

CONTROLLO FINANZIARIO E CORTE DEI CONTI: DALL'UNIFICAZIONE NAZIONALE ALLE ATTUALI PROSPETTIVE

1. Premessa. – 2. La corte dei conti nello stato liberale... – 3. ... e nel regime fascista – 4. La corte dei conti nella democrazia repubblicana: una lunga continuità. – 5. Dagli anni settanta al presente: sentieri di innovazione. – 6. Recenti prospettive. – 7. Un nuovo volto del sindacato finanziario?

1. Premessa

A una riflessione sul ruolo di controllo finanziario della corte dei conti che, muovendo dalle origini dell'istituto nell'unificazione nazionale e dai suoi sviluppi posteriori, tenti di misurarsi con le attuali prospettive, si è invitati, più che dall'occasione fornita dalle numerose "celebrazioni" indette da quest'organo nel proprio centenario di vita, dalla considerazione dei molti risvolti dell'attuale grave crisi finanziaria e del dubbio, che questa suscita, che uno dei suoi fattori si trovi nell'inadeguatezza o nella scarsa adeguatezza degli ordinamenti e delle istituzioni finanziarie oggi in vigore, corte dei conti inclusa.

Molti sono gli interrogativi e molte le ipotesi che possono essere proposte a questo riguardo, essendo evidente che – anche a limitarsi agli aspetti della crisi delle istituzioni finanziarie che investono direttamente il ruolo delle corte dei conti (e che non sono certo gli unici, essendo invece molteplici sia i profili di carattere nazionale che quelli aventi inevitabilmente dimensione internazionale) – i profili problematici sono tanti; vale forse perciò la pena di esporre qui qualche elemento per la discussione.

Una riflessione di questo genere non può ovviamente essere condotta in termini autoreferenziali interni alla corte considerata in sé e per sé, con un atteggiamento a cui invece ci si lascia non di rado andare, soprattutto se ci si ancora alla dimensione celebrativa, presente da sempre in troppa parte della letteratura in materia. Il valore di ogni istituzione pubblica si apprezza infatti pienamente solo in relazione all'intero sistema politico-giuridico e al contesto economico-sociale nel quale si iscrive; e tanto più ciò è vero per quegli istituti che non appartengono al nucleo primario dell'istituzione statale, ma hanno un carattere strumentale quale è questa pur importante magistratura: "organo ausiliario", come lo definisce la costituzione repubblicana, rispetto agli organi costitutivi di quel nucleo. Per altro verso rifarsi come primo approccio al quadro storico appare particolarmente utile quando si è di fronte a un istituto che ha un'antica origine e una persistenza nel tempo che da una parte lo caricano di esperienza e dall'altro lo appesantiscono e che d'altronde presenta aspirazioni alla sua valorizzazione che richiedono una riflessione sul suo percorso complessivo.

Si prenderà dunque per presupposto il quadro storico d'insieme delle nostre istituzioni come si è cercato di ricostruirlo in contributi a ciò dedicati condotti secondo un metodo di storia costituzionale¹, esaminando il senso specifico della corte con riferimento alle tre grandi fasi attraversate dallo stato italiano e marcate più dalle rispettive discontinuità che non dalle pur esistenti permanenze: la monarchia liberale, il regime fascista e la democrazia repubblicana, le cui diverse caratteristiche e i cui interni sviluppi hanno influito sulla struttura e le funzioni della corte. D'altra parte, a bilanciamento ma non in contraddizione con quanto appena detto, nel rimeditare la storia propria della corte si dovrà tener conto del carattere di continuità che contrassegna più di altri questo istituto nell'ambito di forme di stato tanto diverse. Questo carattere non potrà non

¹ V. U. ALLEGRETTI, *Gli apparati organizzativi e la democrazia*, studio presentato al convegno *Costituzionalismo e costituzione nella vicenda unitaria italiana*, a cura dell'Associazione dei costituzionalisti italiani (vedilo ora in <http://www.rivistaaic.it>, n. 4/2012); nonché Id., *Forme costituzionali della storia unitaria: monarchia e repubblica*, in *Un secolo per la Costituzione (1848–1948). Concetti e parole nello svolgersi del lessico costituzionale italiano*, Accademia della Crusca, Firenze, 2012.

concorrere a surdeterminarne il modo di essere e di funzionare, rendendolo in una certa misura slegato per lungo tempo dalle conseguenze nascenti dalle forme di stato susseguentisi e dalla loro evoluzione e rivelando tuttora propensioni a mantenerlo prevalente su di esse².

Vi sono nella letteratura sulla corte dei conti – parte certamente di ogni rappresentazione complessiva che si dia dell'organizzazione costituzionale e amministrativa, ma più spesso costituente l'oggetto di una considerazione di nicchia – dei topos costanti. Così, ricorrono in questa letteratura una trattazione della storia dell'istituto fino a ripercorrerne le radici più antiche nel controllo di legalità dalla Grecia ai nostri giorni, e soprattutto nel riscontro preventivo degli atti sovrani introdotto dalla prima monarchia francese; l'affermazione quasi metafisica della necessità razionale e transstorica dell'obbligatoria necessità di controllo della gestione pubblica, prima ancora che della sua inerenza al principio di legalità dello stato di diritto; il rilievo di una funzione di "continuità ideale" delle varie tappe di quella storia, che non di rado diviene veicolo di un "fascino" e di una "emozione" ritenuti particolari³.

Ma in realtà nell'intrecciarsi dei due caratteri rilevati – presenza di una rilevante continuità nella storia dell'istituto e suo legame con le differenti forme di stato – si condensa la problematicità della vita della corte dei conti, nella quale il valore superiore riconoscibile alle varie forme dello stato, inclusa l'evoluzione di ciascuna di esse nel tempo lungo della loro durata, da un lato, e la fedeltà dell'istituto nel mantenere le sue caratteristiche originarie in condizioni così diverse, dall'altro lato, entrano quando non in conflitto certamente in tensione tra loro. Ciò provoca verso la fine di questa storia e al momento presente contraddizioni notevoli, tanto più notevoli in quanto l'anima antica della corte sembra ancora capace di prevalere, dato il numero di operatori che la condividono al suo interno e di opinioni e sollecitazioni in senso simile agenti al suo esterno. D'altra parte sia all'esterno che all'interno opera una tendenza a un nuovo impianto, per il momento ancora da verificare, consono agli sviluppi intervenuti nell'ormai lunga storia della repubblica, che potrebbero comportare una trasformazione tale da produrre una riqualificazione, che è anche un potenziamento, della natura e del ruolo della corte. Così, mentre la storia sfocia nel presente, il ruolo della corte e il dibattito su di essa si fanno sempre più complessi e aperti a valenze diverse, sulle quali è inevitabile prendere posizione.

2. La corte dei conti nello stato liberale...

La storia della corte dei conti dell'Italia unita nel suo andamento fondamentale è abbastanza nota agli studi specializzati, e pertanto, pur sollecitando in sede storiografica supplementi di indagine che ne riempiano le lacune, può essere abbastanza rapidamente sintetizzata poggiando su di essi e interrogandosi piuttosto circa il suo senso fondamentale.

Essa nasce con la legge del 1862 ma ha il suo antecedente specifico, come molti istituti dell'Italia unificata, nell'analogo istituto del regno di Sardegna – la "camera", e dopo il 1859 "corte", dei conti –, a sua volta originatosi già in epoca basso-medievale come alto organismo di controllo del ducato piemontese. Era questo un istituto dello stato signorile e poi assoluto, la cui natura e funzione sono da ritenere legati alla natura stessa di quello stato. Esso riponeva la sovranità nel duca, poi re, ma accanto a questa posizione essenziale e suprema dell'autorità regia veniva sviluppandosi l'elemento del pari essenziale nella componente burocratico-amministrativa: elemento tipico anche questo dell'assolutismo, ritenuto anzi fattore della genesi stessa dello stato come forma politica. Poiché, pur nella soggezione al potere regio e alla sua capacità di una sempre possibile diretta decisione, la concreta formazione dei singoli provvedimenti e nella maggior parte dei casi della loro sostanziale determinazione proveniva dalla burocrazia, parve necessario che vi fosse un organismo deputato a impedire quanto possibile le illegalità da parte dei funzionari e a ripararne gli effetti, garantendo il sovrano della correttezza degli atti emanati in suo nome attraverso l'interinazione o registrazione da parte di un organismo distinto da quelli puramente amministrativi, e così mettendolo al coperto dagli abusi dei suoi collaboratori. Ciò primariamente per preoccupazioni attinenti alla legalità finanziaria, come la

² Secondo la pertinente ricostruzione di V. GUCCIONE, *Il "principe dei controlli": la vicenda del controllo preventivo della Corte dei Conti, in I controlli amministrativi*, a cura di U. Allegretti, Il Mulino, Bologna, 1995, p. 70, la visione che sta a base della grande immobilità storica nel campo dei controlli è quella secondo la quale "le regole finanziarie e contabili [...] rappresentano principi generali dell'ordinamento e sono, come tali, insensibili a qualsiasi mutamento istituzionale e organizzativo": concezione che vale eminentemente per l'età liberale ma che si rivelerà ampiamente ultrativa.

³ Paradigmatici i contributi del volume ufficiale *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1963, e tra essi in particolare L. GRECO, *Introduzione storica*, p. 4 ss. (cui son dovute le espressioni citate nel testo) e *ibidem* il discorso del presidente F. CARBONE, p. 174 ss.

denominazione ben rivela, ma che tendevano a estendersi alla legalità generale. Un organismo che, perciò stesso, doveva essere in posizione di semi-indipendenza – di indipendenza dagli organi amministrativi al cui quadro era riaccolto, anche se di sottoposizione al potere del sovrano – e rivestito di una dignità particolare e di una sorta di superiorità conferenti alla sua funzione. E questo fu appunto la camera dei conti, la cui autorità fu talora sminuita dagli stessi sovrani ma che, fra alti e bassi, rimase un elemento non secondario della struttura dello stato. La generalità dell'esigenza rintracciabile a fondamento dell'esistenza di un tale istituto è comprovata dalla sua sostanziale riproduzione, sia pure sotto vari nomi e forme, in tutti gli stati di quel tipo: anzitutto nella monarchia francese – primo precedente di solito noto e presumibile fonte del caso piemontese – e poi in altri simili stati europei, incluso quello napoleonico e, attraverso esso e la sua eredità, nei vari stati italiani della restaurazione⁴.

Il passaggio allo stato liberale, prima piemontese e poi italiano, in conformità all'indole del processo della sua fondazione in seno al regno di Sardegna e del suo trasporto nello stato unitario, determina in maniera naturale la creazione della corte dei conti della monarchia liberale subalpina e più tardi quella del regno d'Italia sul modello originario dello stato sabaudo, con scarso apporto degli altri in esso confluiti.

Il doppio principio che regge il nostro stato liberale, puntualmente definito dallo statuto albertino come "governo monarchico rappresentativo", e costituito alle origini statutarie nella forma di monarchia costituzionale pura ma rapidamente trasformatosi in monarchia parlamentare di tipo dualistico (che cioè adotta il sistema della responsabilità dell'esecutivo di fronte alle camere ma mantiene nel contempo la sua responsabilità verso la corona), doveva comportare l'esistenza di un organo di garanzia della legalità sia generale che finanziaria. Essa conveniva da un lato, come nello stato assoluto, al principio monarchico per garanzia della corona nei confronti del governo e dell'amministrazione, dall'altro era richiesta dal principio parlamentare, che identificava il parlamento, oltre che come centrale organo legislativo, come controllore del governo e attraverso esso dell'amministrazione.

Che quest'organo fosse identificato nell'antica camera dei conti poté apparire naturale, sebbene lo statuto non la contemplasse direttamente (a differenza per esempio del consiglio di stato), e tuttavia lo facesse indirettamente nell'annoverare i consiglieri della camera tra coloro che avevano titolo per essere nominati membri del senato; con il che si può dire che l'organo non mancasse di copertura costituzionale. Appariva naturale per il dominante indirizzo della continuità mantenuta in molte sfere prima nel regno sardo tra monarchia liberale e monarchia statutaria, poi tra regno di Sardegna e regno d'Italia. Una continuità segnata non solo sul terreno strettamente costituzionale – monarchia sabauda e parlamento in prosecuzione del sistema subalpino – ma, e in modo particolarmente marcato, sul terreno dell'amministrazione, le cui caratteristiche, attraverso l'ispirazione tipicamente piemontese di una monarchia fortemente poggiata sulla burocrazia e sulla base della sostanziale piemontesizzazione a cui si ispirarono le leggi di unificazione amministrativa, dipendevano largamente da quelle proprie dell'amministrazione subalpina.

Bisogna rilevare che questo carattere naturale non era però logicamente necessario, poiché in uno stato liberale si potevano dare altre soluzioni al problema del controllo e in particolare del controllo finanziario; così come è attestato dalla diversità della scelta presentata dall'ordinamento anglosassone – e similmente dagli altri stati di quell'area giuridica compresi gli Stati Uniti –, fondata sul diverso modello del *comptroller and auditor general*, rispondente in maniera diversa alle medesime esigenze ma riconducendo direttamente l'apparato di controllo all'ambito parlamentare anziché a quello amministrativo.

In Italia apparve naturale affidare il controllo alla corte dei conti, collocata secondo la tradizione non, come pure si sarebbe potuto stabilire, presso il parlamento ma presso l'esecutivo, seppur con condizioni di autorevolezza e di relativa indipendenza. Con questo si manteneva il legame fondamentale tra la corte e il potere esecutivo, formato ormai, esso stesso duplicemente, dalla corona e dal governo. Un legame, quello col governo, destinato a diventare decisivo per effetto del pervenire di quest'ultimo, dalla mera sua consistenza in "ministri del re" come voleva lo statuto, a vero e proprio collegio costituzionale rispondente insieme al re e al parlamento. Non si perdeva con questo il rapporto dell'organizzazione dell'esecutivo col re, perché nel sistema parlamentare dualistico quale rimase sempre quello dell'Italia liberale, le volontà del re e del governo erano da un punto di vista teorico parimenti determinanti nell'esercizio delle funzioni regie e il re manteneva la natura di organo di indirizzo politico nonostante l'acquisizione da parte del governo di un prevalente potere su molti atti.

⁴ Per una sintesi di questa storia, v. C. GHISALBERTI, *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, vol. X, 1962.

Lo stato liberale portava comunque per la stessa corte dei conti continuità e novità significative. Da un lato, – dopo un intervallo dovuto all'abolizione delle interinzioni e registrazioni per gli atti d'urgenza del sovrano prevista da una norma transitoria dello statuto e confermata dalla prima legge sulla camera dei conti del 1853, fase sulla quale non paiono esistere analisi accurate – vi fu un ritorno alla tradizione del controllo preventivo. Da un altro lato, attraverso il giudizio di parificazione dei conti dei ministri e del conto dell'amministrazione generale delle finanze – poi rendiconto generale dello stato – e la relazione a essi collegata, la corte veniva posta in rapporto col parlamento e come ausiliare di esso, ai fini dell'approvazione della legge di rendiconto. Non anche direttamente della legge di bilancio né delle leggi di spesa, restando dunque la corte priva di un eventuale potere di interloquire direttamente sulle decisioni dell'equilibrio finanziario, che dovevano essere appannaggio, in base alla legge di contabilità, della ragioneria generale dello stato in sede di elaborazione del bilancio di previsione, della legge di assestamento del bilancio oltretutto del rendiconto. Col parlamento la poneva altresì in rapporto l'istituto della registrazione con riserva degli atti regi da essa ritenuti illegittimi ma che il governo dopo apposita procedura avesse ritenuto di dover confermare. Quest'istituto in sé e per sé rafforzava la sua posizione verso il parlamento, e contemporaneamente, pur sbilanciando a sfavore della corte la sua autorità verso il governo rispetto all'ipotesi di un diniego definitivo del visto, la rafforzava anche nei confronti dell'esecutivo mettendola in contrasto con esso di fronte al parlamento. La corte rimaneva dunque interlocutrice diretta del governo e del re, controllandone gli atti in via preventiva e decidendo in via successiva, oltre che sul rendiconto generale, sui conti individuali presentati dai contabili. In questo modo fungeva da organo ausiliario (secondo una nomenclatura già allora utilizzata) sia dell'esecutivo che del parlamento, e nei confronti dell'esecutivo apprestava una garanzia di legalità – per molti aspetti allargata oltre il mero profilo finanziario – sia al re che al governo: al re verso il governo che gli sottoponeva i decreti per la loro emanazione, al governo verso l'amministrazione che formava in concreto gli atti governativi e li eseguiva attraverso i mandati e gli ordini di pagamento.

Ma, come avveniva più in generale nel regime statutario attesa la sua flessibilità, e in realtà come avviene in ogni regime quando le norme costituzionali sono per la loro elasticità passibili di diverse interpretazioni e applicazioni, la prassi ha dato un senso specifico alla doppia relazione ausiliaria della corte. Il parlamento, troppo assorbito dalla sua complicata interazione politica col governo e sminuito nelle funzioni che avrebbero potuto portarlo a fronteggiare quest'ultimo con una forza che non seppe in realtà acquistarsi, diede poca attenzione alla legge di rendiconto e alla connessa relazione e quindi agli apporti che la corte era in grado di fornirgli, riducendoli ad adempimenti di carattere formale; come pure normalmente evitava di discutere gli atti sottoposti a registrazione con riserva, sui quali avrebbe potuto muovere contestazioni al governo. La stessa corte, forse proprio per effetto di tale situazione, stette al gioco, a sua volta riducendo il suo intervento ai fini del rendiconto a un formale pareggiamento del conto con le proprie scritture, e privando di incisività la relazione col limitarla a elencare gli atti registrati con riserva senza entrare nel merito delle scelte finanziarie operate dall'esecutivo.

Per contro, risultò potenziata al massimo la relazione delle sue funzioni con quest'ultimo; l'ausiliarità verso l'esecutivo, se non aboliva quella verso il parlamento, assorbiva le energie maggiori della corte e ne definiva ed esaltava l'immagine, con conseguenze anche sul suo profilo di competenza professionale, che si indirizzava quasi completamente in direzione del controllo preventivo di legalità dei singoli atti (per lo più con attenzione ai profili di carattere formale e senza una partecipazione all'evoluzione verso il vizio di eccesso di potere, a un certo punto elaborato dal consiglio di stato), venendo a qualificare la corte su questo terreno.

Per altro verso, tutto ciò restava confinato all'organizzazione statale. Infatti, per l'amministrazione locale, la funzione di controllo veniva affidata ai prefetti e a organismi ausiliari della prefettura, cioè a organi diretti dell'amministrazione statale e, nonostante una loro autorevolezza, privi di autonomia e di imparzialità perché aventi carattere sostanzialmente politico e posti in posizione di subordinazione gerarchica con l'amministrazione centrale. Ciò sia sul piano di un generale e puntiglioso sindacato di legalità, sia, allorché esso venne in maggiore evidenza con il complessificarsi dell'azione amministrativa ed economico-finanziaria, in materia di controllo sulla spesa e l'equilibrio finanziario degli stessi enti locali. Quest'ultimo, in prosieguo di tempo, fu infatti affidato in forme ritenute atipiche a nuovi organi, ma pur sempre interni all'amministrazione statale, come la commissione reale per il credito comunale e provinciale istituita presso il ministero dell'interno e progenitrice della più tarda commissione centrale per la finanza locale. Cosicché la corte dei conti non trovò un posto diretto (se non per l'inclusione in quel collegio di un suo consigliere) nel controllo di legalità e finanziario dell'amministrazione locale. Tutto ciò appare in piena coerenza con la concezione subito prevalsa – in continuità con la non autonomia e debolezza della struttura periferica

dell'amministrazione vigente negli stati sabaudi e pressoché similmente negli altri stati italiani dell'epoca pre-liberale – sintetizzata nella nozione di autarchia ed esprimente una posizione di subordinazione degli enti locali all'amministrazione statale.

Un ulteriore aspetto della continuità col regime assoluto risiede nella commistione nella corte di funzioni giurisdizionali – che erano state larga parte degli organi di questo tipo degli stati italiani preunitari – con quelle amministrative. Alla corte dello stato liberale risultano infatti attribuite le funzioni giurisdizionali in materia di responsabilità amministrativa, della responsabilità cioè degli amministratori per danni nei confronti dello stato. E accanto a esse la funzione di decisione sull'attribuzione ai dipendenti dello stato delle pensioni, articolata prima in una fase amministrativa e poi, eventualmente, su una fase giudiziaria, e presumibilmente affidata a essa per i particolari oneri finanziari e la particolare connessa responsabilità decisionale che si ravvisava in quel delicato momento dell'amministrazione statale e nella sua frequente contenziosità. Si manca qui di avvertire – e una vicenda parallela riguarda il consiglio di stato, a differenza dei giudici ordinari, nei confronti dei quali lo statuto e le leggi seguenti provvedono a riconoscere una seppur malferma indipendenza – che l'esercizio di funzioni giurisdizionali, in uno stato liberale e pertanto fondato sulla separazione dei poteri, richiede un'estraneità e un'indipendenza nei confronti degli altri rami del potere che impediscono il loro inquadramento nel potere esecutivo. Ma evidentemente la connessione materiale delle funzioni giudiziarie affidate alla corte dei conti con i compiti di controllo amministrativo che ne rappresentavano l'asse portante ha preso passo su una considerazione che avrebbe dovuto essere tratta dalla natura giuridica delle funzioni e della loro collocazione in seno allo stato liberale. E anche in questo campo le competenze della corte non sono generali, poiché la responsabilità verso l'amministrazione degli impiegati degli enti locali è lasciata alla giurisdizione ordinaria.

La prassi giurisdizionale della corte, gravata per di più dal fardello della decisione sulle pensioni dei pubblici dipendenti, rimaneva tuttavia in ombra rispetto alla funzione di controllo, perché si mostrò poco incisiva, a causa della riduzione del giudizio di conto, pur per norma sempre presente nei confronti di coloro che si definivano come contabili, a termini abbastanza formali, e inoltre per l'esercizio tutto sommato scarso della competenza in materia di responsabilità amministrativa.

E pertanto, la corte dei conti dell'Italia liberale si qualificò come un organo a funzioni miste, per un verso di controllo amministrativo per altro verso di giurisdizione speciale, radicato sul terreno della custodia della legalità dell'amministrazione e rimanendo ancorato alla prevalenza qualitativa di magistratura di controllo preventivo sugli atti amministrativi dello stato⁵. È appunto il problema della legalità, contabile e generale, a prevalere nella legislazione e nella pratica, come pure nella dottrina, come a dire nell'intera cultura del tempo, e ciò con riferimento non solo al ruolo della corte dei conti ma a quello più generale dell'organizzazione e del controllo finanziario. Qualificato come tale (contabile o finanziario), il controllo assume essenzialmente il compito di presidio della legalità dei singoli atti⁶. Non della gestione, ossia dell'attività complessiva, sebbene essa sia oggetto sia dei conti dei vari agenti contabili che del rendiconto

⁵ La letteratura dell'epoca discute con una certa animazione l'adeguatezza del sistema (v. l'ottica esplicita del libro di E. PRESUTTI, *Il controllo preventivo della Corte dei Conti sulle spese pubbliche*, Utet, Torino, 1908). Qualche autore (G.A. VANNI, *Organizzazione degli uffici finanziari*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, a cura di V.E. Orlando, S.E.L., Milano, IX, 1908, p. 1207 ss.), pur rilevando la situazione di duplicità della corte per il fatto che “dei suoi lavori si prevalgono ministri e parlamento”, si dichiara contrario (p. 1212, in nota) alla proposta di trasformarla in vero organo parlamentare sul tipo belga, che comporterebbe una “essiale influenza dei partiti politici”, e rileva inoltre (p.1214) che il suo controllo non è “istituto meramente finanziario”. Altri (G. ARCOLEO, *Diritto costituzionale. Dottrina e storia*, Jovene, Napoli, 1907, p. 504 ss.) sono più critici, sia per contrarietà al “cumulo di uffici costituzionali, amministrativi e giudiziari” presente nella corte, sia per il fatto che “un organo estraneo al potere legislativo [debba] esercitare la vigilanza in suo nome”, rendendo “assai dubbia, anzi inefficace l'opera sua”, sia anche nei confronti delle “mezze misure” quale la registrazione con riserva che “rende inefficaci, anzi illusorie le funzioni”. Con la conseguenza di aderire alle proposte di “un'Alta Corte che fosse una autorità suprema; come ultima istanza rispetto al controllo costituzionale, e che potrebbe essere scelta col sistema austriaco dall'una e dall'altra Camera, sempre al di fuori dei membri rispettivi”. All'epoca sono pronunciate lodi del sindacato e della relazione della corte sul rendiconto generale, salvo poi ad ammettere la presenza di una “di solito né estesa, né attenta discussione” in parlamento (v. A. GRAZIANI, *Il bilancio e le spese pubbliche*, in *Primo trattato*, cit., p. 434 ss.). Del pari è frequente la difesa del controllo preventivo dall'imputazione di ritardi all'attività amministrativa (v. ad es. G.A. VANNI, *ibidem*, p. 1218), che peraltro la accompagna con l'espressione di una generale insoddisfazione sull'organizzazione complessiva dei controlli (v. p. 1155 e 1161). In sede storiografica si registrano le trasformazioni della prassi in senso rispettivamente diminutivo e ampliativo (v. G. CARBONE, *La Corte dei conti*, in *Storia d'Italia. Annali XIV*, Einaudi, Torino, 1998, p. 847 ss.) e si rileva in particolare il lungo infruttuoso dibattito sul doppio controllo di legittimità, quello del sistema delle ragionerie accanto a quello della corte dei conti (v. di S. CASSESE puntualmente *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in *Corte dei conti, Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma, 1995, p. 23 ss.).

⁶ La dottrina dell'epoca accompagna l'andamento della legge e della prassi con un'accentuazione che porta a un interesse preminente per il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi: v. le citazioni degli autori più significativi in U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione dal sistema classico all'innovazione: le problematiche generali*, in *I controlli amministrativi*, cit., p. 15 ss.

generale dello stato. Non della proficuità dell'attività amministrativa e della sua economicità. Né viene a essere evidenziato un ancora diverso profilo, che pure occupa per altro verso una grande importanza nella problematica di governo del tempo, soprattutto in particolari momenti: il problema dell'equilibrio finanziario complessivo. Si pensi alla preoccupazione che ebbe tanta importanza e alimentò tante e non di rado inutili tentativi nella prima epoca dopo l'unificazione – quando si poneva nei termini della ricerca affannosa del pareggio del bilancio, solo provvisoriamente conseguito nell'ultimo periodo della destra storica di fronte alle nuove e gravose esigenze poste dalla necessità di una forte spesa pubblica sia in campo militare che in quello delle grandi opere pubbliche e più in generale dello sviluppo dell'attività civile – ma che si ripresentò anche in seguito e si direbbe sempre. Nella luce odierna, l'ipotesi storiografica che si deve fare è, ci pare, quella di un'assenza di collegamento, abbastanza evidente ma da meglio verificare con un esame a tappeto dei dati storici che finora sembra mancare, tra quella preoccupazione e quella ricerca e le forme di controllo, rimaste ancorate alla regolare tenuta delle scritture e all'esame dei singoli atti per assicurarne la legalità, nell'illusione che questa fosse la strada produttiva per ottenere quell'equilibrio finanziario che veniva politicamente auspicato⁷.

3. ... e nel regime fascista

In seno al regime fascista, la corte dei conti in sé e per sé considerata costituisce un caso tra i più sicuri della continuità che si realizza in seno a istituti non strettamente costituzionali, quale prima di tutto l'amministrazione. Essa viene mantenuta in essere e la struttura e le funzioni conservano uno stretto grado di continuità con lo stato liberale.

Tuttavia, il rapporto con il resto del sistema cambia nella misura in cui si pone nel quadro di un ordinamento assoggettato a un radicale mutamento della forma di stato e con uno specifico mutamento della forma di governo e del quadro istituzionale nel suo complesso.

Cambia, innanzi tutto il suo rapporto col parlamento. Formalmente immutato, esso non può non svuotarsi ulteriormente di senso: il parlamento, negli stadi successivamente progredienti della privazione del suo genuino carattere rappresentativo del popolo, non può più svolgere nell'approvazione del rendiconto e nel suo rapporto con la corte in genere quel grado di libertà sovrana che avrebbe potuto svolgere (e che in realtà non aveva sostanzialmente svolto) in età liberale. Il contrario sarebbe stato sorprendente, poiché non sarebbe entrato nella logica del nuovo regime. Ma anche verso l'esecutivo la corte – pur conservando il suo status di particolare dignità e di formale quasi-indipendenza – viene indirettamente a porsi in una posizione di sostanziale subordinazione. La subordinazione – che discende dalla struttura totalitaria e personalistica dello stato fascista – assume un nuovo colore nei confronti del governo, e più specificamente del suo vertice poiché, di fronte al potere assoluto assegnato dal sistema al capo del governo, alla corona vengono a mancare, nonostante alcune apparenze normative e la teoria della cosiddetta diarchia re-capo del governo, veri poteri di superiorità e di indirizzo. Questa situazione è ben simboleggiata dalla devoluzione della nomina del presidente della corte al capo del governo stesso, togliendola al re. In sostanza, caduto il dualismo della precedente forma di stato e di governo, la corte si trova a essere interlocutrice del solo esecutivo e primariamente del suo capo effettivo.

Invece nei confronti dell'amministrazione – peraltro subalterna al governo e anzi al suo capo e privata di ogni autonomia anche solo di fatto – la corte conserva un'autorità concretizzata nel controllo di tutti gli atti amministrativi statali, mente continua l'usuale estraneità al controllo dell'amministrazione locale. Anche su questo versante tuttavia la corte, per effetto dell'aumentato potere di controllo del sistema della ragioneria, viene a trovare in seno all'amministrazione, se non proprio e sempre un concorrente (poiché anzi può essere facilitata nel suo compito dal previo intervento di controllo delle ragionerie centrali, superabile d'altronde dai ministri più agevolmente di quello della corte), certamente un altro protagonista che ne diminuisce il ruolo svolgendolo in qualche modo al suo posto – anche se non sostituendolo, perché il controllo stesso è doppio: ragioneria e corte. Il che è tanto più vero per il generale potere di indicare l'equilibrio finanziario e sottoporre a scrutinio le proposte di leggi di spesa, potere che invece appartiene alle attribuzioni proprie della ragioneria generale.

⁷ Anche l'ordinamento degli uffici di ragioneria (ragioneria generale dello stato e ragionerie ministeriali) viene guardato in quest'ottica (si veda per esempio G.A. VANNI, *op. cit.*, p. 1193 ss.) e le formulazioni della stessa legislazione di contabilità vi si prestano (v. l'analisi risultante da Ministero del Tesoro, *La Ragioneria generale dello Stato*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1969, p. 7 ss.).

Inoltre, in una fase – quella degli anni trenta – in cui l'amministrazione al fine di affrontare la crisi economica mondiale viene accentuatamente a pluralizzarsi con la creazione di nuove forme organizzative di intervento amministrativo quale la creazione di nuovi enti pubblici economici, la corte non viene chiamata subito né pienamente a compiti di controllo sulla loro azione.

Uguale rimane infine la duplicità della natura delle funzioni della corte, che – pur privata in materia di pensioni dei compiti di amministrazione attiva – continua a presentarsi come organo amministrativo e come organo giurisdizionale.

4. La corte dei conti nella democrazia repubblicana: una lunga continuità

La continuità dell'istituzione corte dei conti, con riferimento sia alla sua collocazione e struttura che alle sue funzioni, è grande anche col passaggio alla democrazia repubblicana.

Hanno pesato in questo alcune posizioni più generali proprie della complessiva cultura che ha ispirato la fase di fondazione della repubblica e l'intero lavoro preparatorio della costituzione. Come noto, pur nella consapevolezza e nella preoccupazione della notevole inadeguatezza della nostra amministrazione, la cultura fondativa della repubblica e della costituzione non ha avuto modo di sottoporre a profonda rimediazione alla luce delle nuove esigenze della democrazia repubblicana il ruolo, la struttura e la funzione della componente amministrativa del quadro istituzionale. Per l'amministrazione si tendeva così a riprodurre gran parte dei caratteri che essa aveva nella realtà precedente, nella tacita presupposizione che – poiché restava un'organizzazione non di natura direttamente costituzionale – il fattore più importante per il superamento delle deficienze che avevano gravato la sua storia stesse nella novità che sarebbe stata portata dal profondo cambiamento degli elementi centrali della forma di stato, essi si totalmente nuovi, inclusa la concezione autonomistica e in particolare la creazione delle regioni. Così l'intento che ha guidato il pensiero riformatore si limitava a purgare l'amministrazione dai suoi vizi maggiori: quelli più direttamente congeniti e tanto più quelli portati dal fascismo. Con la conseguenza, quindi, di affidarsi per la riforma, ritenuta universalmente necessaria, alla pratica legislativa ordinaria, limitandosi a porre nella costituzione alcuni principi generali e solo talune puntuali innovazioni destinate a operare nell'ambito della concezione tradizionale dell'amministrazione a delle sue specifiche categorie costitutive⁸.

Così la cultura costituente sulle questioni amministrative si è ispirata complessivamente alla tradizione e ha adottato su questa parte dell'ordito costituzionale un atteggiamento di complessiva continuità che si distacca dalla profondità dell'innovazione complessiva della forma dello stato democratico e repubblicano. Ed è stato quest'atteggiamento generale a porre il contesto in cui affrontare i problemi della funzione di controllo (e anche di quella giurisdizionale in materia amministrativa) e della sua collocazione istituzionale. Sono però intervenuti qui insieme fattori puntuali e valutazioni specifiche.

Nella fase di costruzione della costituzione, la corte dei conti ha conosciuto essa stessa un revival di dignità e di forza. Sentendo evidentemente l'opportunità e il dovere di contribuire nel proprio campo alla fondazione della democrazia e all'adozione di norme costituzionali da essa ritenute soddisfacenti, essa è stata il primo dei grandi corpi dello stato ad attivarsi di propria iniziativa per proporre alcune di queste norme: quelle che la riguardavano direttamente. Così con una deliberazione assai tempestiva delle sue sezioni riunite⁹, essa ha proposto l'inserimento dell'istituto nella costituzione, conservandogli le sue funzioni e presentandone i motivi nella linea della più completa continuità.

Inoltre, alcuni componenti della corte e di altri istituti quale il consiglio di stato – in senso nel complesso diverso si mosse la magistratura ordinaria – che vennero manifestando intenti simili (in primis il consigliere di stato Aldo Bozzi e l'illustre e attivissimo Costantino Mortati, che era stato fino al 1933 componente del quadro direttivo del personale della corte lasciandola senza pervenire a essere consigliere) si adoperarono in seno alla costituente, di cui furono membri, per far passare quella linea, sostenendo l'adeguatezza nella nuova fase democratica, in considerazione delle peculiarità delle rispettive materie, della collocazione, struttura e funzioni storiche degli istituti stessi e prestandosi soltanto ad alcune correzioni delle

⁸ Sui caratteri della fase costituente per quanto riguarda l'amministrazione e per gli svolgimenti storici a essi seguiti, si può rinviare, prima che agli scritti richiamati nella nota 1, ai vari saggi inclusi in U. ALLEGRETTI, *Amministrazione pubblica e costituzione*, Cedam, Padova, 1996; nonché ID., *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Giuffrè, Milano, 2010.

⁹ Questa deliberazione in forma di risoluzione, non abbastanza commentata dalla letteratura, è del 12 marzo 1946 ed è stata ripubblicata e valorizzata nel suo significato storico dallo scritto di U. ALLEGRETTI, *Interlocutori dell'Assemblea costituente*, in *Alle origini della Costituzione*, a cura di S. Rodotà, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 189 ss.

impostazioni anteriori, che sarebbero state in qualche caso tali da realizzare meglio tale adeguatezza con mutamenti per niente secondari ma dei quali furono accolti dall'assemblea solo quelli che meno si distaccavano dall'impianto tradizionale.

Si intendeva così tener conto di un giudizio di complessiva bontà, specificamente espresso nella discussione, della prestazione storica degli istituti stessi, così come della sostanziale estraneità del loro operato – anche questo in modo un po' semplificato si sosteneva – alla condannabile esperienza del fascismo. E, congiungendo con l'atteggiamento generale sulla questione amministrativa, l'autorità della corte come d'altronde quella del consiglio di stato da entrambi mantenuta in epoca liberale e fascista ha provocato i suoi risultati nelle norme che la costituzione è stata in grado di porre riguardo a entrambi.

Non c'è dunque da meravigliarsi che la doppia spinta così verificatasi per opera del complessivo tradizionalismo della generale cultura amministrativa e dell'incidenza dei grandi corpi amministrativi sull'opera costituente abbia indotto a inserire nella costituzione delle norme puntuali e le abbia ispirate a una stretta continuità con la tradizione, limitando le novità con consapevoli proposte ad alcune egualmente puntuali integrazioni dove più vistose sono potute apparire le lacune e le deficienze dell'assetto tradizionale.

Pertanto, e limitando lo sguardo alla corte dei conti, di essa la costituzione ha previsto non solo l'esistenza, ma anche la collocazione – sostanzialmente presso l'esecutivo, sia pure in una relazione diretta anche con le camere, e ponendo il problema dell'indipendenza della corte rispetto al governo così da avvicinarla, senza eguagliarla, a quella della magistratura ordinaria – e inoltre le singole funzioni nella loro varia natura. Sono state così codificate sia le funzioni di controllo preventivo sugli atti dell'esecutivo che quelle di controllo successivo sul bilancio dello stato, e si sono confermate le funzioni giurisdizionali, con la formula del loro riferimento al campo della contabilità pubblica e genericamente ad altre materie assegnate dalla legge. Nel contempo, nessuna estensione generale è stata fatta delle funzioni di controllo alle autonomie regionali e locali, sulle quali sono stati bensì previsti specificamente controlli da parte dei livelli superiori, ma imputandoli a organi diversi dalla corte e legati rispettivamente all'organizzazione periferica dello stato e alle regioni. Si è fatta eccezione a questo criterio solo per le maggiori autonomie regionali speciali, per le quali sono state create dai rispettivi statuti altrettante ripartizioni regionali della corte operanti a somiglianza che per lo stato, evidentemente considerando quelle regioni alla stregua dello stato centrale.

Quest'impostazione ha dato alla corte un'esplicita base nella costituzione, che la qualifica formalmente con il concetto per sé non nuovo di organo ausiliario e tale in rapporto non solo al governo, nella sezione dedicata al quale quella sugli organi ausiliari si iscrive, ma anche, come per la corte dei conti risulta testualmente dall'art. 100 e si direbbe in modo speciale, alle camere del parlamento. Tale base, in presenza oltretutto di una costituzione rigida, ha dotato la corte di un'importante stabilità normativa (fino ad eventuale revisione costituzionale). Essa, quanto meno in prima battuta, l'ha confermata nel suo ancoraggio alla tradizione, limitandosi la costituzione ad alcune pur significative puntualizzazioni nella linea dell'aggiornamento¹⁰.

L'aggiornamento infatti si esprime già in merito al controllo preventivo di legittimità su atti, tradotto in costituzione con una formula che lo codifica con il riferimento, per sé suscettibile di limitazioni a lungo non colte rispetto alla situazione passata, agli "atti del Governo". Si manifesta poi nella formula che definisce il controllo successivo come vertente "sulla gestione". Questa, come solo più tardi la dottrina ha chiarito¹¹, è nozione atta a veicolare mutamenti sia quanto all'oggetto, il quale va oltre gli atti singoli per riferirsi all'attività complessiva, sia in ordine al parametro – che travalica la legalità in senso stretto estendendosi quanto meno potenzialmente agli obiettivi e ai risultati, dunque all'efficacia, all'efficienza, all'economicità dell'azione, delle strutture e delle procedure –, che riguardo alle misure adottabili, le quali potranno essere sia "misure-referto" (destinate al parlamento) sia "misure-avviso" (rivolte al governo e alla pubblica opinione), dotate di un valore consono alla natura ausiliaria e alla competenza e prestigio della corte.

Ulteriormente, l'aggiornamento si è tradotto – ed è questo il punto che è apparso immediatamente non poco nuovo – nella previsione di forme di partecipazione della corte al controllo sulla "gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria", provvedendo a coprire in tal modo una delle lacune

¹⁰ Dalla risoluzione citata nella nota 9 come pure dal discorso del presidente Gustavo Ingresso che l'ha proposta (che parlavano addirittura della corte come "organo costituzionale") emerge con chiarezza che l'accento batteva su un compito della corte concepito in funzione della "perfetta garanzia di legalità del provvedimento amministrativo e di regolarità della spesa" e quel che si chiedeva era un mero "aggiornamento" delle funzioni e un conseguente "adeguamento" dell'organizzazione, per il resto concepita "sulla base immutabile del controllo preventivo e consuntivo".

¹¹ V. in particolare G. CARBONE, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione. Gli organi ausiliari*, Zanichelli–Il Foro italiano, Bologna–Roma, 1994, p. 110 ss. Per un quadro del complesso dibattito svoltosi sull'interpretazione e applicazione delle norme costituzionali sulla corte dei conti e sui controlli in genere sia lecito rinviare a U. ALLEGRETTI, *I controlli sull'amministrazione*, cit. (con i riferimenti bibliografici principali).

generatasi soprattutto in epoca fascista a seguito della moltiplicazione degli enti pubblici, e destinata a espandersi in età repubblicana. Si esplica poi nella precisa posizione di una relazione “diretta” con le camere. E si completa con la previsione di forme di “indipendenza di fronte al Governo” che debbono in realtà estendersi al complesso degli organi politici.

Entrata in vigore la costituzione, si è imposta per non breve tempo la convinzione della continuità, derivante dal modo in cui si è svolta in proposito la vicenda costituente e dai complessivi occhiali continuistici con il quale la cultura dominante ha per alcuni decenni guardato, quando non a tutto l’assetto ordinamentale seguito all’emanazione della costituzione (largamente “congelata” per un tempo non breve, come ben si sa), quanto meno alla lettura delle sue parti amministrative. L’impressione da ciò provocata ha portato a leggere anche le formule contenenti potenzialità innovative in maniera ancorata alla tradizione. Ciò ha avuto come conseguenza da un lato il rafforzamento della posizione dell’istituto, dall’altro la naturale opinione della mancanza di necessità di una sua riforma, non solo producendo così l’ultrattività delle legislazione precedente ma in qualche modo sminuendo nella coscienza comune l’urgenza delle innovazioni pur ricavabili dalla costituzione. In questo modo a lungo la legislazione si è limitata a pochi ritocchi (come quelli del 1953 sull’assetto organizzativo e funzionale del controllo preventivo sugli atti) e a lungo nessuna nuova norma è stata emanata per aumentarne il grado di indipendenza e neppure per attuare il controllo sugli enti a cui lo stato contribuisce con le proprie risorse. E quando quest’ultima legislazione (nel 1958) è stata emanata, ha in parte subito il segno di tutto l’impianto interpretativo dell’epoca, sia sulle modalità del controllo (prevalentemente cartolari, almeno in una delle due forme previste) che sulla restrizione di questo ai soli enti pubblici, anziché con l’estensione a tutte le varie entità che ricevono pubbliche risorse.

La prassi, pur introducendo anch’essa alcune novità – come i cosiddetti “rilievi a vuoto” che confermano un altro dei caratteri assunti dai controlli preventivi, l’esistenza in essi di una sostanziale anche se discussa discrezionalità – si è nel frattempo incaricata di prolungare le esperienze precedenti, in tema sia di estensione dei controlli che della loro natura formale; e ugualmente per le funzioni giurisdizionali, che anch’esse solo dopo parecchio tempo hanno adottato significative innovazioni, come il superamento della cosiddetta responsabilità formale nella verifica dei conti degli agenti contabili.

Soprattutto, il complesso corpo della corte è rimasto ancorato alla sua autopercezione come magistratura deputata al compito di difendere la legalità dell’amministrazione prima di tutto in sede preventiva, e in questo si è impegnato con vigore ma anche non di rado con burocratica immobilità. Alla prevalenza delle funzioni di controllo di legittimità e giurisdizionali ha continuato a conformarsi il reclutamento dei suoi membri, con la non pregevole eccezione delle nomine politiche effettuate nell’ambito della quota riservata al governo. Cosicché l’immagine che, ancora alla fine dei primi decenni della vita della costituzione, si aveva dello stato dell’istituzione corte e delle sue funzioni appariva sostanzialmente la medesima dell’epoca monarchica e raggiungeva in manifestazioni ufficiali un’esaltazione espressamente riferita a tale ruolo che, tanto più se letta alla luce del modo di essere pratico dell’amministrazione italiana versante in una diffusa situazione di malamministrazione, suscita in un osservatore non coinvolto la sensazione di un’autorappresentazione difensiva non priva di aspetti talora quasi comici.

5. Dagli anni settanta al presente: sentieri di innovazione

Un avvio significativo di cambiamenti si prospetta a partire dagli anni settanta. Viene allora maturando una tendenza a considerare le norme sulla corte contenute nella costituzione come aggiornamenti di non piccola portata, notandone la presenza in ogni proposizione posta dalla costituzione sulla corte e superando così la primitiva impressione di assoluta continuità per puntare su una lettura rinnovata rispetto a quella tradizionale. Si è cioè notato che la relazione di ausiliarità prevista dalla costituzione si traduce “in un rapporto di collaborazione [...] inscritta nell’interesse dell’organo principale” dato dal parlamento e riferita al complesso governo-parlamento compartecipanti dei poteri di indirizzo politico, presidiando così il “perseguimento dell’interesse generale della comunità all’osservanza e all’asseverazione dell’ordinamento giuridico, [...] per essa assoluto ed esclusivo”, con la conseguenza di esprimersi (quanto meno, si vorrebbe aggiungere in via di principio) in “misure non in assoluto impeditive né repressive ma sostanzialmente ‘interlocutorie’ e in definitiva ‘disponibili’”¹².

¹² V. G. CARBONE, *Art. 100*, cit., p. 70 e 93.

A ciò ha cominciato ad allinearsi la prassi normativa. Un segnale dal punto di vista organizzativo si ha quando, col contributo della corte costituzionale nell'inerzia del legislatore, si migliora l'indipendenza della corte stabilendo alcuni criteri per le nomine della cospicua quota di membri di spettanza del governo. Si tratta tuttavia di una normativa che continua a suscitare insoddisfazioni dal punto di vista di una completa garanzia di indipendenza, poiché lascia in vita l'antica propensione a dar vita a nomine a consigliere, per giubilazione o per premio, di numerosi personaggi tratti dalla politica o dalla dirigenza amministrativa. E un vulnus forse più grave, come per il consiglio di stato, è mantenuto aperto dalla commistione, anche qui ben poco limitata, con l'esercizio da parte di membri dell'organo di funzioni attive di alta amministrazione e parapolitiche conseguente alla destinazione, talora per tempi tutt'altro che brevi, al ruolo di capi di gabinetti ministeriali, di responsabili di uffici legislativi presso i ministri e di amministratori di enti pubblici, quando non il passaggio a cariche parlamentari.

Ma i mutamenti più significativi sono quelli funzionali, effetto del maturare di una nuova cultura in presenza dell'accrescimento e dell'aggravamento della situazione della finanza pubblica. È stata qui determinante, oltre l'influenza di cospicue dottrine scientifiche, una corrente culturale innovativa fattasi luce in seno alla stessa corte, più che non il contesto istituzionale generale. Anzi questo ha presentato, sia nell'ambito della corte nella sua maggioranza che da parte degli organi politici, una notevole resistenza a reali cambiamenti di rotta nel senso di una riorientazione e di un potenziamento della funzione della corte¹³.

I primi incrementi hanno riguardato le funzioni giurisdizionali della corte e hanno avuto origine dai vuoti normativi dovuti alla caduta, per opera della giurisprudenza costituzionale, di organi giurisdizionali locali assai impropri, che hanno portato all'espansione della giurisdizione sulla responsabilità amministrativa, anche se non tutte le iniziative della corte in tal senso – si pensi solo alla vicenda della giurisdizione sul danno ambientale – hanno trovato sbocco consolidato ma sono state bloccate dagli altri poteri dello stato.

Il primo avvio di espansione delle funzioni di controllo, quello più ricco di potenziali effetti, si è incarnato nella nuova prassi inaugurata dalle sezioni riunite della corte nella sede del giudizio sul rendiconto generale dello stato e della collegata relazione. La corte ha assunto qui un atteggiamento nuovo: un interesse diretto e una volontà di apprezzamento dell'equilibrio della finanza statale, o meglio dei suoi costanti squilibri. Un atteggiamento che si affida all'iniziativa stessa dell'organo nel profilare le sue considerazioni entrando nel merito delle valutazioni sulla politica economico-finanziaria e formulando direttamente o indirettamente raccomandazioni dotate di incidenza politica, come in realtà era quanto meno suggerito dalla disposizione stessa sui contenuti della relazione. In posizione secondaria, da questo punto di vista, stanno le istituzioni a cui l'opera della corte è rivolta – parlamento e governo –, in quanto essi sono non parte direttamente attiva del cambiamento ma puri recettori, che possono pertanto, ed è ciò che accade soprattutto in un primo momento, non farsi carico di quanto rilevato e suggerito.

Del resto, nell'ambito delle funzioni della stessa corte, quella di esame del rendiconto e referente, per quanto elevata nell'oggetto e nel rango, restava tradizionalmente alquanto isolata e quasi staccata dal complesso della sua organizzazione e del suo funzionamento. Ciò rendeva l'innovazione perseguita priva delle risonanze che potevano aversi, all'interno e all'esterno, sull'insieme della presenza della corte nell'ordinamento. È solo lentamente che, nella pratica, la parificazione del rendiconto e specialmente la formulazione della relazione diventano – per riconosciuto merito soprattutto dell'iniziativa del magistrato Vittorio Guccione, responsabile del settore – occasione meno formale, anche se certo non decisiva, per una riflessione sugli equilibri finanziari e la loro lesione. E così la legge di approvazione del rendiconto, finalmente ricondotta all'adozione in termini tempestivi (peraltro costituzionalmente obbligatori ma trascurati in passato), può assumere un ruolo più significativo in seno al sistema.

Altre mosse di cambiamento verrebbero da collegare naturalmente a questo compito, che da un lato non dovrebbe considerarsi nuovo, poiché antica e addirittura originaria quanto meno dall'unificazione in poi è la presenza di squilibri più o meno gravi nella situazione finanziaria, ma che dall'altro nuovo è davvero per rispetto a come in passato erano sempre stati interpretati gli interventi della corte, che avrebbero potuto en-

¹³ Tali cambiamenti, e la battaglia culturale e istituzionale intorno a essi, sono vivacemente segnalati da G. CARBONE, *La Corte dei conti*, cit., p. 860 e 865 ss., che ne è stato uno dei promotori nella sua qualità di presidente della stessa corte e che rileva la posizione fortemente minoritaria e addirittura l'isolamento in seno alla corte degli esponenti della nuova concezione. Oggi, divenuti, come si vedrà, realtà configurata positivamente in termini ulteriormente messi a punto, i cambiamenti sono evidenziati da L. Giampaolino, attuale presidente della corte, nella relazione tenuta nella celebrazione al Quirinale del centocinquantesimo dell'istituzione della corte, il 30 Ottobre 2012, il quale osserva che l'itinerario della corte va ormai ben oltre il "recupero" costituzionale della sua posizione dopo il fascismo per ampliarsi a un "nuovo tipo" di compiti, del tutto consoni all'evoluzione dei compiti dello stato, della sua situazione economica e dell'intera evoluzione dell'ordinamento (v. in <http://www.corteconti.it>).

trare nel merito dei problemi economico-finanziari ma che non erano soliti farlo pienamente. Sennonché si tratta di mosse che, in questi casi, sono state sperimentate dalla corte ma sono state respinte dai destinatari politici. Così per il tentativo della corte di svolgere considerazioni e muovere rilievi sui mezzi di copertura e la correttezza finanziaria degli atti governativi – decreti legge e decreti legislativi –: atti che in base alla costituzione, essendo compresi fra quelli “del governo” dovrebbero rientrare nel controllo preventivo della corte, ma che, a seguito di interventi di questa sul merito di essi giustificabile con riferimento all’osservanza dell’art. 81 della costituzione, con norma di dubbia costituzionalità (nonostante l’avallo datole dalla corte costituzionale) dalla legge n. 400 del 1988 sul governo ne vengono esentati. Si è ammesso solo che la corte debba esercitare ex post periodiche considerazioni di merito sulle leggi di spesa già emanate, con un sindacato che ovviamente rimane puramente esortativo e *de futuro*.

Il legislatore, così alieno dal raccogliere gli impulsi al potenziamento del controllo della corte sulla vita finanziaria dello stato, si rivela a un certo punto sollecito nell’intervenire invece su un doppio fronte. Dapprima – a partire dal 1981, e il fatto non meraviglia data la propensione, diventata in seguito vera incallita abitudine, a cercare rimedio alla situazione finanziaria piuttosto a spese delle autonomie che non dell’organizzazione centrale – nel campo dei controlli sugli enti locali. La corte è così chiamata – e in sé si tratta di una novità pregevole, data l’innegabile unità della finanza pubblica e la presenza degli squilibri crescenti che la coinvolgono – a svolgere un ruolo nell’ambito della finanza locale, in particolare, col compito (al di là di una ampia informazione sui documenti consuntivi e di revisione finanziaria degli enti di maggiore dimensione) di esaminare quelli della amministrazioni in disavanzo e con la destinazione finale di un apposito referto al parlamento in ordine ai risultati dell’esame sulla gestione e sul buon andamento dell’azione amministrativa degli enti. E ciò è anche occasione della costituzione di un’apposita sezione della corte, per allora centrale e più tardi in ogni regione, che dà avvio a un’espansione dell’organizzazione stessa della corte.

Il secondo fronte, assai più tardo, è dato dall’ambito dei compiti di controllo più tradizionali dell’organo. È alla metà degli anni novanta, con le leggi n. 19 e 20 del 1994,) che interviene una modifica profonda, una vera svolta come concordemente si riconosce – sia nelle funzioni di controllo preventivo sugli atti amministrativi che sulla giurisdizione sulla responsabilità amministrativa.

La riflessione più accurata aveva a questo proposito svalutato da tempo la pertinenza e l’efficacia dell’assai vasto ambito del controllo preventivo. Di esso si era rilevata l’ampiezza eccessiva rispetto alla norma costituzionale, che secondo l’interpretazione più attendibile di questa doveva far perno sull’espressione “atti del governo” contenuta nell’art. 100, alla luce della distinzione tra governo e amministrazione che sta a base della sistematica del titolo IV e dell’art. 97, secondo comma – che finalmente il decreto legislativo n. 29 del 1993 ha raccolto – anziché dell’instanziazione di quel titolo e della tradizione sui compiti della corte (risolvendo nel senso più convincente un dualismo di possibilità che si ripete spesso nell’interpretazione costituzionale). Ma soprattutto era venuta in luce, di fronte alla grande scoperta della corruzione scoppiata nei primi anni novanta¹⁴, l’inefficacia pratica di un controllo preventivo generalizzato ma prevalentemente cartaceo e formale (con un uso che è stato definito particolarmente “timido” dei poteri di acquisizione di informazioni e documenti pur normativamente riconosciuti alla corte) che si era manifestato inidoneo a fermare le pratiche corruttive e illegali della politica e dell’amministrazione; mentre era altrettanto palese, anche se non da imputare esageratamente alla fase dei controlli, il contributo ai ritardi nell’esercizio della funzione amministrativa.

È sotto queste spinte che si realizza la forte diminuzione dell’area dei controlli preventivi, per quanto qui interessa, sull’amministrazione statale¹⁵ e in parallelo quella coeva dei controlli di ugual natura sulle regioni e sugli enti locali, prima ridotti e poi aboliti con legge di revisione costituzionale.

¹⁴ In concomitanza con l’estensione dei giudizi penali, testimoniavano dell’inefficacia dei controlli (si osservava per esempio da parte di S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi*, cit, p. 22 s.) lo sviluppo enorme del ricorso alla giustizia amministrativa e l’aggravarsi della crisi della finanza pubblica specialmente nella sua componente di ricorso al debito.

¹⁵ Si tratta di atti spesso anche se non sempre aventi rilievo finanziario. Tra essi una particolare importanza, per le procedure amministrative derogatorie a cui danno luogo che sono non di rado state all’origine, come noto da esperienze recenti, di gravi abusi a carico del pubblico denaro, hanno le ordinanze d’urgenza, specialmente quelle di protezione civile, rientranti nella categoria degli atti normativi a rilevanza esterna mantenuti sotto il controllo. Esse hanno dato luogo a dissensi acuti tra corte dei conti e un apparato governativo incline a evaderne i controlli, che è anche ricorso a disposizioni di legge esplicitamente restrittive che peraltro non sono bastate a chiudere la bocca alla corte: v. la questione trattata da A. CARDONE, *La “normalizzazione” dell’emergenza. Contributo allo studio del potere extra ordinem del Governo*, Giappichelli, Torino, 2011, p. 193 ss. È stato perciò avanzata l’idea (in *La protezione dell’Italia dalle catastrofi. Riflessioni sulla riproposizione normativa della Protezione civile*, Gruppo Pd Senato, Roma, 2011, p. 70) che si debba esplicitamente assicurare alle ordinanze il controllo preventivo della corte.

Contemporaneamente, però, e con un bilanciamento di queste riforme in senso restrittivo con altre estensive, le leggi del 1994 (e già prima una serie di norme derogatorie per settori specifici) hanno operato un allargamento dei compiti della corte, ponendo in essere forme di controllo successivo su tutte le amministrazioni pubbliche, incluse, dapprima limitatamente, le regioni, muovendosi in maniera più o meno consapevole sulla base della parte del secondo comma dell'art. 100 che lo riguarda (più che, secondo la maggioranza delle giustificazioni, nel terzo; ma si può esser sicuri che i due commi fanno sistema). L'allargamento riguarda i compiti di sindacato sulla gestione che, al di là della legittimità e della regolarità dell'attività complessiva, distinta dunque dall'intervento sui singoli atti sebbene coinvolgente incidentalmente quest'ultima, comprende anche un "controllo sui controllori", cioè sugli organi di controllo interno allora istituito, il tutto per accertare la rispondenza dei risultati agli obiettivi e per valutare costi, modi e tempi – cioè efficacia, efficienza ed economicità – dell'azione amministrativa. E riguarda nel contempo le funzioni in tema di responsabilità amministrativa, estendendo la giurisdizione della corte a tutti i funzionari locali, parificando la responsabilità di questi e quella degli agenti statali e dal punto di vista organizzativo dando vita in ogni regione a sezioni di controllo e giurisdizionali della corte (incluse procure regionali). Le innovazioni in materia di giurisdizione dei responsabilità sono state seguite da una prassi applicativa delle sezioni giurisdizionali – operanti ormai in doppio grado – che ha portato a inquadrare sempre meglio la responsabilità amministrativa nella responsabilità civile, e le hanno applicato puntualmente i concetti del danno, pur mantenendo il potere riduttivo della corte sull'ammontare della condanna pecuniaria.

Il passaggio dal controllo preventivo di legalità sugli atti a quello successivo (anche concomitante) sulla gestione segna senza dubbio una complessiva riorientazione della corte. E insieme la conquista, ancora iniziale, del concetto e della pratica, anche sul terreno del controllo, della "unità finanziaria", raggiunta sia mediante l'estensione diretta del sindacato della corte dei conti che attraverso la sua verifica sul funzionamento dei controlli interni, questa tanto più opportuna in quanto essi sono, come si osserva, molto male attuati nella generalità delle amministrazioni. Ma appunto perché si tratta di una svolta rispetto alla cultura complessiva della corte, essa non ha mancato e tuttora non manca (si osserva ancora) di suscitare quella che è stata detta una "caparbia ostilità" di una parte prevalente all'interno dell'organo stesso¹⁶. La critica viene spesso appoggiata concettualmente all'idea non accettabile che per aversi "vero" controllo si debba avere una sanzione diretta¹⁷, quale si dà nelle forme di controllo preventivo su atti il cui esito negativo porta all'inefficacia dell'atto (salva l'attenuazione con l'istituto della registrazione con riserva); il che porta a svalutare le misure-avviso e le misure-referto che sono, per lo più, caratteristiche dei controlli sulla gestione e anche del sindacato sugli equilibri finanziari e che sono legate alla centralità democratica e costituzionale del governo e del parlamento e, per dir così, alla supremazia, seppur misurata, della politica sull'economia.

Questi e i successivi sviluppi sono stati invece appoggiati con autorità decisiva da una nutrita giurisprudenza della corte costituzionale che, a partire dalla sentenza n. 29 del 1995 che ha consolidato la vigenza della legge 20 del 1994, ha sempre meglio argomentato la possibilità e la rispondenza dell'espansione dei controlli in direzione della gestione e dell'equilibrio del bilancio, fondandola insieme sull'art. 100 ma anche e decisamente su un complesso di norme costituzionali tra cui l'art. 81, l'art.97 e il 119, come pure sul collegamento con gli sviluppi della legislazione europea.

6. Recenti prospettive

Al fondo di tutto ciò, accanto a ineludibili esigenze pratiche stavano un vero mutamento di cultura e un cambiamento decisivo delle letture dell'art. 100 della costituzione (e non solo di esso), che consentiva di superare la primitiva identificazione di quella norma con lo stato preesistente dei controlli.

Negli ultimi tempi, il complesso cumulato delle modifiche legislative e degli indirizzi pratici adottati dalla corte dei conti (e dell'avallo stesso dato dalla giurisprudenza costituzionale) ha portato all'acquisizione, ancora minoritaria ma normativamente acquisita nonostante molte incertezze nella formulazione delle leggi, di sensibili nuovi riorientamenti nelle direzioni sperimentate.

Normativamente, la sede più solenne è la legge n. 131 del 2003 che nell'attuazione del nuovo titolo V della parte II della costituzione ha sancito un compito della corte che va oltre quanto fin allora esplicitato.

¹⁶ V. per quel concetto e per quelle osservazioni F. BATTINI, *Per una visione (o miraggio) di controllo unitario*, in *Rivista della Corte dei Conti*, n. 5/2010, p. 184 ss.

¹⁷ Per l'opposta corretta notazione v. F. BATTINI, *op. cit.*, p. 188.

Essa viene infatti chiamata – sulla base del fondamentale principio costituzionalmente riconosciuto del coordinamento della finanza pubblica, che traduce in pratica il concetto di unità finanziaria appena ricordato – a verificare il rispetto degli equilibri dei bilanci di tutti gli enti territoriali, in relazione ai vincoli europei e al patto di stabilità interno che li presidia, oltreché il perseguimento degli obiettivi normativamente posti, la sanità della gestione finanziaria e il funzionamento dei controlli interni. Il tutto con sbocco in una misura-referto che, dapprima indirizzata esclusivamente ai rispettivi consigli, è stata poi rivolta anche al parlamento. Sono seguiti soprattutto negli anni 2009-2011 altri potenziamenti, come le misure dette di ottimizzazione del lavoro pubblico, le verifiche e le misure per gli enti definiti in dissesto con riguardo in particolare alla gestione della sanità, quelle sui meccanismi sanzionatori e premiali a carico di regioni, province e comuni, inclusi i casi di possibile scioglimento dei consigli regionali e quelli di incandidabilità a cariche politiche e altre, le quali attribuiscono compiti anche alla corte dei conti.

Si tratta in generale di compiti non organici – la maggior parte di queste misure sono demandate alle sedi politico-amministrative – ma per dir così interstiziali, come per esempio quando, sotto la dizione di ottimizzazione, si rimette alla corte il potere discrezionale, ma anche su richiesta parlamentare, di effettuare controlli su particolari gestioni pubbliche, statali, regionali o locali. O quando i meccanismi sanzionatori e quelli conseguenti ai casi di dissesto relativi a regioni, province e comuni dipendono da accertamenti della corte, magari in sede di giudizi di responsabilità. Essi hanno poi la caratteristica di riferirsi soprattutto al sistema politico-amministrativo periferico, invertendo dunque la tendenza storica a far prevalere tra i compiti della corte quelli attinenti alle amministrazioni statali e invece accumulando in essa funzioni relative alle regioni e agli enti locali. Ma è particolarmente significativo di un'evoluzione il fatto che è dal punto di vista qualitativo che si rivelano tendenze nuove. Se infatti molti profili sono riconducibili alla già affermata utilizzazione della corte per fini di controllo sulla gestione, altri si rivolgono esplicitamente, magari in aggiunta a quelli ma con indubbia espansione della loro portata, all'apprezzamento dell'equilibrio più generale della finanza degli enti coinvolti: così nel caso delle osservazioni demandate alla corte, seppure ex post, sulle leggi di spesa in merito alle tecniche di copertura e di quantificazione degli oneri, o quelli stessi sugli enti in dissesto o in pericolo di dissesto; il tutto, inoltre, al fine di assicurare una situazione di equilibrio non solo dello specifico ente ma della finanza pubblica complessiva, unitariamente considerata. La nozione compare anche esplicitamente, come compare in sentenze della corte costituzionale, le quali hanno poi il significato principale nell'accompagnare, e per qualche verso precedere, la tendenza ad estendere a nuovi versanti l'intervento della corte dei conti e a trovarne la giustificazione nel complessivo sistema della costituzione, con richiamo non più solo all'art. 100 ma, anche prima della recente loro modifica costituzionale, agli articoli 81, 97.1, 28 e 119, utilizzando concetti di "gestione in senso largo" e di intervento sulla "allocazione delle risorse" (come fanno le sentenze n. 179/2007 e 198/2012).

Grande peso in tutte queste direzioni ha avuto il collegamento con gli indirizzi europei. Questi si sono, come ben si sa, sempre più concentrati sui problemi della buona gestione e su quelli degli equilibri di bilancio, operando in questa direzione attraverso i trattati e la legislazione europea secondaria e, ormai, hanno piena recezione nelle leggi interne che pongono tra i parametri delle più recenti forme di controllo i "vincoli europei".

Nella prassi, la sede più formale, ma diventata ormai davvero occasione di considerazioni penetranti, è pur sempre quella della relazione sul rendiconto generale dello stato: un'occasione, per esempio, nell'anno 2012 per interloquire con governo e parlamento sulla revisione della spesa, sulla lotta all'evasione e sulle normative e le procedure di gestione della programmazione e della gestione delle amministrazioni centrali.

Inoltre, a partire dal 2010 la corte ha coniato un nuovo strumento di interlocuzione con le camere, che viene redatto nel primo semestre dell'anno prima della relazione sul rendiconto generale: un rapporto sul coordinamento della finanza pubblica che contiene suggerimenti al parlamento in vista sia dei problemi discendenti dal quadro europeo che dell'andamento della crisi economica, e che viene a arricchire il contatto corte-parlamento. Nell'esercizio poi dei suoi compiti di controllo sugli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria, la corte – con l'avallo del giudice costituzionale – ha vinto la sua battaglia volta a mantenere l'applicazione del suo sindacato sugli enti assoggettati a privatizzazione solo formale e rimasti nella sfera finanziaria pubblica.

Se si guarda poi ad alcune delle determinazioni e delle relazioni formulate dalla sezione controllo enti, si vede ad esempio quanto attente, articolate e motivate siano quelle che riguardano un ente dell'importanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps), importanza accresciuta da ultimo dalla costruzione in capo a esso di un unitario polo previdenziale pubblico e dalla sua presenza su un settore de-

cisivo per l'andamento di tutta la finanza statale quale è quello dei trattamenti pensionistici. Le recenti relazioni, infatti, si sono fatte non solo attentissime alle valutazioni finanziarie e di sostenibilità economica della situazione operativa dell'ente, ma sono entrate in maniera articolata nelle questioni di *governance* dello stesso, interessato in anni vicini da una straordinaria concentrazione di compiti nel presidente di nomina ministeriale. Un fenomeno, questo, che ha reagito sulle attribuzioni effettive degli altri organi – nel caso del consiglio di amministrazione, addirittura sulla sua soppressione – deputati all'indirizzo e alla vigilanza (il consiglio apposito, rappresentativo dei ministeri e delle categorie) e alla gestione (il direttore generale e i dirigenti), spesso esautorandoli e creando così una situazione anomala di fronte alle normative ispirate alla separazione tra politica e amministrazione. La sezione della corte si è pronunciata su questa situazione con osservazioni ispirate alla massima criticità e ha preso posizione chiara sulle proposte di riforma pendenti ma ferme in sede governativa e parlamentare, svolgendo così al massimo livello le sue funzioni di ausiliario degli organi politici. Analogamente, la corte non ha temuto di esprimere rilievi vivacemente critici in vista di interventi in sede politica e legislativa, oltreché di condotta interna dell'ente, su problemi di merito quali la questione della previdenza integrativa e complementare, che ha ritenuto versare in situazione di insufficienza, quella dell'eccesso di ricorso a lavoro esterno per lo svolgimento di attività che dovrebbero essere svolte nell'ambito organizzativo dell'ente, il problema dell'incongruità dei tagli lineari agli organici, e la revisione del sistema dei controlli interni.

Ed è un fenomeno rilevante la frequenza – segno di un risveglio di attenzione per il ruolo di un neutrale controllo finanziario da parte delle camere – con cui il parlamento nelle sue varie sedi richiede l'audizione del presidente della corte sui vari documenti di finanza pubblica. Se si è ben calcolato, nel solo mese di ottobre 2012 vi sono state tre importunate audizioni, rispettivamente sulla nota di aggiornamento al documento di finanza pubblica dello stesso anno, sulla lotta all'evasione tributaria e sul disegno di legge di stabilità. Si tratta di occasioni importanti, nelle quali la massima istanza della corte, magari attenendosi alle preve indicate approvate dopo apposita istruttoria dalle sezioni riunite in sede di controllo, ha esposto articolate considerazioni sull'andamento e le prospettive della pubblica finanza con riferimento alle decisioni che il parlamento è chiamato a prendere, a seguito il più spesso di iniziativa del governo, contribuendo così direttamente a illuminare gli organi politici in ordine alle scelte da farsi. Si tratta di considerazioni che, pur essendo condotte nel rispetto degli orientamenti che informano le proposte in discussione, ne esplicita a lume di elementi analitici le diverse valenze avanzando anche un confronto tra differenti ipotesi in conto e ne chiarisce le conseguenze, non mancando peraltro di entrare più o meno esplicitamente nei presupposti giuridico-politici e nell'evidenziazione delle finalità delle soluzioni avanzate, come avviene ad esempio nelle questioni relative agli effetti dell'evasione fiscale e ai modi di combatterla.

Ma si può dire che oggi le tendenze vadano con sicurezza nel senso del potenziamento e perfezionamento dei nuovi orientamenti, e vi vadano anche sul terreno legislativo?

Un ruolo più vivace del controllo finanziario e dell'apporto dato a esso dalla corte dei conti va maturando nel duplice clima creato da un lato dall'intensificazione del problema dell'equilibrio di bilancio per effetto dell'includere della crisi economica mondiale, che nei suoi sviluppi degli ultimi anni ha colpito l'Europa in misura particolarmente intensa, e in conseguenza degli indirizzi maturati di fronte a essa in seno all'Unione europea, indotta a prendere provvedimenti fondamentali nella linea di un'accentuata ingerenza sulle politiche degli stati membri e in special modo di quelli facenti parte dell'unione monetaria, tra i quali primario è il trattato collaterale noto come Fiscal Compact. Questo trattato ha già trovato il suo riflesso interno nel nuovo testo dell'art. 81 della costituzione e nelle altre modifiche costituzionali adottate insieme a esso dalla legge costituzionale n 1 del 2012 (che di per sé è destinata ad avere applicazione a decorrere dall'esercizio finanziario 2014) –, inclusa la manifestazione di un preciso interesse per l'esercizio di incisivi compiti di organi di controllo indipendenti, che a livello europeo si è tradotto in una delle previsioni contenute nella direttiva del consiglio 2011/85. E sospinto dall'altro lato dalla nuova esplosione della corruzione e della sua appariscente concentrazione al livello parlamentare, regionale e locale, soprattutto con la crisi morale dei partiti e delle regioni (casi del Lazio e della Lombardia).

Questo nuovo clima viene a rafforzare le tendenze già maturate nella pratica e a conferire loro un fondamento più sicuro, espresso direttamente nella costituzione col nuovo testo dell'art. 81 e le altre modifiche di norme costituzionali a esso collegate.

La frontiera è data, al momento, sia dalla proposta, formulata da Giuliano Amato (ufficialmente incaricato dal presidente del consiglio) nel quadro della sua consulenza sulla disciplina dei partiti e il loro finanziamento, di devolvere alla corte dei conti l'esame dei rendiconti e della gestione finanziaria dei partiti politi-

ci¹⁸, che dalle norme introdotte dal decreto-legge n. 174/2012, secondo la conversione disposta con la legge 286/2012, relative al sindacato sugli enti locali e le regioni. Quel che si afferma in questi indirizzi è il dispiegarsi più completamente di una lettura dell'art. 100 – in collegamento con gli altri articoli della Costituzione, nei testi da poco rinnovati, che con esso fanno sistema – guidata dai bisogni dei tempi e che potrebbe dischiudere un sindacato universale della corte dei conti sull'intera finanza pubblica da parte dello stato. Ciò si riporta a una generale giustificazione consistente nella competenza statale stabilita dagli art. 81, 117 e 119 – come modificati e precisati con legge cost. n. 1 del 2012 (e del secondo di essi sono state proposte altre modifiche con il progetto governativo di legge costituzionale n. 3520 del 15 ottobre 2012 – sulla determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica. Questi fondamenti sono da intendere anche con riferimento alla redazione dell'art. 97 conseguente alle modifiche costituzionali introdotte dalla stessa legge, che stabilisce l'obbligo di tutte le amministrazioni, regioni incluse, di coerenza con l'ordinamento europeo, di assicurazione dell'equilibrio dei rispettivi bilanci e di garanzia della sostenibilità del debito pubblico. Si dovrebbe infatti ammettere che la competenza statale può svolgersi anche nel presidiare il coordinamento finanziario con controlli a esso finalizzati e, nell'organizzazione e nelle modalità, coerenti con le finalità e i principi costituzionali. Poiché la natura dell'organo corte dei conti e delle sue funzioni, in base alle norme dell'art. 100, secondo e terzo comma, si estende dai puri controlli sugli atti statali alla gestione finanziaria dello stato e degli enti cui lo stato contribuisce in via ordinaria – o quanto meno alla sua "partecipazione" al sindacato relativo – e di tale natura è la finanza delle regioni, e poiché la corte nei suoi sviluppi si è venuta sempre più specializzando in questa funzione, sembra che sia giustificato che la necessità di nuovi controlli porti ad addossare i relativi compiti proprio alla corte.

Limitandosi agli aspetti più nuovi, che sono quelli riguardanti le regioni – sia le ordinarie che, in prospettiva, le speciali –, non meno di sei sono le nuove funzioni devolute al controllo della corte, che costituiscono un completamento sistematico di quello che era finora un ordinamento di controllo monco in una sua parte essenziale, divenuta importantissima dopo l'incremento del ruolo delle regioni intervenuto con i cambiamenti costituzionali degli ultimi decenni. E lo sono anche nella direzione dell'articolazione di quel sindacato di natura macrofinanziaria già fattosi strada nell'ultima storia precedente, che viene in tal modo a progredire sul versante delle autonomie, mentre tarda a precisarsi ulteriormente in sede centrale.

La legge di conversione ha tuttavia respinto un'altra funzione, quella che era apparsa più clamorosa perché reimpiantava dei controlli preventivi su atti regionali. Nel decreto legge era prevista una reimpostazione di controlli preventivi che, non ritornando certo alle vecchie dimensioni, parevano dividerne la natura, poiché erano definiti appunto come controlli preventivi di legittimità. La misura, intesa al momento della sua emanazione come un vero ritorno all'antico, ha suscitato un clamore che ha suggestionato il parlamento, senza notare peraltro che la legittimità che la corte era chiamata a esaminare, a legger bene le proposizioni che la inquadravano, era in realtà limitata al piano finanziario: rispetto dei vincoli finanziari inerenti all'ordinamento europeo o dipendenti dal patto di stabilità interno, con l'aggiunta, certo non secondaria, del rispetto del diritto dell'Unione delle altre norme costituzionali (ma l'uno e le altre sembravano, per una complessiva armonia, da riferirsi alle norme di carattere finanziario). Dunque, per quanto in alcune formulazioni ridondante (e perciò da correggere) era coerente con i recenti indirizzi in tema di unità della finanza pubblica, di controllo finanziario e di rispetto dei vincoli europei e, per quanto riguarda gli atti normativi a rilevanza esterna, era espressamente circoscritta a quelli aventi riflessi finanziari, tra i quali le ordinanze d'urgenza di protezione civile, con tutti i loro problemi, sono tra i più delicati.

Sono state invece recepite dalla legge di conversione gli altri controlli previsti dal decreto che di per sé sono configurati come di natura referente. Essi, riprendendo e precisando compiti già previsti nella legge n. 131 del 2003, riguardano, prima di tutto, il bilancio preventivo delle regioni, di cui la corte è chiamata a verificare la salvaguardia degli equilibri di bilancio, il rispetto del patto di stabilità interno e la sostenibilità dell'indebitamento – elementi cioè che i nuovi testi dell'art. 97 e dell'art. 119 (e dell'art. 81) impongono alle regioni –, con procedure che, per essere efficaci, dovrebbero innestarsi sulla proposta degli esecutivi. Riguardano poi le leggi regionali di spesa, in cui l'esame della corte è configurato, in somiglianza allo stato, come controllo successivo (semestrale) avente per destinatari i consigli regionali, sulla tipologia delle coper-

¹⁸ V. la *Nota sul finanziamento della politica* (da leggere con la collegata *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, entrambe a cura di G. AMATO, in corso di pubblicazione in *Rassegna parlamentare*, numero in uscita (debbo la conoscenza delle due note alla cortesia del prof. Amato). Lo stesso Amato ha sostenuto, nella prolusione *La Corte dei conti nel suo 150°* tenuta nella celebrazione al Quirinale citata nella nota 13, la piena sostenibilità costituzionale dell'estensione dei controlli della corte a tutte le sfere nelle quali "ci si avvalga con continuità e ordinarietà di risorse finanziarie pubbliche" (e v. l'intervento adesivo del presidente Napolitano nella stessa occasione in <http://www.quirinale.it>, nella parte discorsi e interviste del presidente).

ture finanziarie adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri (due delicati aspetti, questi ultimi, distinti ma strettamente connessi). Concernono infine il rendiconto generale della regione, nelle forme di giudizio di parificazione assimilato a quello dello stato (inclusa la relazione accompagnatoria, della quale si prevedono i contenuti). Inquadrandosi in sé e per sé come controlli referenti o per avviso, queste tre funzioni della corte non ledono di per sé l'autonomia delle regioni ma ne coordinano l'esercizio, seppur con un peso che può in concreto risultare eccessivamente squilibrato rispetto a quanto imposto all'amministrazione centrale e non eccedono i compiti della corte. Ma tendono a esercitare prima di tutto un'attività ausiliaria dei consigli (e naturalmente delle giunte) regionali, lasciando a essi la decisione politica ma coadiuvandoli nell'osservanza dei vincoli loro imposti, e sono diretti a produrre, con l'autorità propria della corte, un impulso diretto alla loro osservanza nell'ambito del contesto istituzionale e di fronte all'opinione pubblica.

Dotati di incisività più diretta erano, nel decreto legge, due altri tipi di poteri. Il primo abbracciava l'intera legittimità e regolarità della gestione finanziaria e il funzionamento dei controlli interni che le regioni dovrebbero aver già posto in essere in base alla legislazione di principio degli anni novanta, limitatamente all'osservanza delle norme contabili e del pareggio di bilancio. Ma il decreto ne articolava le modalità procedurali, tra cui particolarmente pregnante l'espressa previsione della possibilità per la corte di attivare per le verifiche e gli accertamenti ritenuti necessari il corpo della guardia di finanza e i servizi ispettivi di finanza pubblica (per quanto questa non fosse una norma particolarmente innovatrice, perché fin dalla legge n. 20 del 1994 la corte fruisce di queste possibilità). Ma soprattutto, colpiva la pesantezza delle sanzioni prevista alla fine del procedimento – l'irrogazione di una condanna pecuniaria degli amministratori considerati responsabili di irregolarità della gestione o di inadeguatezza dei controlli interni, categorie, soprattutto quest'ultima, evidentemente soggette a molta latitudine di apprezzamento –, con la competenza al riguardo, presumibilmente su iniziativa della procura regionale, della sezione giurisdizionale regionale ha portato alla soppressione in sede di conversione.

Il secondo, che è stato mantenuto, è un potere che fa seguire ai controlli di tipo referente sui bilanci e i rendiconti, così irrigidendone la natura, l'irrogazione di una notevole sanzione: la preclusione dell'attuazione dei programmi di spesa finché la regione non si sia conformata ai rilievi della corte, che divengono per questa via vincolanti. Ciò quando la corte abbia segnalato la mancata salvaguardia degli equilibri di bilancio, la mancata copertura di spese, il mancato rispetto del patto di stabilità interno o la violazione di norme sulla sana gestione finanziaria. E anche (se ben si coordinano gli accertamenti di competenza della corte e i casi di applicazione delle sanzioni) la carente sostenibilità dell'indebitamento. E alle irregolarità manifestatesi nel rendiconto generale della regione seguono, sembra, sanzioni di restituzione delle somme non adeguatamente rendicontate.

Un altro caso è quello atto a colpire uno dei luoghi di più recente esplosione di gravi irregolarità della gestione e di suo sviamento per interessi privati: il controllo finanziario sui gruppi consiliari. Nell'imporre ai gruppi consiliari l'approvazione di un rendiconto annuale e nel prevedere una formazione sul suo contenuto, la legge stabilisce su di esso un compito di esame da parte della corte dei conti. Alla sua pronuncia segue, se si riscontrino irregolarità e manchi una successiva regolarizzazione da parte del gruppo, l'obbligo di restituire le somme non giustificate e la decadenza dal diritto all'erogazione per l'anno in corso di risorse da parte dell'assemblea regionale.

Infine, con un'aggiunta da parte della legge di conversione, si prevede che la relazione di fine legislatura del presidente regionale, imperniata sull'esposizione degli elementi finanziari dell'attività della regione, e già prevista come obbligatoria da una legge del 2011, deve ora esser inviata alla corte dei conti che esprime il suo controllo-avviso, con obbligo peraltro di pubblicazione e sanzioni patrimoniali in caso di inadempimento dell'obbligo.

Sugli enti locali, la cui attività finanziaria è largamente innovata dalle nuove norme, il rafforzamento delle funzioni della corte dei conti è dato da un esame della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni, nel complesso analogo a quello introdotto per le regioni e da precisazioni circa l'intervento della corte sulle procedure di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti minacciati da dissesto finanziario.

7. Un nuovo volto del sindacato finanziario?

È difficile concludere, allo stato delle cose, sull'evoluzione del ruolo della corte dei conti negli sviluppi attuali della sua antica storia. Oltretutto, le fattispecie normative che abbiamo qui evocato sono molto stratificate, complicate, a volte ripetitive e comunque redatte per accumulo sotto la pressione di circostanze anche

particolari, per cui è difficile darne un quadro sicuro. Non senza un'ulteriore perplessità sollevata dal fatto che – nella naturale debolezza delle autonomie che, malgrado le recenti tendenze al loro incremento di ruolo, continua a esser loro propria rispetto al potere centrale – ogni difficoltà nuova o acuitizzata del complessivo stato della finanza complessiva e dei problemi della sua buona gestione viene scaricata su vincoli da imporre a esse, mentre vincoli analoghi non vengono imposti con la stessa efficacia al potere centrale.

Sembra però si affacci l'ipotesi che, con le ultime tendenze e qualora esse si consolidino, il sistema, incalzato dalle contraddizioni scaturite dalla sua antica ma oggi meno tollerabile propensione al disordine finanziario e spinto a pragmatici sviluppi piuttosto che guidato da una dottrina organica ed esplicita, si avvii a una messa punto che – senza privare della sua capacità di decisione il sistema politico e amministrativo – accompagni le responsabilità di questo con l'appoggio a un tessuto di organi tecnici pluralisticamente costruito.

Si potrebbe trattare di un sistema di istituzioni finanziarie a struttura ternaria, che veda sul versante strettamente collegato alla rappresentanza politica, da un lato, il maggior organo tecnico dell'esecutivo – la ragioneria generale dello stato agente nell'ambito del ministero dell'economia e delle finanze ma dotata di compiti estesi a tutto il sistema pubblico come primario collaboratore del governo per la determinazione delle scelte in campo finanziario – ; e dall'altro, un organismo parlamentare indipendente con compiti di analisi e verifica degli andamenti della finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio e capace di coadiuvare le camere nel loro confronto con le proposte e le pratiche di gestione governative e in funzione delle definitive decisioni loro spettanti, la cui istituzione, finalmente, è voluta dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 e da essa demandata alla legge di attuazione del nuovo art. 81 della costituzione. A questi due organi, evidentemente legati ai rispettivi vertici politici come loro collaboratori agenti in funzione delle decisioni ultime di questi, potrebbero corrispondere organismi analoghi in seno alle varie entità politiche locali. Ma il sistema troverebbe un terzo pilastro in un organo indipendente avente compiti di controllo e posizione di ausiliarità e rispetto agli organi rappresentativi, che avrebbe come compito quello di contribuire a una più netta indipendenza delle decisioni finanziarie da opzioni puramente politiche. Quest'organo, sfruttando una lunga tradizione, potrebbe appunto essere la corte dei conti, la cui capacità di autonomia è sufficientemente assicurata da quella stessa tradizione, dalla sua dignità e dalla sua autorevolezza quasi magistratuale. La corte, dal canto suo, ha già chiesto che con la legge di attuazione del nuovo art. 81 della costituzione si abbia un franco riconoscimento – mancato, nonostante fosse stato proposto, nella legge costituzionale n. 1 – della sua legittimazione ad adire la corte costituzionale, in vista in particolare del rispetto del nuovo severo e analitico testo dell'art. 81¹⁹.

E in termini pur essi ternari, sebbene non privi di sovrapposizioni e di cumulatività, sarebbe da riconoscere il complesso delle finalità e dei parametri che si pongono alla finanza pubblica e al suo controllo coinvolgendo la corte dei conti non meno che le altre istituzioni, secondo le esigenze che lo svolgersi della situazione economica e finanziaria della nostra epoca sollecita, ma che sono altresì recepibili in una lettura criticamente avvertita della costituzione.

Da un lato continua, si direbbe in maniera ovvia per uno stato di diritto, e appare acuitizzata l'esigenza di legalità dell'azione pubblica e quindi l'importanza di presidiarla anche attraverso il controllo di legittimità, al fine di riportare la politica e l'amministrazione all'osservanza di doveri e di confini che mai come oggi, forse, è portata con frequenza a trasgredire. Dall'altro lato, ha importanza non minore, anzi crescente con l'incremento della complessità a cui senza posa assistiamo e con particolare risalto in un contesto istituzionale come quello italiano che vi si è troppo a lungo sottratto, l'esame dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione pubblica, dai primi agli ultimi livelli di intervento. In terzo luogo, si impone in termini più rigorosi che in passato l'esigenza di un equilibrio finanziario complessivo, nella sua doppia componente della sostenibilità del rapporto entrata-spesa e del debito per un verso, dell'istanza di equità sociale per altro verso: entrambe messe a repentaglio (e anch'esse in misura particolarmente acuta in Italia) dalla situazione economica recente, e non solo per effetto della crisi economica apertasi nel 2007 ma in diretto legame con la spinta estrema della speculazione finanziaria e con il confronto mondiale provocato dalla globalizzazione. A questo terzo livello, occorrerà elaborare più accuratamente la natura dell'equilibrio di bilancio, nozione accolta (probabilmente giustamente, e senza che ciò vada visto necessariamente in contrasto

¹⁹ Diversa l'opinione a cui perviene G. LO CONTE, *L'organismo indipendente di monitoraggio della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2012, p. 938 ss., che inclina nel senso di concentrare in un unico organismo il controllo della finanza pubblica. Una tale soluzione porterebbe a una supremazia tecnica pericolosa in una materia che è altamente politica e non sembra rispondere alle tendenze del sistema (per esempio, a quelle della nuova legge di contabilità sulla posizione e i compiti della ragioneria generale dello stato).

con l'obbligo assunto con la ratifica del Fiscal Compact) dal nuovo art. 81 in luogo di quella di pareggio²⁰, e dalla correlata idea del controllo finanziario che vi presiede come realtà di dimensione macro distinta da quella di controllo sulla gestione: concetti che non pare trovino ancora sufficiente messa a punto concettuale negli sviluppi dottrinali disponibili.

La storia che si è cercato di ripercorrere sembra trasmettere spunti nella direzione che abbiamo appena affacciato. L'istituto corte dei conti si è fondato con lunga continuità sulle esigenze del primo dei versanti appena profilati, quello del controllo di legittimità, che non deve peraltro essere identificato come sindacato da svolgersi in forma preventiva né sui singoli atti ma basta si cumuli con quello successivo sulla gestione. Ha conquistato seppure in misura ancora incompleta il secondo – controllo di efficacia, efficienza e economicità – in complementarità con gli organi di controllo interno. Le è poi intrinseca una potenziale vocazione, solo in parte messa in opera, al terzo livello di problemi, quelli del complessivo equilibrio della finanza pubblica, ai quali sta cercando di far fronte, pur con sfide esterne proprie del complessivo contesto di una situazione estremamente difficoltosa e con i problemi interni alla sua tradizionale struttura e all'ottica in essa dominante.

Pare però costituzionalmente messa in grado di inoltrarsi sul terzo terreno, ed è questa la nuova frontiera che si profila per essa sulla base della situazione odierna della finanza pubblica. Dal punto di vista schiettamente normativo il concetto di atti del governo che presiede in costituzione al controllo preventivo di legittimità è suscettibile di essere ulteriormente riorientato nel senso contenutistico di atti che comportano scelte di indirizzo complessive e comprendenti in maniera forte la dimensione finanziaria. Il concetto di gestione, anch'esso presente ed essenziale alla norma costituzionale si presta a recepire un orizzonte quale quello proposto. Il principio di buon andamento da sempre presente nell'art. 97 e quello recentemente introdotti di equilibrio del bilancio e di sostenibilità del debito pubblico a sua volta comprendono quell'orizzonte.

Occorre però per l'intero ambiente istituzionale e in particolare per quello della corte il coraggio di avanzare su questo terreno, che per quanto riguarda la corte richiede il superamento di una posizione di solennità entro il sistema delle nostre istituzioni a cui non sempre corrisponde un'autentica proficuità dei compiti svolti. Certamente questa nuova posizione è tale da comportare per la corte notevoli cambiamenti dell'intera sua organizzazione. Non tanto incrementi del suo organico effettivo, spesso invocati ma che, a prescindere da una verifica dell'adeguatezza numerica del corpo degli addetti alla funzione giurisdizionale (che sembrerebbe attualmente non interamente coperto ma che qui non è oggetto di esame) non vanno al cuore delle necessità che gli adeguamenti richiesti profilano. Ma adeguamenti di attitudine mentale: una cultura mutata in termini più generali di quel che finora non sia stato in ordine al suo ruolo e ai contenuti della sua azione. E adeguamenti di struttura, di requisiti e di formazione del suo personale. Quanto alla sua funzione giurisdizionale, si porrebbe probabilmente in termini nuovi e forse più acuti l'interrogativo circa l'esigenza di separazione tra l'organizzazione di controllo e quella, appunto, giurisdizionale, atteso che l'esercizio d'una giurisdizione, pur tenuto conto in questo caso delle connessioni di materia, richiede un'indipendenza piena dal profilo politico, che è invece inerente alla funzione ausiliaria delle politiche economiche e finanziarie.

Sembra comunque che vi siano le condizioni per far avanzare l'ordinamento complessivo e il soggetto corte dei conti verso una tale frontiera, affrontando con la necessaria consapevolezza e con solida volontà i cambiamenti necessari, naturalmente con possibile gradualità ma anche con la tenacia che ogni riorientamento di antichi istituti richiede²¹.

²⁰ Sulla non coincidenza delle due nozioni di equilibrio e di pareggio di bilancio v. R. PEREZ, *Dal bilancio in pareggio all'equilibrio tra entrate e spese*, in *Giornale di diritto amministrativo*, n. 10/2012, p. 931, che ritiene la prima "ambigua".

²¹ Mentre questo lavoro è già completato, si legge il saggio di M. RISTUCCIA, *La Corte dei conti quale strumento di governance*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4/2011, p. 39 ss., la cui analisi del percorso e degli sbocchi del ruolo della corte arriva a conclusioni convergenti con quelle qui affacciate, profilando una posizione di "ausiliarità" nei confronti delle politiche economiche e finanziarie del governo, del parlamento e dell'intero sistema rappresentativo che sfocia in una voce sul "merito" stesso di tali politiche. Non è poi qui possibile dar conto dell'interessante volume *Costituzione e pareggio di bilancio*, Quaderno 2011 de *Il Filangieri*, sopravvenuto alla redazione del presente contributo.