma comprende fasi che interessano, per esempio, il monitoraggio dell'ambiente e dello scenario competitivo in cui l'azienda è inserita. Possono essere adottati differenti sistemi di controllo strategico, più o meno avanzati, basati su varie leve di controllo da azionare contemporaneamente.

efficacia della pubblica amministrazione<sup>43</sup>, il rafforzamento dell'autonomia e della responsabilità della dirigenza pubblica nei rapporti con il vertice politico e il miglioramento della trasparenza e dell'integrità nelle amministrazioni pubbliche (Immordino, Police, 2003). Mediante tali finalità, la pianificazione e il controllo consentono di diagnosticare il sistema aziendale in maniera permanente e interattiva, identificando le eventuali disfunzioni e le conseguenti aree di miglioramento (Ferraria Franceschi, 2010). Il concetto di controllo interno, quindi, non è più inteso come una verifica o una semplice corrispondenza della regolarità formale sui singoli atti da parte di soggetti esterni (Torchia, 2009), seppure all'evoluzione diacronica della disciplina non sia corrisposta un'evoluzione sostanziale (Battini, 1996)<sup>44</sup>.

Mentre i controlli interni vengono svolti dalla stessa pubblica amministrazione i cui atti o le cui attività sono oggetto di controllo, i controlli esterni sono esplicitati da organi

<sup>43</sup> Si pensi ai termini di innalzamento della produttività e della qualità delle attività amministrative.

<sup>44</sup> Secondo Battini, la materia dei controlli interni nelle pubbliche amministrazioni è stata segnata da innumerevoli, e talvolta anche ambiziosi, punti di partenza nella normazione di rango primario, ma da pochissimi punti di arrivo. Si vedano, a tal proposito, la Legge 9 maggio 1989, n. 168, art. 7, relativa ai *controlli interni nelle università*; la Legge 8 giugno 1990, n. 142, art. 57, comma 9, relativa al *controllo economico interno della gestione negli enti locali*; il Decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, art. 3, comma 1, e art. 20, relativo ai *controlli interni e servizi di controllo interno nelle amministrazioni pubbliche* (norma, successivamente, modificata dall'art. 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 80); il Decreto legislativo 18 novembre 1993, n. 470, art. 6, relativo alle *modifiche ed alle integrazioni all'art. 20 del d.lgs. n. 29/1993*; il Decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, art. 10, relativo ai *controlli interni e sistemi informativi*; la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, art. 3, commi 4 e 8, relativa al *controllo della Corte dei conti sul funzionamento dei controlli interni*; il Decreto legislativo 25 febbraio 1995, n. 77, artt. 39, 40 e 41, relativo ai *controlli interni negli enti locali*; la Legge 3 aprile 1997, n. 94, art. 1, comma 4 quater, ed artt. 4 e 5, relativa alle *note preliminari, alle funzioni-obiettivo ed all'analisi dei risultati*; la Legge 11 luglio 1995, n. 273 di conversione del decreto legge 12 maggio 1995, n. 263, relativa ai *compiti degli uffici di controllo interno*; il Decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279, artt. 10, 11 e 12, relativo al *sistema di contabilità economica delle pubbliche amministrazioni*; il Decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, relativo al *riordino e al potenziamento dei controlli interni nelle amministrazioni*; il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, art. 147, relativo ai *controlli interni negli enti locali*; il Decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, art. 4, relativo alla *revisione delle previsioni del d.lgs. n. 29/1993 in materia di controlli interni*; la Legge 5 giugno 2003, n. 131, art. 7, commi 7-9, relativa al *controllo della Corte dei conti sul funzionamento dei controlli interni*; la Legge 24 dicembre 2007, n. 244, art. 3, commi 68-69, relativa al *rapporto di performance*; il Decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, titoli I, II, III, relativo alla *nuova disciplina dei controlli interni nelle amministrazioni pubbliche*; la Legge 31 dicembre 2009, n. 196, artt. 21, 35, 39, 41, relativa alle *note integrative, risultanze della gestione, analisi e valutazione della spesa, rapporto sulla spesa*; il Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 91, artt. 19-23, relativo alle *note integrative e al piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*; il Decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, artt. 25-29, relativo all'*analisi ed alla valutazione della spesa*; la Legge 6 novembre 2012, n. 190, art. 1, commi 7, 8, 9, relativa alle *misure di controllo interno finalizzate all'anticorruzione*; la Legge 7 dicembre 2012, n. 213, di conversione del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, artt. 1, 3, 6, relativa al *controllo sulla regolarità ed efficacia del sistema dei controlli interni della Regione da parte della Corte dei conti*. Si aggiungano a questi, gli atti e i provvedimenti di natura esecutiva, corrispondenti a direttive, delibere, linee guida, circolari, ecc. della Presidenza del Consiglio, del Comitato tecnico-scientifico (CTS), della Corte dei conti, della Ragioneria generale dello Stato (RGS), della Commissione indipendente per la valutazione la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CiVIT).

distinti ed estranei rispetto alla pubblica amministrazione sottoposta a controllo ed hanno caratteristiche dissimili a seconda che abbiano natura amministrativa, giurisdizionale, collegiale, o monocratica. I controlli interni e esterni si integrano reciprocamente fra loro, essendo i controlli esterni preordinati anche alla verifica del funzionamento di quelli interni<sup>45</sup> e potendo i controllori esterni collaborare con i controllori interni per un semplice scambio di informazioni o per l'invio di documenti necessari per lo svolgimento dei propri specifici compiti<sup>46</sup>. Tuttavia, fra le differenze intercorrenti tra le due categorie non vi è soltanto l'inquadramento amministrativo e costituzionale degli organi chiamati a esercitare la funzione di controllo, ma anche lo scopo perseguito con la stessa attività di controllo. Difatti, mentre i controlli interni sono propri dell'ordinamento italiano (cfr. Lombardi, 2003) ed concernono il rispetto di normative e il perseguimento di interessi ritenuti meritevoli della singola amministrazione, fine precipuo dell'attività di controllo esterno è la tutela di un interesse ritenuto superiore e generale rispetto al quale le specifiche condizioni e volontà degli organi controllati sono subordinate<sup>47</sup>. Per meglio difendere gli interessi superiori e generali oggetto di tutela, la funzione di controllo spetta quindi ad organi esterni, i quali possono agire senza condizionamenti ed influenze di alcun tipo (Chiappinelli, 2007; Pizzetti, 2007).

Uno degli aspetti in grado di qualificare la funzione di controllo è il parametro utilizzato per la verifica dell'atto o dell'attività sottostante, ossia il grado di ampiezza e di profondità del sindacato affidato al controllore nei confronti di atti e attività del controllato. I parametri di controllo non sono lasciati alla libera autodeterminazione del controllore, ma sono, generalmente, eterodeterminati, ovvero il controllore deve effettuare la sua valutazione sulla base di criteri già prestabiliti a livello normativo, il cui contenuto rimanda a leggi o a saperi tecnico-scientifici. Ogni organo di controllo, tuttavia, può programmare la propria attività sulla scorta anche di esperienze passate o di specifiche indicazioni impartite dagli organi competenti. L'attività di controllo non

---

<sup>45</sup> Il riferimento è all'art. 4 dell'art. 3 della l. n. 20 del 1994, il quale, fra i compiti assegnati al giudice contabile, compare la verifica del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione.

<sup>46</sup> Il riferimento è all'art. 13 della l. n. 51 del 1982, il quale prevede, in capo a province e comuni con popolazione superiore ad ottomila abitanti, l'obbligo di trasmettere al giudice contabile i conti consultivi, le relazioni dei revisori nominati dal consiglio comunale e qualsiasi altro documento o informazione richiesto.

<sup>47</sup> Tra gli interessi superiori e generali si riscontrano la legittimità dell'azione amministrativa, la tutela dell'integrità delle finanze pubbliche o il coordinamento tra istanze autonomistiche ed esigenze di uniformità statale.

verrà accertata in positivo mediante una dichiarazione esplicita di legittimità di un determinato provvedimento, ma verrà valutata in negativo verificando la totale assenza di elementi o di vizi (cfr. Lumetti, 2005; Vipiana Perpetua, 2003; Moro, 2008; Sandulli, 1947; Cavallo Perin, 2000; Orusa, 1973; Benvenuti, 1950; Codacci Pisanelli, 1892; Resta, 1932; Caianiello, 1972; Pasquini, Sandulli, 2001; Rocco, 1963)<sup>48</sup> che possano negare il dato di legittimità o che, in qualche modo, compromettano la regolarità di un certo atto anche in rapporto con gli interessi meritevoli di tutela<sup>49</sup>.

La valutazione della ponderazione degli interessi è fra gli effetti scaturenti dall'attività di controllo. In tal caso, si potranno distinguere i controlli di risultato dai controlli di conformazione e da quelli di integrazione. Quanto ai primi, non ci si limita all'analisi di singoli atti, ma l'esame riguarderà una pluralità di atti o l'attività amministrativa nella sua globalità. Possono esplicarsi in una fase successiva all'attività stessa e non trovano fondamento nel diritto, ma in scienze e discipline di tipo economico in base al fatto che oggetto del controllo è il riscontro della migliore combinazione di costi, di tempi e di modi per garantire la qualità del risultato raggiunto (Guastini, 2006). Rispetto alle altre categorie di controllo, quello di risultato è privo di effetti immediatamente sanzionatori, tanto sui singoli atti quanto sull'attività complessiva.

La distinzione, invece, tra conformazione ed integrazione va ricercata nella differente

<sup>48</sup> In relazione al vizio di vizio eccesso di potere, la nozione di legittimità non è stata pacificamente accolta dalla dottrina, come da Caianiello (1972) e Pasquini e Sandulli (2001), i quali sostenevano che il controllo di legittimità dovesse limitarsi alla verifica di eventuali vizi di incompetenza e di violazione di legge, lasciando fuori l'eccesso di potere che, diversamente dagli altri due vizi, non era agevolmente dimostrabile, limitando, così, l'analisi ad alcune figure sintomatiche di più stretta coesione ai canoni interpretativi della legge. A tal riguardo, Rocco (1963) affermava che la concezione di legittimità avrebbe dovuto essere assunta in sede di attività di controllo senza sovrapporsi a quella propria del sindacato del giudice amministrativo. Questa impostazione appariva, però, del tutto irragionevole e priva di fondamento normativo e costituzionale, benché l'illegittimità dell'atto fatta valere in sede di controllo non si limita ai vizi del procedimento in senso stretto, ma si allarga anche ai vizi della funzione e dell'attività amministrativa nel suo complesso. Pertanto, la forza dell'eccesso di potere non sta unicamente nel rispetto delle regole formali cui l'Amministrazione deve conformare il proprio *modus agendi*, ma riguarda anche il rapporto fra le finalità perseguite dall'amministrazione ed i mezzi utilizzati in relazione alle risorse disponibili.

<sup>49</sup> Il visto non esclude la possibilità che si manifesti, in ogni caso, la responsabilità amministrativa. Si rinvia, a tal riguardo, all'art. 81, comma 2, della legge di contabilità del 1923, ai sensi del quale la responsabilità dei funzionari non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti e sui titoli di spesa, e all'art. 27 del testo unico sulla Corte dei conti, secondo cui la responsabilità dei ministri non viene mai meno per effetto della registrazione e del visto della Corte dei conti. Con la riforma dei controlli del 2009, invece, in particolare con l'art. 17, comma 30-*quater*, della legge n. 102 del 2009 e con l'art. 1, comma 1, della legge n. 141 del 2009, si è stabilito che la gravità della colpa è esclusa qualora 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.

finalità e disciplina che incarnano (Parisio, 1989). Con il termine ‘integrativo’ non ci si riferisce alla tradizionale classificazione del controllo quale fase integrativa dell’efficacia nell’ambito del procedimento amministrativo. Anzi, i controlli capaci di incidere sul regime dell’efficacia di un determinato atto appartengono al novero della conformazione. La nozione di conformazione, inoltre, non coincide con quella propria della dialettica tra poteri conformativi ed espropriativi, specifica del diritto urbanistico: nel primo caso, ci si riferisce a una caratterizzazione *ex lege* di un dato bene non indennizzabile, in ragione delle sue doti naturali e oggettive, che non lasciano all’Amministrazione margini di discrezionalità in ordine alla sua tutela. Il potere espropriativo, in senso contrario, nell’ambito del nostro ordinamento costituzionale e convenzionale, è ammesso e legittimato sulla scorta di un interesse generale, ai sensi dell’art. 42, comma 3, Cost., il cui apprezzamento è rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione (cfr. Taradel, 1991).

In definitiva, mentre un controllo conformativo impone la verifica di un certo atto sulla scorta di un determinato parametro in assenza del quale l’atto stesso risulta privo dell’efficacia, un controllo integrativo, implicando il raggiungimento di un indubbio risultato e delineando l’obiettivo da conseguire, richiede una verifica successiva allo svolgimento dell’attività, preannunciando le conseguenze giuridiche derivanti, eventualmente, dal mancato raggiungimento della finalità prefissata. Questa seconda tipologia di controllo, quindi, lascia formalmente libera l’Amministrazione procedente di adottare gli atti che ritiene essere più opportuni, posticipando il momento della verifica a un periodo successivo, in cui non verrà valutata la conformità degli atti posti in essere a un parametro formale, ma la capacità di tali atti, nel proprio insieme, di raggiungere un obiettivo ritenuto meritevole di tutela, predisponendo, nel caso di esito negativo, la congrua sanzione.

## 9. Conclusioni.

Alla luce delle considerazioni fin qui svolte, è ora possibile asserire che la legge è stata avvicinata ad altre fonti in rapporto alla separazione di competenza e al modificarsi del ruolo assunto dallo Stato, che “non è più quello di assicurare l’ordine e la pace sociale e di garantire le libertà individuali, ma si arricchisce di nuovi compiti, che lo portano ad intervenire direttamente sul mercato, sostenendo e promuovendo determinate iniziative

e, spesso, facendosi esso stesso imprenditore” (Sorrentino, 2001, p. 7).

In questo clima di tensione, si sono inserite le riforme amministrative sui controlli, che hanno prodotto diversificati ed importanti esiti, quali: la riduzione del 90% dei controlli preventivi di legittimità; l’affermazione dei controlli interni nelle loro differenti articolazioni e l’incremento più generale dei controlli successivi sulla gestione o sui risultati delle gestioni pubbliche; la modificazione del ruolo e delle funzioni assunte dagli organi di controllo e in specie, l’attribuzione di un ruolo centrale alla Corte dei conti quale organo di controllo di garanzia esteso a tutte le amministrazioni, comprese quelle regionali e locali; l’espansione dei controlli di risultato; la qualificazione del principio della valutazione e della responsabilità.

Dalle riforme susseguites, muovendo dal presupposto che esiste una considerevole distanza fra la previsione normativa e la sua concreta attuazione, la dottrina continua ad interrogarsi sul fatto di comprendere se ed in che modo gli obiettivi sostanziali delle riforme sui controlli, in relazione alla legalità, abbiano rappresentato elementi di tangibile innovazione nella vita quotidiana delle amministrazioni, ovvero se siano giusti i parametri di valutazione dei dirigenti e degli amministratori, se far luogo a controlli sui risultati delle pubbliche gestioni, se introdurre ulteriori correttivi nell’impostazione degli interventi e nella gestione, se affinare la *performance* delle amministrazioni nei confronti dei cittadini, se tendere ad una maggiore economicità, efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa in accordo ai nuovi vincoli comunitari relativi alle politiche di bilancio<sup>50</sup>.

Conviene sottolineare che, dopo il 2006, la Corte dei conti ha iniziato a svolgere più stringenti controlli di legittimità e regolarità sui conti degli Enti locali e delle aziende sanitarie<sup>51</sup>, al fine di introdurre un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, volto ad tutelare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli enti locali, come pure il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost., che

---

<sup>50</sup>In previsione dei vincoli comunitari alle politiche di bilancio, il legislatore statale è stato mosso “da scelte di politica economica e finanziaria effettuate in stretta correlazione con i vincoli di carattere sovranazionale cui anche l’Italia è assoggettata, in forza dei Trattati europei, e dei criteri politico-economici e tecnici adottati dagli organi dell’Unione europea nel controllare l’osservanza di tali vincoli”. Così, Corte cost., 16 dicembre 2004, n. 425.

<sup>51</sup> Si vedano i commi 166 e ss. dell’art. 1 della legge n. 266/2005.

differentemente dal controllo sulla gestione in senso stretto, che ha ad oggetto l'azione amministrativa e assicura che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente, attiene all'allocazione delle risorse e, perciò, alla struttura e alla gestione del bilancio<sup>52</sup>.

Si tratta di un controllo ascrivibile alla categoria di riesame della legalità e della regolarità, finalizzato a confrontare la fattispecie specifica con il parametro normativo per l'adozione di effettive misure correttive. Ne deriva una visione più unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno, garantita dalla Corte dei conti e, al contempo, una visione più unitaria anche delle dinamiche generali attribuibili al controllo.

Il controllo sulla gestione finanziaria è complementare rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e serve al soddisfacimento dell'esigenza degli equilibri di bilancio, che trova il suo fondamento nell'art. 100 Cost., il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale.

In un quadro sostanziale in cui il bilancio dello Stato assume caratteristiche articolate, derivanti dal fatto che la maggior parte delle realtà pubbliche sono chiamate a concorrervi sia in accordo a quanto richiamato dal diritto nazionale, sia in ordine a quanto disposto dall'Unione europea per la realizzazione di una sana economia degli Stati membri, raggiungibile tenendo sotto controllo i singoli bilanci<sup>53</sup>, vari sono stati gli interventi legislativi che hanno rimarcato l'importanza dello sviluppo di adeguati strumenti di controllo diretti ad ottenere una sana gestione della finanza pubblica. Si pensi, ad esempio, al d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, contenente 'Disposizioni urgenti in materia di finanza pubblica e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012', che ha introdotto adempimenti per la Corte dei conti e gli enti locali controllati in relazione all'esercizio del controllo di legittimità e di quello sulla gestione finalizzati all'applicazione della revisione della spesa pubblica, in un disegno più collaborativo per la tutela dell'unità economica della Repubblica, del coordinamento della finanza pubblica allargata e del rispetto del patto di stabilità interno e degli

---

<sup>52</sup>Così, Corte cost., 23 maggio 2007, n. 179.

<sup>53</sup> Così, Corte cost., 26 febbraio 2014, n. 40.

obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea<sup>54</sup>.

Con il progressivo rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri, a seguito della crisi economica degli ultimi anni, e con la codificazione in sede di Trattato del concetto di stabilità economico-finanziaria, il concetto di equilibrio della finanza pubblica ha ottenuto una dimensione nuova e molto più ampia di quanto avrebbe potuto pensarsi prima dell'era della globalizzazione e dell'integrazione europea.

È vero, infatti, che l'Europa cresce sempre più verso un miglioramento dei caratteri di armonizzazione e di coordinamento nelle politiche finanziarie, come è vero che, nel periodo più attuale, si avverte l'esigenza di ottimizzare maggiormente la spesa pubblica, sempre più influenzata da una burocrazia che è riuscita a indebolire i centri decisionali e, in particolare, da una politica eccessivamente invadente. Ma è altrettanto vero che il susseguirsi di provvedimenti legislativi sul sistema dei controlli rischia di divenire non solo inopportuno, ma anche svantaggioso, perché ci si espone al pericolo di vedere sminuire e depotenziare l'autorevolezza e le competenze spettanti al Giudice contabile, unico affidatario del fondamentale ruolo di garanzia in tema di controllo dei conti pubblici.

### Riferimenti Bibliografici

- Bachelet V. (1967). *L'attività tecnica della pubblica amministrazione*. Giuffrè: Milano.
- Baiocchi P. (1970), Brevi notazioni intorno al « ritiro » degli atti amministrativi soggetti al controllo della Corte dei conti. *Cons. Stato*, II, 1049-1054.
- Battini F. (1996). Amministrazione e controlli. *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 85.
- Benvenuti F. (1950). Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione. *Rass. dir. pubb.*, 1.
- Benvenuti F. (1981). Introduzione, in *L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza*, Atti del Convegno di studio del Fornez, Roma, marzo 1980. *Commenti della Rivista*, I, 7-20.
- Berti G. (1963). *La pubblica amministrazione come organizzazione*. CEDAM: Padova.
- Bettini F. (1968). *Il principio di efficienza in scienza dell'amministrazione*. Giuffrè: Milano.
- Caianiello G. (1972). Il controllo sulla pubblica amministrazione fra ideologia giuridica ed esigenze dei tempi. *Foro It.*, 45-55.
- Cammeo F. (1960). *Corso di diritto amministrativo*. CEDAM: Padova.
- Cannada Bartoli E. (1956). Una nozione necessaria: la legittimità degli atti

<sup>54</sup> Così, Corte cost., 26 febbraio 2014, n. 39.

amministrativi. *Foro it.*, IV, 201.

Capotosti P.A. (1992). *Verso una nuova configurazione del principio di legalità*, in Marongiu G., De Martin G.C. (a cura di), *Democrazia ed amministrazione in ricordo di Bachelet*. Giuffrè: Milano.

Carabba M. (2007). *Forze sociali e spazio pubblico nella dimensione nazionale ed europea. Contrattazione, concertazione e programmazione alla prova della società italiana*, *www.lnx.svimez.info*.

Casetta E. (2007). *Manuale di diritto amministrativo*. Giuffrè: Milano.

Cassese S. (1971). *Cultura e politica del diritto amministrativo*. Il Mulino: Bologna.

Cassese S. (1993). *I controlli nella Pubblica Amministrazione*. Il Mulino: Bologna.

Cavallo Perin R. (2000), *Violazione di legge: atto amministrativo*. *Dig. disc. pubb.*, XV, 658-661.

Chiappinelli C. (2007). *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*. *Riv. Corte Conti*, 4, 246 ss.

Chiappinelli C. (2008). *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*. In AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di studi amministrativi. Giuffrè: Milano.

Cimellaro L. (2006). *Il principio di legalità in trasformazione*. *Dir. e Soc.*, I, 107 ss.

Codacci Pisanelli A. (1892). *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*. *Giust. amm.*, 1892, 4-5.

Cogliandro G. (1999). *Promemoria per uno studio comparato sulle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche*. *Riv. Corte Conti*, 1, 278.

Condemi L., Condemi N.M. (1996). *Il sistema dei controlli pubblici in generale*. In Condemi L., Condemi N.M. (a cura di), *Il sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni. Profilo costituzionale, amministrativo e contabile*. Maggioli: Rimini.

Corso G. (2004). *Manuale di diritto amministrativo*. Giappichelli: Torino.

Crisafulli V. (1962), *Principio di legalità e "giusto procedimento"*, *Giur. Cost.*, 1962, 130.

D'Auria (2002). *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (parte II) della Costituzione*. *Lav. pub. amm.*, 2002, 1, 82-101.

D'Onza G. (2008). *Il sistema di controllo interno nella prospettiva del risk management*. Giuffrè: Milano.

Dalfino E., Pugliese F.P. (1988). *I controlli come composizione operativa di interessi pubblici*. In *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Atti del XXXIV Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna settembre 1988. Giuffrè: Milano.

De Giorgi Cezzi G. (1990). *I controlli nell'amministrazione moderna*, Laterza: Roma-Bari.

- De Giorgi Cezzi G. (1995). Controlli amministrativi e riforma delle autonomie locali. In Amirante C., Saccomanno A., Il nuovo ordinamento locale. Rubbettino: Cosenza.
- De Giorgi Cezzi G. (1999). Perseo e Medusa: il giudice ordinario al cospetto del potere amministrativo. *Dir. Proc. Amm.vo*, 4, 1027.
- De Tullio O. (1956). Della revocabilità degli atti di controllo. *Riv. Corte Conti*, 29-40.
- Dogliani M. (2010). Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo, [www.scienze giuridiche.unipr.it](http://www.scienze giuridiche.unipr.it).
- Esposito C. (1954). La Costituzione italiana. Saggi. CEDAM: Padova.
- Ferraria Franceschi (2010). Sistemi di pianificazione e controllo. Giappichelli: Torino.
- Forti U. (1915). I controlli dell'amministrazione comunale. In Orlando V.E. (a cura di), Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano. Maggioli: Milano.
- Galeotti S. (1963), Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali. Giuffrè: Milano.
- Giannini M.S. (1950). Lezioni di diritto amministrativo. Giuffrè: Milano.
- Giannini M.S. (1974). Controllo: nozioni e problemi. *Riv. trim. dir. pubb.*, 1263-1283.
- Guastini R. (2006), Il diritto come linguaggio: lezioni. Giappichelli: Torino.
- Ieva L. (2005). Presupposti processuali e condizioni dell'azione. In Caringella F., Garofoli R., Trattato di giustizia amministrativa, III, Il processo amministrativo di primo grado. Giuffrè: Milano.
- Immordino M., Police A. (2004). Principio di legalità e amministrazione di risultato, Atti del convegno, Palermo, 27-28 febbraio 2003. In Scoca F.G, Nuovi problemi di Amministrazione Pubblica. Giappichelli: Torino.
- Jellinek G. (1949). La dottrina generale dello Stato. Giuffrè: Milano.
- Ledda F. (1992). La legalità nell'amministrazione: momenti di sviluppo e fattori di "crisi". In Marongiu G., De Martin G.C. (a cura di), Democrazia ed amministrazione in ricordo di Bachelet. Giuffrè: Milano.
- Lombardi R. (2003), Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa. Giuffrè; Milano.
- Lumetti M.V. (2005). L'atto amministrativo: vizi di legittimità e nuove anomalie dopo la legge n. 15 del 2005. Maggioli: Rimini.
- Manetti M. (2010). Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione di atti legislativi, [www.scienze giuridiche.unipr.it](http://www.scienze giuridiche.unipr.it).
- Merusi F. (2006). I sentieri interrotti della legalità. *Quad. cost.*, 276 ss.
- Merusi F. (2007). Sentieri interrotti della legalità: la decostruzione del diritto amministrativo. Il Mulino: Bologna.
- Morbidei G. (1998). Legittimità e legalità nell'attività amministrativa (con particolare riguardo alla disciplina dell'abuso di ufficio). In Caia G., Nottola S. (a cura di), Corte dei Conti riformata e prospettive costituzionali, Quaderni della Spisa. Maggioli: Rimini.
- Morbidei G. (2007), Il principio di legalità e i cd. poteri impliciti. *Dir. Amm.*, 703 ss.
- Moro S. (2008). L'incompetenza tra forma e sostanza. CEDAM: Padova.

- Nigro M. (1981). L'azione amministrativa tra garanzia ed efficienza. *Problemi di amministrazione pubblica*, 1, 3 ss.
- Nigro M. (1997). L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali. In Amato G., Barbera A. (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*. Il Mulino: Bologna.
- Ornaghi L. (1979). I progetti di Stato (1945-1948). In Rufilli R. (a cura di), *Cultura e politica nell'età della Costituente*. Il Mulino: Bologna.
- Orusa L. (1973). Violazione di legge: diritto amministrativo (ad vocem). *Novis. Dig. It.*, 1224.
- Parisio V. (1989). L'esercizio dei controlli amministrativi e la ponderazione degli interessi, *Corr. giur.*, 1, 99-101.
- Pasquini G., Sandulli A. (2001). *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*. Giuffrè: Milano.
- Passerin D'Entreves A. (1967). *La dottrina dello Stato*, Giappichelli: Torino.
- Pertici A. (2012). Brevi riflessioni sui poteri impliciti della Pubblica Amministrazione anche alla luce di alcuni (più o meno) recenti casi giurisprudenziali, *La Rivista Nel diritto*, 1, 101.
- Picozza E. (2004). Il sistema dei controlli dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. *T.A.R.*, II, 647-654.
- Pizzetti F. (2007). Il controllo collaborativo e i rapporti con i controlli interni. In AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*. Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi. [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).
- Pizzorusso A. (2008). Controlli – III) Controlli costituzionali. *Enc. Giur.*, 9, 1-3.
- Ponte D. (2007). *La nullità del provvedimento amministrativo*. Giuffrè: Milano.
- Ranelletti O. (1933). La Corte dei conti nella legge 3 aprile 1933, n. 255. *Riv. dir. pubbl.*, I, 634.
- Resta D. (1935). Natura ed effetti dell'atto amministrativo di controllo preventivo. *Foro It.*, I, 277-287.
- Resta R. (1932). La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi. *Ann. Macerata*, 8.
- Rocco F. (1963). Il sistema generale dei controlli sulle attività dello Stato. In AA.VV., *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*. Giuffrè: Milano.
- Salvati M. (1982). Strutture politiche ed esiti economici. *Stato e mercato*, 4, 4 ss.
- Sandulli A.M. (1947). Per la delimitazione del vizio di incompetenza degli atti amministrativi. *Rass. dir. pubbl.*, 1, 3.
- Schlitzer E.F. (1993). I Controlli in generale. In Correale G. (a cura di), *Manuale di Contabilità di Stato*. Edizioni scientifiche italiane: Napoli.
- Sepe O. (1955). Lineamenti generali dell'attività di controllo nel diritto pubblico. *Nuova Rassegna*, 4.
- Sepe O. (1994). La gerarchia degli interessi pubblici e l'attività di controllo. In

Gerarchia e coordinamento degli interessi pubblici e privati dopo la riforma delle autonomie locali e del procedimento amministrativo, Atti del XXXVII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna settembre 1991. Giuffrè: Milano.

Sorrentino F. (2001). Lezioni sul principio di legalità. Giappichelli: Torino.

Spasiano M. (2003). Funzione amministrativa e legalità di risultato. Giappichelli: Torino.

Taradel A. (1991). Problemi dell'amministrazione contemporanea: dai controlli di conformazione a quelli di integrazione. In AA.VV., La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli. Atti del XXXIV Convegno di Studi Amministrativi. Giuffrè: Milano.

Torchia L. (1995). Le norme costituzionali sull'attività. In La pubblica amministrazione nella Costituzione riflessioni e indicazioni di riforma, Atti del XXXIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna settembre 1993, Giuffrè: Milano.

Torchia L. (2009). Il sistema amministrativo italiano. Il Mulino: Bologna.

Torchia L. (2010). Lezioni di diritto amministrativo progredito. Il Mulino: Bologna.

Tucci A. (1990). L'atto amministrativo implicito. Giuffrè: Milano.

Verde G. (2010). Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione. [www.scienze giuridiche.unipr.it](http://www.scienze giuridiche.unipr.it).

Vipiana Perpetua P.M. (2003). Gli atti amministrativi: vizi di illegittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità. CEDAM: Padova.

Zagrebelsky G. (1992). Il diritto mite. Einaudi: Torino.

Zanobini G. (1950). L'attività amministrativa e la legge. Scritti vari di diritto pubblico. Giuffrè: Milano.