

LA DISCIPLINA ATTUATIVA DELL'ART. 100, C. 2, DELLA COSTITUZIONE NELLE PREVISIONI DELLA LEGGE 21 MARZO 1958, N. 259. CONDIZIONI, MODALITÀ E FINALITÀ DEL CONTROLLO

di *Francesco Saverio Marini*

Sommario: 1. *La funzione di controllo della Corte dei conti fra forma di Stato e forma di governo.* – 2. *La funzione di controllo della Corte dei conti fra giurisdizione e amministrazione.* – 3. *Le vicende attuative del controllo gestorio.*

1. *La funzione di controllo della Corte dei conti fra forma di Stato e forma di governo*

L'evoluzione della funzione di controllo della Corte sugli enti – che nel corso del tempo ha avuto una vocazione espansiva, sia con riferimento agli ambiti che ai parametri – costituisce un terreno di osservazione privilegiato per cogliere importanti mutamenti registratisi a livello di forma di governo e, più ancora, a livello di forma di Stato.

L'allargamento della sfera di controllo gestorio della Corte dei conti è andato di pari passo con due fenomeni: da un lato, l'allargamento del ruolo dello Stato nell'economia come imprenditore, azionista, contributore, erogatore di servizi; dall'altro lato, la crisi delle finanze pubbliche, emersa al più tardi a partire dagli anni '90, la quale ha imposto una più penetrante funzione di supplenza e controllo della magistratura sull'amministrazione anche rispetto ai profili di merito gestorio, non più solo sulla legittimità degli atti, al fine di contenere i disavanzi e scoraggiare le gestioni disinvolve o addirittura avventurose. In poche parole, da un'età dell'oro di conti in ordine, si è passati a un'età del ferro della crisi economica, che ha spinto la politica ad affidarsi alla magistratura, come una sorta di revisore dei conti.

Sullo sfondo si muovono le grandi trasformazioni del nostro, come di molti altri ordinamenti.

La prima, sul versante della forma di Stato, è il consolidarsi dello Stato sociale, in cui i pubblici poteri assumono su di sé il compito di intervenire in profondità nei rapporti economico-sociali, con obiettivi redistributivi e promozionali.

La seconda, sul versante della forma di governo, è la trasformazione del parlamentarismo determinata dal rafforzarsi della mediazione politica: la comune matrice politica della maggioranza parlamentare e del Governo realizza un *continuum* interorganico che sfuma alquanto, quando non annulla, l'alterità fra controllante e controllato, imponendo sempre più di affidare a soggetti terzi e imparziali, e a logiche diverse da quelle del circuito fiduciario, il monitoraggio sull'impiego delle risorse pubbliche. Fenomeno che diventa ancora più evidente con il maggioritario: la trasformazione del Governo (e della sua amministrazione) da comitato esecutivo a comitato direttivo della maggioranza parlamentare, rende fisiologicamente labile il controllo di quest'ultima sulla gestione governativa del danaro pubblico. Del resto, la stessa dinamica è a fondamento anche di altre forme di "fuga dalla politica" o "autolimitazione della politica": mi riferisco, anzitutto, alla creazione di autorità amministrative indipendenti, cui il Parlamento affida, in una certa misura spogliandosene, i propri poteri regolatori; più di recente, alla costituzionalizzazione della regola del pareggio di bilancio, la quale fa pensare che la classe dirigente, fidando poco nella propria capacità di tenere i conti in ordine, abbia preferito mettersi sotto la tutela (nient'affatto agevole) della Corte costituzionale.

Tali fenomeni hanno portato ad un significativo rafforzamento della Corte dei conti, che ha visto accrescere di molto l'ambito e l'intensità dei propri poteri di controllo e, in particolare, del controllo sugli enti.

2. La funzione di controllo della Corte dei conti fra giurisdizione e amministrazione

Quanto alla natura del controllo sugli enti, va rilevato che non si tratta di una funzione tipicamente giurisdizionale, consistente nella verifica di conformità di un determinato atto o di una certa attività ad un parametro normativo prestabilito e nell'eventuale applicazione di sanzioni.

Nel caso del controllo sugli enti, anzitutto, non vi è sanzione; poi, la finalità del controllo, cioè la verifica della corretta gestione economica, è assai vicina al merito; infine, i parametri su cui esso è andato sempre più appuntandosi (efficacia, efficienza, economicità, convenienza) sono nozioni, in realtà, attinte dalla scienza economica, e dunque fundamentalmente estranee alla scienza giuridica, che il legislatore ha solo successivamente positivizzato, senza considerare però che si tratta di concetti dal contenuto assai ampio e indeterminato.

Così declinato, il controllo sulla gestione, al contrario del controllo di legittimità sugli atti, è assimilabile più da vicino a una funzione amministrativa (implicante un certo tasso di discrezionalità e una portata spesso collaborativa), piuttosto che a una funzione giurisdizionale.

La natura della funzione di controllo gestorio svolta dalla Corte dei conti è ben scolpita nella giurisprudenza costituzionale, che, al pari della Corte di giustizia, ha negato la legittimazione della Sezione di controllo sugli enti a sollevare questione di legittimità costituzionale. Tale preclusione è giustificata dalla Corte costituzionale proprio alla luce del carattere non oggettivamente giurisdizionale – tanto nel parametro, quanto nella finalità – della funzione esercitata in sede di controllo. Questa, infatti, si atteggia come controllo di carattere empirico, ispirato non a parametri normativi, ma a canoni di esperienza, razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, e alle regole della contabilità pubblica. Esso, inoltre, è teso a favorire, sono parole della Corte, “la maggiore funzionalità della pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità-efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati” (cfr. Corte cost. n. 29/1995); si tratta, in altri termini, non di applicare o tutelare il diritto oggettivo – come è tipico, invece, della giurisdizione – ma di valutare la funzionalità, economicità ed efficienza dell'azione amministrativa, così da assicurare, in via collaborativa, la sana gestione finanziaria (Corte cost. nn. 335/1995 e 37/2011). Ciò non toglie ovviamente che la Corte dei conti, anche in sede di controllo degli enti, è invece legittimata a sollevare conflitto d'attribuzione interorganico, in ragione del tono costituzionale dell'attribuzione esercitata.

Muovendo da queste premesse, sorge spontaneo l'interrogativo sui pregi e sui difetti della scelta costituzionale di attribuire il controllo sugli enti alla Corte dei conti, cioè a un giudice.

Iniziando da questi ultimi, il primo e più evidente deriva dalla commistione fra organi e funzioni: l'affidamento di funzioni sostanzialmente amministrative a un organo giurisdizionale – per quanto competente, imparziale, indipendente e dallo stile sempre improntato al *self restraint* – trascura la profonda differenza che corre, da un punto di vista sia oggettivo che soggettivo, fra giurisdizione e amministrazione. Il cuore della prima risiede nella verifica di legittimità e nell'applicazione tendenzialmente vincolata delle norme ai casi della vita, sulla base di parametri preesistenti e stabiliti dal legislatore; l'essenza della seconda è la valutazione e la decisione discrezionale in ordine all'assetto da dare agli interessi in campo, ai fini del miglior soddisfacimento dell'interesse pubblico. Nel caso del controllo gestorio, poi, la differenza con l'attività giurisdizionale è ancora più marcata, perché si tratta a ben guardare di un'attività di alta amministrazione, che presuppone, in chi la svolge, ampi margini di discrezionalità: il caso più lampante è forse quello degli enti pubblici (formalmente) privatizzati, ricondotti alle logiche economiche di mercato proprie dei privati, rispetto ai quali il controllo della Corte dei conti deve effettuarsi in modo diverso, più simile al controllo manageriale tipico dell'imprenditore privato, secondo schemi dunque lontani dai tipici parametri pubblici.

Peraltro, alla diversa essenza delle due funzioni corrispondono anche logiche e paradigmi differenti. Affidare una funzione amministrativa e di controllo sul merito gestorio a un magistrato rischia di creare un corto-circuito: il magistrato tende, per soddisfare l'esigenza di imparzialità e di

terzietà, che è e deve essere la sua matrice esistenziale, ad applicare le norme ai casi, e se non trova le norme, è portato naturalmente a colmare le lacune e, dunque, a “crearle”.

Un secondo aspetto, frutto dell’ibridazione fra giurisdizione e amministrazione, è l’assenza della sanzione rispetto agli esiti del controllo. Se vi fosse un potere sanzionatorio, servirebbero non solo parametri di legittimità, ma tutta una serie di garanzie di tipo anche procedurale, che finirebbero per restringere l’autonomia della politica, che è la vera destinataria del controllo sugli enti. Questo può in alcuni casi lasciare gli esiti del controllo in una sorta di limbo, in quanto privi sia della legittimazione democratica tipica della politica che della forza cogente del potere sanzionatorio tipico della giurisdizione.

Va considerato, infine, il rischio della deresponsabilizzazione della politica e dell’amministrazione: la presenza del magistrato che controlla le scelte gestorie può diventare un comodo parafulmine per la classe dirigente, portata a scaricare sull’istanza giurisdizionale il peso delle proprie decisioni. Ciò con una duplice conseguenza: incentivare politiche più disinvolute e meno sorvegliate, da un lato; far uscire dal circuito della responsabilità democratica effettiva un ampio novero di scelte, dall’altro lato.

A queste criticità corrispondono, tuttavia, altrettanti, se non maggiori vantaggi. Da un punto di vista istituzionale e costituzionale, il carattere binario delle funzioni della Corte risponde ad una funzione di cerniera tra Governo e magistratura. Nella nostra forma di Stato, infatti, il principio della separazione dei poteri viene opportunamente temperato da una pluralità di istituti che favoriscono il dialogo e la cooperazione tra organi costituzionali, nella convinzione che la funzione pubblica abbia comunque una matrice unitaria da preservare.

Il controllo gestorio sulla galassia degli enti costituisce, poi, un complemento necessario del controllo sul bilancio che la Corte dei conti svolge: ove non fosse questa ad operarlo, si verificherebbe una “rottura” rispetto alla funzione di verifica sul quadro della finanza pubblica.

In terzo luogo, la presenza del controllo della magistratura realizza la situazione dello spettatore imparziale di Adam Smith: la presenza di un controllore imparziale, infatti, sollecita quasi naturalmente l’amministratore verso condotte più virtuose, e al tempo stesso lo garantisce, facendogli sentire “le spalle coperte” da un’istanza autorevole e competente.

La presenza di un controllore del livello della Corte dei conti, inoltre, rassicura anche i mercati, più inclini ad affidarsi alle valutazioni di un’istituzione terza, imparziale e competente, piuttosto che a quelle operate da un soggetto interno al circuito politico.

Da ultimo, il controllo della Corte dei conti sugli enti serve anche a verificare che i finanziamenti siano effettivamente ed efficacemente stanziati per garantire servizi. In questa prospettiva, la Corte dei conti diventa una sorta di garante della realizzazione dei diritti a prestazione, nel quadro dello Stato sociale.

3. Le vicende attuative del controllo gestorio

Le coordinate di carattere generale appena delineate, dalle quali emerge la natura politico-istituzionale e il carattere collaborativo del controllo di gestione sugli enti, connotano anche le vicende della normativa d’attuazione. Non è un caso che, a livello storico, l’antesignano di tale funzione non fosse affidato ad un organo magistratuale, ma ad un organo politico: l’art. 15 della l. n. 29/1939 prevedeva, infatti, il controllo del Parlamento sui bilanci degli “enti amministrativi di qualsiasi natura, di importanza nazionale, sovvenzionati direttamente o indirettamente dal bilancio dello Stato”.

In questa prospettiva, il primo dato sul quale soffermare l’attenzione è una certa resistenza politica verso l’adozione stessa di una normativa d’attuazione dell’art. 100, c. 2, Cost. Come accaduto per la maggior parte degli istituti di garanzia, si è dovuto attendere più di dieci anni, per l’approvazione della legge 21 marzo 1958, n. 259, la quale ha disciplinato le condizioni e le modalità di esercizio del controllo sulla gestione finanziaria degli enti “a valenza nazionale” ed ha istituito una specifica sezione deputata istituzionalmente a riferire al Parlamento sull’esito dei controlli eseguiti. Dal 1948 al 1958 si riscontra la tendenza, infatti, ad evitare l’attuazione di tutte

quelle norme che in qualche modo introducevano elementi di alterità nelle scelte di indirizzo politico scaturenti dal *continuum* Governo-Parlamento: è il caso della disciplina della Corte costituzionale e del Csm, per non citare gli esempi ancor più plateali delle regioni ordinarie e del referendum abrogativo, per i quali bisognerà attendere addirittura gli anni '70. Il ritardo nell'attuazione costituzionale, appunto, è in una certa misura sintomatico della diffusa consapevolezza della classe politica circa l'influenza del controllo degli enti sul circuito del controllo democratico e sulla determinazione dell'indirizzo politico: controllo avvertito fisiologicamente come un corpo estraneo, come elemento di eterodeterminazione, rispetto ai "cordoni della borsa", per tradizione ben stretti nelle mani del Parlamento e del Governo.

Nel medesimo senso può poi leggersi la (almeno apparente) lacunosità della legge del 1958: una legge estremamente sintetica nella quale non vi è alcun cenno ai parametri del controllo. Diversamente da quanto accadrà nel 1994, con la legge n. 20 (poi assunta, sotto alcuni profili, come forma di "esplicitazione postuma" o "interpretazione autentica" dell'intento del legislatore), la legge del 1958 si limita, infatti, a specificare, ribadendo quanto già previsto dalla Costituzione, che si tratta di un controllo di gestione, ma nulla di più. E altrettanto è a dirsi sugli effetti dei referti al Parlamento e delle segnalazioni ai ministeri vigilanti. Anche l'oggetto del controllo è meramente accennato: ad esempio, rimane ambiguo il rapporto tra il controllo di cui all'art. 2, di natura cartolare, per gli enti che fruiscano di contribuzioni continuative periodiche, e quello di cui all'art. 12, caratterizzato dalla presenza del magistrato delegato e rivolto agli enti destinatari di apporti al patrimonio o garanzie finanziarie.

Uguali considerazioni, ancora, possono svolgersi circa la concreta individuazione degli enti sottoposti al controllo. Come noto, l'art. 3 della legge del 1958 prevede che la sussistenza dei requisiti previsti dall'art. 2 avvenga per mezzo di un d.p.c.m. (nel testo originario, si trattava di un d.p.r.) assunto di concerto col Ministro dell'economia (prima per il tesoro) e col ministro competente. L'attribuzione al Governo di questa funzione ha suscitato dubbi di legittimità costituzionale, apparendo rischioso affidare al soggetto destinatario del controllo la determinazione dell'ambito soggettivo del controllo medesimo. Dubbi poi dissipati dalla giurisprudenza della Cassazione a Sezioni unite e dalla dottrina con due ordini di argomenti. Il primo risiede nel fatto che l'attribuzione di tale compito alla Corte avrebbe solo spostato il problema: non essendo fisiologico affidare al controllore la "auto-definizione" del proprio spettro di controllo, con atti (quelli di assoggettamento a controllo) peraltro non impugnabili, laddove avverso gli atti del Governo è comunque assicurato il rimedio giurisdizionale. Il secondo argomento è la responsabilità politica del Governo di fronte al Parlamento: la possibilità per le Camere di censurare in sede fiduciaria eventuali atteggiamenti inerti o fraudolenti del Governo costituisce il presidio ultimo che dequota le problematiche in questione. Anche sul versante dell'individuazione degli enti sottoposti a controllo, dunque, c'è un ampio affidamento alle logiche collaborative che intercorrono, o dovrebbero intercorrere, al triangolo istituzionale Parlamento-Governo-Corte dei conti.

Nè può sorprendere che la scelta operata dalla l. n. 20/1994 sia stata di segno opposto, attribuendo alla Corte dei conti la determinazione delle amministrazioni soggette al controllo: nel caso della legge del 1958, infatti, il potere di individuazione degli enti presenta margini di discrezionalità molto più ampi, dovendo il Governo applicare a tal fine criteri ad ampio spettro, come la tenuità del contributo, il carattere locale dell'ente e la natura generale della contribuzione pubblica.

Peraltro, anche il legislatore non è libero nel disciplinare l'ambito soggettivo del controllo. Sul punto è molto chiara la sentenza n. 466/1993 della Corte costituzionale, la quale ha statuito che, con riguardo ai fenomeni di privatizzazione, non basta la mera trasformazione formale a escludere la sottoposizione degli enti al controllo della Corte dei conti, occorrendo che ad essa si accompagni anche una cessazione sostanziale della contribuzione pubblica. Più in dettaglio, nella sentenza si afferma che "la semplice trasformazione degli enti [...] non può essere ritenuto motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958, fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei

nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse". Partecipazione che la stessa Corte dei conti ha chiarito che non deve essere interpretata solo come partecipazione superiore al 50 per cento, ma anche come influenza dominante.

Un'altra questione lasciata aperta dalla legge del 1958 è poi quella legata ai profili organizzativi e procedurali. È stata la Corte dei conti a farsi carico di riempire la pagina lasciata bianca dal legislatore. La legge si limita genericamente a parlare di un'apposita sezione istituita per l'esercizio dei controlli in esame, ma è proprio quest'ultima che ha provveduto con specifiche determinazioni a fissare le norme di organizzazione e funzionamento della sezione in termini di previsione di un programma annuale; di composizione e ordine dei lavori delle sedi collegiali (di adunanza ristretta, plenaria e generale) in ragione della natura delle questioni trattate; di assegnazione ai magistrati dei compiti di controllo sugli enti.

Insomma, una serie di lacune che appaiono ancora più evidenti se si tiene conto della innovatività di tale forma di controllo: mentre, infatti, il controllo di legittimità sugli atti aveva una risalente tradizione giuridica e culturale, il controllo di gestione sugli enti da parte di un organo magistratuale non trovava alcun riscontro nell'esperienza precedente.

Vero è che la l. n. 20/1994 ha in parte finito per integrare la disciplina della legge n. 259, trovando diretta applicazione, anche sulla base della determinazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 2/1995, per gli enti pubblici non economici nazionali. Questi ultimi sono stati, infatti, ricondotti nella nozione di amministrazioni pubbliche e ciò ha favorito un ampliamento dei parametri di giudizio della sezione, che si è trovata in questo ambito a dover coniugare la legge n. 259 con la più completa disciplina della legge n. 20. Si tratta, tuttavia, di un'integrazione tardiva, parziale e insufficiente.

Perché, dunque, tanti silenzi? Non tanto per colpevoli dimenticanze del legislatore, ma verosimilmente per la convinzione che una normativa dettagliata avrebbe ostacolato e reso più complessa la collaborazione istituzionale. In mancanza delle esigenze di garanzia tipiche del controllo di legittimità e della funzione giurisdizionale, il legislatore ha avvertito l'opportunità di assicurare la massima flessibilità alle modalità di cooperazione istituzionale. Del resto, basta leggere le poche norme costituzionali sul rapporto di fiducia per rendersi conto che non si è trattato di una scelta estemporanea, ma di un approccio che presuppone una certa qualificazione della funzione di controllo sugli enti, e si connota per l'intento di assicurare alla dialettica istituzionale i margini più flessibili per perimetrarla e riempirla di contenuto. In altri termini: la scarsa specificazione delle procedure e dei parametri ha rappresentato un consapevole congegno per consentire il più ampio dispiegarsi al gioco fra istituzioni.

In questa logica, non è un caso che gli sviluppi ordinamentali successivi e la prassi abbiano optato per l'alternatività tra controllo di legittimità e controllo di gestione. Nelle maglie ampie della previsione costituzionale, e della stessa legge del 1958, il controllo di gestione ben avrebbe potuto ricomprendere il controllo di legittimità. La scelta dell'alternatività fra le due forme, invece, trova la sua ragione proprio nell'intento di caratterizzare in termini politico-istituzionali e collaborativi tale forma di controllo. L'obiettivo del controllo di gestione, infatti, non è quello di invalidare atti illegittimi o accertare responsabilità, da una posizione imparziale e terza. Questo mira, invece, a un duplice e differente scopo: da un lato, offrire alle amministrazioni la possibilità di attivare processi di autocorrezione di modelli e processi operativi risultati irregolari o antieconomici; dall'altro, porre gli organi politici (*in primis*, le assemblee elettive) nella condizione di intervenire opportunamente alla luce delle risultanze statuite dalla Corte dei conti in sede di controllo.

Coerentemente con tale impostazione, fermo l'obbligo delle amministrazioni di dare un soddisfacente riscontro ai rilievi della Corte quantomeno nell'ottica del principio di leale collaborazione, gli effetti del controllo sono solo collaborativi, non interdittivi o sanzionatori, e l'oggetto del controllo non sono gli atti, ma la gestione. Paradigmatica, in questo senso, è stata anche l'abrogazione da parte del legislatore, con il d.lgs. n. 286/1999, dell'art. 8 della legge del

1958, circa i poteri di referto ai ministri; abrogazione che, pur non avendo prodotto effetti a seguito della sentenza d'incostituzionalità n. 139/2001 che ha ritenuto illegittima la norma abrogatrice per eccesso di delega, nondimeno era sintomatica proprio dell'intento di stemperare il ricorso a forme di sanzione esterna e che successivamente nella prassi non ha pressoché trovato applicazione. In ogni caso, i rilievi sull'illegittimità dell'atto non producono un effetto sanzionatorio come l'annullamento, né una richiesta di riesame, ma sono solo sintomatici di una valutazione negativa sulla gestione.

La logica collaborativa e, si direbbe, di compartecipazione all'esercizio della funzione ha trovato conferma e sviluppo nella prassi e nell'evoluzione normativa.

Gli esempi che possono citarsi sono davvero numerosi.

Sintomatico è, anzitutto, il successo del controllo diretto, o meglio "in presenza", di cui all'art. 12 della legge del 1958, esercitato da un magistrato della Corte dei conti che assiste alle sedute degli organi di amministrazione e di revisione. Ampiamente diffuso in sede applicativa, tale forma di controllo è stata addirittura prevista in via d'applicazione generale per determinate categorie di enti: è il caso, di recente, degli enti pubblici di ricerca, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 218/2016. Il congegno del controllo diretto esprime al massimo grado la matrice collaborativa e co-decisionale del controllo di gestione: tramite un raccordo organizzativo, il "controllore" partecipa direttamente all'esercizio della funzione e alla fase ascendente di formazione delle decisioni, indirizzando o comunque influenzando dall'interno e già in fase embrionale le determinazioni dell'organo.

Un secondo esempio viene dalla proliferazione delle forme di controllo sulla gestione. I controlli, fino all'inizio degli anni Novanta, erano incentrati sulle verifiche preventive di legittimità, effettuate da soggetti esterni all'amministrazione, aventi ad oggetto singoli atti e incidenti sull'efficacia dei medesimi. Tali controlli si fermavano a garantire la regolarità formale dell'azione amministrativa, ma non consentivano alcuna valutazione sul conseguimento degli obiettivi di *policy*, né sulle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche. In una formula, la legalità dell'operato della pubblica amministrazione era senz'altro maggiormente presidiata rispetto al principio del buon andamento. I ben noti sviluppi successivi, invece, a partire dall'istituzione dei servizi di controllo interno (Secin o nuclei di valutazione) operata dal d.lgs. n. 29/1993, hanno compiuto un significativo ribaltamento di prospettiva, allargando tipologie e intensità dei controlli gestori, ispirati ai parametri di efficacia, efficienza ed economicità. Del resto, il policentrismo dei controlli è, in qualche modo, presupposto dalla norma costituzionale, nella parte in cui prevede che la Corte "partecipa" al controllo.

Appare interessante osservare come questa parabola coincida grosso modo con quella registratasi nell'esperienza delle aziende private, dalla quale lo strumentario dei controlli interni, dell'*audit* e delle *performance* è attinto. Autorevoli studi hanno evidenziato come nel corso del tempo, e in particolare a partire dagli anni Settanta, la nozione aziendalistica di controllo interno ha subito una profonda evoluzione, passando dalla concezione tradizionale di riscontro di regolarità – generalmente contabile – delle operazioni aziendali, ad una funzione di "guida e direzione" della gestione aziendale che è alla base delle moderne architetture dei sistemi di controllo interno. Quest'ultimo si qualifica come "processo", ossia un insieme dinamico di attività organizzate, operato *ab interno* e funzionale ad una serie di obiettivi: verificare l'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati; valutare le prestazioni del personale, specie con qualifica apicale; verificare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani e programmi in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti. Obiettivi che, nella nostra legislazione, sono stati poi puntualmente mutuati per l'amministrazione e declinati in apposite forme di controllo a partire dal d.lgs. n. 286/1999. In questo vasto assortimento di controlli, mutuati nell'ambito dell'amministrazione pubblica, la Corte dei conti spesso è stata chiamata a svolgere una funzione quasi-regolatoria, con la predisposizione di linee guida, questionari e schede di verifica.

Un terzo esempio, settoriale ma estremamente significativo, che vale a confermare l'ampio (e forse in qualche caso eccessivo) *favor* verso il coinvolgimento del controllore nella fase genetica delle decisioni, si scorge nella nuova disciplina delle società a partecipazione pubblica. Mi riferisco,

ovviamente, al d.lgs. n. 175/2016 che prevede obblighi informativi nei confronti della Corte (e di apposita struttura istituita presso il Mef) nel caso di acquisizione della partecipazione o di costituzione della società, come anche relativamente agli obblighi di razionalizzazione periodica (c.d. a regime) e straordinaria: anche in questo caso il rapporto tra controllante e controllato si svolge nel solco del reciproco apporto collaborativo ed è inteso a garantire la consistenza dei flussi informativi relativamente a vicende come quelle partecipative idonee ad impegnare grandi risorse pubbliche. La normativa menzionata, che prevede un'attività di costante monitoraggio, dà luogo ad un rapporto di reciproca cooperazione: infatti, i piani di riassetto, qualora adottati, devono corredarsi di un'apposita relazione tecnica dalla quale emergano sia le misure di razionalizzazione, sia le concrete modalità ed i tempi di attuazione delle stesse, al fine di stimolare una vigilanza continuativa da parte della Corte dei conti. Non è prevista una caratterizzazione di forma e contenuto degli atti adottabili dalla Corte in funzione di controllo, tuttavia deve ritenersi che la stessa possa sollecitare la modifica dei piani di riassetto, possa stimolare l'adozione delle misure sanzionatorie di carattere civilistico e, soprattutto, della sanzione amministrativa volta a censurare la mancata predisposizione degli atti di razionalizzazione di cui all'art. 20, c. 7. In definitiva, la Corte finisce per condividere l'amministrazione delle vicende partecipative con i soggetti gravati da obblighi di dismissione, valutando l'aderenza delle misure di riassetto ai parametri economico-finanziari dell'economicità, efficienza ed efficacia, nonché a quelli "normativizzati" al c. 2 dell'art. 20, chiaro esempio di "legificazione" di norme economico-aziendalistiche che, da "guida" nell'esercizio della discrezionalità amministrativa, divengono parametri di legittimità.

Per concludere una considerazione *de iure condendo*: a sessant'anni dalla l. n. 259/1958 viene, infatti, da chiedersi se le descritte modifiche normative e la complessiva evoluzione ordinamentale sollecitino un ripensamento di quella legge o quanto meno un intervento manutentivo. Potrebbe essere forte, ad esempio, la tentazione di colmare le lacune e di procedimentalizzare a livello legislativo il controllo della Corte sugli enti. Si tratterebbe, tuttavia, di una scelta che sebbene in via generale opportuna rispetto alla generale funzione di controllo della Corte – come ha evidenziato anche il giudice costituzionale, da ultimo nella sent. n. 18/2019 – finirebbe per snaturare il ruolo e il significato di una funzione che ha una sua tradizione e una sua specificità e che si differenzia rispetto alle altre funzioni di controllo dell'Istituto. Una funzione, in sostanza, che ha operato più che come controllo sugli enti (in senso stretto o amministrativo), come forma di collaborazione istituzionale con il Parlamento e con il Governo. La procedimentalizzazione presuppone, invece, la potenziale lesività dei provvedimenti, mentre i referti e la partecipazione dei magistrati delegati sono atti sottratti a forme di sindacato giurisdizionale, non tanto perché vengono esercitati da magistrati, ma perché hanno una connotazione meramente collaborativa ed endoprocedimentale, nella prospettiva di preservare la flessibilità e la dinamicità dell'attività degli enti soggetti a questa particolare forma di controllo della Corte.

* * *