

QUADERNI DELLA RIVISTA

RIVISTA DELLA CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

ATTI DEL CONVEGNO

LA CORTE DEI CONTI
A TUTELA DEL PUBBLICO ERARIO
FRA PASSATO E FUTURO

Gran salone dei ricevimenti
Palazzo Madama - Piazza Castello
Torino
1° ottobre 2019



Quaderno n. 3/2020

Direttore responsabile: Tommaso Miele

Comitato scientifico

Alberto Avoli – Luigi Balestra – Francesco Capalbo – Vincenzo Caputi Jambrenghi – Beniamino Caravita di Toritto – Vincenzo Cerulli Irelli – Gabriele Fava – Francesco Fimmanò – Franco Gallo – Margherita Interlandi – Amedeo Lepore – Massimo Luciani – Francesco Saverio Marini – Bernardo Giorgio Mattarella – Fulvio Pastore – Antonio Pedone – Aristide Police – Stefano Pozzoli – Giuseppe Recinto – Aldo Sandulli – Maria Alessandra Sandulli – Raffaele Trequattrini – Antonio Felice Uricchio.

Redazione: Ernesto Capasso

Editing: coordinamento - Anna Rita Bracci Cambini

Giulia Borgia – Agnese Colelli – Stefano De Filippis – Eleonora Di Fortunato – Valeria Gallo – Lucia Pascucci – Paola Pellecchia.

La Rivista della Corte dei conti è a cura del Servizio Massimario e Rivista

La rivista è consultabile anche in:
www.rivistacorteconti.it

RIVISTA
DELLA
CORTE DEI CONTI
QUADERNI

Quaderno n. 3/2020

Direttore responsabile
Pres. Tommaso Miele



CONVEGNO

LA CORTE DEI CONTI A TUTELA DEL PUBBLICO
ERARIO FRA PASSATO E FUTURO



PRIMA SEDE DELLA CORTE DEI CONTI DEL REGNO D'ITALIA, TORINO - VIA BOGINO, 6

1° OTTOBRE 2019

GRAN SALONE DEI RICEVIMENTI
PALAZZO MADAMA - PIAZZA CASTELLO
TORINO

ALLA PRESENZA DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA



INTRODUZIONE

di *Maria Teresa Polito*

La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro

La Corte dei conti del Regno d'Italia, istituita con il R.D. 14 agosto 1862, n. 800, si è insediata a Torino il 1° ottobre del 1862, nella sede di via Bogino, n.6 nel “Palazzo del debito pubblico” ed in tale sede ha operato fino al 1865 a seguito del trasferimento della Capitale a Firenze.

Per celebrare la ricorrenza si è organizzato a Torino, il 1° ottobre 2019, a 157 anni dal suo originario insediamento, un convegno i cui atti vengono pubblicati in questo volume.

L'iniziativa è nata dalla consapevolezza che la conoscenza delle proprie origini riveste un'importanza cruciale per lo sviluppo di una Istituzione e la ricerca delle radici rafforza il senso di appartenenza e la responsabilità dei suoi componenti legando insieme i contributi delle diverse generazioni in un filo ideale ma indissolubile fra continuità ed innovazione.

Il convegno, approfondendo lo studio delle proprie radici, vuole offrire spunti di riflessione anche sull'attuale ruolo ed assetto che la Corte dei conti riveste nell'ambito del sistema costituzionale.

L'evento si è svolto nella sede prestigiosa di Palazzo Madama, edificio di storia plurisecolare che ha anche ospitato il primo Senato del Regno d'Italia offrendo, accanto ad uno spaccato storico dell'ambiente e degli uomini dell'epoca, anche riflessioni sullo sviluppo delle funzioni e sulla loro collocazione dopo l'avvento della Costituzione e sui recenti sviluppi della giurisprudenza costituzionale.

La presenza del Presidente della Repubblica ha conferito all'evento un particolare prestigio ed una considerevole rilevanza.

Hanno partecipato in veste di relatori magistrati della Corte dei conti e rappresentanti dell'accademia che hanno fornito acute analisi per un'interpretazione evolutiva e costituzionalmente orientata della legislazione, nonché utili spunti e suggestioni per tracciare un quadro dello sviluppo prospettico delle funzioni giurisdizionali e di controllo.

LA CORTE DEI CONTI A TUTELA DEL PUBBLICO ERARIO FRA PASSATO E FUTURO

PALAZZO MADAMA, TORINO, 1° OTTOBRE 2019

“Il 1° ottobre 1862 si insediò a Torino la Corte dei conti del Regno d’Italia a presidio della corretta gestione delle finanze pubbliche.

La prima sede era ubicata in via Bogino n.6 nel Palazzo del debito pubblico.

Questa targa commemorativa è in ricordo della sede andata distrutta nei bombardamenti della Seconda guerra mondiale”.

Torino, 1° ottobre 2019

Questo è il testo della epigrafe collocata dal Presidente della Corte dei conti Angelo Buscema sulla facciata dell’attuale sede della Corte dei conti del Piemonte in via Bertola, 28 a Torino nella mattina del 1° ottobre 2019.

All’evento del primo insediamento avvenuto a Torino il 1° ottobre 1862 è stato dedicato il Convegno di cui si pubblicano gli atti.



Alla presenza del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella l'evento che si è svolto nella mattina del 1° ottobre 2019 a Torino, nella cornice storica di Palazzo Madama, con la partecipazione di:

Interventi di saluto

Angelo Buscema - *Presidente della Corte dei conti;*

Alberto Cirio - *Presidente della Regione Piemonte;*

Chiara Appendino - *Sindaca di Torino.*

Prima Sessione “La Corte dei conti dopo l’Unità d’Italia”

Ha Presieduto Angelo Buscema - *Presidente della Corte dei conti.*

Sull’argomento sono intervenuti:

Michele Rosboch - *Professore associato dell’Università degli Studi di Torino;*

Guido Melis - *Professore ordinario dell’Università degli Studi La Sapienza di Roma.*

Seconda Sessione “La Corte dei conti con l’avvento della Costituzione repubblicana: l’evoluzione delle funzioni”

Ha presieduto Aldo Carosi - *Vice-Presidente della Corte costituzionale.*

Sull’argomento sono intervenuti:

Mario Dogliani - *Professore emerito dell’Università degli Studi di Torino;*

Cinthia Pinotti - *Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Piemonte;*

Maria Teresa Polito - *Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Piemonte;*

Luca Antonini - *Giudice della Corte costituzionale.*

Sintesi dei lavori: Aldo Carosi - *Vice-Presidente della Corte costituzionale.*



© Corte dei conti
Convegno "La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro"
Torino, 1 ottobre 2019

*Indice***INTRODUZIONE**

Maria Teresa Polito, <i>Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Piemonte</i>	I
<i>Programma del Convegno</i>	III

Interventi di saluto

Angelo Buscema - <i>Presidente della Corte dei conti</i>	1
Alberto Cirio - <i>Presidente della Regione Piemonte</i>	3
Chiara Appendino - <i>Sindaca di Torino</i>	5

PRIMA SESSIONE*La Corte dei conti dopo l'Unità d'Italia****Relazioni***

Michele Rosboch <i>Professore associato dell'Università degli Studi di Torino</i> <i>La Corte dei conti unitaria: fra continuità e innovazioni</i>	9
--	---

Guido Melis

<i>Professore ordinario dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma</i> <i>La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini</i>	21
---	----

SECONDA SESSIONE*La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione delle funzioni****Relazioni***

Mario Dogliani <i>Professore emerito dell'Università degli Studi di Torino</i> <i>Lo stato attuale della identità costituzionale della Corte dei conti ovvero: Corte dei conti e sviluppo della forma di governo in Italia</i>	33
--	----

Cinthia Pinotti

<i>Presidente della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per il Piemonte</i> <i>Le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica fra tradizione e innovazione</i>	51
--	----

Maria Teresa Polito

Presidente della Sezione di controllo della Corte dei conti per il Piemonte

La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana

l'evoluzione della funzione di controllo

67

Luca Antonini

Giudice della Corte costituzionale

Riscoprire in chiave "umanistica" il ruolo della Corte dei conti

nello sviluppo costituzionale italiano

81

Aldo Carosi

Vice Presidente emerito della Corte costituzionale

e Presidente onorario della Corte dei conti

L'etica nell'attività amministrativa e nel controllo legale dei conti

87

Appendice

Guido Curto

già Direttore di Palazzo Madama ed attuale Direttore della Reggia di Venaria Reale

Intervento in occasione della visita degli ospiti a Palazzo Madama

107

SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

di *Angelo Buscema*

Signor Presidente della Repubblica,

è davvero un onore per me e per la Corte dei conti tutta, che presiedo con orgoglio, che Lei abbia voluto essere qui con noi oggi, testimoniando ancora una volta la Sua sensibilità verso il nostro Istituto.

La Sua presenza conferisce un significato più profondo a questo evento, considerato che in questa città, a Torino, il 1° ottobre 1862 la Corte ha iniziato la sua attività, prima Magistratura dell'Italia unita con giurisdizione sull'intero territorio nazionale, allo scopo di "eguagliare le condizioni dei cittadini" in qualunque parte del Paese si trovassero.

Il contesto storico, nel quale la Corte ha iniziato a operare con una struttura di ridotte dimensioni, soli 37 componenti e tre Sezioni, sarà oggetto delle relazioni dei professori Michele Rosboch e Guido Melis.

I primi anni di vita della Corte, fino al trasferimento della sede a Firenze nel 1865, trascorsero in via Bogino n. 6, nell'austero palazzo abbattuto dopo i danni subiti dai bombardamenti nell'estate del 1943.

Questo incontro rappresenta per noi un anniversario da ricordare, vuole richiamare le origini del nostro Istituto, che ha intrecciato la propria storia con quella dello Stato unitario, e che quotidianamente si dedica alla tutela degli interessi finanziari della collettività.

Ancora oggi è attuale la finalità del nostro operare che, come indicato allora dal Primo Presidente della "unica" Corte dei conti del Regno d'Italia, Federico Colla, con il suo discorso di insediamento, mira a "rendere servizi utilissimi allo Stato".

È nel riscoprire le proprie origini che si trovano le ragioni del proprio esistere per poter andare avanti.

Infatti, questo Istituto ha sempre guardato alle sue radici per riconoscere costantemente la propria identità e proiettare il suo ruolo nel futuro con spirito di continuità e innovazione.

La nostra storia ci salva da facili riflessioni e giudizi superficiali.

La continuità nel tempo delle tradizionali funzioni di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti è simboleggiata dalle mazze della giustizia della Camera dei conti piemontese, che esponiamo durante le cerimonie istituzionali presso la sede di Roma.

La sinergia tra la funzione giurisdizionale e quella di controllo della Corte, ulteriormente potenziata con l'entrata in vigore del Codice di giustizia contabile, si è consolidata negli anni in un disegno unitario a tutela degli interessi erariali.

Il raccordo tra le due funzioni rappresenta, dunque, una cerniera nel sistema di garanzie per la corretta gestione dei mezzi della collettività e dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico.

La Corte ha nel tempo adeguato il sistema di controllo e giurisdizionale all'evoluzione delle vicende storiche e del modello organizzativo del Paese, al quale ha continuamente conformato la sua struttura, adeguandosi alle modifiche degli apparati amministrativi e burocratici centrali e sul territorio, così come ai nuovi ambiti nei quali è stata chiamata a operare. È questa ancora oggi la nostra forza.

Non va dimenticato che la specialità delle sue funzioni, ampliate nel corso degli anni, è la ricchezza del nostro Istituto.

I numerosi interventi normativi hanno accentuato, in via continuativa, il profilo dell'ausiliarietà nei confronti del Parlamento.

Difatti, all'organo rappresentativo, la Corte formula osservazioni e considerazioni all'esito del controllo economico-finanziario, fornendo un quadro degli effetti delle politiche pubbliche e dei risvolti che l'azione amministrativa ha sul sistema economico e, dunque, di riflesso, sul benessere della collettività.

Tra qualche giorno, come di consueto in occasione della predisposizione dei documenti di bilancio, saremo chiamati a esprimere un parere sull'avvio della imminente sessione di bilancio, in una congiuntura economica molto delicata, che richiede una prudente responsabilità.

Dal nostro punto di osservazione, l'attuale situazione economica presenta delle opportunità che andrebbero attentamente considerate.

La contemporanea diminuzione dei tassi di interesse e del differenziale tra i titoli di Stato di Italia e Germania sembra offrire un'importante occasione di calo del disavanzo delle pubbliche amministrazioni, che potrebbe condurre a una fase di riduzione del debito pubblico.

Il risanamento del debito, unitamente a una stabile politica degli investimenti pubblici, vero volano della ripresa economica, rivestono un valore prioritario per il nostro interesse nazionale.

Ciò, soprattutto, a doverosa tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria e anche al fine di garantire adeguate prospettive e condizioni di crescita economica e sociale alle future generazioni.

Questo è un aspetto che la Corte ha molto a cuore.

Il nostro Istituto si pone come organo al servizio dello Stato-comunità con una funzione di equilibrio oltre che finanziario anche sociale tra le diverse componenti della Repubblica, e in particolare gli organi rappresentativi, sia statali che locali.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, a presidio dell'unità economica e istituzionale con le amministrazioni a tutela dell'equilibrio strutturale del bilancio e della sostenibilità dell'indebitamento, nell'interesse dello sviluppo del Paese e delle comunità sul territorio.

La ramificazione delle sue sedi sull'intero territorio ha portato il nostro Istituto ancora più vicino ai luoghi della gestione e alle esigenze dei cittadini, per meglio intercettare e recepire le diversità locali, al fine di ricondurle all'uniformità, nel pieno rispetto del principio costituzionale di uguaglianza e a garanzia dell'unità del Paese.

La Corte garantisce alle comunità che la gestione delle risorse pubbliche versate dai cittadini per rispondere alle istanze sociali avvenga in conformità alla legge, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, tenendo conto della loro limitatezza, e con la massima trasparenza.

Ed è proprio con la trasparenza dei conti pubblici che si assicura il rispetto della rappresentanza democratica e si risponde al diritto dei cittadini di essere informati e aggiornati correttamente sull'uso del denaro pubblico, una funzione di garanzia che scolpisce l'essenza della Corte e costituisce la sua stessa ragion d'essere.

La richiesta di legalità e di trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche che viene dalla collettività ha spinto nel tempo il legislatore a prevedere sempre nuove tipologie di controlli, anche ai fini dell'accertamento di eventuali deviazioni dall'interesse pubblico.

Nel quadro del sistema delle garanzie della corretta gestione della cosa pubblica, anche il modello di controllo sugli organismi partecipati si è adeguato al modello organizzativo del controllato, affiancando nuovi strumenti a quelli tradizionali.

Sprechi e inefficienze nel settore pubblico non sono tollerabili.

Il costante impegno della Corte in tale direzione mira a rafforzare la consapevolezza e la fiducia dei contribuenti che le Istituzioni operano nel rispetto della sana gestione del bene pubblico.

Siamo disponibili a offrire l'applicazione del nostro modello di controllo e la nostra esperienza in ogni settore che il legislatore riterrà opportuno, nella consapevolezza di trovare strumenti sempre più adeguati a tutelare gli interessi dei cittadini, soprattutto i più deboli, che sono i primi a soffrire le difficoltà finanziarie.

L'auspicio che oggi possiamo esprimere è che l'attività della Corte possa contribuire sempre più ad alimentare nei cittadini, e soprattutto nei giovani, il rispetto delle regole e dei diritti degli individui.

Volgendo lo sguardo al futuro, la Corte è pronta a dare il proprio contributo e a garantire alla collettività l'assolvimento dell'alta missione affidatale, a contrasto dei comportamenti che causino sperpero di pubblico denaro. Il nostro impegno è completamente proteso a tale scopo.

Nella prospettiva dei prossimi anni, ancora molto resta da fare e la Corte è disponibile ad agire su ogni fronte.

Certo i propositi sono molteplici e di non facile realizzazione, ma la Sua presenza qui, Signor Presidente, rafforza il nostro senso di responsabilità nell'assolvimento dei nostri compiti impegnativi e complessi e ci incoraggia ad andare avanti con sempre più tenacia ed entusiasmo.

SALUTO DEL PRESIDENTE DELLA REGIONE PIEMONTE

di Alberto Cirio

Presidente,

sono orgoglioso di porgerLe il mio benvenuto in Piemonte, a nome di tutti i cittadini della nostra regione.

E sono felice di poterlo fare da un luogo simbolo per il nostro Paese, perché le mura che hanno accolto il primo Senato italiano nell'anno 1848, a pochi passi da quelle che hanno ospitato il primo Parlamento, ci ricordano quanto il Piemonte abbia nel proprio DNA l'impegno e la fedeltà alla nostra Patria.

Non è un caso che anche la prima sezione della Corte dei conti sia nata proprio a Torino 157 anni fa e desidero ringraziare il presidente Buscema e la presidente Polito per questo momento. Con la consapevolezza dell'importanza non solo di vigilare, ma io penso ancor di più di affiancare e aiutare chi ha l'enorme responsabilità di guidare una comunità, gestendone i beni e i frutti della fatica che, come cittadini, tutti mettiamo in campo ogni giorno. Una responsabilità che sentiamo profonda.

Oggi è diventata chiara la necessità di definire un nuovo rapporto tra lo Stato e le Regioni, cogliendo anche l'opportunità costituzionale dell'autonomia differenziata.

Una opportunità che interessa anche al Piemonte.

Ma poterLe dire oggi questo, proprio da Palazzo Madama, io credo sia la miglior prova che tali istanze sono ben radicate nel solco del rispetto e dell'amore per l'Italia.

Uniti dalla stessa bandiera. E chiedere, inoltre, che venga attuato ciò che con lungimiranza la nostra Costituzione ha già previsto in tema di autonomia, non ci farà arretrare di un solo passo nel nostro impegno per la solidarietà tra Regioni.

Il Piemonte è la terra di don Bosco, dei Santi sociali, del Cottolengo, del Sermig.

Modelli che hanno guidato e guideranno sempre la nostra azione di governo.

Il Tricolore sventola qui di fronte, sul Palazzo della Regione, accanto alla bandiera del Piemonte, il nostro drapò.

La bandiera, Presidente, che pochi istanti fa ho affidato alle sue mani.

Certo che saprà custodirla e valorizzarla insieme alle bandiere di tutte le altre Regioni italiane.

* * *

SALUTO DELLA SINDACA DI TORINO

di Chiara Appendino

Illustrissimo Presidente della Repubblica,
Presidente della Corte,
Autorità presenti,
signore e signori,

È davvero un onore per me accogliere a Torino un evento così significativo per una realtà, la Corte dei conti, la cui funzione è determinante nello svolgimento della vita pubblica e amministrativa del Paese, con dirette ricadute sul procedere degli Enti Locali e, dunque, di tutte le cittadine e i cittadini.

Il tema dell'incontro odierno, nel suo riferimento al passato dell'Ente, suona come lungimirante e moderno.

Esattamente oggi, 157 anni fa, nell'anno della sua fondazione dopo la soppressione della Camera dei Conti, la Corte dei conti si insediava qui a Torino.

Da allora, il cambio delle sedi corrispondente allo spostamento della Capitale - dopo Torino, prima Firenze, poi Roma - è stato solo il più evidente dei cambiamenti avvenuti in seno alla Corte, che si trovava innanzitutto a far fronte ai cambiamenti economici, culturali e sociali che avevano luogo nella Penisola.

Ecco che da allora, quel patrimonio di esperienza è al servizio di tutte e tutti.

Averne matura consapevolezza, onorando con la memoria e con lo studio le proprie radici, è il modo migliore per guardare al futuro, mirando a quei risultati nell'interesse collettivo che l'Ente non ha mai smesso di perseguire.

A tal proposito, ed esattamente in questo senso, ci tengo a rivolgere un particolare ringraziamento per il lavoro svolto con la Città di Torino.

Grazie a una stretta e proficua collaborazione, è stato possibile evitare scelte che sarebbero state traumatiche per il territorio e per i suoi abitanti.

L'impegno congiunto ha permesso di evitare scelte infauste che sarebbero gravate sui cittadini, ponendo invece alternative che hanno dato il via al risanamento dei conti della Città e che stanno dando i loro frutti.

A nome mio e della Città di Torino, dunque, rinnovo la mia riconoscenza, ribadendo fiducia e collaborazione nell'interesse della comunità.

Grazie a tutte e tutti e buon lavoro.

* * *

Prima sessione
La Corte dei conti dopo l'Unità d'Italia
Presiede Angelo Buscema – Presidente della Corte dei conti

LA CORTE DEI CONTI UNITARIA: FRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONI (*)

di Michele Rosboch (**)

Sommario: 1. *Premessa* – 2. *La tradizione sabauda: dalla Chambre des comptes alla Camera dei conti*. – 3. *Verso l'Unità*. – 4. *La Corte dei conti unitaria: a) la legge 800/1862*. – 5. *La Corte dei conti unitaria: b) i primi anni di attività*; 6. *Cenni conclusivi*.

1. *Premessa*

Il 1° ottobre del 1862 si insediava ufficialmente a Torino la Corte dei conti del nuovo Stato unitario (1).

Si è trattato di un passaggio di rilievo nell'opera di edificazione del tessuto istituzionale e giuridico, che ha caratterizzato i primi anni del Regno e che culmina nell'unificazione giuridica - con i cinque codici entrati in vigore il 1 gennaio 1866 - e con la complessa unificazione amministrativa avvenuta con le leggi del 1865 (2).

Com'è noto, il rapido passaggio all'Unità del 1861, con la legge 17 marzo 1861, n. 4671, aveva lasciato irrisolti e impregiudicati alcuni nodi istituzionali e politici, che la classe dirigente liberale - sabauda e non solo - si apprestava ad affrontare non senza difficoltà (3).

In tale contesto risulta perciò assai significativa la rapida approvazione della legge 14 agosto 1862 n. 800 istitutiva della Corte dei conti, inserita nel nuovo ordinamento come organo di controllo accanto al Consiglio di Stato, anch'esso già presente nel Regno di Sardegna, ma poi destinato ad una ben diversa collocazione istituzionale dopo il 1865 (4).

A ben vedere, come peraltro in altri ambiti - su tutti quello dell'organizzazione amministrativa e dell'organizzazione centro-periferia - e considerato il mantenimento dello Statuto Albertino quale

(*) Del testo presentato in occasione del convegno svoltosi a Torino il 1° ottobre 2019 si è mantenuta l'originaria impostazione, con l'aggiunta di un essenziale apparato critico.

(**) Professore associato dell'Università degli Studi di Torino.

(1) Sullo svolgimento della cerimonia d'insediamento e sulle vicende che hanno portato all'individuazione della sede della nuova istituzione rimando alle relazioni di Guido Melis (*La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*) e di Maria Teresa Polito (*La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana: l'evoluzione delle funzioni*), pubblicate in questa stessa Rivista.

(2) Per tutti, si vedano: G. Astuti, *L'unificazione amministrativa del Regno d'Italia*, Napoli, Morano, 1966; G. Cazzetta, *Codice civile e identità giuridica europea nazionale. Percorsi e appunti per una storia delle codificazioni moderne*, Torino, Giappichelli, 2018; C. Ghisalberti, *Unità nazionale e unificazione giuridica in Italia. La codificazione del diritto nel Risorgimento*, Bari-Roma, Laterza, 1984; A. Aquarone, *L'unificazione legislativa e i codici del 1865*, Milano, Giuffrè, 1960; S. Solimano, 'Il letto di Procuste'. *Diritto e politica nella formazione del Codice civile unitario. I progetti Cassinis (1860-1861)*, Milano, Giuffrè, 2003 e *L'unificazione amministrativa e i suoi protagonisti. Atti del convegno celebrativo del centenario delle leggi amministrative di unificazione*, (a cura di) F. Benvenuti, G. Miglio, 6 volumi, Vicenza, Neri Pozza, 1969.

(3) Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1997, in specie 31-101 e G.S. Pene Vidari, *Note e considerazioni su unità e unificazione italiana a 150 anni dall'unificazione legislativa e amministrativa*, in *Bollettino storico-bibliografico subalpino*, CXIII (II-2015), 519-566.

(4) Cfr. fra i molti: A. Crosetti, *Il Consiglio di Stato dall'Unità d'Italia alla Costituzione. Genesi ed evoluzione della giustizia amministrativa*, in C. Franchini (a cura di), *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia*, Torino, Utet, 2011, 171-258 e B. Sordi, *Giustizia e amministrazione nell'Italia liberale. La formazione della nozione di interesse legittimo*, Milano, Giuffrè, 1985 (con i numerosi riferimenti ivi contenuti); sulla materia finanziaria nel Regno di Sardegna, significativo C. Narducci, *Il Consiglio di finanze degli Stati sabaudi (secoli XVIII e XIX)*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2010.

carta fondamentale anche del nuovo Regno, il modello della nuova Corte era quello sabauda, che aveva subito una profonda evoluzione soprattutto su impulso di Cavour (5).

2. *La tradizione sabauda: dalla Chambre des comptes alla Camera dei conti*

La tradizione sabauda in materia di controlli sulle attività finanziarie e amministrative è ricca e assai risalente; essa affonda le sue radici nel tardo medioevo con l'evoluzione della Camera *computorum*, con competenze di controllo contabile sul patrimonio del principe e sulle terre a lui sottoposte, che sfocia (a partire dal 1351 ad opera di Amedeo V) in una vera e propria Camera dei conti in cui s'incardina anche il Procuratore fiscale, nella prima età moderna – in specie su impulso di Emanuele Filiberto –, secondo una linea di sviluppo assimilabile a quella della *Chambre des comptes* francese, che si evolve fino al secolo XVIII contestualmente all'acquisto del titolo regio da parte dei Savoia (6).

Trattandosi, peraltro, di un sistema politico assai pluricentrico e basato, com'è noto, per lo più sui legami personali e feudali, le funzioni della Camera erano soprattutto quella giurisdizionale in ambito demaniale e contabile, e quella di controllo 'economico', a cui si aggiunsero la competenza sui diritti di reciprocità rispetto agli stranieri e specifiche funzioni regolamentari (7).

Un aspetto significativo dell'organizzazione sabauda di Antico Regime è anche quello del ruolo consultivo, e di presidio di 'legittimità', da parte dei Senati a cui è attribuito il cosiddetto potere di "interinazione" degli atti sovrano, compito a cui contribuisce anche il Procuratore della Camera dei conti rendendo in merito un parere obbligatorio.

Come osservato da Giorgio Lombardi, l'attribuzione senatoria (con l'essenziale concorso della stessa Camera dei conti) di registrazione degli atti ducali prima e regi poi consiste in una vera e propria attività di valutazione della conformità degli atti al diritto vigente, a partire dallo stesso diritto regio, ormai sempre più rilevante pur nel contesto pluralistico dello *ius commune* (8).

Non è impossibile individuare qui una consonanza con l'attuale e rilevante potestà di registrazione della Corte dei conti degli atti governativi e ministeriali (9).

(5) I riferimenti bibliografici sull'istituzione e l'attività della Corte dei conti unitaria sono assai numerosi; per tutti si possono utilmente vedere: G. Carbone, *Corte dei conti*, in L. Violante, (a cura di), *Storia d'Italia, Annali*, 14, Torino, Einaudi, 1998, 847-880; I. de Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia. Ritorno alle origini (ovvero "le carte ritrovate")*, Molfetta, La Nuova Mezzina, 2018; M. Sinopoli, *Corte dei conti*, in *Novissimo Digesto Italiano*, IV, Torino, Utet, 1959, 928-972; G. Moffa, *La Corte dei conti del Regno d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1939 e *Corte dei conti: la storia, l'organizzazione e le funzioni*, (a cura di), M.L. Lanzafame, Corte dei conti, Roma, 2010, con ulteriori indicazioni ivi citate; significativi sono anche i volumi celebrativi del primo centenario di attività della Corte: *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963 e *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1963.

(6) I. Soffietti, *La giurisdizione della Camera dei conti e le fonti del diritto nei secoli XVIII-XIX. Osservazioni*, in M. Ortolani (a cura di), *Pouvoirs et territoires dans les États de Savoie*, Serre, Nizza, 2010, 369-374 e di recente, in generale, B. Decourt, M. Ortolani, A. Pennini, *Les institutions, XVI^e-XVIII^e siècles*, in *Les États de Savoie, du duché à l'unité d'Italie (1416-1861)*, sous la direction de G. Ferretti, Paris, Garnier, 2019, 136-146.

(7) I. Soffietti, *Storia giuridica e storia economica: nuove fonti giudiziarie*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, LXXVII (2004), 5-15.

(8) G. Lombardi, *Note sul controllo degli atti del sovrano negli Stati sabaudi ad opera delle supreme magistrature nel periodo dell'assolutismo*, in Id., in E. Palici di Suni, S. Sicardi (a cura di), *Scritti scelti*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2011, 73-114.

(9) Per tutti: F. Chiesa, *Corte dei conti (diritto vigente)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 857-873; G. Correale, *Corte dei conti*, in *Digesto delle Discipline Pubblicistiche*, IV, Torino, Utet, 1989, 215-225; A. Carosi, *La Corte dei conti nell'ordinamento italiano*, in *Diritto e Società*, 3-2013, 501-545; O. Sepe, *La Corte dei conti: ordinamento e funzioni di controllo*, Milano, Giuffrè, 1956. Si veda anche

È anche di un certo rilievo, con riguardo ancora all'Antico Regime, la concorrenza di funzioni fra Senati sabaudi e Camera dei conti, con frequenti conflitti di attribuzione e controversie in materie assai importanti, quali questioni feudali, demaniali o penali, sottoposte al giudizio del Duca e su cui si sono avviate di recente alcune indagini specifiche a partire dal copioso materiale archivistico disponibile (10).

Anche le significative riforme settecentesche – seguite alla costituzione seicentesca della doppia classe, una contenziosa e una per il controllo amministrativo dei conti – interessano l'assetto e le competenze della Camera dei conti.

Si possono rilevare, infatti, la soppressione della Camera di Chambéry, la concentrazione delle funzioni in quella di Torino (1720) e il successivo ampliamento di funzioni (con l'aggiunta, ad esempio, di quelle sul regio demanio e la giurisdizione sugli ufficiali e impiegati in materie economiche) oltre alla ridefinizione della composizione, attuata con le Regie costituzioni del 1729 (11).

In sintesi, si tratta di un lungo percorso che è caratterizzato – in un contesto in cui la legittimità è quella propria di uno “Stato di stati” e con la presenza di fonti del diritto per lo più giurisprudenziali – dal concorso di prerogative fra autonomie radicate, controlli e attività giurisdizionali a garanzia dell'integrità e della buona gestione del patrimonio pubblico; a ben vedere sono i tre ambiti che caratterizzano, pur in mutati contesti istituzionali, l'intera vicenda (anche più vicina a noi) della Camera (poi Corte) dei conti, generalmente caratterizzata – allora come ora – da “uno spiccato profilo di autonomia e di indipendenza dal potere sovrano” (12).

Passando poi al secolo XIX, superata la parentesi napoleonica, la Camera dei conti viene a esercitare sia il controllo contabile sia la giurisdizione in materia di contabilità pubblica e su questioni di derivazione feudale in cui sia coinvolto il demanio; le decisioni della Corte rientrano fino al 1837 nel novero delle fonti del diritto quali fonti giurisprudenziali, accanto a quelle legislative, sia generali, sia particolari (come gli statuti comunali); dal 1842 (e più propriamente dal 1847) la Camera dei conti diviene supremo tribunale del contenzioso amministrativo, fino al 1859, quando la prerogativa passa al Consiglio di Stato (13).

3. Verso l'Unità

Nel periodo cavouriano l'attenzione sull'assetto e sulle funzioni della Camera dei conti è costante, in un contesto nel quale ci si interroga soprattutto sulle funzioni e sui limiti dei pubblici apparati e sulla tutela dei diritti soggettivi e degli “interessi” dei cittadini in uno Stato ormai divenuto costituzionale; così nel 1859 scompare la Camera dei conti e viene istituita la Corte dei conti del Regno sardo, con la contestuale abolizione del Controllore generale (14).

il recentissimo *La Corte dei conti. Responsabilità, contabilità, controllo*, (a cura di), A. Canale, D. Centrone, F. Fresi, M. Smiralda, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

(10) Per alcuni esempi di funzionamento e interazione delle magistrature di Antico regime, *Verbali del Consilium cum Domino Residentes del Ducato di Savoia (1512-1532)*, (a cura di), I. Soffietti, Milano, Giuffrè, 1961 e F. Aimerito, *Ricerche sul “consiglio di Stato e dei memoriali” degli Stati sabaudi. Percorsi di equità, diritto e politica (secoli XVI-XIX)*, Torino, Giappichelli, 2018.

(11) M. Bottin, *La Regia Camera de Conti de Turin et la rénovation féodale dans les états de la maison de Savoie au XVIII^e siècle*, in *Les Sénats de la Maison del Savoie (Ancien régime – Restauration)*, (a cura di) G.S. Pene Vidari, Giappichelli, Torino, 2011, 181-195.

(12) A. Crosetti, *Da la Chambre des Comptes alla Corte dei conti: continuità ed evoluzione nelle istituzioni sabaude*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, XCI-2 (2018), 451-464, nello specifico 462.

(13) A. Crosetti, *Da la Chambre*, op. cit., 464-470; cfr. anche G.S. Pene Vidari, *Il Consiglio di Stato nel Regno di Sardegna*, in *Il Consiglio di Stato*, cit., 132-170.

(14) In sintesi, C. Ghisalberti, *Corte dei conti (premessa storica)*, in *Enciclopedia del diritto*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 856-857.

La competenza della Corte dei conti del regno è presto estesa anche alla Lombardia, con funzioni sia di controllo preventivo sia di giudizio successivo sui conti e le spese dello Stato, a cui si aggiunge la valutazione di conformità legale di tutti gli atti di spesa dell'esecutivo, in continuità con la risalente "interinazione" sabauda di Antico regime, ancora prevista dal Codice civile del 1837 (art. 7), ma abolita dall'art. 82 dello Statuto albertino (15).

In Toscana e nel Regno delle due Sicilie proseguono, invece, le attività della Corte Granducale e delle Gran Corti dei conti di Napoli e di Palermo con le rispettive e risalenti attribuzioni (16).

Il cambiamento di denominazione sancito dalla legge del 1859 (da "Camera" dei conti a "Corte" dei conti) non è soltanto un cambiamento di facciata, ma denota la fine di un mondo; anche gli ultimi lasciti dell'Antico regime – così come ripresi nell'età della Restaurazione – sono ormai stati superati dall'avvento dello Stato liberale di tipo costituzionale, che comporta un diverso sistema di controlli di legalità e di conto, basato su un organo "tecnico" di alto profilo dotato di ampia autonomia e indipendenza dei componenti, legato più che al governo del sovrano, agli organi costituzionali (in specie al Parlamento) e di alta amministrazione (17).

Il definitivo tramonto dell'eredità dello "Stato di giustizia", proprio dell'Antico regime sabauda e caratterizzato da una spiccata "polisinodia" delle Corti (18), lascia il passo a una magistratura autonoma e di alto profilo tecnico, ben inserita nei bilanciamenti fra i poteri delineati dallo Statuto; si potrà apprezzare che anche su questo punto la legge del 1862 è particolarmente significativa e innovativa (19).

A ben vedere, già nel 1852 lo stesso Cavour aveva richiamato la necessità di procedere alla concentrazione di tutta la materia del controllo preventivo e consuntivo in un'unica magistratura inamovibile e la sostanziale continuità fra la Corte dei conti del Regno di Sardegna e quella del Regno d'Italia s'inserisce in tale completo disegno politico-istituzionale guidato dallo statista piemontese (20).

4. La Corte dei conti unitaria: a) la legge 800/1862

Il rapido volgere del processo di unificazione nazionale vede in atto a partire dal 1861 un intenso lavoro di costruzione dello Stato unitario in cui spicca il dibattito sull'istituzione della nuova Corte dei conti; i lavori preparatori della legge 800/1862 impegnano a fondo deputati e senatori, iniziando da un progetto di legge governativo promosso e presentato in Parlamento dal ministro delle finanze Pietro Bastogi il 20 novembre 1861 (21).

(15) I. Soffietti, *La giurisdizione della Camera dei conti*, cit., 373-374.

(16) Cfr. fra i molti: *Organi contabili e di controllo del Regno di Napoli dal 1130 al 1860*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato, 1953; *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, II, Milano, Treves, 1929, 33-39 e V. Tango, *Corte dei conti*, in *Il Digesto Italiano*, VIII, Torino, Utet, 1899, 79-81.

(17) Per tutti, A. Crosetti, *Da la Chambre*, cit., 451-456; E. Vicario, *La Corte dei conti in Italia. Studio teorico-pratico*, Milano, Vallardi, 1913, 1-41 e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 81-108.

(18) F. Aimerito, *Ricerche sul "Consiglio di Stato e dei Memoriali"*, cit., 290-294.

(19) Cfr. *infra*, par. 4a.

(20) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 15-18, in cui si fa cenno ad una sorta di "sincretismo giuridico" fra i modelli alla base della nuova Corte dei conti unitaria; cfr. anche A. Crosetti, *Da La Chambre*, cit., 466-470; va osservato come la Corte dei conti del Regno di Sardegna avesse assunto una sicura collocazione all'interno del novero delle magistrature superiori, come documenta – fin da subito – perfino la sistematica del Calendario generale, in cui la Corte dei conti trova menzione nel capo X fra le magistrature, mentre il Consiglio di Stato trova collocazione autonoma nel capo VII, dopo l'elenco degli Uffici ministeriali e di altre amministrazioni (cfr. *Calendario generale del Regno pel 1860*, XXXVII, Torino, Unione Tipografico-Editrice, s.d., 602-603 per la Corte dei conti).

(21) Per il testo e l'annessa relazione, cfr. *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012). Volume 1. Documenti d'Archivio e atti parlamentari*, Camera dei Deputati, Roma, 2012, 5-65.

A tale proposito vanno rapidamente ricordati i quattro passaggi parlamentari necessari, due per ciascun ramo del Parlamento, a cominciare dall'approvazione con poche modifiche del disegno di legge governativo da parte della Camera dei deputati – dopo una veloce discussione in Commissione – il 16 dicembre 1861 con 190 voti favorevoli e solo 25 contrari (22).

Il passaggio in Senato fu più difficoltoso; il testo licenziato dalla Camera venne esaminato a partire dalla relazione di Luigi Cibrario (già magistrato della Camera dei conti sabauda per ben 21 anni) (23) per conto dell'Ufficio centrale. Seguono un certo numero di sedute con ampia e articolata discussione (con il contributo, fra gli altri, del relatore Colla e dei senatori Farina, Vigliani, Des Ambrois, Menabrea, Castelli, Di Revel) al termine della quale venne votato (con 80 favorevoli e 7 contrari) un testo profondamente diverso da quello della Camera dei deputati (24).

Alla ripresa dei lavori alla Camera (il 17 marzo 1862), il ministro Sella ha richiamato a nome del governo la “grave urgenza del provvedimento”, considerato necessario per assicurare un controllo unico ad un bilancio dello Stato ormai diventato unico; al discorso del ministro è seguita una lunghissima relazione – anche di contenuto storico e comparatistico – del deputato Martinelli, che ha richiamato nel dettaglio le modifiche approvate dal Senato (su tutte l'abolizione del Pubblico ministero, le modalità di designazione dei magistrati e la cancellazione della figura dei “ragionieri”), e sfociato nella discussione svoltasi poi nelle sedute del 26 e 27 luglio (a seguito di una lunga trattativa politica condotta dal governo al fine di allineare le posizioni di Camera e Senato), con l'approvazione di un testo nuovamente modificato da parte della Camera il 30 luglio 1862 (25).

Si ritornò l'11 agosto al Senato, a partire dalla posizione del relatore Giuseppe Jacquemond, che ribadì la difficoltà di valutare positivamente le modifiche reintrodotte dalla Camera (sulle modalità di nomina, sulla figura del Procuratore generale, sulla presenza dei ragionieri e sul “visto con riserva”), ma ne accettò comunque (*obtorto collo...*) la riformulazione a cui si era arrivati, proponendo quindi all'aula l'approvazione del testo senza modifiche e sottolineando con forza le ragioni d'urgenza nell'adozione del provvedimento.

Il dibattito che seguì l'intervento del relatore fu molto acceso e impegnò tre sedute (11, 12 e 13 agosto 1862), con il voto finale a scrutinio segreto con appello nominale ed esito di 49 favorevoli e 23 contrari; il giorno successivo la legge venne sanzionata e promulgata; essa restò in vigore fino al 1934 (26).

La nomina dei magistrati componenti alla prima Corte dei conti unitaria avviene nel settembre 1862 (con decreti di nomina datati 27 settembre) e il 1° ottobre 1862 si procede al solenne insediamento di cui è redatto verbale contenente l'attestazione del giuramento di tutti i componenti di fronte al ministro Quintino Sella e al segretario di Stato Luigi Barbaroux in rappresentanza del Re, a cui

(22) Efficace ricostruzione in S. Benussi, *Il dibattito parlamentare sull'istituzione della Corte dei conti (1861-1862)*, in *Storia Amministrazione Costituzione*, 20 (2012), 139-167; i resoconti dei lavori parlamentari sono stati integralmente pubblicati in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 67-542; per il primo passaggio alla Camera: *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Camera dei Deputati*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 67-110; fin da subito emerge l'impostazione originale della Corte dei conti italiana, ispirata, ma non sovrapponibile né al modello belga né a quello francese (cfr. S. Benussi, *op. cit.*, 139-142).

(23) Cfr. P. Patrìto, *Luigi Cibrario magistrato della Camera dei conti: uno “spaccato” giurisprudenziale*, in *Rivista di storia del diritto italiano*, 483-521.

(24) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Senato del Regno*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 111-296.

(25) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Camera dei Deputati*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 297-490.

(26) *Atti del Parlamento italiano, VIII legislatura, Senato del Regno*, in *L'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia (1862-2012)*, cit., 491-542.

seguirono i discorsi ufficiali dello stesso ministro delle finanze, del procuratore generale Michelangelo Troglia e del presidente Federico Colla (27).

Dopo un regolamento provvisorio (2 ottobre 1862), con Regio Decreto sono stabilite le procedure e le formalità delle diverse attività della Corte, che avvia pertanto la sua attività secondo un'articolazione interna che viene a constare di tre sezioni, oltre alle sedute delle sezioni unite; peraltro, nel primo anno di attività si procede ad affidare i conti antecedenti al 1862 (in buona parte ancora precedenti all'Unità) ad alcuni organi temporanei, che continueranno la loro attività fino al 1869 (28).

Alcune formalità sono contenute anche in altri regolamenti interni, quali: il regolamento d'ordine interno del giorno 8 ottobre 1862, il regolamento per gli inservienti e il regolamento pel servizio economico e contabile del 7 giugno 1863, oltre ad altri di minore importanza (29).

L'attività della neo-insediata Corte dei conti si sviluppa nel primo anno in ben cinquanta sedute dall'istituzione fino al dicembre del 1863; peraltro, nei primi anni l'invio dei documenti contabili da parte delle diverse amministrazioni alla Corte è assai limitato: soltanto 852 dal 1863 al 1867, mentre sono circa 100.000 nel periodo 1868-1872 (30).

Come è stato osservato in occasione delle celebrazioni del primo centenario della Corte, essa "rinacque attraverso un sincretismo giuridico, che concentrò nelle sue attribuzioni i poteri già spettanti all'antica Camera dei conti, ma anche ai Senati e a quel Controllore generale, che dopo lo Statuto sembrava invece destinato non alla soppressione, ma a un ulteriore potenziamento" (31).

Le funzioni della nuova Corte risultano essere ben espresse dal ministro Quintino Sella nel suo discorso: "Tutelare la pubblica fortuna, curare la osservanza della legge per parte di chi le debba maggior riverenza, cioè del Potere esecutivo, senza che abbia a menomare quella energia e prontezza di esecuzione che in alcuni momenti decide dell'avvenire di un paese" (32).

Venendo ora all'analisi dell'ampio articolato in cui è strutturata la legge istitutiva, spiccano soprattutto le norme riguardanti l'indipendenza dell'organo e l'ampiezza delle funzioni ad esso demandate; nel dettaglio, oltre al controllo preventivo sui decreti reali e sugli atti ministeriali di natura finanziaria (oltre a mandati e ordini di pagamento), si possono segnalare il controllo a posteriori di tutte le spese pubbliche, la vigilanza sulle cauzioni e sulle riscossioni delle entrate pubbliche, il giudizio sul rendiconto generale dello Stato e la giurisdizione contenziosa sull'operato dei contabili e dei tesorieri pubblici.

(27) Il testo dei discorsi è pubblicato in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 39-54; Michelangelo Troglia, avvocato, aveva ricoperto in precedenza il ruolo di Direttore generale dell'Amministrazione del debito pubblico (cfr. *Calendario generale*, cit., XXXVII, 602).

(28) Il Calendario generale del Regno fa espresso riferimento alle Commissioni temporanee per la revisione dei conti arretrati, istituite a Torino, Firenze, Napoli, Parma e Palermo, oltre alle Sezioni del Contenzioso amministrativo provvisoriamente tenute in esercizio a Napoli e Palermo (*Calendario generale del Regno d'Italia pel 1863*, II, Torino, Unione Tipografico-Editrice, 1863, 69-74).

(29) Tale documentazione è consultabile presso l'Archivio Centrale dello Stato (ACS), Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1871, IT-ACS-AS0001-0000167; nel dettaglio: "Regolamento provvisorio", 2 ottobre 1862, di 35 articoli, fogli 1bis-7; "Regolamento d'ordine interno", 8 ottobre 1862, di 73 articoli, fogli 8-19; "Regolamento degli Inservienti presso gli Uffici di Riscontro", foglio 28; "Regolamento pel servizio economico e contabile dell'ottava divisione", 7 giugno 1863 (senza numerazione); "Istruzione per l'esercizio del riscontro presso le Casse dei Depositi e dei Prestiti istituite con la legge del 17 maggio 1863", 3 ottobre 1863, fogli 30-31.

(30) F. Rostagno, *La Corte dei conti*, cit., II, 275-302.

(31) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 18-19.

(32) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 39-42.

Si tratta, dunque, un triplice ambito di azione: dal giudizio di legittimità sugli atti dell'esecutivo, al controllo preventivo, alla successiva attività giurisdizionale (33).

In linea generale va poi sottolineata la natura della Corte dei conti non di organo amministrativo, ma di “organo di vigilanza e di controllo”, come tale dotato di caratteri di terzietà e ampia autonomia, a presidio della quale è posta l'inamovibilità dei magistrati nominati dal Re su proposta del ministro competente e delibera del governo; la funzione di garanzia viene esercitata da un'apposita Commissione composta dai presidenti e vicepresidenti del Senato e della Camera dei deputati (34).

Un altro punto di discussione riguarda, invece, la collocazione della Corte dei conti nell'ambito del sistema giudiziario unitario, alla luce delle – pur scarse – disposizioni dello Statuto; l'art. 71 recita infatti: “Niuno può essere distolto dai suoi Giudici naturali. Non potranno perciò essere creati Tribunali o Commissioni straordinarie”.

La Corte viene a ben vedere a collocarsi – per le sue caratteristiche di terzietà – come vero e proprio giudice “naturale” pur in materie caratterizzate da una certa specialità; più complessa è la riflessione circa l'ordinarietà della competenza della Corte, peraltro sempre riaffermata dal legislatore e dalla stessa dottrina (35): si tratta di un tema ancora attuale, anche alla luce dell'odierna previsione costituzionale e della significativa evoluzione della giurisprudenza costituzionale sulla tutela della finanza pubblica (36).

Significativo della “vita interna” della Corte è l'ordine del giorno 3 ottobre 1863, proposto dal Presidente, che invita tutti i collaboratori ad “astenersi da qualunque ingerenza” al fine di tenere lontano ogni sospetto sull'imparzialità della Corte e a non ledere il decoro e l'onorabilità della stessa (37); così sono significativi i numerosi e ripetuti richiami al rispetto dell'orario di lavoro, al divieto di fumo, al pericolo d'incendio e persino al servizio dei dipendenti della Corte dei conti nella Guardia nazionale (38).

Il Presidente della Corte procede nei primi anni di attività a numerose nomine interne di “volontari” e di altri funzionari con incarichi organizzativi e di servizio negli uffici; specifiche disposizioni sono emanate per le pratiche di trasferimento della sede a Firenze, che impegnano per parecchi mesi tutti gli uffici e il personale (39).

Nel complesso, dunque, come è stato ricordato, pur nell'ambito di una ricostruzione risalente e per certi versi discutibile per l'impostazione ideologica che la caratterizzava: “La Corte non è una amministrazione dello Stato, ma un istituto di vigilanza, di controllo e giudiziario, per il quale assume il carattere di magistratura giudicante; funzioni tutte le quali traggono la loro origine nella

(33) Fra i molti, F. Rostagno, *La Corte dei conti*, cit., II, *passim* e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 81-108 e 112.

(34) Come sancito dall'art. 4 della legge n. 800/1862.

(35) V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 112-114.

(36) A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzie dei diritti*, in <www.rivistaaic.it>, 2017, 1-21; A. Poggi, *Il sistema giurisdizionale tra “attuazione” e “adeguamento” della Costituzione*, Napoli, Jovene, 1995.

(37) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1866, cit., foglio 32.

(38) Sulle vicende della Guardia nazionale, M. Traverso, «*A palladio delle costituzionali franchigie*». *La Guardia nazionale subalpina nel XIX secolo*, Deputazione subalpina di storia patria, Torino, 2019.

(39) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Decreti e ordinanze presidenziali dal 1862 al 1866, cit.: divieto di fumo (20 gennaio 1864), foglio 34; rispetto dell'orario di servizio (6 febbraio 1864 e 23 novembre 1864), foglio 36 e foglio 62; servizio nella Guardia nazionale (25 ottobre 1864), foglio 47; pericolo d'incendio (6 dicembre 1865, foglio 108; l'atto presidenziale di nomina di “volontari” negli uffici della Corte dei conti del 16 novembre 1864 risulta essere stato sottoposto a registrazione dalla stessa Corte (foglio 52); i successivi atti di nomina “volontari” (ad esempio nella nuova sede di Firenze nel corso del 1866) non risultano, invece, essere stati sottoposti a registrazione.

delegazione che il Parlamento le ha affidato, per cui essa rappresenta il Parlamento stesso nell'esercizio di queste sue funzioni" (40).

Peraltro, tale posizione istituzionale si modella nel corso degli anni con l'evolvere del quadro costituzionale (com'è noto, in un contesto di flessibilità) in cui si registra, de facto, una progressiva "perdita di referenza con il Parlamento" e un rinsaldarsi del legame con il Governo e l'amministrazione (41).

5. *La Corte dei conti unitaria: b) i primi anni di attività*

A questo punto può essere di un certo interesse soffermarsi sull'attività di valutazione degli atti ministeriali, necessaria per il "visto" degli stessi; la disciplina prevede da parte della Corte un giudizio di pura legittimità, senza alcuna valutazione sul merito dell'atto.

È significativo come in molti casi il governo stesso richieda il "visto con riserva" senza aspettare il diniego della Corte, così come il fatto che per prassi consolidata, inoltre, alcune tipologie di atti – come quelli di guerra, diplomatici, atti di scioglimento o di nomina di amministrazioni o commissioni locali o nomine interne alla Corte dello stesso sovrano – non vengano sottoposti al visto.

Secondo la legge istitutiva la Corte trasmette annualmente ai Presidenti di Senato e Camera la documentazione degli atti registrati con riserva; dal 1867 l'onere di comunicazione al Parlamento è diventato quindicinale (*ex legge 3853/1867*), anche se non risulta che ciò abbia costituito significativo oggetto di dibattito politico o di messa in mora del governo o dei singoli ministri da parte delle opposizioni o di singoli parlamentari (42).

Sempre al Parlamento la Corte trasmette annualmente le sue osservazioni sul rendiconto generale dello Stato, dichiarandone la regolarità ed esponendo le sue osservazioni, sia in ordine all'applicazione delle leggi, sia in ordine alle possibili modifiche considerate opportune (43).

Un accenno specifico – fra i molti argomenti di un certo interesse – va fatto all'attività giurisdizionale, il cui materiale (in gran parte inedito) è conservato a Roma presso l'Archivio Centrale dello Stato (44).

Il cosiddetto "giudizio di conto" è un giudizio molto particolare, in cui spicca il ruolo istruttorio (a ben vedere quasi "inquisitorio") del referendario e l'assenza di un vero e proprio contraddittorio.

Il giudizio di responsabilità, invece, già previsto nelle leggi sabaude di contabilità, ha come competenza la valutazione dell'attività dei funzionari dello Stato che abbiano arrecato – a qualunque titolo – un danno alla Pubblica amministrazione; esso è promosso dal Procuratore generale.

Nel complesso, la Corte dei conti viene inoltre a giudicare – in via diretta o indiretta – pure sulle attività degli amministratori dei Comuni, delle Province e delle Opere pubbliche di beneficenza e dal 1889 anche delle Opere pie, venendo a precisare i contorni sia della responsabilità contabile sia di quella amministrativa e definendo i criteri di valutazione degli addebiti per i funzionari ritenuti responsabili (45).

(40) F. Rostagno, *La Corte dei conti nella storia*, cit., II, 7-8.

(41) G. Carbone, *Corte dei conti*, cit., 848-851; in proposito si veda anche la parte introduttiva del contributo di Cinthia Pinotti nel presente volume.

(42) E. Gustapane, *Corte dei conti*, in *Dizionario del liberalismo italiano*, I, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2011, 278-284.

(43) Nel dettaglio, la deliberazione sulla cosiddetta "parifica" del rendiconto dello Stato (assunta dalle Sezioni riunite della Corte) e l'allegata relazione sono tramesse al Parlamento tramite il Ministro delle Finanze, che provvede pure a presentare annualmente il disegno di legge di approvazione del bilancio stesso (cfr. E. Gustapane, *op. cit.*, 278-279).

(44) ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti (1856-1988), Funzione giurisdizionale (1863-1969), IT-ACS-AS0001-0000282, fila 1, busta/fascicolo 1.

(45) Cfr. A. Crosetti, *Da la Chambre*, cit., 470-477 e V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 159-182.

Assai numerose sono poi le cause dedicate alle questioni pensionistiche, che impegnano a fondo sia le singole Sezioni sia le Sezioni riunite (46).

Più nello specifico, un esame delle decisioni dei primi anni di attività della II e III Sezione, fa emergere, anzitutto, la differenza fra decisioni interlocutorie e decisioni definitive; le prime intimano ai funzionari inadempienti di presentare il conto, mentre le seconde ne valutano il merito, a seguito di giudizio tecnico dei ragionieri o ricorso da parte di un ministero, seguite sempre dalle conclusioni del procuratore presso la Corte (47).

Le decisioni sfociano, in caso di responsabilità, sia in una sanzione pecuniaria sia nell'obbligo di rifondere il danno all'erario, con significative differenze di entità: fra le sentenze esaminate nel periodo 1863-1866 si va da un minimo di 1 lira a un massimo di oltre 47.000 lire, oltre agli interessi legali stabiliti in misura del 5 per cento e il pagamento delle spese di giudizio (48).

I titolari di responsabilità sottoposti a giudizio spaziano in tutte le zone d'Italia, mentre con riguardo alle tipologie di funzionari spiccano i titolari di uffici postali e, in misura minore, esattori, tesorieri e ufficiali del bollo.

In molti casi i funzionari non compaiono in giudizio, ma risultano contumaci; rarissimo è il caso di tutela da parte di legali, mentre frequente è, invece, la citazione degli eredi dei funzionari stessi, chiamati peraltro solo al reintegro delle somme dovute all'erario e non tenuti, invece, alle sanzioni pecuniarie considerate personalissime, come espressamente stabilisce la decisione del 7 giugno 1866 della III Sezione (49).

La motivazione delle decisioni è svolta unicamente in via di fatto, con non frequenti considerazioni in punto di diritto; fra le eccezioni sul punto spicca l'appena citata decisione in materia di responsabilità degli eredi (50).

In via generale, significativamente, la decisione del 29 aprile 1865 della II Sezione stabilisce che la giurisdizione della Corte non è ristretta a pronunciare solo sulle contestazioni dei conti, ma si estende ad una generale tutela dell'erario pubblico (51).

È questo un punto di un certo rilievo, che anticipa idealmente il significativo ruolo di collaborazione istituzionale ai massimi livelli poi disegnato dalla Costituzione e assunto dalla Corte

(46) Per tutti, V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 108-112.

(47) Come emerge dall'analisi compiuta sui volumi delle prime Sentenze della II e III sezione appartenenti agli anni 1862: in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(48) La causa riguarda l'Esattore del mandamento di Aosta Edoardo Rattoni, contumace e "fuggito", condannato a rifondere £. 47.376, oltre a £. 1.000 di pena pecuniaria: Decisione della III Sezione della Corte dei conti, 18 settembre 1866, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(49) Nello specifico, la causa riguarda la signora Carmela Forno, madre e tutrice di eredi del Percettore di denaro pubblico Liborio Caccioppo, ora defunto, citato in giudizio; la Corte stabilisce a seguito di considerazioni in diritto che la responsabilità degli eredi non si estende alla pene, che sono irrogate strettamente in ragione dell'ufficio ricoperto, concludendo che "Non è sottoposto ad alcuna pena per i fatti delittuosi del suo autore" (Decisione della II Sezione della Corte dei conti in opposizione a precedente decisione circa il Ricevitore Ufficio Marchi, 17 febbraio 1865, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.).

(50) Cfr. *supra* nota 47.

(51) "Considerato che in materia di conti la giurisdizione della Corte non è ristretta a pronunciare sulle contestazioni che possono insorgere fra l'amministrazione ed il contabile ma si estende a riconoscere anche all'infuori di qualsiasi osservazione dell'amministrazione ed in via quasi di tutela dell'erario pubblico se i conti furono saldati o si bilanciano in favore del contabile ovvero presentano un debito dell'agente per pronunciare nel primo caso il discarico del contabile e nel secondo caso la condanna di esso al pagamento del debito" (Decisione della II Sezione della Corte dei conti, 29 aprile 1865, relatore Barbaroux).

soprattutto negli ultimi decenni, in un'ottica proattiva e propulsiva del bene comune e della legalità sostanziale (52).

Nel complesso si può comunque affermare che prevale nella sostanza il *favor* per il controllo preventivo rispetto a quello successivo, sia per la tutela della cosiddetta "pubblica fortuna", sia per garantire l'osservanza della legge da parte dell'esecutivo (53).

Gli anni torinesi della Corte dei conti furono intensi e significativi, anche perché concomitanti con il complesso processo di unificazione legislativa e amministrativa del Regno; a tal proposito va segnalato che anche la funzione giurisdizionale della Corte dei conti venne messa in discussione dall'attuazione della cosiddetta "giurisdizione unica", volta ad abolire il contenzioso amministrativo e a ricondurre anche la Pubblica amministrazione sotto la giurisdizione ordinaria (54).

Peraltro, la legge 20 marzo 1865 n. 2248 allegato E non prevedeva cambiamenti per le attribuzioni della Corte dei conti, anche perché il sistema delineato – non fissando una chiara demarcazione fra diritti soggettivi e interessi legittimi – era del tutto compatibile con la giurisdizione specifica attribuita alla Corte dei conti, i cui componenti erano dotati delle stesse prerogative di inamovibilità e "terzietà" dei giudici ordinari (55).

Tutto ciò si può trarre anche dalle prime relazioni annuali presentate (a partire dal 1862/63) al Parlamento, contenenti soprattutto l'elenco degli atti registrati con riserva e altre informazioni sull'attività svolta (56).

Risulta poi di un certo rilievo apprezzare come nel corso degli anni cresca la valutazione di giuristi e della dottrina per le decisioni della Corte dei conti, che trovano ospitalità nelle maggiori riviste giuridiche, su tutte la "Giurisprudenza italiana" (fondata a Torino nel 1848 come "Giurisprudenza degli Stati sardi", ancora oggi attiva (57).

In proposito è significativo rilevare che la prima sentenza pubblicata è quella del 13 febbraio 1863, in cui la Corte agisce in qualità di giudice d'appello del Consiglio di prefettura di Messina, ritenendosi però non competente, trattandosi di giudizio contenzioso-amministrativo e non contabile; negli anni successivi la gran parte delle decisioni pubblicate riguarda la materia pensionistica (58).

Peraltro, proprio per assumere le sue valutazioni su questa materia, la Corte dei conti è chiamata pressoché sempre a dirimere in via preliminare delicate e complesse questioni di diritto

(52) Come osservato specialmente negli interventi di A. Carosi e L. Antonini (*Il ruolo da riscoprire in chiave "umanistica", della Corte dei conti nello sviluppo costituzionale italiano*), in questa stessa pubblicazione; inoltre cfr. M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018.

(53) E. Gustapane, *Corte dei conti*, cit., 278-280.

(54) L. Mannori, B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma-Bari, Laterza, 2001, 343-452; cfr. anche G. Melis, *Il Consiglio di Stato*, in *Storia d'Italia*, cit., 819-843.

(55) L. Greco, *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario*, cit., 3-37.

(56) Per notizia si può riportare il numero di atti registrati con riserva nei primi anni di attività e, per confronto, nei primi anni del XX secolo: anno 1862/1863, 21 atti registrati con riserva; anno 1864, 33 atti; anno 1965, 21 atti; anno 1866, 11 atti; anno 1867, 33 atti; anno 1901, 2 atti; anno 1902, 4 atti; correttamente si è osservato che la relazione al Parlamento risulta essere, dal punto di vista del rilievo istituzionale, il più importante atto compiuto dalla Corte (V. Tango, *Corte dei conti*, cit., 2012, 204).

(57) Cfr. G.S. Pene Vidari, *Le origini di Giurisprudenza Italiana*, in *Giur. it.*, CLII (3-2000), 2201-2207 e Id., *Filippo Bettini e la sua Raccolta di giurisprudenza*, in G.B. Varnier (a cura di), *Giuristi Liguri dell'Ottocento*, Genova, Accademia Ligure di Scienze e Lettere, 2001, 95-124.

(58) Sentenza della Corte dei conti, 13 febbraio 1863, in *Giur. it.*, XV (1863), parte III, coll. 169-170.

intertemporale o transitorio al fine di determinare la disciplina (precedente all'Unità o nuova) applicabile al caso concreto (59).

Due esempi per tutti: con sentenza 16 febbraio 1866 la Corte liquida una somma di lire 360 come pensione vitalizia al signor Venanzio Giungi di Verrucchio (Forlì), sulla base del Regolamento pontificio 24 ottobre 1827, in forza di una cogente argomentazione basata sulla continuità degli ordinamenti e sulla tutela delle legittime aspettative "acquisite", tenendo peraltro conto della vigente normativa unitaria in materia (legge 14 aprile 1864) (60); con decisione 9 giugno 1866, invece, rimanda ed intima all'amministratore della contea di Muscoli (Sicilia) di rendere il conto da farsi "a parte secondo le antiche forme" (61).

La Corte dei conti svolge, quindi, accanto agli altri organi giurisdizionali un importante ruolo di consolidamento dell'ordinamento in un momento di transizione (con numerosi casi di contrasto fra disposizioni diverse e concorrenti) dalle discipline preunitarie all'unica disciplina unitaria, che proprio in quegli anni si stava formando e precisando (62).

Significativamente, dopo il 1865, con la sottrazione del contenzioso al Consiglio di Stato, la Corte dei conti resta pressoché l'unica giurisdizione dotata di una certa "specialità"; pertanto, come provenienti da una Corte "speciale" vengono esaminate e pubblicate in numero sempre crescente dalle riviste giuridiche le sue decisioni: su tutte la già citata "Giurisprudenza italiana", che dedica l'intera terza sezione proprio alla pubblicazione delle decisioni della Corte dei conti (per fare un esempio: ben 51 dell'anno 1866) (63).

Primo presidente della Corte dei conti unitaria fu Federico Colla (fino al 1865), piemontese, già presidente della Corte dei conti subalpina, a cui seguì Augusto Duchoqué Lambardi, giurista toscano e segretario generale del Ministero delle Finanze con il già ricordato ministro Pietro Bastogi (di cui, purtroppo non è disponibile il testo del discorso d'insediamento), che regge la presidenza per ben 27 anni, fino al 1892 (64).

(59) Sul complesso argomento del diritto intertemporale e delle discipline transitorie, cfr. per tutti, anche in prospettiva storico-giuridica: *Diritto intertemporale e rapporti civilistici. Atti del 7° Convegno Nazionale Sisdic, Capri, 12-13-14 aprile 2012*, Esi, Napoli, 2013.

(60) Sentenza della Corte dei conti, 16 febbraio 1866, in *Giur. it.*, XVIII (1866), parte III, coll. 18-23; "... Considerando che mentre per ragione del tempo trascorso nel servizio è indubitato che il Giungi ha uno degli estremi richiesti dal Regolamento pontificio per essere in diritto di domandare la pensione, dovrebbe ora risolversi il dubbio se quello che era impiegato pontificio, e che ha continuato il suo servizio sotto il Regno d'Italia, debba, non ostante il disposto dell'art. 39 della recente legge 14 aprile 1864, a dimostrare, oltre l'estremo del tempo, anche l'altro della incapacità richiesta dal Regolamento pontificio per avere diritto a pensione. Ma nella fattispecie non è necessaria la soluzione di questa disputa, perché apparisce dallo stesso decreto che il Giungi venne collocato a riposo *per avanzata età e per cagionevole salute*, talché oltre l'estremo del tempo nel servizio, si verificherebbe a suo riguardo la impotenza a continuare nel medesimo, e quindi è indubitato che in qualunque modo venisse risolta questa disputa egli sarebbe sempre in diritto, a senso degli articoli 148, 149 e 150 del Regolamento pontificio 24 ottobre 1827, di chiedere che gli venga liquidata la pensione" (coll. 22-23).

(61) Decisione interlocutoria della III Sezione della Corte dei conti sul conto di Antonino Vecchio Majorana, amministratore della Contea di Muscoli (Sicilia), 9 giugno 1866, in ACS, Archivi degli organi consultivi e giurisdizionali dello Stato, Corte dei conti, Funzione giurisdizionale, cit.

(62) Va anche osservato come la mole delle spese dello Stato stesse aumentando; la spesa generale del Regno passa, infatti, dagli 869 milioni del 1862 al miliardo e 536 milioni del 1882, con un significativo incremento in soli vent'anni. Si comprende ancora una volta come fosse importante il compito di tutela e controllo sul pubblico erario e sul patrimonio dello Stato affidato alla Corte dei conti (cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione*, cit., 101-107).

(63) *Giur. it.*, XVIII (1866), Tavole cronologiche delle sentenze, col. 25-28.

(64) Cfr. G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, cit., *passim*.

6. *Cenni conclusivi*

Il collega Guido Melis richiamerà nel suo intervento i profili dei maggiori componenti della Corte dei conti dopo l'Unità: basti qui ricordare che il Governo nominò sempre personalità di alto profilo, per lo più docenti universitari o alti funzionari dello Stato: fra questi merita ricordare il giurista Antonio Scialoja, l'economista Francesco Ferrara e – come segretario generale dal 1877 al 1882 – il giovane Giovanni Giolitti (65).

Per concludere, riprendendo il tema del nostro convegno: fra continuità e innovazioni; il percorso storico delineato ha fatto emergere le solide radici della Camera, poi Corte, dei conti sabauda, su cui si inserisce – pur in un contesto istituzionale radicalmente mutato – la Corte dei conti unitaria istituita con la legge n. 800 del 14 agosto 1862.

Nel suo nuovo assetto essa vede crescere autonomia e autorevolezza, assicurate dal nesso con il Parlamento e dalla competenza dei suoi componenti; l'avvio del lavoro negli anni torinesi (e poi fiorentini) chiama la Corte ad affrontare nodi centrali del nascente Stato unitario, come la valutazione dell'applicabilità delle normative precedenti l'Unità, e costruire un equilibrato rapporto fra controllati e controllori, così come affermare con autorevolezza il proprio ruolo nei confronti dello stesso Parlamento e delle altre supreme magistrature dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il suo ruolo e le sue funzioni si mantiene la doppia veste delle attività giurisdizionali e di controllo (con l'aggiunta della rilevante materia pensionistica), che ha caratterizzato tutta la vicenda unitaria della Corte, nelle sue tre sedi di Torino, Firenze e Roma.

“La creazione di questa Corte non solo compie la unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione, ma inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d'Italia ov'ebbero nascita o tengono dimora” (66): le parole del ministro Quintino Sella in sede di discorso inaugurale della Corte avevano colto nel segno, indicando nell'eguaglianza sostanziale la chiave di volta della cittadinanza unitaria, a cui la storia nazionale e la Costituzione hanno dato, con il contributo delle istituzioni – fra cui spicca l'attività della stessa Corte dei conti – e della società civile, spessore e corpo (67).

* * *

(65) Cfr. G. Melis, *La prima Corte dei conti a Torino: gli uomini*, cit.

(66) *Il discorso del Ministro delle Finanze Quintino Sella*, cit., 40-41.

(67) Per tutti, di recente, P. Grossi, *Una Costituzione da vivere. Breviario di valori per italiani di ogni età*, Bologna, Marietti, 2019.

LA PRIMA CORTE DEI CONTI A TORINO: GLI UOMINI

di Guido Melis (*)

In questa breve relazione tratterò quasi esclusivamente degli uomini, dei magistrati e dei loro collaboratori, che composero la prima Corte dei conti, dal 1° ottobre 1862 al 3 febbraio 1865, le due date dell'insediamento della Corte a Torino e del suo trasferimento nella nuova capitale a Firenze.

Mi avvarrò, lo dico subito, di varie fonti, ma specialmente di un importante quanto per allora innovativo lavoro scientifico rimasto inspiegabilmente inedito: la tesi di laurea di Antonio Basile, all'epoca un giovane dipendente della Corte a Roma, dal titolo "I magistrati della Corte dei conti. 1862-1912", discussa all'Università degli studi di Roma, Facoltà di Lettere e Filosofia, anno accademico 1980-81, relatore il prof. Carlo Ghisalberti, correlatore l'allora dottore e futuro professore Pietro Saraceno (1). Il vero promotore della tesi, Saraceno, mi fece dono molti anni fa – grazie all'amicizia e alla stima che ci legava – di questo prezioso documento.

Saraceno, per chi non lo ha conosciuto, merita almeno un cenno biografico: figlio di un magistrato della Corte d'appello di Firenze rimasto ucciso da un cecchino fascista proprio nei giorni della liberazione della città (gli spararono dai tetti mentre si affacciava al portone del palazzo del tribunale, avendo per mano il bambino Pietro di cinque anni), Saraceno studiò storia del diritto e delle istituzioni a Roma dedicandosi specialmente alle ricerche sulle magistrature. Introdusse, nei suoi libri e saggi sui giudici italiani, un metodo che lui definiva "prosopografico" e che consisteva prima nello scrutinio meticoloso dei fascicoli personali conservati negli archivi, poi nell'incrocio dei dati che ne derivavano: età, estrazione sociale, provenienza geografica, passaggi salienti della carriera, tempi e modalità delle promozioni, altri incarichi, eventuali pubblicazioni del magistrato, età del pensionamento, se esistente opere e atti da lui prodotti. Utilizzando un computer antidiluviano di prima generazione e avvalendosi di una straordinaria biblioteca personale oggi per sua volontà testamentaria trasferita alla Loyola University di Baltimora, Saraceno costruì un grande data base e vi condusse studi illuminanti.

Quello stesso metodo ritrovo nella tesi di Basile, da lui guidato con mano sicura. Pietro morì qualche anno fa, nel 1998, dopo una vita travagliata piena di dolori: non fosse bastata la morte tragica del padre, sposò poi la figlia del generale dei carabinieri Giorgieri che fu trucidato sotto casa dalle Brigate rosse; poi perse, per una inguaribile malattia, anche la sua compagna. Infine, scomparve ancora giovane egli stesso.

Mi sono soffermato così tanto su Saraceno per illustrare un metodo di ricerca che nel frattempo si è fatto strada, e che ritroverete nel dizionario biografico dei Consiglieri di Stato italiani da me curato nel 2006 (2), negli scritti di storia della magistratura di Antonella Meniconi (3) e in parte anche nel bel volume dedicato ai presidenti della Corte dei conti nel 2013, edito sotto gli auspici della Corte dall'Archivio centrale dello Stato con prefazione del Presidente Luigi Giampaolino (4).

Ringrazio Enrico Gustapane per la sua lettura e per il commento del testo.

(*) Professore ordinario dell'Università degli Studi La Sapienza di Roma.

(1) A. Basile, *I magistrati della Corte dei conti. 1862-1912*, tesi di laurea discussa all'Università degli studi di Roma, Facoltà di Lettere e Filosofia, Corso di laurea in Lettere, disciplina Storia del diritto italiano, anno accademico 1980-81; relatore il prof. Carlo Ghisalberti, correlatore l'allora dottore Pietro Saraceno.

(2) *Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, 2 tomi (a cura di), G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006.

(3) Specialmente la fondamentale *Storia della magistratura italiana*, Bologna, Il Mulino, 2012.

(4) Archivio centrale dello Stato, Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano", *1862-2012. Per i 150 anni della Corte dei conti*, presentazione di L. Giampaolino, Roma, Ministero per i beni e le attività culturali. Direzione generale degli Archivi, Archivio centrale dello Stato, 2013.

Dunque, gli uomini, questi spesso oscuri protagonisti delle istituzioni, senza i quali le istituzioni non funzionerebbero, né parlerebbero, né assumerebbero le loro decisioni.

Erano complessivamente 37 i componenti la Corte nata nel 1862 (quelli della Corte del Regno di Sardegna come è ovvio erano molti di meno, 15). In base alla legge istitutiva (L. 14 agosto 1862, n. 800) erano distribuiti in tre sezioni; l'organico prevedeva un presidente, due presidenti di sezione, dodici consiglieri, un procuratore generale, un segretario generale e venti ragionieri di prima e seconda classe. Presidenti e consiglieri deliberavano, erano la testa pensante della Corte; i ragionieri, salvo che non fossero chiamati dai presidenti a funzioni di supplenza dei consiglieri, svolgevano funzioni di revisione dei conti. Se occasionalmente erano chiamati in udienza come relatori potevano esercitare il loro voto deliberativo; il procuratore generale rappresentava il potere esecutivo; il segretario generale, sin dall'inizio, era segretario delle Sezioni riunite: svolgeva quindi funzioni di cancelliere (come è riportato in alcune fonti), ma era anche il più stretto collaboratore del presidente e, per sua delega, era il capo del personale della Corte; inoltre, esercitava il controllo sugli "atti di governo" e ne riferiva alla Sezione competente (5). La sua attività è ben descritta nelle *Memorie* di Giovanni Giolitti, che la esercitò a lungo nel periodo in cui stette alla Corte (6).

A differenza di quanto avvenuto negli alti gradi delle amministrazioni ministeriali, dove proprio in quegli stessi anni gli organici del Regno di Sardegna si erano trasferiti in blocco, senza soluzione di continuità, in quelli del nuovo Regno d'Italia (da cui la costante sardo-piemontese che avrebbe dominato tutta la prima parte dell'esperienza amministrativa italiana) (7), non altrettanto era avvenuto per le magistrature: ordinaria, amministrativa e contabile. Dei 37 un buon numero, addirittura 14 ci dice Basile, provenivano dal Regno di Sardegna, nel segno della continuità con la Corte dei conti creata da Carlo Alberto nel 1831; tuttavia ben 13 venivano dal Regno delle Due Sicilie, e due per Stato dal Lombardo-Veneto, dal Ducato di Parma, dal Granducato di Toscana e dallo Stato pontificio (naturalmente dalle province di quest'ultima compagine statale che erano state già liberate). Di due dei 37 Basile dichiara ignota la provenienza

Basile ci dà molti dati che qui non posso utilizzare; ma merita la tabella da lui ricostruita delle provenienze regionali secondo l'attuale ripartizione delle regioni: dei 37, anzi dei 35, 11 erano i nati in Piemonte, 1 in Sardegna, 1 in Liguria, 1 nella Savoia (regione ormai passata alla Francia, era segnata come Estero), 7 dalla Campania (tra cui Basile conteggiava un magistrato di Benevento, dominio sino al 1860 dello Stato pontificio), 4 dalla Sicilia, 1 dagli Abruzzi, 1 dal Molise, 1 dalla Puglia, 2 dalla Toscana, 3 dall'Emilia, 1 dal Veneto (non ancora liberato), 1 dalla Lombardia (non accertati 2).

Vale forse la pena di ricordare che le distinzioni secondo origine geografica hanno nella storia d'Italia la loro importanza. Da quelle che ho citato si può dedurre che il corpo dei magistrati e ragionieri del 1862 rappresentassero un amalgama (forse non casuale) di esperienze, di percorsi formativi, di culture differenti su base regionale; e che alle spalle di quel gruppo di magistrati contabili ("funzionari" li avrebbe chiamati il ministro Sella nella cerimonia di inaugurazione e come tali sarebbero stati definiti in quel verbale) e di "ragionieri" agissero e si facessero sentire virtuosamente diverse tradizioni giudiziarie e amministrative. Tema, questo, non peregrino: nell'ambito, ad esempio, della magistratura ordinaria quelle tradizioni ormai apparentemente superate sul piano politico,

(5) Da vedere in proposito il recente, documentato, I. De Marco, *La Corte dei conti del Regno d'Italia: ritorno alle origini (ovvero "le carte ritrovate")*, Molfetta, La Nuova Mezzina, 2018.

(6) G. Giolitti, *Memorie della mia vita*, si cita qui l'ed. Milano, Garzanti, 1982, in particolare alla p. 42: "Alla Corte mi occupai particolarmente del controllo, esaminando i decreti che venivano dai vari ministeri e riferendone al presidente. Intervenivo come segretario alle sezioni del controllo e alle Sezioni riunite, e in questioni del controllo stendevo io le decisioni motivate. Quel lungo lavoro di controllo di tutti i decreti è stato per me una educazione amministrativa efficacissima, mettendomi a conoscenza di tutto il meccanismo dello Stato; ciò che mi riuscì assai utile quando quel meccanismo dovetti muoverlo io stesso".

(7) Sul punto mi permetto di rinviare al primo capitolo della mia *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996.

specie la meridionale, immisero invece elementi culturali decisivi nel corpo delle nuove istituzioni unitarie (8).

Su quella prima Corte dei conti il lavoro di Basile ci offre altri elementi di giudizio. L'età media dei 37 era di 50 anni e 11 mesi. Consiglieri e funzionari di supporto (i "ragionieri") erano cioè relativamente giovani (nel 1872 l'età media sarebbe salita a 52 anni e 10 mesi; nel 1882 a 57 anni e 7 mesi; nel 1892 a 62 anni).

Il dato non deve sorprendere perché collima con analoghe rilevazioni compiute sui direttori generali dei ministeri, sui prefetti e anche sulla stessa classe politica postunitaria. La nuova classe dirigente dello Stato unitario era generalmente abbastanza giovane.

Ciò non era senza conseguenze. Chi avesse avuto 50 anni nel 1862 sarebbe dunque nato intorno al 1812, avrebbe frequentato gli studi intorno agli anni Trenta, avrebbe assistito alla grande scossa rivoluzionaria europea del 1848 a cavallo dei 40 anni. Non abbastanza giovane forse da parteciparvi di persona con l'entusiasmo che caratterizzò tanta parte della gioventù europea, non abbastanza anziano dal rifiutarne la spinta liberale e dall'emozionarsi davanti all'idea romantica della nazione.

A proposito di età media, Basile introduce una distinzione interessante tra consiglieri e "referendari" come anche li chiama (ma nel nostro periodo essi erano denominati "ragionieri") (9), le due categorie che convivevano nella Corte dei conti. I consiglieri della prima magistratura si attestavano sui 51 anni e 6 mesi (per elevarsi poi a 58 e 6 mesi dieci anni dopo e proseguire secondo una linea di "invecchiamento" – che testimonia della loro lunga permanenza in carriera – nei decenni successivi). I ragionieri invece ebbero in media 50 anni e 4 mesi nel 1862, ma poi la loro età si abbassò sensibilmente, a testimonianza forse di un reclutamento più frequente.

Ritornerei tra poco sul confronto statistico tra i 37. Vorrei prima identificarli con precisione, però, avvalendomi ancora dell'ausilio di Antonio Basile.

Provenivano dunque dal Regno di Sardegna Federico Colla (nel 1862 presidente), Luigi Babaroux (dal 27 settembre 1862 segretario generale di Sella, che era stato frattanto nominato dal re regio commissario per la formazione della Corte, dal 20 novembre egli stesso consigliere), Augusto Gazzelli-Brucco (consigliere), Felice Bonaventura Rocci (consigliere), Camillo Santi (consigliere), Michelangelo Troglia (procuratore generale, poi consigliere nel 1865), Giovanni Battista Dupraz (ragioniere di prima classe), Angelo Ferrerati (dal 1863 ragioniere), Luigi Fresia (ragioniere), Giuseppe Mastrella (ragioniere di prima classe), Gaspare Teodoro Moncafi (ragioniere di prima classe), Dionigi Moreni (ragioniere di seconda classe), Gaetano Pisci (ragioniere di seconda classe), Cesare Vassalli (ragioniere di seconda classe).

Erano "meridionali" (ex Regno delle Due Sicilie) Gregorio Caccia (presidente di sezione), Francesco Ferrara (consigliere), Vincenzo De Thomas (consigliere), Michele Giacchi (consigliere), Antonio Scialoja (consigliere), Agostino Magliani (segretario generale dopo Barbaroux), Giuseppe Capecelatro (ragioniere), Gaspare Carcano (ragioniere di seconda classe), Luca Ferraro (ragioniere di prima classe), Michele Minneci (ragioniere di prima classe), Paolo Nardi (ragioniere di prima classe), Giuseppe Pagano (ragioniere di seconda classe), Michele Rogondini di Letora (ragioniere di prima classe), Tito Saponieri (ragioniere di seconda classe, divenne consigliere nel 1877). Venivano dalla Toscana Augusto Duchoquè (presidente di sezione, poi dal 1865 presidente della Corte) e Ferdinando Buoninsegni (ragioniere di seconda classe).

(8) Ciò accadde in quei primi anni nella magistratura ordinaria, dove prevalse subito il modello, a sua volta ereditato dall'Ancien Régime ma filtrato dai magistrati meridionali, della sentenza "lunga", complessa, con grande spazio conferito al fatto rispetto alla motivazione. Cfr. sul punto, in particolare, G. Barbagallo, *Appunti di storia minima per una ricerca sullo stile della motivazione delle sentenze della Cassazione in materia civile*, in *Foro it.*, V, 1987, 265-268; Id., *Stile e motivazione delle decisioni del Consiglio di Stato*, in G. Paleologo (a cura di), *I Consigli di Stato di Francia e d'Italia*, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 233 ss.; Id., *Il linguaggio delle sentenze*, in *La nuova giurisprudenza civile commentata*, 1999, n. 2, pp. 91 ss.

(9) Si chiamarono "referendari" solo dal 1903, cfr. I. De Marco, *La Corte dei conti*, cit., p. 73.

Emiliani: Ippolito Gamba (consigliere), Gaetano Vignali (consigliere) e Gaetano Carra (ragioniere di seconda classe).

Veneti: Arminio Cappelli (consigliere).

Lombardi: Francesco Maggi (consigliere).

Prima di analizzare nel dettaglio le loro biografie, due osservazioni si impongono a prima vista:

Se teniamo conto solo dei presidenti e dei consiglieri, escludendo coloro che nel 1862 erano il procuratore generale, il segretario generale o i ragionieri delle due classi, le proporzioni regionali sono le seguenti: ex Regno di Sardegna, 5 (10); ex Regno delle Due Sicilie, 5; Toscana, 1; Emilia 2; Veneto 1; Lombardia, 1: dunque le asimmetrie, per altro sin dall'inizio debolissime, a favore dell'origine piemontese si attenuano ulteriormente;

la pattuglia dei meridionali, cospicua come si è visto, vantava nomi forse più illustri di quella piemontese (tre nomi per tutti: Ferrara, Scialoja, Magliani). Sarà questo un dato da tenere presente, perché è riferibile in generale a un fenomeno diffuso dell'Italia postunitaria. Mentre la burocrazia anche negli alti gradi, restò tenacemente piemontese, le magistrature no. Lo Stato nacque dunque con un ceto di magistrati, in particolare di alti magistrati, fossero gli ordinari, gli amministrativi o i contabili, in prevalenza di cultura meridionale.

I padri costituenti la Corte dei conti del 1862 meritano però uno sguardo più ravvicinato, che ne evidenzia le biografie.

Su Federico Colla, che fu il presidente di quella prima Corte "torinese" possiamo adesso contare su un recente profilo di Rossella Merola pubblicato nel già citato volume sui 150 anni della Corte (11). Colla era genovese, nato nel 1790 (era uno dei più anziani, dunque), con qualche trascorso sotto le armi tra Napoleone e la Restaurazione; laureato in giurisprudenza, poi funzionario nei ministeri della Guerra e della Marina, intendente generale nel 1830 dell'Azienda dell'artiglieria, consigliere di Stato nell'istituto creato da Carlo Alberto nel 1831 (vi entrò nel 1838: e fu qui – scrive Basile – che apprese l'arte di leggere i bilanci). Senatore dopo la promulgazione dello Statuto, commissario regio nel '48 a Parma, Guastalla e Piacenza, ministro senza portafoglio, presidente dal 1859 della Corte dei conti del Regno sardo. Quella del 1862 fu dunque una nomina per continuità, quasi a voler garantire la prosecuzione della prima nella seconda esperienza. Importante il suo discorso nella cerimonia di inaugurazione, dopo quello – celebre – di Quintino Sella: Colla – scrive Merola – "sottolineò [...] la funzione di controllo e di legittimità che la Corte avrebbe dovuto esercitare in relazione ai conti amministrativi prodotti ogni anno dalle varie amministrazioni", ma anche "la funzione di supporto che [...] avrebbe potuto assumere offrendo indicazioni per ottimizzare i procedimenti amministrativi prodotti dal Governo o dal Parlamento" (12).

E in ciò – si potrebbe notare di passaggio – trapelava una visione meno circoscritta e più consapevolmente rivolta al futuro circa quello che doveva essere il ruolo della Corte.

Dopo Colla, gli altri consiglieri sardo-piemontesi.

Luigi Barbaroux lo era da generazioni. Nato nel 1818, laureato in leggi: un giovane (aveva meno dei 50 anni di media), con alle spalle una carriera tutta burocratica: referendario al vecchio Consiglio di Stato, segretario generale nel Ministero di grazia e giustizia, collaboratore strettissimo di Sella (che evidentemente lo stimava) nelle pratiche per installare la nuova Corte del 1862. Segretario generale dell'istituto appena creato dall'ottobre, già il 20 novembre ne era stato nominato consigliere.

(10) Barbaroux, subito nominato consigliere il 20 novembre 1862, è qui calcolato come tale.

(11) Cfr. Archivio centrale dello Stato, Biblioteca della Corte dei conti "Antonino De Stefano", 1862-2012. *Per i 150 anni della Corte dei conti*, cit. Da vedere anche i brevi saggi generali anteposti nel volume alle singole biografie: L. Montevicchi, *La Corte dei conti dall'Italia liberale al fascismo*, pp. 49 ss. Su Colla, fondamentale la bella voce di R. Faucci, in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XXVI, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1982, *ad vocem*.

(12) 1862-1922 cit., p. 64.

Avrebbe lasciato la Corte nel 1865 per diventare consigliere di Cassazione: un funzionario, un giurista, un magistrato. A differenza di Colla, nessun ruolo politico emerge nel suo curriculum (13).

Veniva dalla Corte dei conti sarda anche Augusto Gazelli-Brucco conte di Rossana, del quale la scheda di Basile dice pochissimo, salvo registrare il precoce pensionamento per motivi di salute nel 1867 (14). Pure torinese e già consigliere della vecchia Corte sarda era Rocci, a riposo per anzianità di servizio nel 1865 (15). E così Santi, che della Corte subalpina era stato anche segretario generale (16). Più giovane Michelangelo Troglia, di Ciriè (1809), laurea in legge, carriera interamente burocratica, nominato nel settembre 1862 procuratore generale della Corte dei conti appena istituita e quindi, appena 10 giorni dopo, consigliere. Sarebbe passato in Cassazione nel 1869 (17). Savoiaro Dupraz (nato a Challonge nel 1812), anche lui con apprendistato negli uffici dei ministeri, poi nella Corte sarda come ragioniere, dal 1862 al 1867 consigliere della nuova Corte (18). Torinese, classe 1811, Ferrerati, figlio di burocrate, da giovanissimo impiegato volontario e poi effettivo negli uffici del Controllo generale, poi nella Corte sarda, poi caposezione in quella italiana, immesso nella magistratura solo nel gennaio 1863, dispensato dal servizio e posto a riposo nel 1867, forse prima di raggiungere l'età canonica (19). Nato in provincia di Cuneo Luigi Fresia, nobile, figlio di un senatore e prefetto, già direttore del penitenziario di Acqui, mastro ragioniere nella Corte sarda e poi immesso in quella italiana col grado di ragioniere (20). Di Revello, Cuneo, Giuseppe Mastrella (1807), figlio di funzionario, entrato nell'amministrazione nel 1825(21). Tra i più anziani Gaspare Teodoro Moncafi, torinese, nascita il 1° aprile 1799: una carriera iniziata come scrivano nell'amministrazione delle fortificazioni e fabbriche militari nel 1815, capo contabile dal 1853 alla Guerra, ragioniere di prima classe (22). Dionigi Moreni (Orbassano, 1804) si era fatto le ossa negli uffici del Controllo generale, poi alla Corte subalpina, poi era passato in quella italiana: ragioniere di seconda classe (23). Cagliariitano (l'unico sardo) Gaetano Piscì, del 1803, laureato in architettura a Cagliari, entrato nel Controllo generale nel 1824, poi caposezione nella Corte subalpina, quindi alla Corte italiana col grado di ragioniere di seconda classe (24). E infine Cesare Vassalli, torinese del 1808, figlio di un commerciante di "drappi e telerie", singolari studi privati in filosofia, storia ed economia, entrato al Controllo generale nel 1824, poi alla Corte subalpina, infine, consigliere in quella italiana col grado di ragioniere di seconda classe (25).

(13) A. Basile, *I magistrati*, cit., p. 32.

(14) Ivi, p. 134. Qualche notizia in più si può trarre dal sito <www.heraldrysintstitute.com/lang/it/cognomi/Gazzelli+Brucco/idc/1627>, consultato il 16 settembre 2019.

(15) A. Basile, *I magistrati*, cit., p. 244. Nel 1864 Rocci partecipò alla commissione incaricata di studiare il problema della perdita del diritto alla pensione degli impiegati destituiti.

(16) Ivi, pp. 255-256.

(17) Ivi, pp. 274-275.

(18) Ivi, pp. 108-109. Era laureato in legge a Torino e aveva anche, dal 1839 al 1848, ricoperta la funzione di sottintendente in varie province, prima di essere nominato capo divisione presso l'Interno a Torino. Nel 1854-1860 era stato commissario governativo presso alcuni penitenziari, nel 1860 era entrato come mastro ragioniere nella Corte dei conti del Regno di Sardegna.

(19) Ivi, pp. 117-118.

(20) Ivi, pp. 126-127.

(21) Ivi, pp. 170-172.

(22) Ivi, pp. 185-186.

(23) Ivi, pp. 186-187.

(24) Ivi, pp. 234-235.

(25) Ivi, pp. 281-282.

Non sarà sfuggita in questo elenco una costante: sono tutte carriere “burocratiche”, talvolta precedute da laurea in giurisprudenza, in genere compiute nel tirocinio nei ministeri e/o nel servizio prestato presso il Controllo generale (spesso con entrata in quell’istituto come volontari: era la norma del pubblico impiego, del resto). Il passaggio alla Corte sardo-piemontese si presentava quasi sempre come un automatismo dettato dall’anzianità di carriera; infine sopravveniva la nomina nella nuova Corte italiana del 1862. Né sarà passata inosservata la qualifica professionale, anche – come accadeva allora – senza specifici studi attestati da scuole apposite: molti avevano la qualifica precedente di ragionieri.

Ben diverso appare dai dati di Basile l’identikit dei consiglieri meridionali. Giova osservarlo, perché qui probabilmente si delineava sin da allora una sottile linea di differenziazione, che avrebbe poi generato un certo dualismo della Corte tra i “giuristi” da un lato, i “contabili” dall’altro. Tra i meridionali si è già accennato ai tre nomi “eccellenti”: Ferrara, Scialoja, Magliani.

Su Ferrara basterà rinviare alla bella biografia scritta da Riccardo Faucci per il *Dizionario biografico degli italiani* (26) ma soprattutto alle pagine a lui dedicate da Federico Caffè negli *Studi del primo centenario* (27). Nato a Palermo nel 1810 era nel 1862 una personalità di primissimo piano della cultura del Risorgimento, economista di valore indiscusso (anche se gli era stata negata la cattedra a Torino), in relazione con buona parte della classe dirigente dell’epoca. Amico personale, per di più, del ministro Sella, che lo aveva nominato consigliere.

Così Antonio Scialoja, a lungo in cattedra invece nell’Università torinese, che aveva percorso un altrettanto prestigioso cursus honorum. Nato a San Giovanni Teduccio nel 1817, era stato protagonista cruciale dei moti rivoluzionari nel Regno delle Due Sicilie, aveva subito persecuzioni e l’esilio, era riparato a Torino come tanti esuli. Sarebbe stato dal 1865 ministro delle Finanze nel nuovo Regno d’Italia (28).

Magliani poi (Laurino, 1824), era stato caposezione nella Tesoreria reale di Ferdinando II re delle Due Sicilie, scrivendo opere importanti in materia di finanze. Trasferitosi a Torino, dopo il 1860 era entrato nell’amministrazione sarda come ispettore generale delle Finanze e dal dicembre di quello stesso 1862 Sella lo avrebbe voluto al suo fianco come segretario generale delle Finanze (posto sino ad allora ricoperto da Scialoja). Sarebbe poi stato anche il segretario generale della Corte, ma specialmente avrebbe avuto ruoli politici di grande rilievo, ministro in vari governi dei decenni successivi (29).

Di queste tre eminenti personalità non conta ripercorrere qui nel dettaglio le biografie, quanto piuttosto rimarcarne le caratteristiche comuni: professori, studiosi di economia, teorici anche. Tutt’altro dei laboriosi ma modesti ragionieri che abbiamo elencato nella componente sardo-piemontese.

Se si passano in rassegna rapidamente gli altri “meridionali” si incontreranno personalità meno di spicco ma non banali. Era siciliano Gregorio Caccia, messinese nato nel 1915, laureato, una carriera in magistratura nei tribunali civili siciliani, consigliere di Cassazione a Palermo alla vigilia

(26) Cfr. la biografia di R. Faucci in *Dizionario biografico degli italiani*, vol. XLVI, Roma, Istituto dell’Enciclopedia italiana, 1986, *ad vocem*. Una biografia di Raffaella Barbacini è anche in *1862-2012*, cit., pp. 292 ss.

(27) F. Caffè, *L’economista Francesco Ferrara, “consigliere della Corte dei conti”*, in *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 1 ss. Ferrara – annota Caffè – fu nominato nel 1862 consigliere da Sella, il quale però intendeva utilizzarlo “per esserne coadiuvato nello studio delle riforme o innovazioni da apportare al sistema finanziario del paese” (p. 9). La sua appartenenza alla Corte, conclusa nell’aprile 1867 con l’incarico come ministro delle Finanze, fu – sembra di intendere – finalizzata più a questa funzione, esercitata informalmente, che non al lavoro istituzionale della Corte.

(28) Cfr. la biografia di Raffaella Barbacini in *1862-2012* cit., pp. 304 ss.

(29) Cfr. la biografia di Raffaella Barbacini in *1862-2012* cit., pp. 308 ss.

della “chiamata” come membro della Corte dei conti. Ne sarebbe stato uno dei due vicepresidenti del 1862. Nel 1867 sarebbe stato nominato senatore, distinguendosi in Senato per la sua competenza sulle questioni della finanza (30). Nato a Montereale (Chieti) Vincenzo De Thomasis, già deputato nel Parlamento napoletano del 1848, consigliere della Gran Corte dei conti napoletana (31). Di Sepino (Campobasso) era Michele Giacchi, 1805, patriota perseguitato dai Borboni, avvocato, anche lui deputato nel Parlamento del 1848, e dopo la conquista garibaldina direttore del Ministero dell'interno e polizia a Napoli, consigliere nel 1861 della disciolta Gran corte dei conti napoletana (32). Duca di Castelpagano (Benevento) Giuseppe Capecelatro, ragioniere (33). Pugliese, nato a Trani, Giuseppe Carcano, 1827, laureato a Napoli, già membro della Gran Corte dei conti napoletana, consigliere col grado di ragioniere a Torino (ma poi nel 1877 procuratore generale) (34). Michele Minnici era nato a Palermo nel 1812 e aveva un passato nell'amministrazione borbonica (proporzionale nella Gran Corte dei conti siciliana). Aveva poi collaborato all'amministrazione italiana a Napoli dopo la conquista garibaldina. Fu nominato nel 1892 ragioniere di prima classe alla Corte (35). Paolo Nardi era napoletano (1815), già membro, col grado di razionale, della Gran Corte dei conti di Napoli. Fu ammesso alla Corte col grado di ragioniere di prima classe (36). Di Palermo Giuseppe Pagano (1820), figlio di un vicepresidente della Gran Corte dei conti di Palermo della quale egli stesso aveva fatto parte (37). Ancora di Napoli, invece, Michele Rogondini di Letora (famiglia di burocrati e magistrati, nato nel 1820). Entrato nella Gran Corte dei conti partenopea nel 1840 ne era divenuto razionale nel 1856 (38). E infine Tito Saponieri (Napoli, 1832), figlio di un architetto, razionale alla Gran Corte dei conti di Napoli nel 1858, immesso nel 1862 nella Corte italiana quale ragioniere di seconda classe, ma poi protagonista di una carriera che lo avrebbe visto procuratore generale e consigliere (39).

Era evidente come il governo (forse una decisione dello stesso Sella o altri lo avessero consigliato) avesse cooptato nella nuova Corte personalità scelte a seconda del loro passato professionale (le due Gran Corti di Napoli e di Palermo furono uno dei serbatoi dai quali si attinse), politico (meglio se patrioti), di censo (interessanti i legami con la nobiltà o il ceto degli alti funzionari). In qualche modo si cercava così di acquisire anche competenze (tutti o quasi i meridionali erano laureati a Napoli) e soprattutto esperienze pregresse.

Si può formulare la stessa osservazione passando in rassegna i restanti consiglieri provenienti dagli Stati “minori”. Augusto Duchoquè-Lombardi ebbe un ruolo sicuramente determinante. Era di Portoferraio, nato nel 1813, con una esperienza giudiziaria nutrita di ottimi studi (era stato membro della commissione per il codice civile toscano, poi di quella di legislazione civile e primo segretario

(30) A. Basile, *I magistrati cit.*, pp. 52-54.

(31) Ivi, p. 101.

(32) Ivi, pp. 136-138.

(33) Ivi, pp. 59-60.

(34) Ivi, pp. 62-63.

(35) Ivi, pp. 182-183. Basile aggiunge che la nomina alla Corte si rese necessaria “per essere [a Palermo] Minnucci in strette relazioni coi capi più influenti del partito autonomista e per allontanarlo da un luogo dove avrebbe potuto facilmente comprometersi ed esporsi alle severe misure che il Governo sarebbe stato costretto ad adottare”. La notizia è presumibilmente desunta dal fascicolo personale, che Basile consultò all'epoca.

(36) Ivi, p. 193.

(37) Ivi, pp. 206-207.

(38) Ivi, p. 246. Basile cita anche nelle sue biografie il fratello, Enrico (Napoli, 1830), anch'egli già razionale della Gran Corte napoletana nel 1859, poi capo sezione nella Corte italiana dal gennaio 1863 (se ne veda la biografia ivi, pp. 244-245).

(39) Ivi, pp. 256-257.

del Ministero della giustizia del Granduca, procuratore generale della Corte dei conti di Firenze e soprintendente all'ufficio dei sindaci). Fu, nella nuova Corte, presidente di sezione e poi dal 23 aprile 1865 presidente successore di Colla. Il suo biografo, Luigi Marsili (40), sottolinea il suo ruolo decisivo, nella fase della transizione, come esperto in materie finanziarie (fece parte dell'apposita commissione istituita a Torino presso il Consiglio di Stato) ed elenca i molti incarichi conferitigli. Come presidente della Corte rimase in carica sino al 1892, conferendo all'istituzione fondata nel 1862, un carattere che molto riflesse la sua concezione e le sue idee, sia dal punto di vista dell'organizzazione del lavoro sia dal lato dell'amministrazione interna.

Proveniva dalla Toscana ("presumibilmente", annota prudentemente Basile) anche Ferdinando Buoninsegni (41)

Tra gli altri esponenti degli Stati "minori" Ippolito Gamba (Ravenna, 1806), nobile (era conte), studioso di leggi e finanze, amministratore di Ravenna dal 1838 al 1848, quell'anno deputato al parlamento romano, nel 1859 membro dell'assemblea delle Romagne, ministro presso il Commissariato straordinario della Romagna, intendente generale e poi prefetto (a Parma e Ancona, 1861 e 1862) era palesemente un esponente non secondario delle classi dirigenti emiliane che avevano aderito alla causa nazionale. Fu consigliere della Corte, e non tra i meno influenti (42). Gaetano Vignali, parmense, era stato vicepresidente di quella Camera dei conti (43). Gaetano Carra, anche lui parmense (1812), pur privo di laurea, aveva – come si dice – percorso la gavetta in funzioni amministrative esecutive anche umili nel vecchio regime. Nel 1847 era entrato nella Camera dei conti di Parma come vice ragioniere, per esservi promosso ragioniere due anni dopo. Entrò alla Corte dei conti come ragioniere di seconda classe (44). Il veneto Cappelli (Venezia 1816) aveva alle spalle una carriera prima al Regio Ufficio fiscale di Venezia, poi come segretario alla Direzione superiore delle Finanze di Verona, quindi nel 1851 presso la Prefettura delle finanze di Milano, consigliere di finanza nel 1852, di Prefettura nel 1856, nel 1860 direttore generale delle Contribuzioni e del Demanio nel Ministero delle finanze sardo. Era un tecnico, e probabilmente per questo motivo fu scelto da Sella quale consigliere della Corte (45). Francesco Maggi, di Milano (1806) era stato sottoprefetto e poi anche prefetto di Lucca. Fu richiamato in servizio dalla pensione per essere nominato consigliere della Corte (46).

Questo abbastanza composito ritratto in un interno (l'interno degli uffici torinesi della Corte, nel Palazzo di via Bogino 6 che ne costituì la prima sede) dice già molto della qualità, della professionalità, della composita formazione che ebbe il primo nucleo del nuovo istituto creato nel 1862.

Era, come è stato ricordato, il 1° ottobre del 1862, precisamente il pomeriggio. Il ministro delle Finanze Quintino Sella, a ciò delegato dal Sovrano, accompagnato da Luigi Barbaroux, ancora segretario generale e prossimo consigliere, fu ricevuto nel Palazzo dal presidente Colla e dai suoi "funzionari" (così il verbale). Il ministro consegnò a ciascuno dei membri della Corte un astuccio contenente una medaglia commemorativa. Quindi, insieme, entrarono nella Grande Aula, dove furono letti i decreti di nomina e si diede luogo al giuramento individuale, cominciando dal presidente Colla e seguendo l'ordine dell'appello nominale. Quindi Sella tenne la sua "allocuzione" (così il

(40) Cfr. il profilo di Luigi Marsili in *1862-2012*, cit., pp. 68-70. Su Duchoquè anche A. Basile, *I magistrati*, cit., pp. 105-108, ma soprattutto, per la sua azione complessiva alla guida della Corte negli anni successivi, R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975.

(41) A. Basile, *I magistrati*, cit., pp. 51-52.

(42) Ivi, pp. 132-134.

(43) Ivi, p. 289.

(44) Ivi, pp. 65-66.

(45) Ivi, pp. 60-61.

(46) Ivi, p. 162.

verbale). Fu un discorso dai toni “alti”, non esente da doverosi riferimenti ai concetti fondativi della appena conquistata unità d’Italia: “la comunanza di stirpe; la identità di lingua, di affetti, di religione e d’interessi; la necessità di essere fortissimi, cioè compattissimi, sia per difendere i fatti acquisiti, sia per menare a compimento i supremi destini della patria nostra”. Sella però insistette anche sul “grande, arduissimo lavoro” necessario per l’unificazione “di nove amministrazioni e legislazioni diverse”. E qui, in questa difficile contingenza, collocò la fondazione della Corte dei conti, la quale – soggiunse – “non solo compie la unificazione di un importantissimo ramo della pubblica amministrazione, ma inizia quella unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini, qualunque sia la parte d’Italia ov’ebbero nascita e tengono dimora”.

Un fattore costitutivo, un pilastro dunque dell’unità nazionale. Era evidente il significato conferito all’istituzione della Corte da queste parole del ministro. Che, “con profonda commozione d’animo”, “proclamò solennemente – sono sempre le parole del verbale – la Corte dei conti, creata colla legge del 14 agosto 1862, stabilita legalmente nel possesso e nell’esercizio delle sue funzioni”. Il procuratore generale Michelangelo Troglia, come previsto dal cerimoniale, rispose al discorso, elencando minuziosamente competenze e poteri della Corte; il presidente Colla intervenne più brevemente. “Ciò fatto – reca il verbale –, seguito dai funzionari della Corte, il Signor Commissario Regio entrò nella sala della Presidenza, accompagnato dal suo Segretario, il quale diede lettura del presente Atto, fatto per doppio originale, che venne sottoscritto dai Funzionari tutti della Corte intervenuti alla funzione. Uno di tali originali venne dal Signor Commissario Regio rimesso, insieme alla copia autentica de’ precitati RR. Decreti 27 settembre 1862, a S.E. il Presidente della Corte perché lo faccia riporre negli Archivi di essa, e l’altro fu ritenuto dal Segretario, con l’incarico di curarne l’invio ai RR. Archivi di Corte” (47).

Iniziava così, nella sobria solennità di quella cerimonia torinese, quella che sarebbe stata la storia ultracentocinquantenaria della Corte dei conti.

* * *

(47) Cfr. il testo integrale nel sito della Biblioteca della Corte dei conti “Antonino De Stefano” <http://biblioteca.corteconti.it/proposte/fonti_storia_corte>.

Seconda Sessione
La Corte dei conti con l'avvento della Costituzione repubblicana:
l'evoluzione delle funzioni
Presiede Aldo Carosi – Vice Presidente della Corte costituzionale

LO STATO ATTUALE DELLA IDENTITÀ COSTITUZIONALE DELLA CORTE DEI CONTI OVVERO: CORTE DEI CONTI E SVILUPPO DELLA FORMA DI GOVERNO IN ITALIA (*)

di Mario Dogliani (**)

Sommario: 1. *La Corte dei conti come “organo introduttivo del controllo di costituzionalità dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali”*. – 2. *Il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale*. – 3. *L’importanza degli obiter dicta*. – 4. *Il bilancio e il suo “dover essere” esplicito*. – 5. *La sopravvivenza del principio fattualistico (o scientifico)*. – 6. *Un conflitto di teoria economica*. – 7. *Il confronto culturale sul “debito buono” e sul “debito cattivo”*. – 8. *Corte dei conti (e giurisdizione amministrativa) sulla soglia della forma di governo*. – 9. *Inflazione di leggi “speciali” e spesa pubblica*. – 10. *Il tridente già forgiato e i suoi sviluppi politico-giuridici*.

1. *La Corte dei conti come “organo introduttivo del controllo di costituzionalità dei bilanci dello Stato e degli enti territoriali”*

1. Non sono in grado di tracciare quell’affresco che il titolo di questa sessione chiede (e nemmeno di prepararne una parziale sinopia). Mi limiterò a proporre un sintetico giudizio sullo stato attuale (da un punto di vista strettamente di “diritto costituzionale scritto”, e dunque astratto rispetto alla realtà economico-finanziaria) della identità della Corte come “organo introduttivo del controllo costituzionale dei bilanci”. Più in particolare della Corte come organo legittimato a promuovere – in sede di giudizio di parificazione del bilancio dello Stato e delle Regioni, speciali e ordinarie, e in sede di procedimento di controllo di legittimità/regolarità sui bilanci degli enti locali (controllo che «va assimilato» al controllo preventivo di legittimità sugli atti) – questione di legittimità costituzionale nei confronti del bilancio dello Stato e delle Regioni, a statuto speciale e ordinario, e, in generale, delle leggi, statali e regionali, che «determinano, nell’articolazione e nella gestione del bilancio stesso [*anche degli enti locali*] (1), effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria».

Perché, tra i tanti profili che presenta la “questione Corte dei conti”, scegliere questo tema “tradizionale”? Perché – essendo un costituzionalista “esterno” rispetto alla Corte – condivido profondamente la necessità che la letteratura sulla Corte dei conti (che è «parte certamente di ogni rappresentazione complessiva che si dia dell’organizzazione costituzionale e amministrativa, ma [che] più spesso [costituisce] l’oggetto di una considerazione di nicchia (2)») non trascuri – anzi consideri prioritari – quei profili «divulgativi» su cui tanto ha insistito il Presidente Carosi, sotto la cui ferula siamo oggi qui riuniti, al cospetto del Capo dello Stato. «Divulgativi» ha un significato profondo: significa capaci di innestare la Corte dei conti nel circuito della democrazia, intesa come conoscenza e padronanza – da parte dei cittadini – del funzionamento della *res publica* e come “esperienza sperimentata” del carattere non illusorio della rappresentanza politica. Da questo punto di vista abbiamo molto da fare affinché l’assetto della finanza pubblica raggiunga quei caratteri di trasparenza

(*) Relazione presentata al Convegno *La Corte dei conti a tutela del pubblico erario fra passato e futuro*, Torino, 1° ottobre 2019.

(**) Professore emerito dell’Università degli Studi di Torino.

(1) Corte cost. sent. n. 181/2015.

(2) U. Allegretti, *Controllo finanziario e Corte dei conti: dall’unificazione nazionale alle attuali prospettive*, in *Rivista Aic*, n. 1/2013, p. 2.

e di lungimiranza, e di effettiva responsabilizzazione dei governanti, che ora sono ancora molto lontani. Ed è qui che – per il povero giurista esterno, atterrito dalla straordinaria complessità della legislazione contabile – si inseriscono elementi, potremmo dire, di classicità, di recupero di profili centrali e tradizionali della stessa nozione di Stato di diritto: elementi, dunque, che portano il costituzionalista su un terreno per lui più solido.

Il punto di diritto prima sintetizzato, per cui la Corte dei conti è “organo introduttivo del controllo costituzionale dei bilanci”, è da considerarsi acquisito, e ad esso dedicherò solo una breve ricostruzione del percorso che ha condotto la Corte costituzionale ad affermarlo. In secondo luogo, cercherò di svolgere qualche considerazione sul parametro di tale controllo di costituzionalità. Innanzi tutto, ovviamente, l’art. 81 così come sostituito dall’art. 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, ormai comunemente interpretato in senso anticiclico. Accanto ad esso le norme costituzionali che garantiscono i diritti fondamentali, ma anche – sebbene, per ora, solo in prospettiva – l’art. 3, primo comma, essendo chiaro che la difficoltà di riorientare la spesa pubblica verso investimenti di lungo periodo (come vorrebbe l’attuale art. 81) trova un ostacolo nella miriade di leggi che erogano contributi o concedono esenzioni senza alcun controllo sulla ragionevolezza della loro disciplina speciale. Si tratta di “dare un giudice” a questo pernicioso fenomeno. In terzo luogo, proverò ad esporre qualche considerazione d’ordine generale sul “valore costituzionale” della esattezza e della trasparenza dei bilanci, e, conseguentemente, sull’assunzione, da parte della Corte dei conti, di un ruolo che lambisce lo sviluppo della forma di governo.

2. Il percorso giurisprudenziale della Corte costituzionale

Anche se oggetto di una larga attenzione da parte della dottrina può essere utile ripercorrere il percorso che ha condotto la Corte costituzionale a riconoscere alla Corte dei conti il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale come giudice *a quo* in sede di giudizio di parifica dei bilanci dello Stato e delle Regioni e di controllo di legittimità-regolarità dei bilanci degli enti locali.

La sottoposizione della legge di bilancio dello Stato al controllo di costituzionalità è stata esclusa a lungo sulla base della sua concezione come legge solo formale, ancorata ad una antica e notissima dottrina, che qui è inutile richiamare (3). Questa posizione era stata già intaccata dalla Corte quando aveva ritenuto impossibile – sulla base di una concezione della Costituzione come “un tutto” – sottrarre il bilancio ad una interpretazione sistematica che proiettasse su di esso il peso normativo del complesso dei principi costituzionali (Corte cost. sent. n. 260/1990). Ma si trattò solo di una risistemazione concettuale, rimasta a lungo priva di effetti. Tale sentenza, infatti, negò, in riferimento all’art. 81 Cost., la sussistenza di «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi»: negazione di principio importantissima, ma che venne sostenuta con un’argomentazione alquanto bizzarra e con esiti contraddittori.

La Corte, infatti, in quella sentenza, ricostruì il complesso di doveri costituzionali gravanti sul bilancio considerando però tali doveri non come parametri da far valere *contro* eventuali deviazioni contenute nel bilancio stesso, ma come costituenti un carattere ad esso intrinseco, una sua qualità che deve essere logicamente presupposta, desumibile dall’intera Costituzione. Dal che sarebbe derivato, secondo la Corte – in modo contraddittorio rispetto alla primitiva affermazione – non tanto che il bilancio può in astratto essere sottoposto al suo sindacato, a garanzia di quei doveri (affermazione che difficilmente avrebbe dovuto essere elusa), ma che, piuttosto, il bilancio, in quanto “impregnato” dei medesimi (in quanto “essere” storico di quel “dover essere”), va considerato con particolare deferenza, trattandosi «indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un’insindacabile discrezionalità politica, esigono un particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale». Dice infatti la sentenza: «pur se questa Corte ha più volte sottolineato che

(3) Vedila, ampiamente ricostruita, in Massimo Luciani *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione presentata al 58° Convegno di studi amministrativi “Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012, in *Questione giustizia*, n. 6/2012.

dall'art. 81 della Costituzione derivi un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., ad esempio sentenze n. 1/1966 e n. 12/1987), *da questa premessa non può logicamente conseguire che sussista in materia un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi* (4)». Dunque, secondo un'opinione che la Corte costituzionale prende sul serio, la derivazione di un principio (quello dell'equilibrio) da una disposizione costituzionale potrebbe essere intesa come comportante «un limite assoluto alla cognizione del giudice di costituzionalità delle leggi». Proposizione, evidentemente, del tutto illogica.

La Corte si oppone dapprima a questa bizzarria sostenendo che «Al contrario, ritenere che quel principio sia riconosciuto in Costituzione non può avere altro significato che affermare che esso rientra nella tavola complessiva dei valori costituzionali, la cui commisurazione reciproca e la cui ragionevole valutazione sono lasciate al prudente apprezzamento di questa Corte. In altri termini, non si può ipotizzare che la legge di approvazione del bilancio dello Stato o qualsiasi altra legge incidente sulla stessa costituiscano una zona franca sfuggente a qualsiasi sindacato del giudice di costituzionalità, dal momento che non vi può essere alcun valore costituzionale la cui attuazione possa essere ritenuta esente dalla inviolabile garanzia rappresentata dal giudizio di legittimità costituzionale». Ma *in cauda venenum*: «È vero, peraltro, che le scelte di bilancio sono decisioni fondamentali di politica economica che, in ragione di questa loro natura, sono *costituzionalmente riservate alla determinazione del Governo e all'approvazione del Parlamento*. Si tratta, indubbiamente, di scelte che, essendo frutto di un'insindacabile discrezionalità politica, esigono un *particolare e sostanziale rispetto anche da parte del giudice di legittimità costituzionale* (5), rispetto che, nella giurisprudenza di questa Corte, si è già tradotto in precisi modelli di giudizio, quali la salvaguardia della essenziale unitarietà e globalità del bilancio [...] e, soprattutto, il riconoscimento del “principio di gradualità” in ordine all'attuazione di valori costituzionali che importino rilevanti oneri a carico del bilancio statale ... ». E così si ritorna daccapo. La transustanziazione in parametro di quello che avrebbe dovuto essere oggetto del controllo di costituzionalità è ribadita. Questa sentenza è un ottimo esempio di come, prima della riforma del 2012, la nozione di bilancio fosse ancipite. Da un lato non poteva non dirsi che il bilancio fosse immerso nel complessivo tessuto della Costituzione, e che da questa non poteva non essere qualificato. Dall'altro, però, rimaneva un *corpus* di scelte non valutabile in quanto mirante a un equilibrio che non poteva non essere che l'esito di un giudizio del solo legislatore.

La istituzione delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è stato l'elemento che ha contribuito ad avviare – dopo il difficile inizio prima ricordato – una evoluzione della concezione costituzionale del bilancio e dunque del “dover essere” che su di esso incombe, e dunque della sua sottoponibilità al controllo di costituzionalità. Come è noto, prima della l. 7 dicembre 2012, n. 21, la Corte, in sede di giudizio di parificazione del bilancio, era già legittimata a promuovere questione di legittimità costituzionale. Ma questo valeva solo per lo Stato e le autonomie speciali. Con l'entrata in vigore della citata legge, la parificazione del bilancio è stata estesa alle Regioni a statuto ordinario.

Una ordinata ricostruzione della vicenda è contenuta nella già citata sent. n. 181/2015, alle quali possiamo rimandare. Questa sentenza è particolarmente interessante, perché aiuta a precisare quali possano essere le disposizioni di legge che (utilizzando le parole non chiarissime della sentenza stessa) «determinano, nell'articolazione e nella gestione del bilancio stesso, effetti non consentiti dai principi posti a tutela degli equilibri economico-finanziari e dagli altri precetti costituzionali, che custodiscono la sana gestione finanziaria (*ex plurimis*, sentenze n. 213/2008 e n. 244/1995)» (6).

(4) Corsivo mio.

(5) Corsivi miei.

(6) Per una ampia e aggiornata riflessione sulle ordinanze di rimessione della Corte dei conti e delle sentenze della Corte costituzionale, in materia, v., da ultimo, Elisa Cavasino, *La dimensione costituzionale del “diritto del bilancio”*. *Un itinerario di giurisprudenza costituzionale: dalla sentenza n. 19 del 2018 alle nn.*

Di che disposizioni di legge si tratta? A prima vista potrebbe apparire che si tratta di leggi regionali che aggirano i precetti costituzionali. È così indubbiamente può essere, e così a lungo è stato. Quel che rimaneva da chiarire con esattezza però è se si fosse verificata una tracimazione dalla considerazione del bilancio come un *a priori*, un (sostanzialmente insindacabile) parametro, come nella sent. 260/1990, alla sua considerazione come un oggetto sottoposto ad un dover essere costituzionale e dunque suscettibile, esso stesso, direttamente, di un giudizio di incostituzionalità. La sentenza ora richiamata contiene un interessante e decisivo passaggio che illumina la questione. La Corte ha dichiarato infatti l'illegittimità costituzionale parziale di alcune disposizioni della l.reg. Piemonte n. 16/2013 (7) e della l.reg. Piemonte n. 19/2013 (8) «per contrasto con gli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost. ed in relazione agli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 (9)», considerati, questi ultimi, norme interposte. Tali disposizioni, infatti – integrative della normativa di bilancio - devono essere considerate, dice la Corte, «nella lettura ermeneutica in prosieguo specificata, vere e proprie norme interposte ai fini della perimetrazione degli interventi compatibili con i vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente. È proprio dalla corretta interpretazione delle richiamate norme interposte – e del contesto sistematico del d.l. n. 35 del 2013 – che discende la soluzione del presente giudizio. Infatti, le tesi che si fronteggiano riguardano la natura del finanziamento attribuito alla Regione: mera anticipazione di liquidità, inidonea a garantire coperture di spesa o disavanzi, secondo l'assunto del rimettente, oppure vero e proprio mutuo di scopo, secondo la tesi della Regione».

E qui giungiamo al *clou* dell'argomentazione: «Mentre il legislatore statale ... ha conciliato negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 le *dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea"* (10) con la necessità di adempiere ad oneri pregressi ... quello regionale ... ha finito per aggravare le disfunzioni cui l'anticipazione stessa doveva porre rimedio». Da queste affermazioni risulta chiaro che la sentenza in esame contiene una doppia valutazione. Nella (logicamente) prima, viene valutata la normativa statale che deve costituire l'interposto parametro del giudizio: gli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 e il «contesto sistematico» in cui si colloca: il tutto definito come norme «integrative della normativa di bilancio». I «vincoli derivanti dai parametri costituzionali invocati dal rimettente» sono, si potrebbe dire, sostanzialmente muti, se non si fa riferimento a vere e proprie norme interposte ai fini della «perimetrazione» degli interventi compatibili (o no) con essi.

Da questo si deduce che la normativa di bilancio complessivamente intesa (comprensiva della legislazione integrativa) non è un *a priori* che determina di per sé, immediatamente il parametro del giudizio di incostituzionalità. Essa è – si potrebbe dire – un oggetto preliminare, o pregiudiziale, di questo stesso giudizio. E il giudizio è favorevole, perché il legislatore statale ha dimostrato di aver saputo conciliare negli artt. 2 e 3 del d.l. n. 35 del 2013 «le *dialettiche finalità del rispetto degli equilibri di bilancio e della "regola aurea"* con la necessità di adempiere ad oneri pregressi» (11). Solo dopo questo giudizio la normativa statale (e cioè il bilancio «integrato») assurge al rango di parametro perché ha dimostrato di aver saputo effettuare questa conciliazione di «dialettiche

18 e 105 del 2019, in *Bilancio, Comunità, Persona*, n. 1/2019; e Monica Bergo, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in <www.federalismi.it>, ottobre 2019, con amplissima bibliografia.

(7) «Assestamento al bilancio di previsione per l'anno finanziario 2013 e al bilancio pluriennale per gli anni finanziari 2013/2015».

(8) «Ulteriori disposizioni finanziarie per l'anno 2013 e pluriennale 2013-2015».

(9) D.l. 8 aprile 2013, n. 35 «Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali», convertito con modificazioni dalla l. 6 giugno 2013, n. 64.

(10) Corsivo mio.

(11) Corsivo mio.

finalità”, imposta dall’art. 81. Emerge dunque, da questa sentenza, una sorta di “gioco degli specchi” per cui il parametro del giudizio di costituzionalità diventa, a sua volta, (anche) “oggetto” del medesimo.

Un ulteriore e decisivo passo o, meglio, una ulteriore esplicitazione del principio della soggezione del bilancio statale al controllo di costituzionalità, è stata effettuata dalla sent. n. 18/2019, che ha accolto la questione sollevata dalla Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, avente ad oggetto direttamente una disposizione della legge di bilancio: l’art. 1, c. 714, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)» *come sostituito* dall’art. 1, c. 434, della l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, primo comma, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali (Cedu) [...] nonché all’art. 1 del Protocollo addizionale alla Convenzione stessa [...]. Un parametro, quello costruito dal remittente, molto articolato, che la Corte costituzionale non affronta in tutti i suoi profili, ma neppure smentisce. Si limita a dichiarare la incostituzionalità della norma della legge di bilancio impugnata per contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., restando «assorbite le ulteriori censure» (12).

L’articolo impugnato (contenuto, giova ripetere, nel Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), prevedeva che, «gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale [...] se alla data della presentazione o dell’approvazione del medesimo piano [...] non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi [...], possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui [...] e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell’economia e delle finanze [...]». Prosegue l’ordinanza di rimessione: «il Comune di Pagani, in applicazione della disposizione censurata, [...] aveva proceduto alla rimodulazione del predetto piano, avvalendosi della facoltà di ripiano trentennale del disavanzo residuo [...] in luogo di quello decennale]. In tal modo [...] la quota annuale di disavanzo da ripianare veniva a essere, in ragione della più diluita ripartizione, inferiore alla precedente, determinando il recupero di un margine di spesa corrente per l’ente». Mentre nella sentenza prima esaminata il bilancio (inteso come un *corpus* comprensivo delle sue norme integrative) diventava sì anche “oggetto”, ma di una questione preliminare, qui la questione di incostituzionalità riguarda direttamente la legge di bilancio, ed è per questo di primario interesse.

La sentenza è molto ricca e complessa, anche perché, aprendo una nuova strada, trattandosi di questione sollevata nell’ambito del procedimento di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli enti locali, richiedeva un approfondimento della legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in tale sede, e della rilevanza della questione stessa. In proposito, dice la Corte – «occorre un’attenta ricognizione delle modalità di svolgimento della funzione attribuita dalla legge alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti con riguardo all’attuazione e al rispetto del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, che costituisce il fulcro della procedura di predissesto». La sottolineatura della necessità di una “attenta ricognizione” dimostra evidentemente che la Corte ha voluto essere chiarissima nell’equiparare – nell’ambito del controllo preventivo di legittimità sugli atti

(12) Pelino Santoro, *L’accesso alla giustizia costituzionale delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia di equilibri finanziari* (Corte cost. sent. n. 18/2019), in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, fasc. spec. n. 1-2 gennaio-aprile 2019.

«cui il controllo in considerazione va assimilato» (13) – il giudizio di parificazione dei bilanci dello Stato, delle Regioni (autonome ed ordinarie) e il controllo di legittimità sui bilanci degli enti locali.

La violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, Cost., da parte della norma impugnata, comporta non solo una lesione dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio, ma anche degli «interdipendenti principi di copertura pluriennale della spesa e di responsabilità nell'esercizio del mandato elettivo». Con ciò la Corte costituzionale ribadisce la propria adesione all'interpretazione secondo cui «il principio dell'equilibrio di bilancio non corrisponde ad un formale pareggio contabile, essendo intrinsecamente collegato alla continua ricerca di una stabilità economica di media e lunga durata, nell'ambito della quale la responsabilità politica del mandato elettorale si esercita, non solo attraverso il rendiconto del realizzato, ma anche in relazione al consumo delle risorse impiegate». La sentenza cerca così di far uscire dal cono d'ombra in cui gli eccessi di tecnicità hanno rinchiuso i bilanci, sottraendoli al loro compito di rendere giudicabile il comportamento dei rappresentanti; e sposa la letteratura che sottolinea la primaria importanza della “facile” conoscibilità del bilancio da parte dell'elettore comune. La sentenza è drastica: «La tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii, finisce per paralizzare qualsiasi ragionevole progetto di risanamento, in tal modo entrando in collisione sia con il principio di equità intra-generazionale che inter-generazionale [...]. È stata già sottolineata da questa Corte la pericolosità dell'impatto macroeconomico di misure che determinano uno squilibrio nei conti della finanza pubblica allargata e la conseguente necessità di manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione (sent. n. 10/2015). [...] Nel caso della norma in esame, l'indebitamento e il deficit strutturale operano simbioticamente a favore di un pernicioso allargamento della spesa corrente [...] mentre la regola aurea contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost. dimostra come l'indebitamento debba essere finalizzato e riservato unicamente agli investimenti (14) in modo da determinare un tendenziale equilibrio tra la dimensione dei suoi costi e i benefici recati nel tempo alle collettività amministrare».

Queste dure affermazioni («la tendenza a perpetuare il deficit strutturale nel tempo, attraverso uno stillicidio normativo di rinvii», con quel che segue) sono rivolte al bilancio dello Stato. Appare

(13) «Tale funzione di vigilanza-ingerenza della Corte dei conti, che presenta una cadenza semestrale [...] è stata già inquadrata da questa Corte nella categoria del controllo di legittimità-regolarità [...]. Alla luce del contesto normativo da cui prende le mosse l'ordinanza di rimessione, al problema pregiudiziale della legittimazione della sezione di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale ai sensi dell'art. 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1 (Norme sui giudizi di legittimità costituzionale e sulle garanzie d'indipendenza della Corte costituzionale), e dell'art. 23 della l. 11 marzo 1953, n. 87 (Norme sulla costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale), deve darsi risposta affermativa, in coerenza con i criteri individuati da questa Corte e in particolare con quelli contenuti nella sentenza n. 226 del 1976, che ha individuato i requisiti necessari e sufficienti affinché le questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità sugli atti – cui il controllo in considerazione va assimilato – possano considerarsi promanare da un «giudice» nel corso di un «giudizio» (art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948). ... Tale legittimazione è stata riconosciuta (sent. n. 226 del 1976) alla Corte dei conti in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo. Sotto il primo aspetto, viene posta in rilievo la sua composizione di “magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, comma 2, Cost.)” e la sua natura di “unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale”. Sotto il secondo aspetto, viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti a controllo, che si risolve nel valutarne “la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico”. Una funzione cioè di garanzia dell'ordinamento, di “controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo”» (sent. n. 384 del 1991). ... «il riconoscimento di tale legittimazione, legata alla specificità dei suoi compiti nel quadro della finanza pubblica, «si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero per altra via, ad essa sottoposte» (sent. n. 226 del 1976)».

(14) Corsivo mio.

evidente la connessione tra queste affermazioni e il nuovo orientamento che la dottrina economica sta – faticosamente – intraprendendo dopo che la crisi ha mostrato l’errore di credere nella autoregolazione dei mercati finanziari. Se è sbagliato ritenere che i mercati finanziari possano autoregolarsi, cade tutta l’impalcatura che ha retto la cultura, e le politiche, economiche e finanziarie degli ultimi decenni, e che ha confinato il ruolo dello Stato in quello di “responsabile delle disfunzioni”, chiamandolo a correggere i fallimenti del mercato dopo che si sono verificati. Di qui il carattere pernicioso dell’allargamento della spesa pubblica corrente e il *favor* verso gli investimenti pubblici, o almeno sollecitati e guidati dallo Stato, che in tanto può perseguirli in quanto riduca la prima.

In sostanza: «la disciplina in questione [introdotta dalla legge di bilancio dello Stato (15)]: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell’elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l’uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi» (16).

In connessione con il punto a) va precisato che, con la normativa impugnata, «nessuno degli amministratori eletti o eligendi sarà nelle condizioni di presentarsi al giudizio degli elettori separando i risultati direttamente raggiunti dalle conseguenze imputabili alle gestioni pregresse». Compromettendo così lo stesso principio di rendicontazione, «presupposto fondamentale del circuito democratico rappresentativo», dal momento che il «carattere funzionale del bilancio preventivo e di quello successivo, ... [risiede essenzialmente nell’assicurare] ai membri della collettività la cognizione delle modalità [di impiego delle risorse e i risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale] (sent. n. 184/2016)». Come la sentenza mostra, i rilievi di merito che la Corte costituzionale, su impulso della Corte dei conti, può muovere al bilancio dello Stato sono di peso molto rilevante, e toccano il cuore del bilancio stesso e della sua funzione nel circuito democratico-rappresentativo.

3. L’importanza degli obiter dicta

Abbiamo già detto dell’importanza culturale che ha avuto l’*obiter dictum* contenuto nella sent. n. 260/1990. Analoga importanza va riconosciuta a quello contenuto nella sent. n. 275/2016 (17), secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione». Non si potrebbe dire in modo più chiaro che il bilancio non è un *a priori*, ma è sottoposto ad un dover essere costituzionale (che, qui, è il dovere di rispettare i diritti costituzionali).

Per chiarire il punto – nei risvolti che precisano l’affermazione sulla preminenza della garanzia dei diritti – è bene accennare al merito della questione, promossa dal Tar Abruzzo, in riferimento all’art. 10 Cost. – in relazione all’art. 24 della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata dall’Assemblea generale delle Nazioni Unite il 13 dicembre 2006, ratificata e resa esecutiva con legge 3 marzo 2009, n. 18 – e all’art. 38 Cost.

(15) Corsivo mio.

(16) Punto 1.2 considerato in diritto. Su questa sentenza cfr. Erik Furno, *Pareggio di bilancio e diritti sociali: la ridefinizione dei confini nella recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto all’istruzione dei disabili*, in *Consulta on line*, Studi, 2017/I; Lorenzo Madau, “È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”. *Nota a Corte cost. n. 275/2016*, in Osservatorio AIC, I/2017; Andrea Longo, *Una concezione del bilancio costituzionalmente orientata: prime riflessioni sulla sentenza della Corte costituzionale n. 275 del 2016*, in <www.federalismi.it> n. 1/2017.

(17) Hans Kelsen, *Il problema della giustizia*, Torino, Einaudi, 1975.

Il giudice *a quo*, sulla base di tali norme, dubita della legittimità costituzionale dell'art. 6, c. 2-*bis*, della legge della Regione Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), aggiunto dall'art. 88, c. 4, della legge della Regione Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui prevede che «... in particolare, per lo svolgimento del servizio di trasporto degli studenti portatori di handicap o di situazioni di svantaggio, [...] la Giunta regionale garantisce un contributo del 50 per cento della spesa necessaria e documentata dalle Province solo nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio e iscritta sul pertinente capitolo di spesa».

La perentorietà dell'affermazione secondo cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» sembrerebbe porre direttamente un problema di allocazione di risorse: il bilancio, a seguito di un cattivo uso del potere discrezionale del legislatore nel valutare la distribuzione complessiva delle risorse di cui dispone, non stanziava quelle che sarebbero necessarie per rendere effettivo un diritto costituzionalmente garantito. A prima vista sembrerebbe che nella sentenza ora considerata la “forza costituzionale” (se così è lecito dire), la causa invalidante della norma impugnata, stia tutta nella natura fondamentale del diritto, che «impone alla discrezionalità del legislatore un limite invalicabile nel “rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati”» (sentenza n. 80/2010). In realtà la motivazione non è impostata così.

L'affermazione divenuta famosa è solo un *obiter dictum*.

La questione, così come ricostruita dalla sentenza, non consiste nel decidere se il *quantum* destinato al soddisfacimento del diritto sia sufficiente o no, in base ad una sorta di “giustizia del samaritano” (che Kelsen sostiene essere l'unica forma di giustizia genuina perché in essa “il giusto” è determinato dalla domanda del sofferente che patisce l'ingiustizia e non dall'ordinamento soggettivo delle preferenze di chi deve stabilire che cosa sia giusto). Lo schema del problema, infatti, non è: condizione dello studente disabile – determinazione del giusto oggettivo per soddisfare il suo diritto all'accompagnamento – valutazione del *quantum* destinato in bilancio a tale fine dal punto di vista di quel “giusto oggettivo” – incostituzionalità per insufficienza del *quantum*.

La sentenza, infatti, una volta affermata la natura fondamentale del diritto, e il conseguente limite invalicabile che ne deriva per la discrezionalità del legislatore (il «rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati»), riconosce che questa discrezionalità permane, «spettando al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione [del diritto], affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale».

Ma la sentenza va oltre, per circoscrivere questa discrezionalità e contemporaneamente per salvaguardarne il nucleo. La discrezionalità, infatti, trova un «ulteriore limite invalicabile nella necessità di coerenza intrinseca della stessa legge regionale contenente la disposizione impugnata, con la quale viene specificato il nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati». Il *punctum dolens* non sta dunque nel rapporto tra il livello delle prestazioni individuate dalla legge regionale e quel “giusto oggettivo” di cui si è prima detto, ma sta in questa incoerenza interna della legge regionale. Il livello delle prestazioni dovute, infatti, «appare salvaguardato dalla legge regionale nel suo complesso ed in particolare nella parte che prevede una pianificazione del fabbisogno degli interventi, nonché un preciso rendiconto degli oneri sostenuti».

Ma il livello delle prestazioni individuate dalla legge regionale (che viene assunto come congruo essendo individuato attraverso una pianificazione del fabbisogno) viene «poi vanificato dalla prescrizione contraddittoria che subordina il finanziamento degli interventi (da parte regionale) alle politiche ed alle gestioni ordinarie del bilancio dell'ente» (Regione). Il problema, dunque, sta tutto nella tecnica con cui viene redatto il bilancio. L'onere della Regione, e cioè la determinazione della misura del finanziamento per le prestazioni in oggetto, è stabilito dalla legge regionale, e come tale dovrebbe essere tradotto nel bilancio. Se invece tale onere, cioè l'erogazione del contributo, viene

condizionato «alle disponibilità finanziarie, di volta in volta determinate dalla legge di bilancio», viene trasformato «in una posta aleatoria e incerta, totalmente rimessa alle scelte finanziarie dell'ente, con il rischio che esse divengano arbitrarie, in difetto di limiti predeterminati dalla legge».

La decisione di contribuire al servizio (assunta con legge) non può essere rimessa alle mere decisioni dell'amministrazione regionale, poiché ciò trasformerebbe l'onere della Regione in una posta «la cui entità, in mancanza di limiti predeterminati dalla legge, potrebbe essere arbitrariamente ridotta, per finanziare beni ed interessi che non godono di tutela piena ed incondizionata al pari del diritto allo studio del disabile». In sostanza, se il diritto viene tutelato «nei limiti della disponibilità finanziaria determinata dalle annuali leggi di bilancio», i contributi regionali «in quanto spese non obbligatorie, quantomeno non in misura fissa ... possono essere ridotti già nella fase amministrativa di formazione delle unità previsionali di base». È ciò attraverso «scelte finanziarie che la Regione può svolgere con semplici operazioni numeriche, senza alcun onere di motivazione in ordine alla scala di valori che con le risorse del bilancio stesso si intende sorreggere».

È dunque lo «stanziamento promiscuo delle risorse» e la «genericità della posta finanziaria del bilancio di previsione» la causa di fondo dell'incostituzionalità, giacché in tale posta finanziaria «convivono in modo indifferenziato diverse tipologie di oneri, la cui copertura è rimessa al mero arbitrio del compilatore del bilancio e delle autorizzazioni in corso d'anno»: scelte allocative che vengono «determinate, anche attraverso i semplici dati numerici contenuti nelle leggi di bilancio e nei relativi allegati». In tal modo si rende possibile «che le risorse disponibili siano destinate a spese facoltative piuttosto che a garantire l'attuazione» di diritti costituzionalmente protetti». Il problema di redazione del bilancio sta dunque, innanzi tutto, nello scioglimento di questo nodo: quali sono le spese incompressibili e quelle, invece, che afferiscono «ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria»? (secondo l'espressione usata dalla sent. n. 169/2017).

Come si può separare il fabbisogno finanziario delle une e delle altre? Garantire l'attuazione di diritti costituzionalmente protetti attraverso il concetto di «spesa costituzionalmente necessaria» (sent. n. 169/2017) è un modo per far rivivere l'antica distinzione – che è utilizzata, seppure non nella sua contrapposizione letterale, dalla sent. n. 275 del 2016 – tra spese obbligatorie e spese facoltative? Ma la definizione dei LEA, attorno cui ruota il concetto di spesa costituzionalmente necessaria, non è forse un *idolum* irraggiungibile? La sent. n. 169/2017 afferma, pur facendo leva su di essi, che «la dialettica fra Stato e Regioni sul finanziamento dei LEA dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale, nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito territoriale». Ma a partire da queste premesse si può giungere a qualche determinazione precisa? Dunque: continuare a far leva su questo concetto “scientifico” o non piuttosto prendere atto che «la ricerca dei costi e dei fabbisogni standard, astrattamente incontrovertibile, risulta irta di difficoltà [...] che hanno creato una insormontabile resistenza alle aspettative di un più equo riparto delle risorse sui territori» (18)? E allora a che cosa affidarsi, se la precisione scientifica è impossibile e se la saggezza del *gubernaculum* è rifiutata?

L'unica risposta possibile consiste – come la sentenza stessa suggerisce – nel determinare il *quantum* delle risorse necessarie al soddisfacimento dei diritti costituzionalmente garantiti attraverso un processo razionale di programmazione (in cui, di necessità, sia la rilevazione del fabbisogno, sia la determinazione delle risorse, continueranno ad essere frutto della discrezionalità legislativa, proceduralmente ordinata e per quanto possibile “partecipata” e svolta in contraddittorio), e nella collocazione di tale risorse in una posta di bilancio esclusivamente ad essa dedicata (19).

(18) A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, cit., pp. 66 ss.

(19) Il medesimo principio è stato riaffermato nella sentenza n. 169/2017: «Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile

Ma gli *obiter dicta* producono frutti. Una impostazione che sembra sostenere che la valutazione della sufficienza del *quantum* vada condotta in sé, e non in base alla coerenza interna della legge regionale, la si ritrova nella sent. n. 10/2016, pronunciata nei giudizi di legittimità costituzionale contro una serie di leggi della Regione Piemonte (la legge finanziaria per il 2014, il Bilancio di previsione per lo stesso anno, la legge di Variazione al bilancio di previsione e la legge di Assestamento al bilancio di previsione, entrambe per il 2014) promossi dal Tar Piemonte a seguito di ricorsi promossi dalle Province di Novara, di Asti e nuovamente di Novara. Secondo le Province ricorrenti i trasferimenti disposti dalla regione sarebbero manifestamente insufficienti a garantire la copertura di tutte le spese necessarie a far fronte all'esercizio delle funzioni conferite alle ricorrenti. Precisa la sentenza: «Come si evince dalla progressione storica degli stanziamenti precedentemente illustrata, rispetto all'importo "consolidato" di 60 milioni relativo all'esercizio 2010 (e rimasto sostanzialmente invariato nel 2011), si sono avute riduzioni del 33,33 per cento nell'esercizio 2012, del 64,89 per cento nell'esercizio 2013, dell'82 per cento nell'esercizio 2014 (percentuale poi rideterminata al 65,62 per cento a seguito del censurato assestamento di bilancio). In detto contesto, la quantificazione delle risorse in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione [...]. Tale quantificazione funzionale e proporzionale agli obiettivi non è rinvenibile nelle leggi censurate».

Questo è il *clou* della sentenza, perché il punto di riferimento non sono più le risultanze "in sé" di una procedura programmatica, la cui previsione pone un problema di coerenza interna della legislazione regionale, ma è, appunto, una quantificazione che sia caratterizzata da requisiti scientifici, affinché sia la più "vera" possibile (con il che si esce dal piano delle procedure, e si reintroduce il ruolo del *gubernaculum*, sorretto, come dovrebbe essere ovvio, dal supporto della conoscenza scientifica). Dunque – conclude la sentenza – la forte riduzione delle risorse destinate a funzioni esercitate con carattere di continuità ed in settori di notevole rilevanza sociale risulta manifestamente irragionevole proprio per l'assenza di proporzionate misure che ne possano in qualche modo giustificare il dimensionamento (su analoga questione, sent. n. 188/2015). Dunque: il punto di diritto che ci proponevamo di ribadire (che il bilancio è censurabile dalla Corte costituzionale per motivi di merito) è stato acquisito nel nostro ordinamento ad opera di sentenze che il Giudice delle leggi ha pronunciato e a seguito di ordinanze di rimessione sia della Corte dei conti che dei Tribunali amministrativi.

4. Il bilancio e il suo "dover essere" esplicito

Se oggi la Corte dei conti e la Corte costituzionale sono arrivate al punto di potersi porre le domande attorno a cui ruotano queste ordinanze di rimessione e queste sentenze è per la profonda trasformazione del concetto stesso di "bilancio" che è stata operata dalla nuova versione dell'art. 81 della Costituzione (che, asservendo il bilancio a un "dover essere", ha reso possibile incorporare la «quantificazione funzionale e proporzionale agli obiettivi» nel generale concetto di «fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione», ampliando così lo spettro del parametro).

La legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, introduttiva della nuova versione dell'art. 81, è stata incautamente intitolata «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale». Parimenti è stata intitolata «Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'art. 81, sesto comma, della Costituzione» la successiva legge n. 243/2012, che, al fine di collegare «sempre più strettamente il bilancio dello Stato con quello degli enti del settore pubblico allargato [ha] concentrato le manovre finanziarie in un documento normativo

limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto». V. *retro* sent. n. 10/2016 per una più precisa definizione in senso "oggettivo" del *quantum*.

tendenzialmente unitario» (20). Questo uso della parola “pareggio” – parola che non è ripresa né fatta oggetto di alcuna disciplina nel testo della legge – ha scatenato polemiche furibonde, incentrate sul fatto che il vincolo del pareggio avrebbe «[immunizzato] il sistema economico europeo da qualsiasi onere derivante dalla solidarietà sociale». Al fine del riequilibrio del sistema finanziario, infatti, avrebbe negato all’indebitamento degli Stati in deficit – «come tali più bisognosi di correggere le conseguenze della crisi economica e dell’alto tasso di disoccupazione – ... il ruolo di leva finanziaria per riequilibrare le asimmetrie all’interno del mercato unico» pregiudicando così la tutela degli individui come persone (21)». La letteratura scientifica maggioritaria ha però smontato la fungibilità dei concetti di “pareggio” e di “equilibrio”, e ha mostrato la profonda differenza tra i due, tanto da poterli indicare come concetti antinomici (22). Sono note le condizioni politiche interne e internazionali che hanno condotto all’approvazione della legge costituzionale. Sono note le diverse letture che di essa sono state date: legge di rottura che ha seppellito il keynesismo; legge sostanzialmente inutile, perché il principio dell’equilibrio è fin dalle origini implicitamente contenuto nel testo della costituzione; legge che si pone in sequenza con il precedente impianto della Costituzione, così che può essere oggetto di una interpretazione conforme rispetto ad esso, senza interrompere la duttilità di cui il sistema godeva (23).

Ma un dato è, a mio parere, incontrovertibile. La sent. n. 260/1990 è un ottimo esempio di come, prima della riforma del 2012, la nozione di bilancio fosse ancipite. Da un lato non poteva non dirsi che fosse immersa nel complessivo tessuto della Costituzione, e che da questa non poteva non essere qualificata. Dall’altro, però, rimaneva una nozione avalutativa e aqualitativa (per usare il linguaggio di Schmitt a proposito del positivismo giuridico) come dimostra l’asciutto testo originale dell’art. 81. Certo, in questo mondo non c’è nulla di veramente avalutativo e aqualitativo: anche quel testo rispondeva ai dettami di una teoria economica e giuridica, e quindi a un dover essere culturale, talmente radicato da essere costituzionalmente implicito e presupposto dalla stessa forma di stato e di governo (24).

Il cuore del problema che dobbiamo affrontare sta dunque nel chiarire che cosa implichi la rinnovata e inequivoca formulazione dell’art. 81 Cost. Un facile parallelo chiarisce il problema. Nel momento in cui l’art. 27 della Costituzione scrive «Le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato», la pena cessa di essere un dato giuridico che è stato conformato dalla storia, dalla civiltà (o dalle superstizioni) del paese cui appartiene il legislatore penale, e dalle teorie giuridiche, sociologiche, criminologiche che l’hanno influenzato. Con il divieto e con il fine che la Costituzione impone, la pena diventa un istituto dotato di un dover essere vincolato, obbligatorio, che si sovrappone, per così dire, al suo precedente dover essere storico. Il che vale almeno – a questo ahimè ci siamo dovuti abituare – a mettere in luce la distanza tra il “dovuto” costituzionale e una realtà che ne è lontana.

La prescrizione dell’art. 27 non trasforma di per sé la realtà; non la transustanzia in qualcosa d’altro, ma la qualifica come “cattiva” perché la giudica. Allo stesso modo il bilancio: esso non è perché è, ed è così perché non può che essere così (secondo un precedente dover essere, tanto stabile da essere tacitamente presupposto); ma è legittimo solo nella misura in cui rispetta la norma costituzionale che esplicitamente lo qualifica. E in questo senso diventa oggetto di giudizio, prima di tutto pubblico e poi giuridico. Certo, questo “dover essere” sopravviene, oggi, a un quadro difficilissimo della finanza globale, e in particolare della finanza pubblica italiana (l’elevato debito

(20) Così ricostruisce le critiche, A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., pp. 75 ss.

(21) *Ivi*, pp. 76-77.

(22) V. per tutti M. Luciani, *La legge di stabilità e l’art. 81 della Costituzione*, in Aa.Vv. *La legge di bilancio e di stabilità: le politiche economiche possibili fra diritto costituzionale e diritto europeo – Dibattito tra economisti e giuristi*, Luiss, Roma 2017.

(23) *Id.*, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, cit.

(24) *Ibidem*: approfondita ricostruzione del carattere della legge di bilancio nell’800.

pubblico; la impossibilità di praticare una energica politica economica per i vincoli politico-sociali interni e per quelli imposti dai mercati internazionali, finanziari e non, e dalla Ue; la scomparsa dei classici strumenti reattivi statali quali la svalutazione competitiva della moneta e l'inflazione) e a un quadro istituzionale caratterizzato dalla debolezza dello Stato e dalla complessità dei controlli. Tutto ciò impone alla dottrina, a mio avviso, di *uscire dall'attuale contesto dilemmatico* (la letteratura di nicchia, cui *supra* si è fatto cenno) e *assumere un atteggiamento decisionistico*: la riscrittura dell'art. 81, e la giurisprudenza della Corte dei conti e della Corte costituzionale che ne è seguita, sono un fatto, *un fatto che in quanto tale ha indotto una frattura* (25) nell'ordinamento. Non tanto nella oggettività del tessuto normativo, ma nella cultura giuridica e anche in quella politica che lo sorregge. Ciò rende necessaria, a mio avviso, una lettura del nuovo art. 81 che ne riconosca e valorizzi la portata.

Certo, si può dire, non è intervenuta nessuna novità stravolgente: *doctores locuti*, da tempo. Ma ora *Roma locuta*. E questo cambia. È vero che la giurisprudenza costituzionale parlava di un principio di tendenziale equilibrio finanziario dei bilanci dello Stato, tanto su base annuale quanto su base pluriennale (v., la sent. n. 1 del 1966, già citata) e che dunque il nuovo art. 81, segna il consolidamento di un orientamento culturale già presente. Ma l'interpretazione sistematica della Costituzione non è riuscita ad affermare in modo incontrovertibile e politicamente rilevante che i principi di vertice del nostro ordinamento economico sono espressi in senso anticiclico. Solo il *dictum* della legge costituzionale ha catalizzato l'attenzione della dottrina, riorientando la cultura interna della Corte dei conti e la giurisprudenza costituzionale, che sono uscite dalla nicchia degli specialismi per assumere una «nuova visuale delle decisioni di finanza pubblica – siano esse dei legislatori regionali o di quello statale – come massima espressione di responsabilità» (26). Ne è uscito un *dictum* a tre punte, facilmente conoscibile dai cittadini e dalla classe politica: a) no ai raggiri contabili che annacquano i piani di rientro dal debito; b) le norme che caratterizzano al vertice il nostro ordinamento sono norme di carattere anticiclico (e dunque la riduzione del debito pregresso va vista come una premessa per politiche anticicliche); c) il nucleo della regola aurea (è possibile ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento) trascende i confini della finanza degli enti territoriali, e ha valore generale, saldando – di nuovo – la ricerca della riduzione del debito e la messa in opera di politiche anticicliche.

5. La sopravvivenza del principio fattualistico (o scientifico)

È ovvio che ogni discorso sullo stato attuale e sul possibile stato futuro degli organi regolatori della finanza si svolge sullo scenario dei rapporti di forza interni al sistema politico della Ue e a quel che resta dell'ordine internazionale che era stato costruito avendo come perno gli Usa e come braccia operative sia la Banca mondiale, l'Organizzazione mondiale per il commercio, il Fondo monetario, sia poteri privati: le grandi imprese multinazionali, le grandi banche, le grandi società assicurative, le società di 'rating' finanziario ... Di fronte alla grandiosità di questo potere pubblico-privato, e delle crepe e delle incertezze che sta manifestando, residuano due problemi. Il primo riguarda noi stessi: che spazio e che senso può avere, nella bufera che attraversiamo, mantenere in vita e far operare attivamente i piccoli strumenti di conoscenza, di riflessione e di critica in cui operiamo? (27)

(25) Corsivi miei. Sul concetto di "frattura costituzionale" v. L. Violante (a cura di), *Ricomporre le parti: fratture e continuità nella storia delle istituzioni repubblicane*. Specificamente sulla differenza tra frattura e rottura, cfr. *Introduzione*, di L. Violante e *La Corte costituzionale* di M. Dogliani e I. Massa Pinto, in *Il Politico*, Archivi / V. 251 N. 2 (2019).

(26) C. Buzzacchi, v. *retro*, nota 14.

(27) Riprendo questo *incipit* dal "Controvento" di N. Rossi, "Nella bufera che stiamo attraversando", in newsletter@questionegiustizia.it, 27 marzo 2020.

È ovvio che gli scienziati sociali sanno che i loro costrutti non sono destinati a produrre effetti immediati, non operano “colà dove si puote ciò che si vuole”. Sanno che i loro lavori sono destinati – chi più chi meno – (oltre che alla corrosiva critica dei topi) a sollecitare nell’ambiente dei loro lettori quei cambiamenti molecolari che possono innescare lunghe e lente modificazioni politiche. Sanno che rilevanti sono i rapporti di forza tra soggetti politici nazionali, sovranazionali e globali. Ma sanno anche che questo campo è definito (in modo esplicito o, più spesso, implicito) da alcune teorie economiche che si sono imposte come dominanti e dalle conseguenti teorie sulla conduzione della politica fiscale; e che in questo campo anche i poveri studiosi possono seminare qualcosa. E sanno infine che le istituzioni statali, per quanto lillipuziane possano apparire di fronte ai giganteschi problemi che affannano il mondo globalizzato, devono essere curate, affinché diano il loro meglio nella lotta per la decenza dei sistemi politici. Anche per questa strada occorre propiziare, nell’attuale pandemonio, un ruolo più preciso energico e trasparente dello Stato. Il primo passo, è liberarsi dalla nuova veste che l’antica concezione del bilancio come legge solo formale ha assunto.

L’eredità del passato continua a pesare avendo indossato nuove sembianze la cui essenza sta nella falsa credenza del carattere scientifico delle modalità con cui viene misurato il contesto economico e con cui viene effettuata la scelta delle manovre fiscali e finanziarie. Dietro il bilancio, nel nuovo contesto, si continua a credere che stia una realtà che è così perché non può che essere così. Non c’è scelta. Non c’è alternativa (T.I.N.A, come dicono i dogmi del neoliberismo). E con questo il bilancio torna ad essere un fatto. Negli anni del neoliberismo rampante – i due decenni a cavallo tra il nostro secolo e quello precedente – si è rinsaldata la concezione ottocentesca della oggettività dell’economia (le bronzee leggi), e la conseguente idea che il contenuto del bilancio costituisca un *fatto naturale* (coperto dalla datità della sovranità politica) piuttosto che la scelta conseguente alla assunzione, da parte della politica, di una, piuttosto che di un’altra, teoria economico-finanziaria.

Nell’ultimo decennio questa concezione ha ricevuto robusti ridimensionamenti sul piano non solo della scienza economica, ma soprattutto dei fatti. È sopravvissuto però il pregiudizio fattualistico che quella concezione aveva innescato. Oggi appare naturale ciò che la Costituzione ripudia: la povertà, la disoccupazione, la guerra. Per quel che riguarda il bilancio, la sua concezione dominata dalla necessità “scientificamente stabilita” finisce per istituire un rapporto diretto, di natura meramente quantitativa, tra bilancio Ue e bilancio nazionale (costruito sulla base delle quantificazioni statistiche dell’Ue stessa), e un *non-rapporto* tra quella che potrebbe essere la costruzione politica del bilancio nazionale (con il suo dover essere costituzionale) e le decisioni Ue. Come se la confezione del bilancio si sviluppasse in due mondi paralleli, l’uno assolutamente dominante.

6. *Un conflitto di teoria economica*

Può essere utile, a questo punto, accennare al grande rivolgimento nella teoria economica che la lunga crisi iniziata nel 2008 ha generato, e che costituisce il retroterra della nuova cultura in materia di finanza pubblica. «Malgrado sia sotto gli occhi di tutti che la crisi dell’ultimo decennio non sia stata affrontata in Europa con politiche anticicliche intese nel senso classico, è comunque incontrovertibile che i principi di vertice del nostro ordinamento economico sono espressi in senso anticiclico. Un modello, quest’ultimo, che comporta la limitazione della spesa e l’aumento del prelievo fiscale nei periodi di espansione economica e l’adozione di politiche di stimolo, con ampio ricorso agli investimenti, nei periodi di recessione» (28).

Per quanto sia vero che il principio anticiclico come componente necessaria del concetto di equilibrio dinamico di bilancio, fosse, come quest’ultimo, «già di per sé desumibile dall’attuale art. 81, senza alcuna forzatura lessicale ma con un’interpretazione adeguata alla gravità dell’attuale situazione finanziaria (29)» (*doctores locuti*, come si è detto), resta la necessità di per lo meno accennare brevemente alla matrice di teoria economica che ha contribuito a determinare lo sfondo del dibattito

(28) A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista Aic*, n. 3/2018, p. 84.

(29) A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista Aic*, n. 3/2011.

giuridico. Inoltrandoci *in partibus infidelium*, basti assumere, al povero giurista, come emblematiche delle tensioni che hanno dominano le teorie economiche (e per dare un quadro di senso alle nostre discussioni al di là della complessità dei fatti e della reale organizzazione della produzione e della finanza) due citazioni: una di Giorgio Lunghini e una di Mario Draghi. Dice Lunghini «Siamo infatti dell'avviso che, se la teoria economica neoclassica sembra essere riuscita in *una impresa che persino la fisica ha mancato* (30), imponendo come elementare e indiscutibile buon senso il proprio modello unificato di spiegazione della realtà considerata di propria competenza (e cioè, in ultima analisi, l'organizzazione dei rapporti materiali dell'esistenza di una società storicamente determinata). Ciò si deve essenzialmente alla rimozione e alla censura che è calata sulla dimostrazione ineccepibile della sua fragilità logico-matematica, che fu compiuta, negli anni Sessanta dello scorso secolo, in una memorabile controversia sul concetto di capitale tra la Cambridge inglese e quella americana. Superfluo sottolineare quanto codesta rimozione e codesta censura possano valere quale conferma del fatto che l'economia è una disciplina che non progredisce nel senso in cui progredisce la fisica, ma è una disciplina in cui, in ragione delle peculiarità proprie del suo oggetto rispetto a quello tipico delle scienze naturali, l'elemento *politico* ha un peso importante e perfino determinante nella competizione tra le diverse teorie economiche per l'egemonia culturale: opinare il contrario è frutto di ignoranza e/o malafede, fermo restando che nemmeno la buona fede può giovare quando l'ignoranza dipende da colpa grave» (31).

Se si assumono queste parole come una descrizione (polemica, ma veritiera) della teoria economica tuttora egemone, o comunque egemone fino al recentissimo passato, assume un peso dirompente l'affermazione di Mario Draghi secondo cui «gli esperti – inclusi quelli della Bce – [non possono] contare su una conoscenza perfetta. Le teorie non spiegano necessariamente tutto e le previsioni che ne discendono possono rivelarsi errate. La crisi ha mostrato che *l'opinione prevalente nella professione sbagliava nel ritenere che i mercati finanziari potessero autoregolarsi* (32). In effetti, lo ha spiegato Robert Shiller, non solo gli agenti operanti sul mercato ma anche gli esperti possono cadere vittima di “epidemie narrative” con effetti negativi sull'economia» (33). L'avvitarsi del disordine economico, negli ultimi tempi, conferma nei fatti la negatività di queste epidemie narrative, tanto forti da aver impedito di capire che «una lunga crisi economica mondiale, movimenti migratori senza precedenti, disuguaglianze accentuate dalle grandi accumulazioni di ricchezze prodotte dal progresso tecnologico hanno fatto emergere faglie in un ordine politico ed economico che si credeva definitivo» (34).

La lunga crisi economica cui fa riferimento Draghi è evidentemente quella che somma la crisi finanziaria del 2007-2009 e la crisi del debito sovrano, che dal 2010 si spinge fino al 2013; e allo stesso arco di tempo vanno imputati i fenomeni successivamente richiamati. Dunque: l'ordine che si credeva definitivo, e che sta franando per le faglie sempre più vistose che si stanno manifestando, è quello che si era stabilito nei due decenni precedenti: tra il 1989 – *l'hannus mirabilis* per molti e *horribilis* per altri – e il 2007. La constatazione che il contesto economico era dominato da un *corpus* teorico che era riuscito ad imporsi come “naturale” (più di quello fisico), si salda con la constatazione che questo *corpus* era sbagliato, ma è cronico e difficile da divellere. Limitiamoci dunque a prendere atto del fatto che il discorso intorno alla Corte dei conti si svolge ancora su uno scenario

(30) Corsivo mio.

(31) G. Lunghini, L. Cavallaro, *La Costituzione come programma economico*, in *Micromega*, n. 4/2017.

(32) Corsivo mio.

(33) Questa affermazione di M. Draghi è contenuta nell'intervento tenuto dallo stesso in occasione del conferimento della *Laurea honoris causa* in Economia dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, Settembre 2019, in *Newsletter Nuovi Lavori*, n. 243, 15 ottobre 2019.

(34) Questa seconda affermazione di Mario Draghi è contenuta in *La sovranità in un mondo globalizzato*, Intervento pronunciato in occasione del conferimento della *Laurea ad honorem* in Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Bologna, Bologna, 22 febbraio 2019.

dominato tuttora da un quesito cui si danno risposte divergenti: i mercati finanziari possono autoregolarsi, o no? È ovvio che, se alla domanda si risponde di sì, la Corte dei conti rimarrà nella sua posizione, importante, ma defilata, di garante della veridicità dei conti pubblici e del loro rispetto delle leggi di contabilità.

L'apporto del bilancio della Repubblica italiana all'andamento dei mercati finanziari rimarrà fuori del suo raggio d'azione. Se, invece, si risponde di no, ricadrà sulla Corte dei conti la responsabilità di controllare che il bilancio dello Stato svolga effettivamente la funzione anticiclica cui è chiamato, e concorrerà dunque – per quanto in piccola parte – alla regolazione del mercato finanziario.

7. *Il confronto culturale sul “debito buono” e sul “debito cattivo”*

È molto difficile prevedere con un minimo di precisione le prospettive che apre al controllo della Corte dei conti e della Corte costituzionale la sopravvenuta definizione finalistica del bilancio. Prospettive che al momento non sono valutabili, perché, concettualmente, potrebbero/dovrebbero sfociare nel sottoporre al controllo di costituzionalità la distinzione – di volta in volta operata dai bilanci dello Stato – tra “debito buono” (quello per investimenti) e “debito cattivo” (35) (quello contratto per pagare spese correnti, debiti pregressi e i loro interessi) alla luce dei suoi effetti devastanti sulla responsabilità politica degli eletti e degli eligendi, sulla equità intergenerazionale, sulla esposizione a manovre economiche di rientro dal debito di fatto più gravose per le classi più povere [...]: questioni tutte che, su impulso della Corte dei conti, la Corte costituzionale ha già affrontato, ma che, se estese alle innumerevoli questioni che potrebbero porsi di fronte a pervicaci comportamenti dei legislatori, comporterebbero rivolgimenti istituzionali profondi che non sappiamo ancora come verranno gestiti a livello di sistema politico. Non si tratta, però, di congetturare su un futuro incerto.

Si tratta di sapere che – nel prossimo futuro – il problema cui tutti gli altri si ridurranno, e per cui vale la pena impegnarsi, sarà – a fronte dello sfarinamento del sistema politico – di far sì che si realizzi un concorso tra la volontà degli organi democratici e il “sapere” degli organi non democratici” legittimati dall'ordinamento costituzionale, affinché la voce dello Stato riacquisti autorevolezza. Concorso che non può realizzarsi se non preparato da un intenso dialogo tra e dentro le forze politiche (*lato sensu*), tra e dentro le giurisdizioni e tra i portatori di tali saperi, superando le barriere specialistico-disciplinari. Se il bilancio dello Stato, i bilanci regionali, le leggi connesse – anche per quanto riguarda i bilanci degli enti locali – sono sistematicamente sottoposti al controllo di costituzionalità non potrà tardare il momento in cui, per strade diverse, si farà politicamente rilevante la pressione della Corte dei conti affinché la costituzionalizzazione della finalità anticiclica del bilancio venga rispettata.

8. *Corte dei conti (e giurisdizione amministrativa) sulla soglia della forma di governo*

Le considerazioni che precedono portano a questa considerazione: se il bilancio non è più “un dato” (un “fatto” risultante da un insieme di decisioni politiche), ma è un “atto” che deve rispettare una norma costituzionale di scopo, dunque controllabile, ne consegue che la consapevolezza della soglia sulla quale la Corte dei conti sa di trovarsi non può non comportare la consapevolezza che il potere di sollevare questioni di legittimità costituzionale che toccano il merito del bilancio dello Stato lambisce la questione della natura del rapporto tra Corte dei conti e forma di governo.

Questo, certamente, vale per tutti i soggetti abilitati a sollevare questione di legittimità costituzionale, stante la possibilità per le leggi di bilancio di assumere il ruolo di oggetto della questione medesima, ma con la differenza che i giudizi di parificazione dei bilanci sono giudizi “dedicati”, che entrano, in senso lato, nel procedimento di “fattura” complessiva dei bilanci medesimo. La Corte dei conti si trova oggi, a mio parere, sul limitare di una soglia che, dal punto di vista costituzionale,

(35) N. Lupo e R. Ibrido, *Le deroghe al divieto di indebitamento tra Fiscal Compact e articolo 81 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. economia*, 2017, n. 2, pp. 244-245.

potrebbe varcare, dato che ne sono stabiliti i presupposti in via di stretto diritto (il nuovo art. 81 Cost. e la giurisprudenza costituzionale più recente); ma il cui oltrepassamento avrebbe effetti culturali clamorosi sul piano della forma di governo. Il futuro prossimo dirà se si potrà/dovrà parlare di Corte dei conti e sviluppo della forma di governo, come, ormai molti anni fa, si è parlato di Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia (36).

Infatti, il bilancio è il principale atto di indirizzo politico e la partecipazione alla funzione di indirizzo politico individua gli organi costituzionali che compongono la forma di governo. Pertanto, un controllo sul bilancio che ne toccasse il merito proietterebbe la Corte dei conti (per quanto solo introduttrice del giudizio di incostituzionalità) nel quadro della forma di governo. È vero che, oggi, l'oltrepassamento di questa soglia è precluso dai rapporti di forza interni alla cultura politico-giuridica italiana e della stessa Corte dei conti, anche per quanto riguarda i rapporti con la normativa Ue. Ma si tratta, appunto, di rapporti di forza, non di antinomie che impediscono *de iure* una interpretazione economicamente compatibile della Costituzione e del Trattato (37), e che impediscono di farla valere ad opera della Corte costituzionale.

9. Inflazione di leggi “speciali” e spesa pubblica

Un'ultima considerazione. È di comune dominio la critica dell'inflazione legislativa, da un lato, e, dall'altro, dell'opacità «sotto il profilo normativo e amministrativo [del]le prassi finanziarie contemporanee [che] tendono a creare un mosaico opaco, rispetto al quale il controllo democratico rimane non di rado impotente [dal momento che] di fronte a questa caligine il cittadino di media ma anche elevata diligenza, così come molti rappresentanti delle istituzioni pubbliche, vivono in una situazione di precaria percezione (38)».

La domanda che sorge spontanea, di fronte a questi due dati di fatto, è se tra i due non esista (anche) un rapporto di derivazione. Sebbene la qualità delle norme in materia di contabilità pubblica possa essere considerata una causa di per sé sufficiente a spiegare questa opacità, il costituzionalista non può non chiedersi se la causa prima di questa caligine non vada ricercata nella perdita della distinzione (usando le parole di Schmitt) tra legge e misura, e cioè nella perdita del concetto di legge in senso materiale, o della perdita della distinzione tra leggi come scelte libere nel fine e leggi come esito di scelte discrezionali (come sono quelle prodotte in ambiente di costituzione rigida). Non chiedersi, cioè, se il quadro opaco e caliginoso non derivi anche dal profluvio di disposizioni speciali, e se, di conseguenza, non si sia verificato il paradosso per cui quella che si riteneva una legge in senso solo formale (la legge di bilancio) è diventata il grimaldello (coprendo leggende libere nel fine) che ha scardinato il concetto di legge in senso materiale.

Malgrado quest'ultimo concetto sia di difficilissima definizione, e la prospettiva kelseniana solo procedimentale appaia non scalfibile, resta il fatto che il concetto di legge evocava, ed evoca, la generalità e l'astrattezza, e dunque l'uguaglianza (formale) – ed in ciò sta il nucleo dello stato di diritto –, mentre le leggende (per quel che qui interessa: di spesa, di esenzione ...) sono la versione contemporanea del principio *quod principi placuit legis habet vigorem*. È vero che è esperibile il controllo di costituzionalità-ragionevolezza, ma questo incide sulla definizione di legge solo è sistematico ed effettivo, e tale da ribaltare il principio ulpiano. Altrimenti si resta nel campo della pura libertà politica libera nel fine.

Il punto che impedisce al principio di uguaglianza di sciogliersi in quello di ragionevolezza è che il principio di ragionevolezza ha un senso solo se resta fortemente collegato al concetto di legge in senso materiale, che contiene dentro di sé una tensione verso l'universale che non può essere sostituita dalla convinzione che ogni situazione umana possa essere oggetto di una disciplina specifica.

(36) P. Barile, E. Cheli, S. Grassi, *Corte costituzionale e sviluppo della forma di governo in Italia*, Bologna, il Mulino, 1982, che raccoglie gli atti dell'omonimo Convegno fiorentino del settembre 1981.

(37) A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, cit., p. 77.

(38) A. Carosi, *Il principio di trasparenza*, cit., p. 835.

Non è così. Le situazioni umane sono suscettibili di una disciplina specifica solo se tale disciplina, per quanto ragionevole in sé, non possa essere trasformata, e portata a un livello più alto di generalità. Se non si interpreta in modo restrittivo il principio di ragionevolezza, e cioè se non si sottopongono le leggi speciali a questa prova di generalizzazione sempre più forzata verso l'universale, il principio di uguaglianza formale, l'art. 3 Cost., primo comma, rimane sostanzialmente senza significato (39), e senza giudice.

Le leggende di spesa o di esenzione costituiscono una zona d'ombra perché, sul piano sostanziale, è molto facile qualificarle come svolgimenti di una qualche politica isolatamente considerata ragionevole (a tacer del fatto che, sul piano processuale, esse costituiscono parti della legislazione che il metodo d'instaurazione incidentale non consente di portare al giudizio della Corte). Questa è una fondamentale ragione per trattare della Corte come organo di promozione di giudizi di legittimità costituzionale: sostenere il suo cammino verso l'assunzione trasparente e largamente conoscibile del ruolo di (co)custode del divieto di privilegi (e di discriminazioni).

10. *Il tridente già forgiato e i suoi sviluppi politico-giuridici*

La Corte costituzionale, e la Corte dei conti, si sono forgiate, come si è detto, un tridente con cui intervenire sulla finanza pubblica, costituito da queste punte: a) dall'acquisito punto di diritto per cui la Corte dei conti, in sede di giudizio di parificazione del bilancio (dello Stato e delle Regioni, speciali e ordinarie), è legittimata a promuovere questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni di leggi statali e regionali compresa la stessa legge di bilancio dello Stato; b) dall'acquisito punto di diritto per cui tale legittimazione si estende all'ambito del procedimento di controllo sulla legittimità-regolarità dei bilanci degli Enti locali, rientrando tale procedimento nel "controllo preventivo di legittimità sugli atti"; c) dagli sviluppi del *dictum* per cui «è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione», o, più precisamente, dagli acquisiti punti di diritto per cui la tutela dei diritti fondamentali (sociali o no) dipende a) da un procedimento programmatico razionale per la determinazione delle risorse necessarie, e dalla qualificazione di tali risorse come destinate a spese incompressibili, collocate in una posta espressamente dedicata; ma anche b) da una valutazione ragionevole delle risorse necessarie condotta in modo oggettivo, e cioè non solo attraverso una procedura programmatica, ma una procedura valutativa sostenuta da dati scientifici che rendano (scientificamente) "vera" la valutazione stessa.

Il passo ancora da compiere in materia – in momenti come questi, in cui la ricostruzione dell'autorevolezza della Repubblica è il più urgente dei problemi – è un passo istituzionale, che renda autorevolmente pubbliche le svolte giurisprudenziali che hanno forgiato il tridente di cui si è detto. Perché le scelte di bilancio siano chiare, nettamente orientate e soprattutto comprensibili e giudicabili dai cittadini comuni, sulla base – diciamo finalmente – del "senso comune" (senso comune sottoposto, da parte della cultura e della politica, a una critica serrata che lo purifichi dalle superstizioni e lo riconduca a quei bisogni profondi che costituiscono l'"ignoranza naturale" che è la sapienza di ogni uomo (40)) occorre un mutamento radicale nell'atteggiamento della classe politica. Atteggiamento oggi del tutto indifferente alla trasparenza della finanza pubblica e all'obiettivo farne oggetto di una discussione razionale tra i decisori politici, di fronte alla opinione pubblica messa in grado di valutarla. Prima ancora dei vincoli giuridici e politici discendenti dall'Ue e dallo stato del nostro enorme e indomato debito pubblico, le cause della stagnazione vanno individuate nell'atteggiamento anarco-individualistico dell'elettorato e nel medesimo atteggiamento di larga parte delle

(39) Sul principio di uguaglianza in senso formale sia consentito il richiamo a M. Dogliani, *Art. 3, primo comma*, in M. Dogliani, C. Giorgi, *Costituzione italiana: Art. 3*, Roma, Carocci editore, 2017.

(40) M. Dogliani, *Quale azione il pensiero rivelativo può esercitare nel mondo*, in C. Ciancio, M. Pagano (a cura di), *Il pensiero della libertà. Luigi Pareyson a cent'anni dalla nascita*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2020.

classi dominanti, ostili al fisco e non solo contrarie, ma ideologicamente eccitate contro l'intervento dello Stato nell'economia.

Occorre dunque assumere iniziative – in questa fase marasmatica dello Stato – che si rivolgano al pubblico. Sono tuttora di grande interesse i suggerimenti avanzati da Alessandro Pace nell'articolo *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, già citato, pubblicato nel 2011 (prima della legge di revisione costituzionale dell'art. 81). Una solenne e autorevolmente annunciata conferenza stampa della Corte costituzionale (e della Corte dei conti? e del Consiglio di Stato?) che porti alla conoscenza della pubblica opinione le svolte giurisprudenziali già intervenute. È ragionevole pensare che questa manifestazione di forza delle giurisdizioni avrebbe un molto notevole impatto politico-istituzionale e costituirebbe per i mercati finanziari e per le autorità italiane ed europee un segnale “forte e determinato”. Si tratta di un suggerimento che non richiede l'intervento del potere politico. Al quale comunque altri pressanti interventi potrebbero essere richiesti: *in primis*, di riconoscere in Costituzione alla Corte dei conti il potere di sollevare in via diretta, davanti alla Consulta, le questioni di legittimità costituzionale in materia di spesa pubblica, con il che il profluvio di leggi “in odore” di privilegio potrebbe essere stroncato da subito, in prossimità della loro produzione. E poi di ricondurre sotto il controllo della Corte dei conti gli atti del Governo con forza di legge, essendo non solo noto, ma oggetto di scandalo, il fatto che vengano presentati kilomatrici decreti-legge, che il disegno di legge di conversione venga gonfiato da emendamenti, e che la sua approvazione venga blindata dalla apposizione della questione di fiducia. E analogamente che decreti legislativi, molto labilmente indirizzati dalla legge delega, contengano disposizioni di legge di spesa in violazione della legge delega stessa: violazione che – di fatto – rimarrebbe priva di ogni controllo, data l'assenza di contro-interessati.

* * *

LE FUNZIONI GIURISDIZIONALI DELLA CORTE DEI CONTI NELLE MATERIE DI CONTABILITÀ PUBBLICA FRA TRADIZIONE E INNOVAZIONE (*)

di Cinthia Pinotti

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *La genesi dell’art. 103 secondo comma della Costituzione attributivo alla Corte dei conti della giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”.* Conservazione dell’esistente o innovazione? – 3. *La difficile individuazione delle materie di contabilità pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 3-bis. Segue. Gli orientamenti della Corte di cassazione. Riflessione sui criteri di riparto.* – 4. *Modifiche del quadro costituzionale. La nuova dimensione della contabilità pubblica. Centralità assunta dalla decisione di bilancio sia in funzione di rispetto dei nuovi vincoli costituzionali, sia in funzione di garanzia dei diritti fondamentali e sociali. Saldatura tra Corte costituzionale e Corte dei conti.* – 5. *La recente codificazione (Cgc) ed il suo impatto sulla giurisdizione. Necessità di un ripensamento delle categorie dogmatiche tradizionali (danno erariale) e degli istituti processuali nell’ottica di uno statuto unitario della giurisdizione come servizio reso al cittadino. I nuovi giudizi come motore propulsivo dell’intera giurisdizione contabile.* – 6. *La forte saldatura della Corte dei conti sia in sede di controllo che giurisdizionale con la Corte costituzionale come opportunità unica e per certi versi epocale per collocare la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica in uno spazio giuridico ormai globalizzato (anche) a servizio dei diritti fondamentali incisi attraverso il dialogo con le Corti nazionali e sovranazionali. Conclusioni.*

1. *Premessa*

Una riflessione sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti che muova dall’origine storica dell’Istituto ed i suoi successivi sviluppi fino ai nostri giorni con una proiezione verso il futuro, appare doverosa, *in primis* per coerenza con lo spirito dell’odierna importante ricorrenza.

Tuttavia, se ci si colloca in una dimensione più ampia di quella celebrativa ci si avvede che detta impostazione (analisi con lo sguardo rivolto al futuro), è anche l’unica veramente possibile, atteso che, come ovvio, le istituzioni vivono in contesti nazionali ed internazionali fortemente evolutivi e le loro funzioni possono essere apprezzate solo in relazione all’intero sistema politico-giuridico ed al contesto economico-sociale nel quale sono inserite.

La Corte insediata il 1° ottobre 1862 costituiva uno dei momenti determinanti per la costruzione di una amministrazione centralizzata che, mutuando il modello delle istituzioni piemontesi, si poneva alla base del nuovo Regno d’Italia e della successiva unificazione politica, legislativa e amministrativa. I suoi alti compiti erano delineati dalle note parole di Quintino Sella, Ministro delle finanze, pronunciate in occasione della seduta inaugurale a Torino, (1), si trattava di una Corte collocata in ordinamento in cui il potere esecutivo e il parlamento rappresentavano due poli ben distinti dell’organizzazione costituzionale. Il Procuratore generale Michelangelo Troglia nella stessa seduta

(*) Testo che riproduce la relazione svolta al convegno del 1° ottobre 2019 corredato dalle sole note bibliografiche essenziali.

(1) “*Altissime sono le attribuzioni che la legge a voi confida. La fortuna pubblica è rimessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato, di questo nerbo capitale della forza e della potenza di un paese, voi siete creati tutori. Né ciò basta: ad altre nuovissime e nobilissime funzioni foste inoltre chiamati. A vostro compito vegliare a che il Potere esecutivo non mai violi la legge; ed ove un fatto avvenga, il quale al vostro alto discernimento paia ad essa contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento”.*

indicava fra l'altro (2) la Corte come autorità collocata tra “tra il potere esecutivo e il parlamento” ma questa formula descrittiva recava già in sé il germe dell'incertezza in ordine al controverso concetto di ausiliarità sul quale si sono versati fiumi di inchiostro fino ai giorni nostri, nei quali il mutamento delle funzioni degli organi politici ed in particolare la commistione tra funzione legislativa ed amministrativa stanno cambiando il senso e la direzione della funzione ausiliaria (Zegrebelsky, Mirabelli) (3).

Anche le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti del terzo millennio sono mutate: esse vanno ad inserirsi in un contesto politico-giuridico profondamente nuovo in cui è in atto la frantumazione del sistema in una pluralità di sotto-sistemi.

Il passaggio dallo “Stato di diritto” allo “Stato costituzionale di diritto” segna, inoltre, una significativa espansione degli ambiti di intervento della giurisdizione, ormai del tutto de-statalizzata, chiamata ad assicurare il crescente bisogno di riconoscimento delle istanze di tutela che provengono dal basso (Grossi), dalla collettività, tali da conferire al “potere giudiziario” un ruolo di sensore sociale in grado di esercitare una funzione integrativa se non addirittura creativa del diritto. Oltre a ciò, l'emersione inarrestabile dei diritti fondamentali anche in dimensione sovranazionale attribuisce al giudice un nuovo e grande potere: quello di porsi come anello di raccordo tra legge, persona e valori fondamentali.

Il peso di dette istanze di tutela, alle quali dedicherò alcune considerazioni nella parte finale del mio intervento, è notevolmente aumentato in seguito alle riforme costituzionali del 2012, volte ad introdurre il principio dell'equilibrio di bilancio ed ha impresso un notevole dinamismo alla “materia di contabilità pubblica” di cui all'art. 103 secondo comma della Carta costituzionale, come ormai destinata a ricomprendere, come già aveva teorizzato autorevole dottrina (S. Buscema) nei suoi studi, “ogni attività che inerisca all'uso funzionalizzato delle risorse pubbliche” in funzione di tutela delle situazioni giuridiche soggettive incise dallo scorretto uso delle risorse pubbliche (4).

Ciò sta portando ad un generale ripensamento dei criteri di riparto delle giurisdizioni (ordinaria amministrativa e contabile) disegnati dall'art. 103 della Costituzione che vanno re-interpretati in funzione di ampliamento della sfera complessiva delle tutele.

Queste primissime considerazioni già disvelano l'importanza di una riflessione sull'evoluzione della giurisdizione della Corte dei conti nelle materie di contabilità pubblica, ispirata alla nota massima dello storico Tucidide che nel 450 A.C. affermava che “bisogna guardare al passato per capire il presente e prevedere il futuro”.

2. *La genesi dell'art. 103 secondo comma della Costituzione attributivo alla Corte dei conti della giurisdizione “nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”. Conservazione dell'esistente o innovazione?*

Sulla genesi della norma costituzionale molto si è scritto da parte della dottrina che ha correttamente messo in evidenza come il costituente si sia posto in linea di continuità con la legge istitutiva

(2) Nel suo discorso il Procuratore generale indicava nella Corte “*il custode vigile della pubblica fortuna*” e “*il giudice sovrano della gestione di ogni funzionario e di ogni agente di riscossione*”, “*l'organo che siede all'apice del sistema finanziario*” chiamato “*a sorvegliarne con superiore ispezione ed efficace controllo tutte le operazioni sia generali che speciali*”.

(3) In dottrina si è concordi nel ritenere che i mutamenti generali che hanno interessato gli organi politici ed in *primis* la commistione tra funzione legislativa e amministrativa, hanno cambiato il senso e la direzione della funzione ausiliaria, valorizzando nel contempo il rapporto tra Corte dei conti e Corte costituzionale. Così C. Mirabelli, in *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, (a cura di) E. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli, Esi, 2018, pp. 3 ss.

(4) Nei suoi studi S. Buscema, sin dagli anni Sessanta (*Trattato di contabilità pubblica*, Giuffrè, 1969) aveva preconizzato il passaggio dalla contabilità di Stato alla contabilità pubblica quale risultante di un processo di assorbimento della finanza statale nella finanza pubblica da intendere come “comprensiva della finanza parafiscale, della finanza delle partecipazioni statali e della finanza regionale e locale”.

del 1862 (art. 33) (5) che a propria volta nelle linee essenziali, si ispirava alla legge del 1859 nella visione che della Corte dei conti Cavour aveva avuto sin dal 1852 racchiusa nella celebre frase “È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile” (6).

Si deve premettere che, per quanto riguarda la giurisdizione contabile, il progetto di Costituzione (art. 95) era assai diverso rispetto a quello poi riveduto dall’Assemblea nella fase finale dei suoi lavori, giacché rinviava alla legge in assenza di ulteriori specificazioni e senza la determinazione delle materie e dei limiti entro i quali la giurisdizione (amministrativa e contabile) avrebbe potuto essere esercitata. Solo in sede di stesura finale si ritenne di dover specificare tanto per la Corte dei conti che per il Consiglio di Stato presupposti ed ambito delle rispettive giurisdizioni. L’On. Ruini in Assemblea (seduta del 21 novembre 1947) spiegava che pur nell’esigenza di affermare il principio dell’unicità della giurisdizione “lo spirito di concretezza” che deve animare l’Assemblea, per far sì che la nostra riforma sia attuabile e non susciti turbamenti ed inconvenienti, deve tener conto di una effettiva realtà: “che esistono due organi che hanno funzioni giurisdizionali, il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, e che non potrebbero sopprimersi tali loro funzioni, senza perturbare e creare difficoltà al funzionamento della giustizia nell’interesse dei cittadini” (7). L’On. Leone faceva inoltre notare che “per quanto riguarda i grossi tronchi della giustizia amministrativa” essi “sono sorti non come usurpazione al giudice ordinario di particolari attribuzioni, ma come conquista di tutela giurisdizionale da parte del cittadino nei confronti della pubblica amministrazione”.

Il peso della tradizione storica fu quindi notevole. I padri costituenti furono convinti nel ritenere che dovesse essere assicurata con vincolo costituzionale la giurisdizione estesa a tutte le “materie di contabilità pubblica”. Ma quali erano queste materie all’epoca di entrata in vigore della Carta costituzionale, e quale era la linea di confine che le separava da quelle devolute al giudice ordinario e al giudice amministrativo? Il punto merita una riflessione.

Quanto alla contabilità pubblica, la stessa era stata separata dal contenzioso amministrativo in tempi relativamente recenti. Solo con la riforma Rattazzi del 1859, infatti, erano state attribuite alla ex Camera dei conti sabauda (divenuta Corte dei conti) funzioni di controllo e giurisdizionali nelle controversie in materia di contabilità pubblica e pensionistica; successivamente (1865) si erano dislocate in capo al Consiglio di Stato una serie di materie “finanziarie” appartenenti al diritto pubblico dell’economia (sfuggite all’abolizionismo liberale) che sarebbero confluite nell’allegato D della legge n. 2248 del 1865 abolitrice del contenzioso amministrativo. Si trattava dei giudizi di cui all’art.

(5) Secondo l’art. 10 della l. 14 agosto 1862, n. 800 la Corte dei conti “fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei Ministri col conto generale dell’amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle Camere, giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge” e l’art. 33 stabiliva che “La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesoreri dei ricevitori dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico e di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato”.

(6) Il progetto di legge presentato alla Camera dal Conte di Cavour, Ministro delle finanze, comprendeva sia la nuova organizzazione degli apparati di Governo sia l’istituzione della Corte dei conti. Per questa seconda parte esso non fu tradotto immediatamente in legge e si dovette attendere la legge del 30 ottobre 1859 (Rattazzi). Sul punto, per un ampio commento si rinvia ad Aa.Vv., *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell’Unità d’Italia*, 1963, pp. 17 ss.

(7) Per quanto riguarda la Corte dei conti il Ruini rilevava che “il nucleo e la fonte delle sue funzioni giurisdizionali sono le questioni attinenti alla contabilità pubblica; cui si ha da aggiungere le materie che la legge stabilisce per la connessione alla competenza speciale della Corte dei conti”.

10 n. 2 (8); che venivano a costituire la c.d. giurisdizione “propria” del Consiglio di Stato definita anche giurisdizione “piena” (9).

Le motivazioni della scelta a favore della separazione dei due settori furono eminentemente politiche (Ghisalberti) e segnavano una discontinuità rispetto all’esperienza precedente che connotava la Camera dei conti sabauda – istituita da Amedeo V nel 1351– come primo giudice in Europa ad essere investito del contenzioso amministrativo quale organo di giustizia delegata e non più soltanto di giustizia ritenuta secondo il modello francese (10), dotato di un rilevante statuto di indipendenza rispetto al potere politico (11).

In definitiva le materie di contabilità pubblica (ormai separate dal contenzioso amministrativo) cui i costituenti fecero riferimento avevano, all’epoca, un ambito ben preciso che comprendeva il giudizio di conto, cui la legge del 1862 (art. 33) riconosceva natura giurisdizionale, nonché un embrionale giudizio di responsabilità amministrativa che la legge di contabilità generale dello Stato n. 5026 del 1869, art. 61 (12) poi con lievi modifiche confluito nell’art. 81 della legge del 1923 n. 2440, e in seguito nel t.u. delle leggi sull’ordinamento della Corte dei conti del 1934, aveva sottratto al giudice ordinario ed attribuito alla Corte dei conti nonché gli altri giudizi speciali (13).

La scelta storica a favore della pluralità delle giurisdizioni si compì dunque nei termini noti consacrati nell’art. 103 con il riconoscimento a favore della Corte dei conti della “giurisdizione nelle

(8) Sul punto cfr. in particolare M. Andreis, *La giurisdizione contabile nella prospettiva storica: tra controllo e tutela* in Atti del Convegno preliminare Aipda, Università degli Studi di Bergamo, 7 giugno, Giappichelli, 2016, pp. 9-23.

(9) Cfr. A. Police, *L’epifania della piena giurisdizione nella prima stagione della giurisdizione propria del Consiglio di Stato*, in P.A., n. 2/2018, pp. 263 ss.

(10) La Camera dei conti sabauda costituita come collegio di magistrati nel 1351 da Amedeo V con sede in Chambery (cui nel 1577 si affiancherà con le medesime attribuzioni quella torinese per volere di Emanuele Filiberto) aveva competenze assai vaste che abbracciavano il patrimonio ducale, la contabilità dei pubblici uffici, l’esazione delle entrate, le controversie tributarie, gli affari di finanza, le controversie in materia di miniere, fabbricazione di monete e costruzioni di edifici demaniali. Essa organizzata in due classi da Vittorio Amedeo I, una per l’esame dei conti e l’altra per il contenzioso aveva sia competenza amministrativa che giustiziale. Proprio per la sua indipendenza di fronte al Sovrano che “non la trovava eccessivamente prona al suo volere” entrò in conflitto con l’assolutismo regio e la sua attività venne sospesa il 27 marzo 1616 per ben sedici anni.

(11) La legge istitutiva della Corte aveva stabilito per i presidenti e i consiglieri che “non potranno essere revocati né collocati d’ufficio a riposo, né allontanati in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale e parere conforme di una commissione composta dai presidenti e vice presidenti del Senato e della Camera dei deputati (Art. 4 l. n. 80/1862). Con la l. n. 255 del 3 aprile 1933 le nomine venivano effettuate con decreto reale su proposta del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, previa deliberazione del Consiglio dei ministri (art. 3) ed i magistrati promossi e revocati con decreto reale e relazione del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, giusta proposta del Presidente della Corte con le norme del regolamento. L’ingerenza del Governo veniva a limitare fortemente l’autonomia dei magistrati.

(12) Secondo l’art. 61, gli Ufficiali pubblici stipendiati dallo Stato, e specialmente quelli ai quali è commesso il riscontro e la verifica delle casse e dei magazzini, dovranno rispondere dei valori che fossero per loro colpa o negligenza perduti dallo Stato. A tale effetto essi sono sottoposti alla giurisdizione della Corte dei conti, la quale potrà porre a loro carico una parte o tutto il valore perduto.

(13) Molto interessanti ed accurate sono alcune ricostruzioni della dottrina, dalle quali si desume come le riforme del 1923 e 1934 avessero modellato un nuovo tipo di processo contabile nel quale il PM aveva un ruolo rilevante di iniziativa processuale distinto da quello dell’amministrazione ancorché la giurisprudenza della Corte concepì questi giudizi come una evoluzione dei giudizi speciali facendo divenire i giudizi di responsabilità delle figure processuali innestate nell’originario nucleo del processo contabile; sul punto fra gli altri F.G. Scoca, in *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, (a cura di) F.G. Scoca, A.F. Di Sciascio, Napoli, Esi, 2014.

materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge”. Norma questa che va letta nel coordinamento con l’art. 24 che assicura la garanzia della tutela giurisdizionale a diritti e interessi legittimi; l’art. 100 che assicura rilievo costituzionale al Consiglio di Stato e Corte dei conti; gli artt. 101 e 102 che fondano il principio dell’unità della giurisdizione; l’art. 113 che assicura la tutela avverso gli atti della pubblica amministrazione.

Veniva quindi confermata la separazione risalente al 1859 e poi al 1865 e al 1889. La Corte dei conti non avrebbe potuto più qualificarsi, a Costituzione invariata, come organo di giustizia amministrativa (Andreis) ma la sua giurisdizione veniva a radicarsi su un criterio di riparto meno complesso ed indaginoso (Giannini) rispetto a quello posto a fondamento della giurisdizione generale, di legittimità del giudice amministrativo (distinzione tra diritti soggettivi e interessi legittimi) e della giurisdizione esclusiva del medesimo (particolarità delle materie). Malgrado ciò la portata e il significato dell’espressione assai generale ed indeterminata di contabilità pubblica avrebbero oscillato non poco nel tempo, subendo radicali trasformazioni lungo tutto l’arco della storia repubblicana.

3. La difficile individuazione delle materie di contabilità pubblica nella giurisprudenza della Corte costituzionale

Sulla riserva di giurisdizione in favore della Corte dei conti e sull’estensione delle materie di contabilità pubblica la Corte costituzionale si dimostrò inizialmente assai cauta. In una delle prime (storiche) pronunce, la n. 17 del 1965, red. Sandulli, commentata da M.S. Giannini, la Corte negava che l’espressione contabilità pubblica valesse da sola a delimitarne il contenuto “perché è una di quelle materie il cui ambito non si riesce a definire tanto per ciò che riguarda l’oggetto tanto per ciò che riguarda i soggetti, se non in base a puntuali specificazioni legislative” (14).

Come noto la sollecitazione era offerta dalla Corte dei conti che dubitava della legittimità costituzionale dell’art. 260 Tulcp del 1934 nella parte in cui attribuiva ai Consigli di Prefettura la giurisdizione per risolvere in primo grado le controversie in materia di responsabilità previste dai precedenti artt. 251-259. Nell’occasione la Corte costituzionale fu categorica nell’affermare che “nulla autorizza a ritenere che il secondo comma dell’art. 103 abbia inteso riservare alla Corte la competenza a conoscere di tutti i giudizi vertenti nella materia della contabilità pubblica”.

Di lì a poco, tuttavia la Corte costituzionale (sent. n. 55/1966) avrebbe dichiarato la composizione dei Consigli di prefettura in contrasto con l’art. 108 della Costituzione.

Autorevole dottrina (Scoca, Police) ritiene che proprio da quel momento abbia preso avvio lo svuotamento da parte della giurisprudenza contabile del giudizio di conto a favore del giudizio di responsabilità amministrativa a carico degli impiegati ed agenti contabili dello Stato (15).

Nello stesso periodo verso gli anni Settanta, anche la Corte costituzionale ispirata dalla avvertita necessità di una giurisdizione capace di intervenire in modo repressivo/riparatorio a salvaguardia della finanza pubblica in un campo in cui abusi e scandali erano copiosi, mutava orientamento riconoscendo all’art. 103 un’autonoma forza espansiva della giurisdizione. Assai nota e citata è la pronuncia n. 68 del 1971 nella quale afferma che “il secondo comma dell’articolo 103 della costituzione nel riservare alla giurisdizione della Corte dei conti le materie di contabilità pubblica da un lato e sotto l’aspetto oggettivo ne abbia assunto la nozione tradizionalmente accolta nella legislazione vigente e nella giurisprudenza, comprensiva dei giudizi di conto e di quelli di responsabilità; mentre d’altro lato sotto l’aspetto soggettivo, ne abbia ampliato l’ambito oltre quello, cui aveva originario

(14) L’ordinanza di rimessione della Corte dei conti, dubitava della legittimità costituzionale dell’art. 260 Tulcp n. 383/1934, con riferimento all’articolo 103, secondo comma della Costituzione, nella parte in cui attribuiva in primo grado ai Consigli di prefettura la risoluzione delle controversie in materia di responsabilità previste dagli artt. 251-259 Tulcp.

(15) Così A. Police, in *Atti del convegno “I conti giudiziari”*, Torino 19, 20 e 21 ottobre 2017, in *Rivista online “Il Piemonte delle Autonomie”* <<http://piemonteautonomie.cr.piemonte.it>>.

riferimento dell'amministrazione diretta dello Stato: tale essendo il proprio significato dell'aggettivo pubblico come ha confermato dallo stesso uso fattone in altre disposizioni della Costituzione" (16).

Circa l'estensione soggettiva della giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica, la giurisprudenza costituzionale non esita a ritenere che essa debba riguardare gli agenti e funzionari contabili a prescindere dalla loro appartenenza ad enti diversi dallo Stato anche alle Regioni dotate di autonomia speciale (Corte cost. n. 110 del 1970) nei confronti della Regione Sardegna n. 68/1971, n. 211/1972 e n. 63/1973.

Solenne e quasi sacrale è l'affermazione contenuta nella sentenza n. 114/1975 in cui la Corte considera alla stregua di principio generale del nostro ordinamento "che il pubblico denaro proveniente dalla generalità dei contribuenti e destinato al soddisfacimento dei pubblici bisogni debba essere assoggettato alla garanzia costituzionale della correttezza della sua gestione; garanzia che si attua con lo strumento del rendiconto generale". Restano però esclusi dalla competenza della Corte dei conti i tesoriери delle Camere e della Presidenza della Repubblica (129/81) giustificandosi la deroga in considerazione della loro natura di organi immediatamente partecipi del potere sovrano dello Stato (17).

Più problematica, rispetto al giudizio di conto è l'affermazione della tendenziale generalità della giurisdizione nei giudizi di responsabilità amministrativa; pur ammettendo che l'accertamento della predetta responsabilità rientra nelle materie di contabilità pubblica (sentenza n. 201/1976) nelle pronunce n. 773/1988 e n. 641/1987 la Corte costituzionale esclude l'illegittimità costituzionale dell'art. 18 l. n. 349 del 1986 nella parte in cui sottrae alla giurisdizione contabile la responsabilità dei pubblici dipendenti per i danni arrecati all'ambiente nell'esercizio delle proprie funzioni.

Si dovrà peraltro attendere un intervento legislativo (legge n. 142 del 1990 art. 58) per estendere la giurisdizione contabile agli agenti e dipendenti degli enti locali; questione sollevata più volte dalla magistratura contabile ma considerata inammissibile dal giudice delle leggi (18).

Nei decenni successivi sia pur con diverse oscillazioni la giurisprudenza della Corte costituzionale mantiene l'orientamento ribadito nella sentenza n. 169 del 2018 emessa in sede di conflitto di attribuzione fra poteri dello Stato, secondo cui "nella materia della contabilità pubblica" la Corte dei conti non può ritenersi il giudice esclusivo della tutela da danni pubblici, poiché la sua giurisdizione è solo tendenzialmente generale; conseguentemente, il legislatore, nella sua discrezionalità, potrebbe anche attribuire la cognizione di alcune delle materie ricadenti nella nozione di "contabilità pubblica" alla giurisdizione di un giudice diverso, in quanto l'ambito della sua giurisdizione, lungi dall'essere incondizionato, deve contenersi anche entro i limiti segnati da altre norme e principi costituzionali.

(16) La stessa pronuncia contiene un importante passaggio in cui mette a fuoco i rapporti tra giudizio di conto e di responsabilità, affermando che: *"Il nucleo originario, costituito dai giudizi di conto e dai giudizi di responsabilità a carico degli impiegati e degli agenti contabili dello Stato e degli enti pubblici economici che hanno il maneggio del pubblico denaro, appare caratterizzato da un'unica e inscindibile logica, in quanto l'una e l'altra giurisdizione tendono a garantire l'interesse generale oggettivo alla regolarità della gestione finanziaria e patrimoniale dell'ente, evitando tra l'altro il sospetto di compiacenti omissioni o l'affermarsi di pratiche lassiste: in ottemperanza il duplice principio dell'imparzialità e del buon andamento dell'amministrazione, di cui all'art. 97 della Costituzione.*

(17) Sulla separazione del conto del tesoriere dal conto consuntivo dell'ente locale e per la sottoposizione di tali conti ad un regime di controlli differenziati (art. 46 l. n. 132/1990) la Corte costituzionale (n. 378/1996) ha ritenuto non irragionevole né arbitrario e non lesiva della posizione costituzionale della Corte dei conti, come definita dall'art. 103 Cost., la circostanza che in un nuovo disegno delle autonomie locali, teso a valorizzare anche il ruolo degli organi regionali di controllo, il legislatore abbia limitato il controllo giurisdizionale sulla legittimità della gestione al solo conto del tesoriere.

(18) Cfr. Corte cost. n. 102/1972 secondo cui è inammissibile la questione incidentale di costituzionalità dell'art. 265 Tulcp nella parte in cui demanda al giudice ordinario i giudizi di responsabilità di cui agli artt. 261, 263 e 264 relativi agli amministratori e dipendenti di enti territoriali minori e Corte cost. n. 189/1984.

3-bis. Segue. Gli orientamenti della Corte di cassazione. Riflessione sui criteri di riparto

È interessante notare come in parte diverso sia stato il percorso interpretativo seguito dalle S.U. della Corte di cassazione in funzione regolatrice della giurisdizione e giudice chiamato a pronunciarsi sulle decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti per motivi inerenti alla giurisdizione ai sensi dell'art. 111, ultimo comma. Il giudice cui è demandata la verifica del rispetto dei limiti esterni della giurisdizione è anche quello che meglio di chiunque altro è in grado di intercettare la problematicità applicativa delle difficili regole di riparto che gli sono state affidate dalla Costituzione e di interpretarle alla luce non solo del diritto vigente ma anche di quello vivente (in difetto di una precisa opzione legislativa di segno contrario) nell'ottica della massimizzazione delle tutele. Oltre a ciò, il rapporto tra Corte dei conti e giudice regolatore della giurisdizione si è caratterizzato per il massimo reciproco rispetto fra i due plessi, a differenza di quanto accaduto per il giudice amministrativo non sempre incline ad uniformarsi alle indicazioni della giurisprudenza della Corte di cassazione (19).

Non è quindi casuale che nello stesso momento storico in cui la giurisprudenza costituzionale appariva assai cauta, le Sezioni unite nella pronuncia n. 2616 del 1968 (con la quale veniva attribuita alla Corte dei conti la giurisdizione spettante ai soppressi Consigli di Prefettura) affermavano il principio secondo cui “la giurisdizione contabile tende a seguire l'evolversi della finanza pubblica, da finanza dello Stato e degli enti territoriali minori, verso forme assai più complesse e articolate su una estesa pluralità di enti pubblici”.

L'interpretazione estensiva delle S.U. della Corte di cassazione veniva di lì a poco confermata affermandosi che “l'art. 103, c. 2, rappresenta la fonte primaria, diretta ed insieme sufficiente della giurisdizione della corte nelle materie di contabilità pubblica” (Cass., S.U. n. 363/1969).

Negli anni Novanta in seguito alle riforme del 1994 /1996 e alla istituzione generalizzata delle sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, la spinta all'ampliamento della giurisdizione si fa più pressante. Emerge infatti con nettezza, a fronte della moltiplicazione dei centri di spesa, il ruolo della Corte dei conti di garante imparziale degli interessi dello Stato comunità e del rispetto degli equilibri economico finanziari del settore pubblico.

Le riforme dettano una disciplina sostanziale della responsabilità amministrativa, che acquisisce sempre maggior centralità, fornendone i connotati sostanziali e processuali essenziali e liberandola dal legame, spesso fuorviante, con la responsabilità civile. Non mancano critiche, dubbi, interrogativi ma certo è che quel momento rappresenta una tappa importante e fondamentale per la successiva

(19) Come noto la giurisprudenza amministrativa prima dell'entrata in vigore del Cpa, ha affermato la necessità che l'azione per il risarcimento dei danni derivanti da un provvedimento illegittimo sia subordinata alla tempestiva impugnazione del provvedimento illegittimo e che sia coltivato con successo il relativo giudizio di annullamento, in quanto al giudice amministrativo non è dato di poter disapplicare atti amministrativi non regolamentari (Cons. Stato, Ad. plen., n. 4/2003). A detto orientamento del Consiglio di Stato si è contrapposta la posizione delle Sezioni unite della Corte di cassazione: ordinanze n. 13659 del 12 giugno 2006 e n. 13660 del 13 giugno 2006. La disobbedienza del Consiglio di Stato è continuata nel 2008 fino a quando non si è posto rimedio al conflitto con la norma di cui all'art. 30 Cpa. In tempi recenti è stato affermato che: *Omissis* “Tutto ciò induce ad una considerazione di carattere più generale su come il riparto di giurisdizione è stato fino ad ora gestito dalle Sezioni unite: una gestione complessivamente insoddisfacente che non è riuscita a limitare i dubbi a casi quantitativamente ridotti e marginali, come sarebbe lecito attendersi dopo un secolo di giurisprudenza. In tal modo viene messo in crisi lo stesso criterio di riparto a cui vengono attribuite colpe che in realtà sono proprie della sua attuazione. L'insoddisfazione diffusamente percepita è di tale portata da convincere una parte non secondaria della dottrina amministrativistica della necessità di ricorrere a criteri alternativi rinunciando alla stessa nozione di interesse legittimo”. Così G. Coraggio, *La tutela del diritto alla salute nella dialettica tra G.A. e Ago*, Relazione svolta al Tar Napoli, 9 maggio 2019.

evoluzione della giurisdizione contabile che segna la netta prevalenza del giudizio di responsabilità amministrativa rispetto agli altri giudizi (di conto e ad istanza di parte) (20).

Nello stesso periodo le forme dell'azione amministrativa mutano rapidamente ed evolvono verso modelli consensuali e utilizzazione delle norme di diritto privato (art. 1 l. n. 241/1990). La tensione tra pubblico e privato trova la sua emersione proprio negli istituti della responsabilità amministrativa stante la sottrazione alle regole della contabilità pubblica ed al regime dei controlli e responsabilità di tipo pubblicistico interi settori di attività sostanzialmente amministrativa svolti attraverso l'utilizzazione delle norme privatistiche.

La giurisprudenza della Corte di cassazione in ciò confortata anche dalle posizioni assunte dalla Corte costituzionale che nella sentenza n. 466 del 1993 (red. Cheli) aveva affermato il permanere del controllo della Corte dei conti sulle società derivanti dalla trasformazione degli enti pubblici economici, si rende equilibrata interprete di questa evoluzione.

Ai fini dell'individuazione dell'ambito soggettivo della giurisdizione contabile si passa dal "rapporto di impiego" tra autore dell'illecito e amministrazione danneggiata (presupposto del radicamento della giurisdizione contabile) al "rapporto di servizio" configurato come rapporto organizzativo o funzionale idoneo a comprendere anche "soggetti privati che si trovino in virtù di un rapporto ancorché occasionale e provvisorio con la p.a. ad essere inseriti all'interno dell'apparato amministrativo sì da renderli partecipi dei suoi fini".

Si arriva così agli anni duemila in cui due storiche pronunce (21) riconoscono, per la prima volta, la giurisdizione contabile in ordine alla responsabilità degli amministratori di enti pubblici economici e società in mano pubblica locale: il rapporto di servizio viene identificato nella natura oggettivamente pubblica dell'attività svolta dall'ente e quindi dai suoi amministratori in vista del soddisfacimento degli interessi pubblici, sulla natura pubblica delle risorse impiegate (capitale investito) e sulla conseguente natura pubblica del danno subito dall'ente in via diretta o indiretta. Seguono anni in cui la giurisprudenza della Suprema Corte assume posizioni altalenanti sulla *vexata quaestio* della responsabilità degli amministratori di società pubbliche fino a quando non sarà il legislatore a trovare un sofferto punto di arrivo in tema di riparto tra giudice ordinario e amministrativo nella disciplina di cui all'art. 12 d.lgs. n. 176/2016 (22).

Difficoltà applicative permangono peraltro anche in altri (23) ambiti in cui la giurisdizione contabile concorre con quella ordinaria a fronte della costante affermazione ad opera delle Sezioni Unite

(20) Vedi Aa.Vv., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile ad un decennio dalle riforme*, in Atti del Convegno di Varenna, Villa Monastero, 21-23 settembre 2006, Milano, 2006.

(21) Si tratta dell'ord. n. 19667/2003 e sent. n. 3899/2004 con le quali le Sezioni unite hanno affermato (nella prima) l'assoggettabilità alla giurisdizione contabile degli amministratori di un consorzio per fatti inerenti allo svolgimento di operazioni finanziarie, e (nella seconda) la soggezione alla giurisdizione contabile di amministratori di società per azioni a prevalente partecipazione pubblica comunale svolgenti un servizio pubblico.

(22) La norma dispone: "I componenti degli organi di amministrazione e controllo delle società partecipate sono soggetti alle azioni civili di responsabilità previste dalla disciplina ordinaria delle società di capitali, salva la giurisdizione della Corte dei conti per il danno erariale causato dagli amministratori e dai dipendenti delle società *in house*. È devoluta alla Corte dei conti, nei limiti della quota di partecipazione pubblica, la giurisdizione sulle controversie in materia di danno erariale di cui al comma 2. Costituisce danno erariale il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito dagli enti partecipanti, ivi compreso il danno conseguente alla condotta dei rappresentanti degli enti pubblici partecipanti o comunque dei titolari del potere di decidere per essi, che, nell'esercizio dei propri diritti di socio, abbiano con dolo o colpa grave pregiudicato il valore della partecipazione.

(23) Da quest'ultimo profilo viene ripetutamente affermata la "coesistenza" delle due azioni – "l'azione di responsabilità amministrativa davanti al giudice contabile e l'ordinaria azione civilistica di responsabilità" – poiché "la giurisdizione civile e quella contabile sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, sicché il rapporto tra le due azioni si pone in termini di alternatività anziché di esclusività,

della Cassazione della possibile coesistenza di due azioni pur aventi oggetto il medesimo bene della vita innanzi a diverse giurisdizioni (24).

4. Modifiche del quadro costituzionale. La nuova dimensione della contabilità pubblica. Centralità assunta dalla decisione di bilancio sia in funzione di rispetto dei nuovi vincoli costituzionali, sia in funzione di garanzia dei diritti fondamentali e sociali. Saldatura tra Corte costituzionale e Corte dei conti

Il mutamento del quadro costituzionale realizzatosi attraverso la novella costituzionale del 2012 produce rilevanti modifiche sulla materia della contabilità pubblica (25).

La legge n. 1/2012 come noto modifica gli articoli 81, 97, 117 e 119 della Costituzione introducendo il principio del pareggio di bilancio; alla legge costituzionale segue la legge n. 243 del 2012 che porta a compimento un ciclo evolutivo che collega il bilancio dello Stato con quello degli enti del settore pubblico allargato.

I nuovi vincoli europei sulla governance economica segnano l'inesorabile distacco della contabilità/finanza pubblica dalla dimensione puramente nazionale. Ciò è reso particolarmente evidente dalle regole europee di bilancio che allontanano progressivamente anche se parzialmente la decisione di finanza pubblica dal suo alveo naturale costituito dal circuito Parlamento-Governo con evidente vulnus delle tradizionali garanzie di democraticità racchiuse nel principio che lega la tassazione alla rappresentanza "*no taxation without representation*".

Il bilancio degli enti territoriali viene considerato un bene pubblico (Corte costituzionale, sentenze nn. 184 e 247 del 2016) in quanto funzionalizzato a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività" (26).

È giocoforza in questo nuovo contesto che venga valorizzato il sindacato della Corte costituzionale sulle leggi di spesa, specie se esteso alla congruità delle motivazioni del legislatore rispetto alle scelte allocative delle risorse, questione cruciale sulla quale autorevole dottrina costituzionalistica è

dando luogo a questioni non di giurisdizione, ma di proponibilità della domanda" (Cass., S.U., nn. 22114, 64, 63/2014, n. 11/2012, n. 27092/2009). Similmente, ove la responsabilità amministrativa derivi da un fatto illecito con rilevanza penale, una consolidata giurisprudenza afferma che "*giurisdizione penale e giurisdizione civile per risarcimento dei danni derivanti da reato, da un lato, e giurisdizione contabile, dall'altro, sono reciprocamente indipendenti nei loro profili istituzionali, anche quando investono un medesimo fatto materiale, e l'eventuale interferenza che può determinarsi tra tali giudizi pone esclusivamente un problema di proponibilità dell'azione di responsabilità e di preclusione da giudicato e non una questione di giurisdizione*" (*ex multis*, Cass., S.U., n. 11/2012, n. 5848/2015).

(24) In definitiva gli orientamenti della Corte costituzionale e della Corte di cassazione convergono nel ritenere che in linea di continuità storico-normativa, l'art. 103 esprime una nozione giurisdizionale delle materie di contabilità pubblica che è utile a definire la dimensione soggettiva e oggettiva della giurisdizione della Corte dei conti, che comprende non solo i giudizi di responsabilità amministrativa e contabile attivati dalla parte pubblica, ma anche quelli ad istanza di parte (aggio esattoriale, quote inesigibili, ritenute cautelari) nonché le azioni popolari (art. 9 t.u. n. 267/2000).

(25) Sicuramente appartengono alla contabilità pubblica la disciplina del bilancio e le leggi di spesa (art. 81 Cost.), le norme sulla fiscalità e le entrate (artt. 23, 53), il buon andamento dell'amministrazione (art. 97), ma anche la disciplina delle relazioni tra lo Stato e gli enti territoriali (artt. 117 ss.), gli artt. 2 e 3 con riguardo alle prestazioni sociali; la tutela del mercato e della concorrenza, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, la tutela dei Lea ecc.

(26) Sulla nuova giurisprudenza costituzionale, cfr. A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzie dei diritti* in <www.associazionedeicostituzionalisti.it>, n. 3/2018 e *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2018; G. Rivosecchi, *L'armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali: orientamenti e prospettive alla luce della giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, n. 17/2016.

da tempo impegnata in dibattiti in cui si confrontano soluzioni più possibiliste come quella della Carlassare (27) con altre più caute (M. Luciani) (28) ancorché venga unanimemente avvertita la necessità di una salvaguardia dei diritti sociali a fronte del potere del legislatore di ridurre la spesa per servizi e prestazioni (29).

Altro fattore di cambiamento deriva dal fatto che la nuova contabilità pubblica (come del resto l'intero diritto amministrativo) si de-territorializza e diviene determinante in una dimensione globale. Anche nell'ordinamento interno si moltiplicano le connessioni della contabilità/finanza pubblica con altri rami del diritto. Da un lato la materia è costituzionalizzata (tutta la contabilità pubblica è nella Costituzione e nei Trattati internazionali ed europei) dall'altro è privatizzata in quanto tocca ambiti privatistici dai quali era tradizionalmente esclusa. Tutto ciò rende più problematici ed elastici i confini della contabilità/finanza pubblica essendo ormai una materia che permea tutti i settori del diritto.

Ciò è reso evidente dalla circostanza che tutti i plessi giurisdizionali sia pur sotto diverse angolazioni sono chiamati a risolvere controversie involgenti la materia finanziaria e la contabilità pubblica (si pensi al cospicuo contenzioso amministrativo sulle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali incidenti sulla erogazione delle prestazioni sociali) (30). In alcuni casi il contenzioso prende avvio dalla lesione di un interesse privato ma in altri casi su iniziativa della stessa pubblica amministrazione contro un'altra pubblica amministrazione con evidente forzatura del modello processuale originario del processo amministrativo come ha puntualmente rilevato il Tar Puglia in una interessante ordinanza di rimessione che ha dato luogo alla sentenza n. 179 del 2016 (Red. Amato) (31).

(27) Si chiede la Carlassare, in *Diritti di prestazione e vincoli di bilancio*, in <www.costituzionalismo.it>, “L'altra faccia di una supposta libertà di allocazione – la libertà di sottrarre i fondi a settori della vita sociale cui la Costituzione ha dato rilievo primario e attribuito ai cittadini diritti fondamentali definiti ‘inviolabili’ (art. 2) – ne rende evidente l'insostenibilità. Che senso avrebbe la Costituzione con i suoi principi se fossero lasciati al pieno arbitrio del legislatore, libero di seguire i dettami della Costituzione o di discostarsene? Il sistema intero ne risulterebbe travolto”.

(28) M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e dovere dei cittadini*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, III, Milano, Giuffrè, 2015, 1673 ss.

(29) Sul punto v. L. Antonini, *La sussidiarietà fiscale come principio di speranza di nuovi diritti sociali nella crisi del welfare state*, in F. Felice (a cura di), *Giustizia sociale e giustizia contributiva*, Lup, 2007.

(30) Cfr. Tar Piemonte, ord. n. 31/2014 nel contenzioso tra Province e Giunta Regionale Piemonte concernenti le riduzioni degli stanziamenti che hanno dato luogo a sentenze di accoglimento della Corte costituzionale n. 188/2015 e n. 10/2016 e Tar Abruzzo, ord. 19 marzo 2014, n. 123, che ha dato luogo alla sentenza di accoglimento della Corte costituzionale n. 275/2016 in ordine alla legge regionale che condizionava l'erogazione del contributo per l'assistenza in aula e trasporto disabili alle disponibilità di volta in volta determinate dal bilancio regionale; Tar Lazio, nn. 2552 e 2554/2017.

(31) L'ordinanza di rimessione del Tar Puglia è particolarmente interessante perché volta a sollecitare la Corte costituzionale sui limiti entro i quali le norme costituzionali possano tollerare uno scostamento del modello processuale che la Carta ha impresso al processo amministrativo, nato per dare tutela ai diritti soggettivi ed interessi legittimi (artt. 24, 103, 113) senza operarne un sostanziale snaturamento. È noto che il legislatore ha ampliato negli ultimi anni le ipotesi di legittimazione al ricorso da parte delle Amministrazioni indipendenti (Agcom; art. 21/bis l. n. 287/1990; art. 37 d.l. n. 201/2011, Autorità di regolazione dei trasporti; Anac, art. 211 d.lgs. n. 50/2016 come modificato col correttivo del 2017). Banca d'Italia e Consob sono legittimate ad impugnare innanzi al giudice ordinario le delibere o gli atti delle autorità vigilate adottate in violazione di alcune disposizioni in materia di diritto di voto e in materia di intermediazione finanziaria. Il Consiglio di Stato in sede di parere sul Regolamento n. 500/1999 (Anac) aveva già osservato che “l'attribuzione di un generale potere di legittimazione ad impugnare gli atti delle stazioni appaltanti verrebbe a configurare una sorta di azione pubblica nell'interesse della legge, in contrasto con i principi generali del nostro ordinamento che richiedono – a parte i settori della giurisdizione penale e contabile – che l'azione giudiziaria trovi comunque un collegamento, sia pure amplissimo, con un interesse del soggetto agente protetto sia

Il legislatore si rende ben presto interprete del mutamento del quadro costituzionale e della pregnanza assunta dai vincoli finanziari rafforzando le prerogative del giudice naturale della contabilità pubblica della Corte dei conti in sede di controllo sui bilanci degli enti territoriali e delle altre amministrazioni pubbliche, attribuendo significative competenze nei confronti di atti particolarmente rilevanti delle regioni a statuto ordinario, (in primo luogo il rendiconto regionale che viene assoggettato a giudizio di parificazione da parte delle sezioni di controllo) ed intervenendo sulle funzioni giurisdizionali della Corte dei conti attraverso singole disposizioni che pur prive di sistematicità hanno una ratio ispiratrice assai chiara.

Da un lato si segue la strada della introduzione di sanzioni con finalità punitive/repressive collegate a violazioni di legge il cui accertamento viene demandato alla magistratura contabile (con ciò discostandosi da quella che era la originaria configurazione dell'illecito contabile, atipico a finalità risarcitoria) (32), dall'altro si interverrà attraverso la previsione di una giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in tema di contabilità pubblica ad opera del d.l. n. 174/2012 convertito nella l. n. 213 del 2012 che costituirà indubbio fattore propulsivo dell'intera giurisdizione (33).

La giurisprudenza contabile infatti, pur in assenza di una puntuale disciplina processuale, ha saputo prontamente cogliere le potenzialità espansive della nuova attribuzione affermando il principio dell'impugnabilità di tutte le delibere delle Sezioni regionali di controllo suscettibili di immediata e concreta lesione delle posizioni giuridiche soggettive degli enti territoriali interessati e non delle sole deliberazioni menzionate nell'art. 243-*quater* TUEL e ciò sulla base di una interpretazione costituzionalmente orientata delle norme di cui agli artt. 24, 97, 119 e 6 Cost. nonché dell'art. 6 c. 1, Cedu (34).

direttamente (diritto soggettivo) sia occasionalmente (interesse legittimo), concludendosi che una simile azione non può che essere disposta per legge”.

La Corte costituzionale nella sentenza n. 179/2016 con articolata motivazione respinge le censure di incostituzionalità, anche in relazione alla specificità del caso sottoposto al suo esame, tuttavia l'Adunanza Plenaria anche di recente ha richiamato la necessità che il processo amministrativo non si allontani dall'alveo originario.

(32) Sulle nuove fattispecie di responsabilità, cfr. M. Occhiena, *La fuga dall'atipicità nella responsabilità amministrativa: profili sostanziali e processuali*, in *Il diritto nell'economia*, n. 3/2017, pp. 919-946; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Torino, 2019, pp. 341 ss.

(33) La prima disposizione normativa dalla quale prende avvio il percorso in favore dell'istituzione delle sezioni riunite in speciale composizione è contenuta nella l. n. 213/2012 che ha previsto rimedio speciale di natura giurisdizionale avverso le deliberazioni delle sezioni territoriali di controllo di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio pluriennale degli enti locali che versano in condizioni di squilibrio strutturale di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario. La medesima disposizione dell'art. 243-*quater*, c. 5, ha inoltre attribuito alle medesime Sezioni riunite nell'esercizio della medesima giurisdizione esclusiva, il sindacato sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter*. Sulla stessa falsariga successivamente alle Sezioni riunite in speciale composizione sono state attribuite le competenze a decidere sui ricorsi avverso gli atti di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operate dall'Istat. Ulteriore importante ampliamento del sindacato è stato disposto con riferimento alle verifiche dei rendiconti dei gruppi consiliari regionali perché risolvendo una controversia di insopportabile interpretazione letterale sia espressamente individuato nelle Sezioni riunite l'unico giudice competente sulle impugnazioni proposte avverso le deliberazioni delle sezioni regionali di controllo adottate sensi dell'art. 1 d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni della l. n. 213/2012.

(34) Le Sezioni riunite hanno ritenuto impugnabili le deliberazioni di controllo relative alle procedure di dissesto guidato ed il riequilibrio finanziario pluriennale nonché le deliberazioni sul rispetto del patto di stabilità, sul diniego di verifica dei bilanci regionali ed anche le deliberazioni adottate sulla rendicontazione dei gruppi consiliari regionali (Sez. riun., spec. comp., sentenze nn. 2 e 6 del 2013, n. 56/2014; Corte costituzionale n. 179/2007, n. 198/2012 e n. 60/2013).

Il passo successivo che imprime una svolta radicale per certi versi epocale è quello che porta la Corte costituzionale, su sollecitazione delle Sezioni regionali di controllo, (35) a riconoscere la loro legittimazione a sollevare questioni incidentali di costituzionalità anche nell'esercizio delle funzioni di controllo di regolarità legittimità, apertura culminata nella recente storica sentenza del 14 febbraio 2019, n. 18 (36).

Si compie così una saldatura assai intensa tra controllo di costituzionalità e controllo di legittimità-regolarità affidato alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti le cui motivazioni sono ben esplicitate dalla stessa giurisprudenza costituzionale che si rende garante ed interprete di

(35) La questione incidentale è stata sollevata dalla Sezione regionale di controllo Campania, con ord. n. 19/2018 in cui ha sollevato questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, l. 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, c. 434, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019), in riferimento agli artt. 81 e 97 della Costituzione, autonomamente e in combinato disposto con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., e agli artt. 24 e 117, c. 1, Cost., in relazione agli artt. 6 e 13 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Cedu), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con l. 4 agosto 1955, n. 848, nonché all'art. 1 del Protocollo addizionale alla Cedu firmato a Parigi il 20 marzo 1952 e ratificato con la stessa l. n. 848/1955. Per il "remittente" la disposizione censurata, insuscettibile di interpretazione costituzionalmente orientata in ragione dell'incontrovertibile dato testuale, violerebbe gli artt. 81 e 97 Cost., autonomamente e «in combinato disposto» con gli artt. 1, 2, 3 e 41 Cost., in quanto, in assenza di una valida ragione giustificatrice, prevederebbe una misura di salvaguardia dell'equilibrio di bilancio destinata a dipanarsi in un arco temporale dilatato ben oltre il ciclo triennale di bilancio, così ampliando la capacità di spesa dell'ente in condizioni di conclamato squilibrio. In tal modo, inoltre, la disciplina in questione: a) sottrarrebbe gli amministratori locali al vaglio della loro responsabilità politica nei confronti dell'elettorato; b) non assolverebbe il dovere di solidarietà nei confronti delle generazioni future, su cui lo squilibrio non tempestivamente risanato sarebbe destinato a riverberarsi in ragione del principio di continuità dei bilanci; c) non consentirebbe di supportare con risorse effettive le politiche volte a rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini; d) pregiudicherebbe il tempestivo adempimento degli impegni assunti nei confronti delle imprese, potenzialmente determinandone la crisi.

(36) Richiamando il ruolo neutrale che la Costituzione attribuisce alla Corte dei conti nell'esercizio della funzione di controllo, le sentenze n. 196/2018 e n. 18/2019 hanno arricchito la precedente giurisprudenza costituzionale in tema di interpretazione dei presupposti oggettivi e soggettivi delle questioni di legittimità costituzionale in via incidentale ed in tema di parametro deducibile in questioni sollevate in sede di controllo contabile sui bilanci ed i rendiconti degli Enti territoriali. La sent. n. 18/2019 prospetta l'iscrizione alle categorie concettuali di giudice e giudizio, proprie del giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale, la sent. n. 196/2018 stabilisce, invece, che il giudice contabile, nel giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, possa sollevare questioni di legittimità costituzionale che presentano come parametro anche norme differenti da quelle strettamente connesse ai vincoli costituzionali in materia di contabilità e finanza pubblica, nella sentenza n. 18 la Corte costituzionale afferma che la disciplina costituzionale e di attuazione costituzionale sul controllo dei bilanci degli enti locali: «risponde all'esigenza di renderlo funzionale al rispetto dei vincoli nazionali ed europei e di ricondurlo al vaglio unitario di una magistratura specializzata, in modo da affrancarlo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi questi ultimi che la nuova formulazione dell'art. 97 primo comma, Cost. collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa». Inoltre, rispetto al modello legislativo di controllo, si afferma che le norme di riferimento sul controllo sui bilanci degli enti territoriali determinano «un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, razione materiae, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile».

valori posti a tutela non solo dello Stato persona ma soprattutto dello Stato comunità anche in dimensione inter-generazionale (37).

5. La recente codificazione (Cgc) ed il suo impatto sulla giurisdizione. Necessità di un ripensamento delle categorie dogmatiche tradizionali (danno erariale) e degli istituti processuali nell'ottica di uno statuto unitario della giurisdizione come servizio reso al cittadino. I nuovi giudizi come motore propulsivo dell'intera giurisdizione contabile

Nel momento storico in cui viene ad emersione il ruolo fondamentale della giurisdizione contabile alla luce dei mutamenti della Carta costituzionale, l'evento legislativo più di rilievo, che interviene a distanza di oltre venti anni dalla istituzione delle sezioni giurisdizionali regionali è indubbiamente rappresentato dal Codice della giustizia contabile, d.lgs. n. 174/2016.

In punto di giurisdizione la legge n. 124 del 7 agosto 2015 aveva delegato il governo “ad adeguare le norme vigenti, anche tramite disposizioni innovative, alla giurisprudenza della Corte costituzionale e delle giurisdizioni superiori coordinandole con le norme del codice di procedura civile espressione di principi generali e assicurando la concentrazione delle tutele spettanti alla cognizione del giudice contabile”. Non si trattava dunque di uno spazio marginale!

Chiedersi se l'opportunità sia stata pienamente colta oppure, la riforma sia stata una occasione mancata da parte del legislatore che avrebbe potuto meglio ridisegnare gli ambiti della giurisdizione e, quanto ai modelli processuali, si è eccessivamente occupato del giudizio di responsabilità amministrativa (cui è dedicata la gran parte della disciplina) senza considerare adeguatamente le potenzialità espansive di nuovi e vecchi, è a mio giudizio interrogativo di scarsa utilità.

Le norme, una volta entrate in vigore si vivificano grazie alla sensibilità di chi è chiamato ad applicarle. Accade così talvolta che poche norme di principio, valgano più di una disciplina dettagliata.

Indubbiamente la codificazione ha provocato una rinnovata attenzione da parte della dottrina per la giurisdizione contabile nel suo complesso; non solo per le norme processuali ma anche per le tradizionali categorie dogmatiche della responsabilità amministrativa per danno erariale sui cui caratteri, ormai da decenni, non si è ancora raggiunta un'unanimità di vedute (è risarcitoria /riparatoria ovvero sanzionatoria, ovvero appartenente ad un *tertium genus*?) (38). Il concetto di danno erariale ad esempio è stato sottoposto a rinnovata attenzione e critica per la sua inidoneità a cogliere la

(37) La Corte costituzionale ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge che consentiva di ripianare in 30 anni un disavanzo che aveva radici e fondamento non in fatti straordinari, ma in una gestione ordinaria squilibrata. La legge impugnata è stata dichiarata incostituzionale, si diceva, per violazione del combinato disposto dell'art. 81 e 97, c. 1, Cost., in stretta correlazione ai principi consustanziali della rappresentanza democratica e dell'equità intra e intergenerazionale, con assorbimento delle ulteriori censure sollevata dalla Sezione. Dalla sentenza della Corte emerge chiaramente che il piano di riequilibrio pluriennale è un istituto straordinario che onera l'ente e il ciclo finanziario del suo risanamento, sempreché sia possibile la continuità dell'amministrazione (cioè l'ente non incorra in dissesto funzionale) e purché la sua durata risponda effettivamente al principio di auto-responsabilità democratica (principio della rendicontazione agli elettori, secondo la c.d. contabilità di mandato, come già evidenziato in Corte cost. n. 184/2016) e generazionale (Corte cost. n. 18/2019). In relazione all'equità intergenerazionale, la Corte osserva che l'abusato ricorso del legislatore agli spalma-debiti ultradecennali costituisce una forma indiretta di ricorso all'indebitamento: ciò in quanto, in primo luogo, consente di soprassedere sul recupero del disavanzo tramite la propria differenza corrente, appoggiando la politica finanziaria sulla liquidità assicurata dalle anticipazioni.

(38) Sul nuovo Codice della giustizia contabile si è già formata una vasta manualistica, v. *Commentario al codice di giustizia contabile*, (a cura di), A. Gribaudo, Rimini, 2017; *Il nuovo processo davanti alla Corte dei conti*, (a cura di) A. Canale, F. Freni, M. Smioldo, Milano, 2017; V. Tenore, *La responsabilità amministrativo-contabile: profili sostanziali*, in V. Tenore (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensione, controllo*, Milano, 2018; S. Pilato, *La responsabilità amministrativa dalla clausola generale alla prevenzione alla corruzione*, Torino, 2019; *Trattato sulla nuova configurazione della giustizia contabile*, (a cura di) E.F. Schlitzer, C. Mirabelli, Napoli, 2018.

fisiologica pluri-offensività dell'illecito contabile che incide su molteplici interessi non sempre facenti capo alla persona giuridica pubblica (39) ma anche l'esclusività della responsabilità e delle sue speciali regole sostanziali e processuali ha formato oggetto di grande attenzione da parte della dottrina, alla luce dello statuto unitario cui il sistema giurisdizionale nel suo complesso dovrebbe tendere al fine di garantire prevedibilità e certezza.

Inoltre, e questo è l'aspetto secondo me più interessante, anche i giudizi che non hanno ricevuto adeguato approfondimento in sede di codificazione, stanno dimostrando una grande vitalità sia nel presente, sia in una prospettiva futura.

Nei primi anni di applicazione del codice, è infatti accaduto che le funzioni giurisdizionali affidate alle Sezioni riunite in speciale composizione (40) al di là delle intenzioni del legislatore (la disciplina processuale di detti giudizi è alquanto scarna), per merito della giurisprudenza contabile con l'avallo della Corte di cassazione hanno assunto una tale pregnanza da renderle possibile motore trainante dell'intera giurisdizione contabile, sollecitando nel contempo un ripensamento dei criteri di riparto della giurisdizione contabile rispetto alle altre giurisdizioni. Importanti sono le affermazioni contenute in una recente sentenza delle S.U. della Cassazione (12517/2017) in cui si afferma che la giurisdizione delle sezioni riunite deve intendersi piena ed esclusiva ed estesa a tutti i vizi dell'atto, del procedimento al difetto di motivazione d'istruttoria e all'incompetenza.

L'avallo della Corte di cassazione ha incoraggiato le Sezioni riunite all'ampliamento degli ambiti soggettivi della loro tutela, assicurandola ad una ampia gamma di interessi toccati indirettamente dagli effetti dell'atto sottoposto al loro sindacato giurisdizionale con ciò ponendosi in linea con la stessa giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza n. 18 del 2019) che ha posto in evidenza la necessità che il controllo realizzi un sistema giustiziale in cui sia possibile la tutela di tutti gli interessi potenzialmente lesi (Corte cost. 39/2014, § 6.3.4.3.3 cons. diritto), sia quelli "dell'amministrazione sottoposta al controllo [nonché quelli] degli altri soggetti che si ritengano direttamente incisi dalla pronuncia della sezione regionale di controllo".

Espressione di quest'ultima esigenza è la recente sentenza n. 16/2019/EL in cui è stata riconosciuta la legittimazione di una società partecipata da un ente territoriale cui la delibera della sezione aveva intimato di assumere iniziative dirette a limitare il numero dei componenti del c.d.a. ai sensi dell'art. 11 TUSP (41).

(39) Danno erariale è solo quello alla persona giuridica pubblica o anche quello prodotto alla collettività amministrata o a determinate categorie di cittadini/utenti si chiedeva P. Maddalena, in *La definizione del concetto di danno pubblico, premessa indispensabile per qualsiasi riforma della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1983, I, 255, osservando come possa anche configurarsi una lesione di interessi pubblici collettivi su beni non in proprietà patrimoniale dello Stato persona giuridica, ma che appartengono al popolo a titolo di sovranità.

(40) Il d.lgs. n. 174/2016 precisa, che tra le materie di "contabilità pubblica" demandate alla giurisdizione della Corte dei conti rientrano non solo i giudizi di conto, ma anche quelli di responsabilità amministrativa per danno erariale e richiama anche gli "altri giudizi in materia di contabilità pubblica" che lo stesso d.lgs. elenca poi all'art. 11, c. 6 (e disciplina agli artt. 123 ss.): "*Le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica, decidono in unico grado sui giudizi: a) in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e ammissione al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali; b) in materia di ricognizione delle amministrazioni pubbliche operata dall'Istat; c) in materia di certificazione dei costi dell'accordo di lavoro presso le fondazioni lirico – sinfoniche; d) in materia di rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali; e) nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo*".

(41) Nella motivazione si osserva che ove venisse ammessa la possibilità per il destinatario degli effetti che derivano dalla delibera della sezione di controllo, pena la violazione dell'art. 24 della Costituzione, di adire un diverso plesso giurisdizionale si arriverebbe alla conseguenza che attraverso l'impugnazione degli

Altra categoria di giudizi cui dovrebbe prestarsi adeguata attenzione sono i giudizi ad istanza di parte nelle materie di contabilità pubblica, disciplinati dall'art. 172 che contiene una elencazione di fattispecie tipizzate ed una norma di chiusura secondo cui la Corte "giudica su altri giudizi ad istanza di parte previsti dalla legge e comunque nelle materie di contabilità pubblica", categoria aperta nella quale potrebbe trovare collocazione la tensione civica e sociale in ordine alla legittimazione di interessi superindividuali (interessi collettivi e diffusi) nonché la tutela di situazioni soggettive connesse alle relazioni finanziarie tra Stato e enti territoriali inerenti alla contabilità pubblica (42).

6. La forte saldatura della Corte dei conti sia in sede di controllo che giurisdizionale con la Corte costituzionale come opportunità unica e per certi versi epocale per collocare la giurisdizione contabile nelle materie di contabilità pubblica in uno spazio giuridico ormai globalizzato (anche) a servizio dei diritti fondamentali incisi attraverso il dialogo con le Corti nazionali e sovranazionali.
Conclusioni

Le considerazioni finali che prometto assai brevi, sono rivolte al futuro della giurisdizione contabile.

Un futuro che si promette luminoso a condizione che la Corte dei conti sappia rendersi sensibile interprete di una realtà in rapidissima evoluzione.

La necessità di questa apertura al cambiamento è stata colta in pieno dalla giurisdizione amministrativa, pur in presenza di un criterio di riparto assai più stringente rispetto a quello della giurisdizione contabile, sottoposto in tempi recenti a notevoli forzature pur giustificate dal "diritto vivente".

L'era attuale della legittimazione esprime infatti una forte bisogno di protezione giuridica da parte del corpo sociale; l'idea di un cittadino vigilante, attivo, sensibile alla corretta gestione dei beni comuni e delle risorse (scarse) che ha diritto a veder tutelata la sua sfera giuridica a fronte di scelte che potrebbero mettere in discussione addirittura i suoi diritti fondamentali e di libertà (quanta attualità rivestono le riflessioni di Santi Romano, negli scritti del 1900 dedicati ai diritti pubblici soggettivi).

La tutela potrà essere fornita dalla Corte costituzionale, dalla giurisdizione ordinaria o da quella amministrativa, ma certamente, ove le coordinate essenziali della legittimazione al ricorso, stante l'oggettiva difficoltà del nostro sistema, fossero insormontabili, la giurisdizione contabile, giudice naturale della contabilità pubblica, non potrebbe ritrarsi se non a costo di rinnegare la propria più vera e antica vocazione di Istituzione che svolge la sue funzioni a *latere civis* più che a *latere principis*.

atti amministrativi conseguenti all'esito del controllo si avrebbe indirettamente un sindacato sulle delibere di controllo da parte di un giudice sfornito di giurisdizione.

(42) Nella introduzione al 63° Convegno di studi amministrativi di Varenna del settembre 2017, il Presidente emerito della Corte dei conti A. Martucci di Scarfizzi ha fatto riferimento alla circostanza che "i cittadini nella loro veste di contribuenti sono, ad un tempo, coloro che attraverso il sistema impositivo alimentano per la massima parte le entrate del bilancio dello Stato e quindi anche la finanza di trasferimento e, dall'altro canto, sono fruitori dei pubblici servizi; essi, pertanto, sono sicuramente portatori di un'intensa posizione che variamente si potrebbe definire come legittima aspettativa, interesse pretensivo o situazione soggettiva di diversa natura; ma ciò dipende dal grado di configurazione giuridica e dalla intensità di tutela accordata dal legislatore o dalla stessa giurisprudenza che agli inizi degli anni '80 cominciò ad ammettere in via pretoria la legittimazione processuale per i cosiddetti interessi diffusi". Ha fatto altresì riferimento alla "pretesa che vantano i cittadini volta ad ottenere che una accorta politica economica possa riflettersi in termini positivi sulle pubbliche finanze o di contenere le conseguenze di cicli economici avversi; ciò sotto un duplice profilo: che le entrate tributarie non vengano diligentemente accertate e riscosse, che le risorse così conseguite non vengano dissipate mediante erogazioni di spese illegittime o che non vengano gestite al di fuori delle finalità pubbliche normativamente previste, anche sotto il profilo di inaccettabili sprechi, e infine che venga assicurato l'equilibrio dei bilanci pubblici, sia di quello nazionale che di quello degli enti territoriali la cui disciplina anche sovranazionale va assumendo contorni di sempre maggiore incisività".

La saldatura con la Corte costituzionale e le Corti sovranazionali offre dunque alla Corte dei conti un'opportunità unica per proiettare la propria giurisdizione nel futuro, all'interno di uno spazio architettonico che (citando Galgano) mi piace immaginare come un grattacielo di acciaio e cristallo con le antenne rivolte al cielo (43).

* * *

(43) F. Galgano, *Il diritto e le altre arti. Una sfida alla divisione fra le culture*, Bologna, 2009.

LA CORTE DEI CONTI CON L'AVVENTO DELLA COSTITUZIONE REPUBBLICANA: L'EVOLUZIONE DELLA FUNZIONE DI CONTROLLO

di *Maria Teresa Polito*

Sommario: 1. *La Corte dei conti del Regno d'Italia e la prima sede di Torino* – a) *La Corte dei conti prima del 1862* – b) *Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 1862* – c) *Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 2019*. – 2. *L'evoluzione dei controlli della Corte dei conti fra tradizione e innovazione* – a) *Dalle origini agli anni '90* – b) *I controlli dopo la modifica del Titolo V della Costituzione* – c) *I controlli sugli equilibri di bilancio* – d) *Considerazioni di sintesi*.

Il mio intervento si compone di due parti distinte. La prima completa il quadro storico sviluppato dagli insigni relatori della mattinata che ci hanno rappresentato, in una compagine suggestiva, le funzioni e gli uomini delle origini della Corte dei conti, con l'individuazione dei luoghi dove la Corte dei conti del Regno d'Italia cominciò a svolgere le proprie funzioni. La seconda si occuperà invece dell'evoluzione dei controlli in questo lungo percorso dal 1862 ad oggi.

1. *La Corte dei conti del Regno d'Italia e la prima sede di Torino*

Quanto ai profili storici della collocazione della sede della Corte dei conti unitaria vorrei, innanzitutto, ringraziare il Presidente della Corte dei conti che ha stimolato la mia curiosità ed ha spinto me e l'ufficio (1) ad impegnarsi in una ricerca che desse certezza alle notizie su tale prima ubicazione.

La *Corte dei conti del Regno d'Italia* si insediava a Torino il 1° ottobre 1862, pochi mesi dopo la promulgazione della legge 14 agosto 1862, n. 800, che istituiva la Corte dei conti del Regno d'Italia, nel solco dei principi ispiratori dettati da Cavour.

Sono stati scritti molti testi ed affrontati ampi studi, anche all'interno del nostro istituto, sulla storia, le funzioni e l'evoluzione della *Corte dei conti* del tempo, ma le informazioni sulla sede e sulla sua collocazione nel tessuto urbano della Città di Torino sono ancora piuttosto scarse e frammentarie.

La ricerca delle radici rende partecipi degli sforzi che numerose generazioni hanno compiuto per lo sviluppo non solo di questo Istituto ma del Paese nel suo complesso. Ciò non può che contribuire a rafforzare la responsabilità e la consapevolezza di ognuno di noi, il cui contributo è posto al servizio delle Istituzioni favorendo il loro progredire verso il futuro.

In questa sede ritengo doveroso citare le indagini sull'argomento già documentate dall'Illustre collega Presidente di sezione Ignazio de Marco nel testo "*La Corte dei conti del Regno d'Italia ritorno alle origini*" che sono state di impulso ad ulteriori approfondimenti e ringraziare coloro che hanno collaborato alla ricerca.

La ricerca avviata è proseguita coinvolgendo diverse istituzioni piemontesi a cui va il mio speciale ringraziamento per il prezioso ausilio fornito, in particolare, all'Archivio di Stato di Torino, alla Direttrice dott.ssa Elisabetta Reale e alla dott.ssa Maria Gattullo, alla Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino, al Direttore dott. Guglielmo Bartoletti, al dott. Giovanni Saccani ed al dott. Franco Bergamasco, all'Agenzia del Territorio, al Direttore dott. Giovanni Galletto ed al dott. Massimo Bellin (da poco vincitore del concorso da referendario presso la Corte dei conti), alla Biblioteca storica della Città Metropolitana e al dott. Walter Canavesio.

(1) Con riguardo alla Sezione di controllo per il Piemonte è per me doveroso ringraziare i funzionari, dott. Federico Sola e dott. Giorgio Garelli per il considerevole aiuto fornitomi nella ricerca documentale.

La ricerca, come già richiamato, ha preso lo spunto da precedenti studi e si è avvalsa di una serie di riscontri effettuati sulla documentazione resa disponibile dall'Archivio di Stato di Torino, dalla Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino, dall'Agenzia del Territorio e dalla Biblioteca Storica della Città Metropolitana di Torino.

I vari Enti hanno contribuito non poco alla raccolta e verifica delle informazioni. L'Archivio di Stato, sulla base delle indicazioni di questa Sezione, ha direttamente effettuato un'analisi degli atti contenuti nel Fondo Genio Civile – versamento 1935-1936 – atti che successivamente sono stati messi a disposizione della *Corte dei conti*.

Il fondo (suddiviso in cartelle ed in fascicoli) contiene copioso materiale documentale relativo al periodo 1850-1870, afferente alle attività dell'allora Ministero delle finanze-Ufficio d'Arte per la cura e la gestione degli edifici pubblici, adibiti a sedi di uffici governativi in Torino.

L'archivio di Stato ha altresì reperito copia della guida "*Torino descritta*" di Pietro Baricco, edita nel 1869, nella quale sono riportate alcune informazioni sugli uffici della Corte dei conti.

La Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino ha fornito copia della Guida di Torino di G. Marzorati, pubblicata il 9 novembre 1864, nella quale si dà conto della collocazione degli uffici della Corte dei conti in Torino e del libro "*Alessandro Antonelli 1798-1888*" di Franco Rosso, edito nel 1989 (2), che fornisce ragguagli sugli edifici Antonelliani di Torino.

L'Agenzia del Territorio di Torino ha fornito una serie di mappe relative all'impianto urbanistico ottocentesco della Città.

La Biblioteca Storica della Città Metropolitana di Torino ha fornito copia del libro "*Il Collegio delle Province di Torino e la problematica architettonica antonelliana negli anni 1840*" di Franco Rosso, edito nel 1975.

a) *La Corte dei conti prima del 1862*

Da tempi remotissimi si attesta la presenza di una Camera dei conti presso la monarchia sabauda. Dal 1577 si registra una presenza permanente in Torino.

La Camera dei conti del Regno di Sardegna, soppressa con legge 30 ottobre 1859, n. 3705, aveva come sede il *Palazzo della Curia Maxima* sito nella attuale via Corte d'Appello e sede degli uffici giudiziari.

La documentazione reperita presso l'Archivio di Stato di Torino attesta che già dalla fine del 1859 l'*Ufficio d'Arte del Ministero delle Finanze* si attivava per trovare una nuova sede alla *Corte dei conti*, istituita con legge 30 ottobre 1859, n. 3706.

Un documento datato 1° dicembre 1859 (3), circa un mese dopo la promulgazione della legge istitutiva, ha per oggetto "*Corte dei conti – ricerche di locali per l'impianto della medesima*".

Si rammenta che si tratta della *Corte dei conti* del Regno di Sardegna stante la collocazione temporale anteriore alla proclamazione dell'Unità d'Italia, avvenuta il 17 marzo 1861.

Le ricerche di una sede idonea si indirizzarono da subito verso il *Palazzo del Debito Pubblico*, come attesta la minuta di una lettera diretta al Controllore generale, datata, 8 dicembre 1859, che, a seguito di un sopralluogo nello stesso Palazzo, affermava che "*nessun Palazzo demaniale di questa capitale sarebbe al giorno d'oggi più idoneo di quello suaccennato del Debito Pubblico per stabilirvi la Corte predetta*" (4).

Già nel gennaio del 1860 si provvedeva a sgomberare parte del *Palazzo del Debito*, occupato dal Museo Geopomico, dall'Istituto Tecnico e da altri Enti per fare posto alla *Corte dei conti* (5).

(2) Edito da Electa Milano.

(3) Documento tratto dall'Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(4) Documento tratto dall'Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(5) Ulteriore documento Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

Gli atti del Fondo archivistico Genio Civile attestano altresì che nel corso del 1860 vennero poste in essere una serie di attività finalizzate ad adeguare una parte dei locali presenti nel *Palazzo del Debito Pubblico* per essere destinati alla *Corte dei conti*.

I documenti attestano i lavori di ampliamento, di approntamento delle stanze, di posa di pavimenti “palchetti”, di provvista di mobili, di serramenti e di altro, destinati alla *Corte dei conti* (6).

La ricerca effettuata sui documenti conservati nell’Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile, versamento 1935-1936 – ha portato alla luce alcuni interessanti atti nei quali compare l’intestazione *Corte dei conti*.

Si ricorda infatti che con legge 30 ottobre 1859, n. 3705, fu soppressa la *Camera dei conti* e le sue attribuzioni in materia di contenzioso amministrativo furono devolute al Consiglio di Stato, nell’ambito del riordino della disciplina del contenzioso amministrativo piemontese.

Le attribuzioni giurisdizionali e di controllo in materia di contabilità furono attribuite alla neonata *Corte dei conti* istituita con la legge 30 ottobre 1859, n. 3706.

Si richiamano al riguardo due note ritrovate e datate rispettivamente 4 agosto 1860 e 17 giugno 1861.

La prima, anteriore all’unità d’Italia, riporta impresso lo stemma Sabauda ben visibile sopra l’intestazione.

La seconda, successiva di tre mesi alla proclamazione dell’Unità d’Italia, mostra una intestazione a stampa senza più alcun riferimento alla monarchia sabauda, in omaggio probabilmente al principio di “unitarietà” dell’amministrazione pubblica a cui mirava l’unificazione.

I numerosi documenti esaminati, relativi a lavori o forniture per l’adeguamento dei locali attestano con certezza che la sede predisposta per la *Corte dei conti*, prima del Regno di Sardegna e poi del Regno d’Italia, si trovava nel *Palazzo del Debito Pubblico* i cui ingressi erano ubicati sulla via Bogino ai numeri, diversamente indicati dai documenti esaminati, come n. 6 o n. 10.

Il compendio immobiliare era quello delimitato dalle vie Bogino, delle Finanze, d’Angennes e da piazza Carlo Alberto.

b) Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 1862

Il *Palazzo del Debito* era un compendio che si era sviluppato sull’area occupata dalle Scuderie reali, edificio che fronteggiava Palazzo Carignano, sulla piazza Carlo Alberto.

L’edificio era delimitato a Nord-Est da Via delle Finanze, a Nord-Ovest da Piazza Carlo Alberto, a Sud-Est da Via Bogino e a Sud-Ovest da via d’Angennes (7).

Le Scuderie reali, progettate nel 1790, ornate con una facciata monumentale neoclassica, si affacciavano su Piazza Carlo Alberto. Erano costituite da una lunga manica a due piani serrata da due alti padiglioni ai lati e da bassi fabbricati che affacciavano sulla retrostante via Bogino (8).

Quest’area, in periodo antecedente, intorno al 1840, era stata individuata per costruire il nuovo *Collegio per gli studenti delle province*, che in quell’epoca erano ospitati in un palazzo nella vicina piazza Carlo Emanuele II.

Carlo Alberto affidò ad Alessandro Antonelli il progetto per la costruzione del nuovo Collegio che prevedeva l’assimilazione delle preesistenti scuderie.

(6) Documento dell’Archivio di Stato di Torino – fondo Genio Civile – versamento 1935-1936.

(7) Tali documenti sono rinvenibili in una pianta custodita nella Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino – Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.

(8) Gli elementi architettonici descritti sono rinvenibili nella Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino – nel testo di Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.

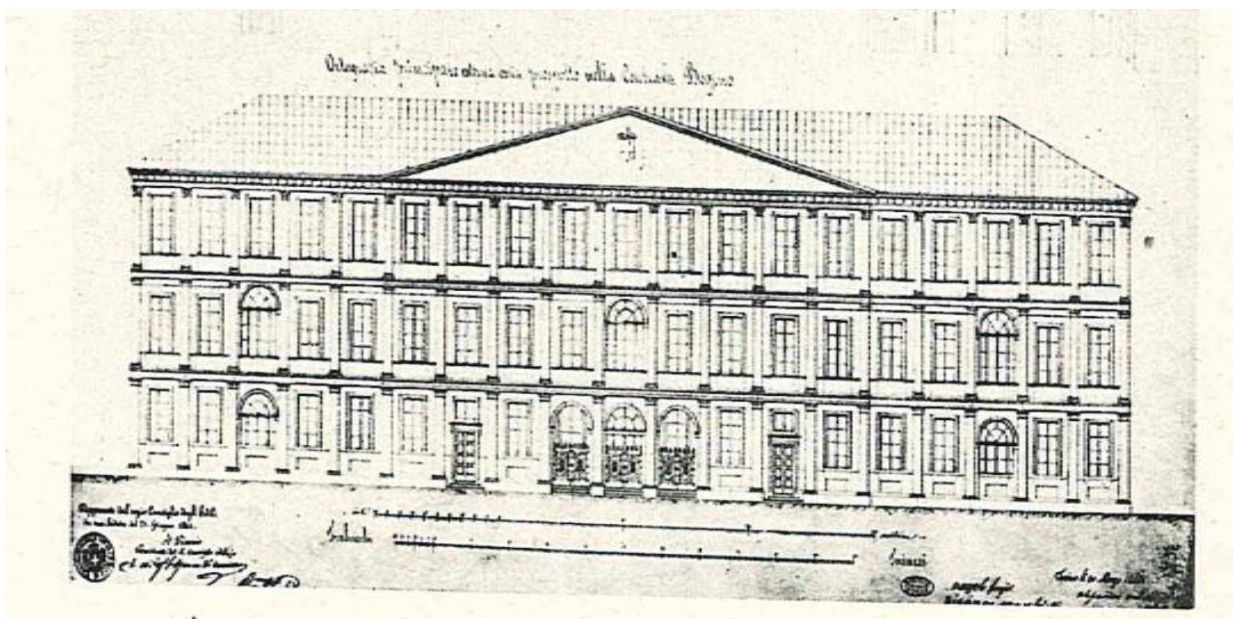
Il progetto veniva terminato nel marzo del 1843, ma, dopo essere stato esaminato dal governatore del Collegio, subiva un ridimensionamento e la versione definitiva era approvata nel giugno 1844.

I lavori di costruzione iniziarono nel mese di ottobre del 1844 e terminarono nel 1848.

A quel punto la destinazione, inizialmente prevista a *Collegio delle Province*, mutò e l'edificio, che aveva assimilato le antiche Scuderie Reali, delle quali manteneva la facciata monumentale su piazza Carlo Alberto, venne destinato ad alloggiamenti militari.

L'edificio, definitivamente completato e collaudato nel 1851, venne destinato alle Regie Finanze che lo trasformarono per insediarvi gli uffici del debito pubblico, delle contribuzioni dirette e le scuole tecniche.

Collegio delle Province poi Palazzo del Debito - Disegno dell'affaccio sulla via Bogino



Fonte: *Biblioteca storica della Città Metropolitana di Torino-Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”.*

La Fotografia che si riproduce di seguito è una delle rare immagini del *Collegio delle Province* poi *Palazzo del Debito pubblico* scattata intorno al 1920 (9).



Fonte: *Biblioteca storica della Città Metropolitana di Troino-Franco Rosso – Il “Collegio delle Province” di Torino e la problematica architettonica Antonelliana negli anni Ottocentoquaranta – Biblioteca di “Studi Piemontesi”*.

Sul lato destro dell'immagine si può osservare l'affaccio su via Bogino, sul lato sinistro il tratto dell'edificio che affacciava sulla via d'Angennes ora via Principe Amedeo.

Sullo sfondo, a sinistra nell'immagine, si intravede Palazzo Carignano che affaccia su Piazza Carlo Alberto. Il *Palazzo del Debito Pubblico* o *Collegio delle Province* affaccia su Piazza Carlo Alberto, lato nascosto dell'immagine, con l'antica facciata delle Scuderie reali che è stata integrata dall'Antonelli nella nuova costruzione.

(9) Immagine custodita presso la Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino.

La *Corte dei conti*, che dall'agosto 1862 divenne *Corte dei conti del Regno d'Italia*, si collocò pertanto nell'edificio che vedeva il suo ingresso principale nella allora Via Bogino n. 6 insieme ad altri uffici governativi.

I numerosi atti relativi alle opere ed alle forniture ordinate per adeguare i locali alle nuove esigenze della *Corte dei conti* conducono ad individuare la collocazione al primo piano nobile dell'edificio dove doveva essere collocata almeno un'aula d'udienza.

Testimonianze univoche della collocazione in questo edificio si trovano anche nella *Guida di Torino di G. Marzorati* pubblicata il 9 novembre 1864 (10).

La guida riporta l'indirizzo della sede della *Corte dei conti* (Via Bogino n. 6) e l'elenco del personale, dal Presidente sino agli applicati di quarta classe ed ai volontari.

Come testimonia successivamente la guida, *Torino descritta da Pietro Baricco* del 1869, gli uffici della *Corte dei conti* furono trasferiti a Firenze nel 1865 e nel Palazzo di via Bogino n. 6 rimasero gli uffici della Direzione del Debito pubblico e della Cassa Depositi e Prestiti (11).

Ulteriore testimonianza della collocazione della sede della *Corte dei conti* del Regno d'Italia si ritrova in una Guida con annessa mappa della Città di Torino, edita nel 1864. La riproduzione è tratta da *Stefania Manassero – Tra emergenze nazionali ed esigenze locali: il trasferimento delle sedi ministeriali da Torino a Firenze* (12). La legenda della mappa riporta al n. 10) *Corte dei conti*, Cassa Depositi e Prestiti e Debito pubblico, confermando l'ubicazione in assoluta concordanza con tutte le fonti esaminate.

Quasi in contemporanea all'insediamento della *Corte dei conti del regno d'Italia* furono istituite, con Regio decreto del 21 settembre 1862, le *Commissioni temporanee per la revisione dei conti arretrati*, di competenza delle cessate Camere dei conti dei Regni annessi al Regno d'Italia.

A Torino la Commissione per la revisione dei conti arretrati, di competenza della Camera dei conti del Regno di Sardegna era situata in piazza San Carlo n. 2 (13).

c) *Il Palazzo del Debito Pubblico o Collegio delle Province sede della Corte dei conti nel 2019*

Nel corso del secondo conflitto mondiale l'edificio Antonelliano fu gravemente danneggiato dai bombardamenti che colpirono duramente Torino.

Verosimilmente, sulla base di alcune testimonianze dirette, la porzione di edificio prospiciente a piazza Carlo Alberto con la facciata che fu già delle Scuderie reali rimase in piedi, mentre la porzione dell'edificio che affacciava su via Bogino fu irrimediabilmente distrutta. L'area, nel secondo dopoguerra, dopo aver sgomberate le macerie, venne adibita a mercato e fiere.

Negli anni '60, in continuità con l'impostazione antonelliana, fu progettato un nuovo e moderno edificio che sarebbe dovuto sorgere sul sedime del *Palazzo del Debito Pubblico* assimilando la facciata in stile neoclassico ancora presente sul lato di piazza Carlo Alberto.

Il moderno compendio ospita oggi la Biblioteca Nazionale Universitaria. Essa è delimitata a Nord-Est da via Cesare Battisti (già via delle Finanze), a Sud-Est da via Bogino, a Sud-Ovest da Via Principe Amedeo (già via d'Angennes) e da piazza Carlo Alberto a Nord-Ovest.

Attualmente sulla via Bogino, dove si trovava l'ingresso principale del *Palazzo del Debito Pubblico* e degli uffici della *Corte dei conti*, vi è il retro della Biblioteca Nazionale Universitaria ma, a differenza del passato, non è presente alcun ingresso.

(10) Documento custodito nella Biblioteca Nazionale Universitaria di Torino a pp. 214 ss.

(11) Documento presente nell'Archivio di Stato di Torino.

(12) Stefania Manassero, *Tra emergenze nazionali ed esigenze locali: il trasferimento delle sedi ministeriali da Torino a Firenze*, in <www.storiadifirenze.org>.

(13) Elementi tratti dalla guida "*Torino descritta*" di Pietro Baricco, Torino 1869, già citata, pp. 313 e 314, Fonte Archivio di Stato di Torino.

2. L'evoluzione dei controlli della Corte dei conti fra tradizione e innovazione

Passo rapidamente alla seconda parte del mio intervento dedicato all'evoluzione dei controlli della *Corte dei conti*.

Sono rimasta profondamente colpita dalla chiara e perspicace lungimiranza con cui i padri fondatori avvertirono l'esigenza, nel 1862 (per la verità già nel 1852 Cavour lo aveva rappresentato), di costituire una magistratura indipendente che fosse tutore dei conti pubblici, la cui autonomia fosse ampiamente presidiata assegnando ai propri componenti la forma massima di indipendenza, l'ina-movibilità dei magistrati.

a) Dalle origini agli anni '90

La ragione d'essere della Corte fu perfettamente definita da Quintino Sella nel discorso d'inse-diamento del primo magistrato civile che estende la sua giurisdizione a tutto il Regno, pronunciato il 1° ottobre 1862. Compiuta la grandiosa opera di riunificazione del debito pubblico era necessario creare un "tutore" di quest'ultimo, era necessario cioè garantire la veridicità dei fenomeni finanziari, essi infatti, ricapitolati nel bilancio e nel conto consuntivo, dovevano essere sottratti ad ogni sospetto, così che l'affidabilità del debito fosse piena e ciò si otteneva con il carattere magistratuale dell'organo, chiamato a garantire la veridicità di quei dati.

È evidente che la magistraturalità dell'organo è il requisito che assicura la massima indipendenza, in funzione della garanzia della veridicità delle sue affermazioni.

Cavour nel 1852 davanti al Parlamento Subalpino aveva già chiara questa esigenza "*È assoluta necessità concentrare il controllo preventivo e consuntivo in un magistrato inamovibile*". E Quintino Sella, nel rivolgersi direttamente ai magistrati il 1° ottobre 1862, sottolineava come altissime fossero le attribuzioni loro riservate dalla legge "*la fortuna pubblica è commessa alle vostre cure. Della ricchezza dello Stato ... voi siete creati tutori... È vostro compito vegliare a che il potere esecutivo non mai violi la legge ed ove un fatto avvenga il quale al vostro alto discernimento paia ad esso contrario, è vostro debito il darne contezza al Parlamento.*" "Delicatissimo ed arduo incarico, tanto che a taluno pareva pericolo affidarlo a Magistrati cui la legge accorda la massima guarentigia d'in-dipendenza, cioè l'inamovibilità".

Fin dalla sua origine la competenza della Corte si manifestava nei controlli preventivi sugli atti ministeriali, attraverso una valutazione di pura legittimità e nel controllo sul rendiconto dello Stato (14).

È ugualmente presente la funzione giurisdizionale con i giudizi di conto (15).

Nel suo assetto unitario la Corte vede accrescere la propria autonomia e autorevolezza, assicurate dal nesso con il Parlamento e dalla competenza dei suoi componenti.

Volendo velocemente ricostruire l'evoluzione dei controlli della Corte dei conti, in questo lungo arco temporale, si possono individuare diversi periodi.

Il primo dal 1862 agli anni 1990 è caratterizzato dalla presenza di un controllo preventivo di legittimità su tutti gli atti di spesa delle amministrazioni dello Stato e dal giudizio di parificazione sul rendiconto dello Stato.

(14) Secondo l'art. 10 della legge 14 agosto 1862, n. 800 la Corte dei conti "*fa il riscontro delle spese dello Stato; veglia alla riscossione delle pubbliche entrate; veglia perché la gestione degli agenti dello Stato in denaro o in materia sia assicurata con cauzione e col sindacato di speciali revisori; accerta e confronta i conti dei Ministeri col conto generale dell'amministrazione delle finanze prima che siano presentati alle Camere, giudica dei conti che debbono rendere tutti coloro che hanno il maneggio di denaro o di altri valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge*".

(15) L'art. 33 della legge n. 800 del 1862, stabiliva che "*La Corte dei conti giudica con giurisdizione contenziosa dei conti dei tesoreri dei ricevitori dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e maneggiare denaro pubblico e di tenere in custodia valori o materie di proprietà dello Stato*".

L'avvento della Costituzione, con gli artt. 100 e 103, ha confermato tale assetto, attribuendo alla Corte, i controlli sulle amministrazioni pubbliche sia nella forma del controllo preventivo di legittimità che successivo sulla gestione del bilancio ed individuando, con riguardo alla giurisdizione in materia di contabilità pubblica, una riserva assoluta di legge.

La Costituzione ha assegnato alla Corte dei conti un ruolo di ausiliarità rispetto al Governo ed al Parlamento. Tale ruolo ha subito un ampio sviluppo grazie all'interpretazione evolutiva che la giurisprudenza della Corte costituzionale ha assegnato alle funzioni di controllo.

Va poi individuato un secondo periodo, caratterizzato dall'avvento delle leggi nn. 19 e 20 del 1994, leggi che hanno sensibilmente ridotto il controllo preventivo su atti ad un numero limitato di fattispecie e trasferito il controllo sulla gestione ad un momento successivo, rispetto all'adozione dei provvedimenti, ancorando tali controlli a parametri aziendalistici. La legge n. 20 del 1994 ha esteso il controllo della Corte dei conti a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli Enti locali, superando in tal modo la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica con una interpretazione evolutiva dell'art. 100 della Costituzione, evidenziata dalla giurisprudenza del giudice delle leggi.

La Corte costituzionale ha riconosciuto alla Corte dei conti, «nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (16).

Ma la scelta legislativa contenuta in tali disposizioni, volte a ridurre i controlli di legalità ed a prevedere forme di autocorrezione spontanea da parte degli Enti, ha poi dovuto tener conto della successiva evoluzione dei limiti imposti alla finanza pubblica dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, tra cui, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di rispettare un determinato equilibrio complessivo del bilancio nazionale.

b) I controlli dopo la modifica del Titolo V della Costituzione

In tale ampio ma unitario contesto, essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica, la riforma costituzionale, introdotta dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), e la successiva legge di attuazione n. 131 del 2003, hanno inserito il controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, le quali hanno il compito di verificare il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.

A tale fase va ricondotta come conseguenza della modifica del titolo V della Costituzione, la soppressione dei controlli tutori sugli Enti locali svolti dai Co.re.co. In questo nuovo corso è emerso un interesse più marcato per la contabilità degli Enti locali riconducibile all'entrata dell'Italia nell'euro e all'esigenza di rispettare i parametri europei, anche perché il rispetto del patto di stabilità, del limite dell'indebitamento e degli equilibri finanziari, ha imposto la necessità di un controllo di legalità-regolarità sui bilanci di previsione/rendiconti degli Enti, in una visione ciclica e dinamica della contabilità.

In tale contesto è stato attribuito dall'art. 7 della legge n. 131 del 2003 (cosiddetta La Loggia) alla Corte dei conti «ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare "il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea". Una previsione, quest'ultima, che va letta anche nella prospettiva di quanto stabilito dall'art. 287, del Tfeue di Lisbona (già art. 248 del Trattato Ce), in ordine al controllo negli Stati membri della Corte dei conti europea, da effettuarsi "in collaborazione con le Istituzioni nazionali di controllo"».

(16) Corte cost. n. 29/1995 e n. 470/1997.

Tappa fondamentale nel processo di estensione del controllo della Corte dei conti agli Enti territoriali è stata la l. 23 dicembre 2005, n. 266, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge finanziaria 2006)», il cui art. 1, commi 166 ss., ha previsto che, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica», gli organi degli Enti locali e delle aziende sanitarie di revisione economico-finanziaria trasmettono alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo. Tale legge ha assicurato una stretta relazione fra i controlli interni, posti in essere dai revisori dei conti e le Sezioni regionali di controllo, attraverso la predisposizione da parte della Corte medesima delle linee guida annuali, a cui devono attenersi i revisori nella compilazione dei questionari sui bilanci di previsione e sui rendiconti e ha assegnato alla Corte dei conti, anche sulla base di dette relazioni, una funzione di accertamento del conseguimento, da parte degli Enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale. Laddove vengano accertati comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, le Sezioni regionali della Corte dei conti segnalano, con specifiche pronunce, dette irregolarità agli organi rappresentativi dell'Ente, perché adottino idonee misure correttive. Tale tipo di sindacato è stato esteso anche alle Regioni dall'art. 14, c. 1, lett. e), del d.l. 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148.

La Corte costituzionale, chiamata a pronunciarsi su tali innovative modalità di controllo, ha affermato che esse sono ascrivibili alla categoria del riesame di legalità e regolarità e concorrono alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e dell'osservanza del patto di stabilità interno (17).

Tale controllo, che è ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, ha tuttavia la caratteristica, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive (Corte cost. n. 179 del 2007).

Queste verifiche sui bilanci degli Enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai controlli della Corte dei conti in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost.

Alla Corte dei conti, infatti, è attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.).

Con riferimento alla funzione di controllo, la Corte costituzionale ha ribadito i caratteri di terzietà e di indipendenza della Corte dei conti, inquadrando la materia in quella del coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 117, c. 3, della Costituzione (18).

Si assiste, in tal modo, ad un ampliamento del concetto di ausiliarietà della Corte dei conti nei confronti degli Enti territoriali che si esplicita con atti di verifica ed accertamento della legittimità-regolarità finanziaria rispetto agli equilibri di bilancio ed al rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica e dell'osservanza dei limiti dell'indebitamento, in forme che superano il controllo collaborativo, quali quelle dell'autocorrezione spontanea, per assumere misure correttive cogenti e con effetti interdittivi sulla capacità di spesa degli Enti stessi (art. 148-bis TUEL) (19).

L'ausiliarietà è strettamente collegata con il controllo terzo e neutrale che la Corte esercita preordinata alla funzione di garanzia dell'ordinamento, al servizio dello Stato comunità.

(17) Corte cost. n. 39/2014.

(18) Corte cost. n. 39/2014.

(19) Corte cost. nn. 39 e 40/2014.

Nell'evoluzione delle funzioni attribuite alla Corte dei conti è opportuno considerare l'art. 7, c. 8, della l. n. 131 del 2003 che ha, attribuito alla Corte dei conti una funzione consultiva nei confronti degli Enti territoriali, prevedendo che le Regioni e gli Enti locali possano chiedere alle Sezioni regionali di controllo pareri in materia di contabilità pubblica e altre forme di collaborazione ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa. Essa non è una funzione a sé ma completa il quadro delle azioni di supporto agli Enti nella cognizione degli istituti di finanza pubblica per la loro diretta ricaduta sui bilanci degli Enti.

c) I controlli sugli equilibri di bilancio

Una terza fase è individuabile nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, legge che ha inserito in Costituzione il principio di pareggio/equilibrio di bilancio, modificando gli artt. 81 e 97, quest'ultima norma richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, a cui è indirizzato l'obbligo di assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

A tale riforma ha fatto seguito il d.l. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 2012. Il menzionato provvedimento legislativo è stato emanato in tempo di piena crisi finanziaria, a cui ha fatto seguito la l. n. 243/2012, c.d. legge rinforzata, che ha attribuito il controllo sugli equilibri alla Corte dei conti (artt. 9 e 20). In tale contesto è importante ricordare che il d.l. n. 174/2012, all'art. 1, c. 5, ha attribuito alle Sezioni regionali di controllo il giudizio di parificazione del rendiconto della Regione, analogamente a quanto già avveniva per quello dello Stato e per i rendiconti delle Regioni a Statuto speciale.

Il medesimo provvedimento legislativo ha reso più incisivo il controllo sugli Enti locali, prevedendo, all'art. 3, c. 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 2012, la possibilità di interdire preventivamente spese inserite nel bilancio di previsione e non coperte correttamente, qualora l'amministrazione, a seguito di accertamento di gravi irregolarità con specifica pronuncia, non abbia posto in essere le misure correttive o le stesse siano insufficienti. Individuata in tal modo la misura interdittiva di blocco della spesa, la sua definizione riporta la nuova tipologia del controllo alla categoria dei controlli di legittimità ai quali appartiene.

Sotto il profilo delle ricadute si osserva che la descritta misura interdittiva si è rivelata di grande efficacia anche sotto il profilo della deterrenza.

La Corte costituzionale ha riaffermato che il controllo sui bilanci degli Enti locali è ascrivibile alla categoria giuridica dei controlli di legittimità, con cadenza preventiva o concomitante, finalizzati ad evitare danni irreparabili agli equilibri di bilancio (20), piuttosto che al cosiddetto controllo sulla gestione amministrativa, almeno sotto il profilo dicotomico del giudizio (violazione o non violazione del patto di stabilità, regolarità o irregolarità del conto) e dei possibili esiti parzialmente inibitori delle partite di spesa prive di copertura.

Il d.l. n. 174/2012 ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sugli Enti in crisi finanziaria prevedendo, all'art. 243-*quater*, uno specifico controllo sui piani di riequilibrio approvati dall'ente e volti a ripristinare, in un determinato arco temporale, gli equilibri del bilancio, al fine di superare la situazione di crisi finanziaria ripianando il disavanzo. Le norme hanno, altresì, attribuito un controllo periodico sull'andamento del piano, attraverso i monitoraggi semestrali, tale controllo risponde all'esigenza di un intervento rapido e tempestivo prima che la devianza dal percorso di risanamento fissato diventi irreversibile e conduca al dissesto dell'Ente.

Nella visione dei controlli finanziari, finalizzati al coordinamento della finanza pubblica e orientati ad assicurare la buona gestione dei conti pubblici da parte di tutti i livelli di governo (21), le Sezioni regionali di controllo non operano più al servizio dell'Ente territoriale controllato, in funzione di stimolo all'autocorrezione, ma nell'interesse alla legalità finanziaria dello Stato, in funzione

(20) Corte cost. n. 60/2013.

(21) Corte cost. n. 198/2012; n. 179/2007; n. 267/2006.

dei vincoli che discendono dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, al fine di assicurare l'equilibrio di bilancio nella gestione finanziaria. Pertanto, i controlli sugli Enti territoriali, introdotti nel 2005 e poi potenziati con il d.l. n. 174/2012, sono riconducibili a controlli di legittimità-regolarità dei conti, attraverso l'applicazione di parametri normativi da cui discende una valutazione binaria, volta a definire la lesione della norma nella fattispecie concreta. È evidente che, nel quadro evolutivo individuato, i parametri non si desumono più da discipline empiriche ma solo da norme giuridiche, in tal modo il giudizio del controllore è volto unicamente a garantire la legalità degli atti sottoposti e cioè preordinato a tutelare il diritto oggettivo della garanzia dell'ordinamento. Tale controllo è perfettamente in linea con quanto la Corte costituzionale, nella sent. n. 226/1976, aveva indicato riferendosi al controllo preventivo di legittimità.

Emerge con chiarezza che il Legislatore, nel dettare le nuove regole del diritto del bilancio ha determinato un processo di adeguamento delle funzioni di controllo e di giurisdizione a una nuova nozione finanziaria di amministrazione pubblica in senso oggettivo, riconducendo gli artt. 100 e 103 della Costituzione entro un sistema di regole dell'ordinamento contabile coerente con quello dell'Unione europea. Ha così delineato una stretta correlazione tra dimensione nazionale e dimensione sovranazionale degli equilibri di finanza pubblica, con effetti che si riverberano sia sulla funzione di controllo che su quella giurisdizionale della Corte dei conti, da cui ne è derivata l'introduzione del principio di equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito pubblico, al fine del rispetto dei conseguenti vincoli finanziari, derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Va altresì rilevato che sul versante giurisdizionale il legislatore ha incrementato un sistema di responsabilità di natura sanzionatoria riferito alla violazione delle regole poste a tutela degli equilibri di finanza pubblica.

Con riguardo al principio del pareggio del bilancio, introdotto in Costituzione dalla l. n. 1/2012, si osserva, in linea con la giurisprudenza costituzionale, che è più rispondente allo spirito complessivo della Carta costituzionale parlare di equilibrio di bilancio visto che solo tale locuzione appare compatibile con una politica di investimenti, considerato che il pareggio, se inteso in senso rigoroso, comporta una preclusione agli investimenti fino a che non si sia perfezionato il rientro dal disavanzo.

L'art. 119, c. 6, (ora dopo l. n. 1/2012, c. 8) si ispira, infatti, ad una logica qualitativa della spesa, poiché consente spese d'investimento nell'assunto che le medesime non producano uno squilibrio economico nel patrimonio pubblico, ma possano, caso mai, costituire un volano per l'economia. Un investimento appropriato può migliorare sensibilmente il risultato operativo di una gestione pubblica.

È quindi necessario che l'art. 81 della Costituzione sia interpretato considerando una lettura integrata e compatibile con gli altri principi della Carta, tenendo conto che gli interventi riduttivi della spesa vanno calibrati per evitare che un'applicazione molto rigida coinvolga le prestazioni sociali negando l'attuazione dei relativi diritti. In questo scenario, lo Stato è impegnato, nella funzione di coordinamento della finanza pubblica, a garantire la sostenibilità del debito pubblico in Europa, mentre gli Enti territoriali sono in prima linea per erogare i servizi essenziali, con l'obiettivo di preservare l'equilibrio dei propri bilanci, nonché la sostenibilità del debito pubblico. In tale difficile contesto la Corte dei conti svolge i propri controlli rilevando che il disagio delle comunità si è particolarmente acuito, anche a causa di tagli indiscriminati che rischiano, peraltro, di sopprimere politiche sociali ritenute necessarie dalla legislazione vigente, comportando, in diversi casi, economie non rilevanti, soprattutto quando si operano sulle spese tagli lineari.

Si cita ad esempio la difficile situazione abbattutasi sulle Province, con tagli rilevanti nel triennio 2015-2017, a seguito dell'emanazione della l. n. 56/2014, che aveva disposto la ridefinizione delle stesse, contesto che ha di fatto impedito l'esercizio delle funzioni attribuite (22).

(22) Si veda Corte cost. n. 188/2015.

Nell'evoluzione dei controlli della Corte dei conti alle fasi descritte se ne può aggiungere una ulteriore più attuale che caratterizza l'ultimo periodo, in linea con gli approdi della giurisprudenza della Corte costituzionale connessa con la natura attribuita al bilancio.

La Corte ha, infatti, evidenziato (23) che il bilancio è un bene pubblico nel senso che è funzionale a rendere certe le scelte dell'Ente territoriale, sia con riguardo all'acquisizione delle entrate che all'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale, volto a confrontare il programmato con il realizzato. Il sistema contabile del bilancio, che deve essere ispirato ai caratteri della chiarezza, significatività, specificazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, deve consentire di individuare il rapporto esistente fra qualità e quantità delle risorse disponibili, in rapporto agli obiettivi in concreto programmati, al fine di delineare un quadro omogeneo, puntuale, completo e trasparente della complessa interdipendenza tra i fattori economici e quelli socio-politici, conseguenti alle scelte effettuate in sede locale.

La struttura del bilancio regionale che sia conciliabile e rispettosa dei limiti esterni e non sia in contrasto con gli standard provenienti dall'armonizzazione, dal coordinamento e dal rispetto dei vincoli europei e degli equilibri di bilancio, è funzionale alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurato ai membri della collettività la conoscenza delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese.

Da tali valutazioni discende che il bilancio non è più soltanto un insieme di dati contabili volti a dimostrare la solidità della gestione finanziaria dell'ente, ma, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, il bilancio ed i dati in esso contenuti sono riconducibili ad un essenziale momento di verifica fra il programmato e l'attuato, come espressione del principio di trasparenza direttamente collegato al principio democratico. La Corte costituzionale ha sottolineato che l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico sono rivolti a realizzare principi di solidarietà e di effettiva uguaglianza ed essi debbono tradursi in limiti a proseguire disavanzi strutturali nel tempo. Da cui la censura per leggi che scaricano oneri finanziari su esercizi successivi, violando così il principio di equità intergenerazionale che si traduce nell'obbligo di preservare adeguate opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo (24).

In tale contesto il ruolo della Corte dei conti e dei suoi controlli è un ruolo ulteriore, visto che può intercettare tali anomalie nella legislazione e portarle all'attenzione del giudice delle leggi, questo non più e non solo nell'ambito del giudizio di parificazione del rendiconto regionale (25), ma anche nei confronti dei controlli sugli Enti locali. La legittimazione è stata riconosciuta alla Corte dal giudice della legge, sia in ragione della sua particolare posizione istituzionale che della natura delle sue attribuzioni di controllo. Quanto al primo aspetto è infatti composta di "magistrati dotati di ampie garanzie di indipendenza (art. 100, c. 2, Cost)" ed inoltre per la sua natura di unico organo di controllo che goda di una diretta garanzia in sede costituzionale. Sotto il secondo aspetto viene in evidenza il peculiare carattere del giudizio portato dalla Corte dei conti sugli atti sottoposti al controllo, che si risolve nella conformità alle norme del diritto oggettivo. Una funzione di garanzia dell'ordinamento, di controllo "esterno" rigorosamente neutrale e disinteressato preordinato a tutela del diritto oggettivo (26).

Va osservato che su tale orientamento ha influito l'esigenza di sottoporre a sindacato di costituzionalità norme che in assenza di controinteressati, non avrebbero potuto essere sottoposte per altra via al richiamato giudizio, perseguendo violazioni che sarebbero altrimenti rimaste confinate in zone d'ombra e pertanto più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica.

(23) Corte cost n. 184/2016.

(24) Corte cost. n. 18/2019.

(25) Corte cost. n. 181/2015, fra le tante.

(26) Corte cost. n. 18/2019.

C'è da chiedersi se quella domanda di veridicità dei conti che ha indirizzato i padri fondatori nella costituzione della Corte dei conti sia ancora attuale. È evidente che l'esigenza di accertare la veridicità dei dati contabili è essenziale non solo per certificare i conti della Repubblica, nell'insieme delle amministrazioni pubbliche, anche nei confronti dell'Europa e per l'osservanza dei relativi parametri, ma in questo nuovo corso, sinteticamente descritto, il controllo risponde, altresì, ad un bisogno dei cittadini di conoscere lo stato delle cose e sottolinea ed accompagna l'obbligo degli amministratori di rendere conto alle collettività amministrate di come le risorse prelevate ai cittadini siano state destinate, impegnate e spese.

A questi compiti presiede la Corte dei conti con le sue articolazioni territoriali, come garante imparziale dell'equilibrio economico e finanziario del settore pubblico, equidistante dallo Stato e dagli Enti territoriali a tutela delle collettività amministrate.

In tal modo è evidente di come il futuro di questa Istituzione poggi saldamente sul suo passato e sulle sue radici.

Dai tratti delineati e dalla sua evoluzione la Corte esprime i caratteri di un'Istituzione complessa che diventa strumento indispensabile di un compiuto sistema democratico punto di riferimento europeo ed internazionale nei processi di governo della finanza pubblica.

In tal modo, si espande e si riqualifica il profilo dell'ausiliarità della funzione del controllo della Corte dei conti, non più solo nell'interesse delle Istituzioni della Repubblica: Parlamento, Governo, e Governi locali, ma nell'interesse dei cittadini. Si va quindi verso una contabilità di mandato volta a spiegare, all'interno di numeri e cifre, quali obiettivi sono stati programmati e quali di essi e con quale modalità ed anche con quali costi è stato possibile realizzare.

Anche sotto tale profilo, la Corte dei conti è chiamata a valutare se la disciplina di bilancio messa in atto sia conforme a Costituzione ed ai beni da essa protetti.

Si dà così piena manifestazione a quel diritto alla buona amministrazione previsto dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, approvata con il Trattato di Nizza.

d) Considerazioni di sintesi

A conclusione di questo mio intervento vorrei ricollegarmi all'evento del 1° ottobre 1862, quando la Corte dei conti a Torino cominciò a muovere i primi passi, per sottolineare la modernità del pensiero di uomini come Quintino Sella che, nel discorso di insediamento della Corte, ebbe a dire che *“La creazione di questa Corte non solo compie l'unificazione di un importantissimo ramo della Pubblica amministrazione, ma inizia quell'unità di legislazione civile che giova ad eguagliare le condizioni dei cittadini qualunque sia la parte d'Italia dov'ebbero nascita o tengono dimora”*. Le parole del Ministro, 157 anni fa, avevano sottolineato con estrema chiarezza che nodo cruciale era l'eguaglianza sostanziale, vera espressione della cittadinanza unitaria a cui poi la Costituzione repubblicana ha fornito una specifica collocazione con l'art. 3, principio in stretta connessione con quelli che presidiano il bilancio, indicati negli artt. 81 e 97 Cost, a garanzia della efficace fruizione delle risorse pubbliche da parte di tutti i cittadini, assegnando alla Corte dei conti con l'art. 100, la funzione di controllo per valutarne il corretto utilizzo.

Le esperienze di altri Paesi dimostrano che non c'è un modello unico ed universale di controllo, vi possono essere istituzioni di controllo di natura burocratica, ma la loro intrinseca configurazione non consentirebbe di assorbire prerogative e compiti della Corte dei conti magistratura, quale consolidatasi nell'ordinamento italiano.

La Corte dei conti è tale perché è una magistratura, perché è una magistratura dei conti e della contabilità pubblica, perché unisce la funzione di controllo a quella giurisdizionale.

La sua sopravvivenza non è dovuta ad un privilegio, bensì ad esigenze reali dell'amministrazione e della finanza pubblica contemporanea. Esse si possono sintetizzare nella necessità di una giurisdizione obiettiva e di un controllo neutrale, indipendente ed imparziale sull'utilizzazione e sulla spesa delle risorse pubbliche.

Non credo si possa dire che nelle moderne democrazie sia tramontata l'esigenza per un controllo obiettivo di legalità e per un controllo sui conti visto che tali controlli sono essenziali nel sistema democratico che vede nel principio di uguaglianza la sua più alta espressione e l'attività magistratuale ne rappresenta la più qualificata garanzia.

* * *

RISCOPIRE IN CHIAVE “UMANISTICA” IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NELLO SVILUPPO COSTITUZIONALE ITALIANO

di Luca Antonini (*)

Sommario: 1. *Il ruolo della Corte dei conti nel contesto costituzionale risultante dalle riforme del terzo millennio.* – 1.1. *Premessa.* – 1.2. *L'incompiuta riforma del Titolo V.* – 1.3. *La parabola degli enti locali.* – 1.4. *Il ruolo della Corte dei conti.* – 2. *Da una concezione labandiana a quella del bilancio come “bene pubblico”.* – 3. *L'opportunità di inaugurare un nuovo umanesimo dei concetti finanziari.* – 4. *Nuove sfide per il controllo contabile.*

1. *Il ruolo della Corte dei conti nel contesto costituzionale risultante dalle riforme del terzo millennio*

1.1. *Premessa*

Un celebre e insuperato saggio di Aldo Sandulli del 1979, recante il titolo “La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale” (1), valutava con deciso favore la valorizzazione del ruolo del giudice contabile: la sentenza n. 226 del 1976, con la quale la Consulta aveva riconosciuto alla Corte dei conti il potere di sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo preventivo, veniva ritenuta una pronuncia che segnava “un punto a favore della legalità”; veniva altresì giudicato “un indubbio fatto positivo” l'estensione della giurisdizione della Corte dei conti alla generalità degli enti pubblici attuata dalla legislazione di quegli stessi anni.

Da allora il quadro costituzionale italiano è mutato: le due più significative riforme, quella del Titolo V del 2001 (2) e quella dell'equilibrio di bilancio del 2012 (3), da diversi punti di vista hanno segnato indirettamente la necessità di una ulteriore evoluzione del ruolo del giudice contabile. La prima perché, sia per i suoi vizi originari che per le sue vicende attuative, non ha saputo raggiungere un adeguato equilibrio al principio di responsabilità (4); la seconda per le sue implicazioni sistematiche sul mondo dei diritti sociali.

Sulle stesse è quindi opportuno soffermarsi per rivalutare la prospettiva costituzionale in cui si inserisce oggi il controllo sull'uso delle risorse pubbliche.

1.2. *L'incompiuta riforma del Titolo V*

La riforma del Titolo V costituisce un evento complesso nell'ambito dello sviluppo del nostro ordinamento.

Le ragioni politiche hanno infatti prevalso, nel disegnare la riforma approvata, sulle esigenze di effettiva funzionalità del processo di decentramento legislativo (si pensi alla grave – a fronte dell'intensità del potere legislativo decentrato – assenza di una Camera delle autonomie).

Inoltre, la logica dell'uniformità, che aveva frenato al ribasso lo sviluppo del regionalismo italiano (quanto alle regioni ordinarie più efficienti) nella precedente stagione, si è ribaltata, nella nuova, in un uniforme potenziamento del potere di spesa e in una, altrettanto, uniforme cancellazione

(*) Giudice della Corte costituzionale.

(1) In: *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, atti del Convegno “Corte dei conti e finanza pubblica”, Vol. 1, Napoli, 1979, 27 ss.

(2) Cfr. sugli effetti di questa riforma, L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*. Venezia, 2013.

(3) Cfr. G. Rivosecchi, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma costituzionale alla giustiziabilità*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2016.

(4) Cfr. L. Antonini, *Autonomia e responsabilità nei principi dell'ordinamento*, in Aa.Vv., *Popolo ed élite. Come ricostruire la fiducia nelle competenze*, Venezia, 2019, 75 ss.

delle precedenti forme di controllo, anche molto al di là di quanto (per la situazione di inefficienza di alcune Regioni) era prudente attuare. Il regionalismo differenziato previsto dall'art. 116 Cost., che avrebbe consentito di modulare l'autonomia sulla effettiva capacità di garantire i diritti sociali, è rimasto (e lo è tutt'oggi) invece lettera morta, anche nonostante i recenti referendum popolari, e le conseguenti iniziative, del Veneto e della Lombardia (5).

Peraltro, il federalismo fiscale, che avrebbe dovuto da subito conciliare in modo solidale la nuova capacità di spesa con una corrispondente responsabilizzazione, è inciampato in resistenze politiche di vario tipo, trasformandosi nella Cenerentola del nuovo assetto: la legge n. 42 del 2009 arriverà solo dopo 8 anni dalla riforma, sicché i relativi decreti attuativi verranno alla luce non prima di ulteriori due anni.

Ma nel frattempo il nuovo potere di spesa delle autonomie è stato riconosciuto immediatamente vincolante – cioè sostanzialmente bandendo, come prevede il novellato art. 119 Cost., gran parte dei fondi statali a destinazione vincolata – da una giurisprudenza costituzionale che al contempo però congelava, in attesa della legge di coordinamento della finanza pubblica, i nuovi poteri impositivi che lo stesso art. 119 Cost. riconosceva agli enti territoriali (6).

L'esito infausto di questa dissociazione tra lato dell'entrata e quello della spesa è stato un decentramento di potere di spesa non accompagnato da un decentramento di responsabilità: è certamente significativo che nell'arco di tempo tra il 2001 e il 2008 la spesa sanitaria regionale italiana sia sostanzialmente raddoppiata, senza che a tale aumento abbia corrisposto un analogo miglioramento qualitativo.

Soprattutto, la “favola di Cenerentola” non ha qui conosciuto un lieto fine: gran parte dei principi della legge n. 42 del 2009 e dei relativi decreti attuativi sono stati presto travolti dalla legislazione anti crisi, che, in forza di una impostazione rigidamente centralista (non seguita in altri ordinamenti occidentali) (7) ne ha minato i presupposti, condannando la legge n. 42 a una inattuazione più volte registrata dalla Corte costituzionale (da ultimo la sent. n. 122/2019).

1.3. La parabola degli enti locali

Un esito non felice ha accompagnato anche la sorte degli altri enti territoriali. Si pensi non solo alla frettolosa e caotica soppressione delle Province, in prima battuta dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 220/2013 (8), ma anche alla sorte dell'autonomia municipale, rispetto alla quale è mancata una adeguata attuazione statale dell'assetto delle funzioni fondamentali, che invece la riforma del Titolo V prontamente richiedeva.

Nella recente sentenza n. 33/2019, la Corte costituzionale ha richiamato *“l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali. Un aspetto essenziale dell'autonomia municipale è quindi risultato relegato a mero effetto riflesso di altri obiettivi ... A seguito dell'infelice esito dei vari tentativi, pur esperiti nell'ultimo quindicennio, di approvazione della cosiddetta Carta delle autonomie locali, il problema della dotazione funzionale tipica, caratterizzante e indefettibile, dell'autonomia comunale non è, quindi, stato mai risolto ex professo dal legislatore statale, come invece avrebbe richiesto l'impianto costituzionale*

(5) Cfr. L. Antonini, *Alla ricerca del Territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2017, 36 ss.

(6) Cfr. L. Antonini, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, ad vocem, in *Enciclopedia del diritto*, Annali X, Milano, 2017, 409 ss.

(7) Cfr. L. Antonini, *Alla ricerca del Territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, cit., 34 ss.

(8) Cfr. M. Bergo, *L'“incompiuta” delle Province italiane e la difficile quadratura del cerchio nei rapporti finanziari fra Stato ed enti territoriali. Brevi osservazioni a margine della sentenza n. 84 del 2018*, in *Giur. cost.*, 2018, 2, p. 735.

risultante dalla riforma del Titolo V della Costituzione. Una «fisiologica dialettica», improntata a una «doverosa cooperazione» (sentenza n. 169/2017), da parte del sistema degli attori istituzionali, nelle varie sedi direttamente o indirettamente coinvolti, dovrebbe invece assicurare il raggiungimento del pur difficile obiettivo di una equilibrata, stabile e organica definizione dell'assetto fondamentale delle funzioni ascrivibili all'autonomia locale. Sarebbe questo, peraltro, l'ambito naturale dove anche considerare i limiti – da tempo rilevati – dell'ordinamento base dell'autonomia locale, per cui le stesse funzioni fondamentali – nonostante i principi di differenziazione, adeguatezza e sussidiarietà di cui all'art. 118, Cost. – risultano assegnate al più piccolo Comune italiano, con una popolazione di poche decine di abitanti, come alle più grandi città del nostro ordinamento, con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi, che non è certo il medesimo tra chi risiede nei primi e chi nei secondi. Non appare inutile, al riguardo, ricordare che riusciti interventi strutturali in risposta al problema della polverizzazione dei Comuni sono stati realizzati in altri ordinamenti, spesso attuando la differenziazione non solo sul piano organizzativo ma anche su quello funzionale. Ciò è avvenuto, ad esempio, in quello francese, dove il problema è stato risolto sia con la promozione di innovative modalità di associazione intercomunale, sia attraverso formule di accompagnamento alle fusioni; in forme diverse, ma sempre con interventi di tipo organico, risposte sono state fornite anche in Germania, nel Regno Unito e in molti altri Stati europei (basti ricordare Svezia, Danimarca, Belgio, Olanda)».

1.4. Il ruolo della Corte dei conti

Rispetto a questo contesto ordinamentale caratterizzato da uno sviluppo sostanzialmente disordinato, il ruolo della Corte dei conti ha assunto una specifica rilevanza in termini di controllo sulla responsabilità, sia segnalando i nodi irrisolti dello sviluppo dell'ordinamento, sia inserendosi come protagonista del controllo della spesa del sistema delle autonomie.

Sotto il primo profilo non può davvero essere trascurato il rilevante apporto che la Corte dei conti, per la conoscenza specifica delle situazioni, ha ad esempio fornito nel censurare i limiti della legislazione anti crisi attraverso audizioni, relazioni, rapporti, che hanno spesso identificato e segnalato anche al legislatore, con chiara e a volte unica lucidità, le disfunzioni in cui l'ordinamento si era impigliato.

Tale ruolo è stato altresì rilevante attraverso l'attività di controllo: è senz'altro interessante, da questo punto di vista, l'evoluzione che ha condotto la Corte costituzionale a estendere il potere delle sezioni regionali della Corte dei conti nel sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'ambito del giudizio di parificazione dei bilanci regionali, non solo per violazione diretta dell'art. 81 Cost., ma anche per violazione di altri parametri competenziali riconnessi a quest'ultimo.

Da ultimo la sentenza n. 138/2019 rileva che “[i]ncidendo in due materie di competenza esclusiva statale, quali l'ordinamento civile e la previdenza sociale, la normativa censurata pone in essere una lesione diretta dei principi posti a tutela dell'equilibrio del bilancio e della copertura della spesa presidiati dall'art. 81 Cost.”.

La sentenza (ma si veda già la sent. n. 196/2018 (9)), quindi, ha precisato che la parificazione dei consuntivi regionali consente di perseguire violazioni che altrimenti rimarrebbero confinate in zone d'ombra, per ciò stesso più insidiose per la sana gestione finanziaria della spesa pubblica.

Il giudice contabile, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di validare un risultato di amministrazione non corretto, in quanto relativo a una spesa, conseguente all'adozione di un istituto retributivo illegittimo: uno sfioramento dei vincoli di spesa del personale sarebbe quindi divenuto intangibile.

Il caso deciso con la sentenza è estremamente significativo perché si trattava di disposizioni che non erano state impugnate dal Governo: probabilmente solo il giudice contabile aveva la competenza

(9) Cfr. M. Bergo, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in <www.federalismi.it>, 2019.

tecnica in grado di rilevare le denunciate violazioni all'interno di un intreccio normativo e contabile estremamente complesso.

2. Da una concezione labandiana a quella del bilancio come “bene pubblico”

Il nucleo di questa pronuncia si inserisce quindi sulla questione dei vincoli costituzionali nell'allocazione delle risorse pubbliche: una illegittima allocazione a favore della spesa del personale potrebbe, infatti, sottrarre risorse alla spesa meritoria relativa ai diritti sociali.

È qui che entra in campo, per almeno due aspetti, la riforma costituzionale del 2012: introducendo il principio dell'equilibrio di bilancio ha infatti reso evidente la cruda realtà del condizionamento delle risorse finanziarie sui diritti costituzionali. È vero che questo si traduce, usando una felice espressione, in un “bilanciamento ineguale”⁽¹⁰⁾, ma rimane chiaro che un condizionamento ormai esiste ed è proprio questo che porta necessariamente a valorizzare la corretta e trasparente allocazione delle risorse pubbliche⁽¹¹⁾.

Sul primo aspetto, quello del condizionamento finanziario, è opportuno ricordare la sentenza n. 169/2017, che introduce il concetto di “spesa costituzionalmente necessaria” e dimostra così di voler condividere le tesi, sostenute da attenta dottrina (12), dirette a sostenere, nel momento in cui ci trova di fronte alla scarsità delle risorse, la necessità costituzionale di distinguere le spese attinenti ai diritti sociali da quelle che costituzionalmente necessarie non sono, senza cedere a indistinte giustificazioni di ogni scelta legislativa in nome del valore, che allora diventerebbe sì tiranno, delle esigenze finanziarie dello Stato (nello stesso senso va ricordata la sent. n. 275/2016).

Sul secondo aspetto, quello della *accountability*, un ulteriore filone della giurisprudenza costituzionale ha avuto il grande merito di superare ogni retaggio di una concezione labandiana del bilancio (13): nella sentenza n. 184/2016 si afferma che “il bilancio è un “bene pubblico” nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato”.

(10) Sul bilanciamento ineguale, cfr. M. Luciani, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni pubbliche nei sessant'anni della Corte costituzionale*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2016. Cfr., Inoltre, A. Carosi, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in <www.rivistaaic.it>, n. 4/2017.

(11) Cfr. la limpida analisi sistematica di A. Carosi, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2018, 835 ss., che osserva “La democrazia basata sulla rappresentanza parlamentare non dovrebbe prescindere dalla conoscibilità delle risorse e dei costi delle politiche di bilancio. Conoscibilità che non può essere limitata – come purtroppo avviene quasi sempre nel contesto storico contemporaneo – alle previsioni macroeconomiche ma dovrebbe estendersi ai programmi delle singole amministrazioni che compongono la finanza pubblica allargata, alle metodologie di stima delle risorse e dei costi, alla tempistica degli interventi, ai rischi e alle interrelazioni funzionali che caratterizzano tali processi. In assenza di elementi obiettivi e di corretta divulgazione, la dialettica politica – come troppo spesso oggi accade – rischia di essere una vuota retorica assertiva di pregiudizi e di tesi economico-finanziarie indimostrate. Insomma, un affastellarsi di ricette ispirate alla più assoluta relatività di pensiero e, in quanto tali, incomprensibili per chiunque non si accontenta degli slogan”.

(12) Cfr. L. Antonini, *Il diritto alla salute e la spesa costituzionalmente necessaria: la giurisprudenza costituzionale accende il faro della Corte*, in <www.federalismi.it>, n. 22/2017, e dottrina ivi richiamata.

(13) Si ricorda che in quella vicenda Bismarck programmò spese di riarmo che non furono condivise dal Parlamento prussiano che rifiutò di approvare il bilancio dello Stato. Appoggiandosi alla teoria che il bilancio era sostanzialmente un *Verwaltungsact* (un atto amministrativo) la cui competenza, in quanto «legge solo formale», andava ascritta, in caso di conflitto, al Governo, Bismarck effettuò comunque le spese di riarmo e, una volta uscito vittorioso dalle nuove campagne militari, trovò il Parlamento disponibile a ratificare l'intera operazione finanziaria con una *Indemnitätsgesetz*. Cfr., sul punto, L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale la frontiera della democrazia*, Milano, 2005, 29 ss.

In questo termini è stata finalmente evidenziata, dalla giurisprudenza costituzionale, “l’attitudine del bilancio a informare gli amministrati, a enfatizzare la responsabilità politica, a indirizzare le scelte elettorali consapevoli” (14).

3. *L’opportunità di inaugurare un nuovo umanesimo dei concetti finanziari*

Sia la prima che la seconda prospettiva aprono, utilizzando la felice espressione di una mia allieva, un nuovo umanesimo dei concetti finanziari. Si tratta, infatti, di “*mettere in relazione le norme e i precetti di natura finanziaria con le finalità per le quali sono ideate, ossia la tutela dei principi della Costituzione fra cui spicca il principio di democraticità. In altri termini, la Corte sembra voler ricordare in queste pronunce che “il sabato è stato creato per l’uomo”, non tanto in termini di reazione sentimentale al rispetto ossequioso delle regole contabili, quanto piuttosto per richiamare alla vera teleologia delle disposizioni finanziarie della Costituzione, che sebbene situate in posizioni diverse del Catalogo, sono tutte innervate dalla centralità della persona umana*” (15).

In effetti, oggi dalla legge di bilancio, dalle regole contabili e dalla loro corretta applicazione dipende buona parte del destino del principio di democraticità: cioè la possibilità del controllo degli elettori e la garanzia dei diritti (16).

Si tratta di una dimensione imprescindibile che non sempre, invece, è attentamente considerata. Da questo punto di vista, è infatti opportuno richiamare l’attenzione sul recente progetto EPSAS, che rappresenta una fase avanzata del percorso avviato con la Direttiva 85/2011/UE, con cui la Commissione Europea ha conferito mandato a Eurostat per verificare la concreta applicabilità degli standard internazionali di contabilità pubblica nei vari Paesi dell’Unione Europea, attraverso la costituzione di un apposito gruppo di lavoro, denominato “Task force IPSAS/EPSAS” (17). Per la definizione di tali standard, che dovrebbero aumentare la trasparenza e la comparabilità dei bilanci pubblici, la Commissione ha incaricato Ernst & Young e PricewaterhouseCoopers di fornire consulenza al Working Group sugli EPSAS e produrre documenti tematici. La Corte dei conti tedesca ha però sollevato risolte obiezioni al riguardo, evidenziando la strutturale differenze tra gli obiettivi tradizionali di informazione della contabilità del settore pubblico rispetto a quelli perseguiti nel settore privato. A differenza della contabilità di un’azienda del settore privato, proiettata generalmente verso il futuro, infatti “la contabilità del settore pubblico – oltre a un profilo preventivo – si rivolge anche al passato e ha principalmente lo scopo del controllo *ex post*, poiché i governi devono essere in grado di rendere conto dell’impiego dei fondi pubblici. Lo scopo principale della contabilità del settore pubblico è, dunque, la responsabilizzazione della gestione” (18). In altre parole, gli standard di contabilità pubblica dovrebbero perseguire obiettivi di informazione non tanto degli investitori del mercato finanziario, quanto piuttosto degli elettori, chiamati, con l’esercizio del diritto voto, a svolgere in modo consapevole il controllo democratico sull’utilizzo delle risorse pubbliche (19). È

(14) Così A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in Aa.Vv., *Il Diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile, Milano, 2019, 66 ss.

(15) Così M. Bergo, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018, 143.

(16) Cfr. l’ampia analisi contenuta in Aa.Vv., *Costituzione e bilancio*, (a cura di) C. Bergonzini, Milano, 2019.

(17) Cfr. M. Bergo, *Democraticità e principi contabili: una lettura (critica) del progetto EPSAS per un dialogo costruttivo fra istituzioni*, in <www.federalismi.it>, n. 13/2019.

(18) *Ibidem*, 6.

(19) Cfr., al riguardo, A. Carosi, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, cit., 156, dove si precisa come una redazione dei conti pubblici ispirata alla *accountability* pubblica debba svilupparsi “senza alcuna commistione con le regole di contabilità aziendale, fissate per tutt’altro genere di finalità”.

evidente quindi che guardare al mercato più che all'elettore nel definire standard di contabilità pubblica può determinare una grave distorsione del principio democratico: sarebbe proprio la concezione di bilancio come "bene pubblico" a uscirne alterata.

4. Nuove sfide per il controllo contabile.

Nella prospettiva che qui si è voluta evocare, quella del nesso tra bilanci pubblici e principio di democraticità, i nodi irrisolti appaiono ancora numerosi: proprio dalla Corte dei conti è stata sollevata la questione che ha condotto alla sentenza della Corte costituzionale n. 51/2019, che ha messo in luce le gravissime problematiche che oggi affaticano la riscossione delle imposte.

Si stima, infatti, che in Italia dal 2000 a oggi nei magazzini della riscossione si siano accumulati circa mille miliardi di imposte non riscosse (20) (in base ai dati forniti da una recente audizione del direttore dell'Agenzia delle Entrate a fronte di circa 370 mld ascrivibili a soggetti falliti o deceduti, circa 110 mld sono relativi a soggetti che risultano nullatenenti, mentre circa 400 mld riguardano soggetti nei cui confronti è già stato esperito, invano, un tentativo di riscossione: in sostanza solo circa 80 mld sarebbero ancora effettivamente aggredibili).

Al di là dell'esame di quanto è fisiologico e quanto è invece patologico in questi dati – che, in ogni caso, non risultano avere eguali in altri Paesi occidentali –, si tratta di una cifra che denota uno spreco inaccettabile: quanti diritti sociali a favore della salute, dell'educazione, dei deboli e vulnerabili si sarebbero potuti finanziare con quelle imposte?

Secondo la sentenza: *“Resta fermo che una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come «bene pubblico» funzionale «alla valorizzazione della democrazia rappresentativa» (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80/2017), mentre meccanismi comportanti una «lunghissima dilazione temporale» (sentenza n. 18/2019) sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica. In tale prospettiva deve essere sottolineata l'esigenza che per i crediti di minore dimensione il legislatore predisponga sistemi di riscossione più efficaci, proporzionati e tempestivi di quelli fin qui adottati”*.

È questo, a titolo esemplificativo ma emblematico, uno dei numerosi fronti rispetto ai quali è indispensabile che, anche per preservare il principio di democraticità, la Corte dei conti assuma un ruolo sempre più decisivo.

* * *

(20) Cfr. Camera dei deputati, *Audizione del Direttore dell'Agenzia delle entrate e Presidente dell'Agenzia delle entrate-Riscossione Dott. Antonino Maggiore*, VI Commissione finanze, 10 ottobre 2019 in <www.camera.it>.

L'ETICA NELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVA E NEL CONTROLLO LEGALE DEI CONTI

di Aldo Carosi (*)

Sommario: 1. *Premessa.* – 2. *Il concetto di etica e la sua declinazione nei canoni della buona amministrazione.* – 3. *L'assioma dell'amministrazione pubblica come azienda.* – 4. *I principi cardine delle riforme degli anni Novanta.* – 5. *La falsa antitesi efficienza-legalità.* – 6. *La dirigenza pubblica in Italia.* – 7. *Missione e vocazione nell'amministrazione della cosa pubblica.* – 8. *L'attinenza alla missione specifica dell'ente quale elemento conformante dell'organizzazione.* – 9. *I controlli nell'attività amministrativa e le loro finalità.* – 10. *Il controllo sulla legalità dei conti.* – 11. *L'indipendenza e il coraggio del controllore.* – 12. *I controlli finanziari e l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale.* – 12.1. *Il ricorso incidentale della Corte dei conti per questioni afferenti alla legittimità dei conti degli enti territoriali.* – 13. *Considerazioni conclusive.*

1. *Premessa*

Questo bellissimo convegno, organizzato dall'infaticabile collega Maria Teresa Polito in un luogo magnifico e storicamente emozionante, non mi può esimere dal partecipare ai contributi di studio che sono stati autorevolmente forniti.

Nella sessione pomeridiana da me presieduta dopo la prestigiosa sessione mattutina con la presenza del Presidente Mattarella e del Presidente Buscema, il prof. Dogliani con una incredibile precisione ci ha fornito un quadro aggiornatissimo della giurisprudenza costituzionale in tema di contabilità pubblica; la Presidente Pinotti ci ha parlato dei molti profili della trasparenza nell'attività amministrativa contemporanea, tra l'altro evidenziando come la Consulta tenda a declinare questo vocabolo anche in relazione alla struttura dei bilanci e alla significatività dei suoi contenuti; la Presidente Polito ci ha descritto con dovizia di particolari il ruolo, gli onori e soprattutto i molti oneri riservati alla presidente di sezione di controllo in una Regione importante come il Piemonte; il prof. Antonini ci ha spiegato, con la consueta passione ed esperienza, la riforma federalista, i suoi ritardi e il complesso intreccio tra autonomia territoriale, interessi unitari dello Stato e vincoli europei.

Da parte mia ho ritenuto di rielaborare uno studio – L'etica nella pubblica amministrazione e nel controllo – già presentato a Pisa nel luglio 2019 in occasione della settimana organizzata da un'altra infaticabile cultrice della cultura contabile, Giovanna Colombini – che è stata presente anche a questa giornata di studio – per conto della European Court of Auditors, University of Pisa, ACCA 2019 Summer School in public auditing and accountability – a brief overview Digital Transformation of Audit (Pisa, Italy – 8-12 July).

Il contributo presentato in inglese in quella sede è già stato pubblicato anche in italiano ma mi sembra particolarmente appropriato rispetto ai temi di questa importante giornata di studio. Esso si raccorda a quei profili di complementarità tra scienze economiche e scienze giuridiche tante volte affermati come obiettivi indefettibili ma sovente traditi da prassi divaricate.

2. *Il concetto di etica e la sua declinazione nei canoni della pubblica amministrazione*

Il concetto è assiologicamente collegato a un giudizio di valore espresso in relazione a un paradigmatico modello comportamentale.

È un termine di eterna giovinezza, che da Aristotele ai giorni nostri è stato utilizzato con molta frequenza: oggi si può dire che sia addirittura “abusato”. E la prima cosa da chiedersi è se tale sproporzionata utilizzazione non sia da porre in relazione all'era dei frequenti contrasti contemporanei

(*) Vice Presidente emerito della Corte costituzionale e Presidente onorario della Corte dei conti.

sullo *status* deontologico dei singoli individui. Su *Twitter*, su *Facebook*, su qualsiasi *blog*, nel dibattito politico, appaiono continuamente opinioni del tutto eccentriche, spacciate assertivamente in relazione ai concetti di buono, giusto, lecito o sconveniente. Da ciò emergono implicitamente modelli comportamentali avulsi dall'*id quod plerumque accidit*, come se parlare di etica in questo modo possa fornire nutrimento e legittimazione ai modelli più spinti di egocentrismo.

L'etica nell'attività amministrativa e nel controllo legale dei conti è un tema che va inevitabilmente trattato parlando contemporaneamente del controllo e dell'oggetto del controllo, che è l'attività amministrativa e la resa dei servizi interessanti la collettività.

3. *L'assioma dell'amministrazione pubblica come azienda*

Negli anni Novanta, dopo la drammatica vicenda di Tangentopoli, si sono moltiplicati gli interventi normativi per raddrizzare le gambe alla macchina amministrativa italiana e per rendere più efficienti ed economici i servizi pubblici.

Comune denominatore di tali sforzi – salvo sporadiche eccezioni – è stato l'assioma secondo cui l'amministrazione pubblica è un'azienda e deve essere efficientata secondo le sane regole aziendali.

Come avrò modo di dimostrare non è così e la “filosofia delle cose”, cioè l'andamento del mondo a dispetto di chi lo vuole “incasellare” nei suoi progetti, sta a testimoniarlo in modo inequivocabile.

Tanti stereotipi, a partire dagli anni Novanta, hanno caratterizzato le parole chiave delle diverse riforme adottate nel nostro Paese. Semplificazione, “liberarsi dai laccioli legislativi”, misurazione della performance, managerialità, “tagliare”, “digitalizzazione” sono *hashtag* con i quali i riformatori hanno spesso riassunto gli obiettivi o bollato i fenomeni da combattere.

L'*overdose* di luoghi comuni è sempre in agguato e anche le belle parole possono diventare “pesanti”: chi ci salva dalla semplificazione nei casi in cui comporta, per una persona anziana, percorsi ad ostacoli e costi improduttivi per ottenere prestazioni in passato ottenute agevolmente e in tempi rapidi? Chi ci salva dalla privatizzazione dei servizi e dai terribili *call center* in cui si inciampa ogni qualvolta il servizio si interrompe? Chi ci salva da un tagliare quando per cancellare una disposizione ne occorrono almeno il triplo o addirittura quando il disboscamento cancella l'unica disposizione utile in un contesto normativo ossessivamente replicante?

Perché tali ricette, molto utili nel campo del privato, non ottengono risultati nel campo della pubblica amministrazione e dei servizi? Probabilmente perché diversi sono gli interessi tutelati dall'ordinamento quando viene regolata un'attività destinata al profitto e al benessere di un soggetto privato rispetto a quelli che riguardano le collettività amministrate.

Forse il vecchio brocardo giustiniano secondo cui “*publicum ius est quod ad statum rei Romanae spectat, privatum quod ad singulorum utilitatem pertinet*” può ancora funzionare se alla parola Stato si sostituisce quella di collettività amministrata.

4. *I principi cardine delle riforme degli anni Novanta*

Tornando alla storia del “nuovo modo di amministrare” è utile ricordare come negli anni Novanta del secolo scorso in Italia si sia provveduto a introdurre controlli di gestione nell'amministrazione e controlli esterni sulla gestione affidati, per lo più, alla Corte dei conti.

Nuovi controlli che si collegavano, appunto, a un nuovo modo di amministrare in cui il legislatore italiano aveva previsto una drastica separazione tra livello politico e livello amministrativo. I controlli strategici e quelli di gestione dovevano supportare rispettivamente il miglioramento delle politiche pubbliche e quello della gestione amministrativa (1).

L'obiettivo era certamente coerente con l'assunto di base perché si trattava di integrare i tradizionali controlli di legittimità e quelli contabili con tecniche finalizzate a valutare le *performance* pubbliche e la *customer satisfaction*.

(1) Sotto il profilo tassonomico dei controlli il testo legislativo più incisivo e preciso è ancora l'art. 1 del d.lgs. n. 286/1999.

Anche se la qualità del *drafting* normativo – e in particolare del linguaggio mutuato dalle aziende commerciali – risultava scarsa, l’idea era, almeno in astratto, – giusta: da un lato, dotare le amministrazioni di un controllo direzionale in grado di raccogliere in tempo reale l’andamento della gestione e di correggerla per renderla più efficiente, efficace ed economica; dall’altro, assicurare un controllo esterno successivo o concomitante di un organo neutrale, quale la Corte dei conti, in grado di valutare i risultati e, contemporaneamente, anche la qualità dei controlli interni dell’amministrazione. Un simile approccio necessitava chiaramente di non abbandonare le vecchie tecniche di natura contabile e di sindacato sulla legittimità dell’azione amministrativa, bensì integrarle nella prospettiva di un miglioramento dei risultati complessivi della cura di interessi pubblici.

Tale obiettivo sincretico richiedeva, ovviamente, una conoscenza profonda dei vari settori dell’amministrazione, dato che solo alcuni di essi si prestano all’introduzione delle tecniche di controllo aziendali, come quello di gestione, mentre altri, per esempio quelli istituzionali facenti capo ai Ministeri, appaiono insuscettibili di valutazioni analoghe a quelle che ispirano la gestione delle società a fine di lucro.

Anziché processi di evoluzione culturale coerenti con tale assunto, si sono ingaggiate, tra cultori della materia e magistrati della stessa Corte dei conti, molte battaglie ideologiche, non di rado inconcludenti, tra le quali spiccava quella fra gli assertori della tradizionale contabilità finanziaria e quelli della cosiddetta contabilità *accrual*.

Mette conto rilevare come la Consulta abbia posto fine a queste sterili dispute con la recente sentenza n. 157/2020 in cui, partendo dall’assunto che le tecniche contabili sono da sempre serventi a specifici scopi, la loro definizione è modellata proprio sul carattere della finalità. Così, in particolare, quando si tratta di definire prestazioni essenziali e indefettibili per la comunità amministrata (2), finalità che può comportare forme peculiari di espressione (3).

5. La falsa antitesi efficienza-legalità

In un contesto indistinto e asistemico, le famose “e” della buona amministrazione – efficacia, efficienza, economicità – sono state abusate fino a scalfirne il significato intuitivamente simpatetico. Senza un contenuto e un metodo specifico di tradurle in prassi nei diversi settori di cura degli interessi pubblici, esse sono divenute meri sostantivi o aggettivi generici e atecnici.

Ricordo lunghi e noiosi seminari di aziendalisti privati, prestati all’indottrinamento dei pubblici funzionari – anche per la colpevole insistenza di strategie politiche e amministrative che cercavano di delegare a costoro la specificazione tecnica della suddetta terminologia –, nei quali si arrivava financo a invitare i dipendenti pubblici a disapplicare norme giuridiche nei casi in cui esse avessero

(2) Si legge nella sent. n. 157/2020: «*In tale prospettiva non è dirimente la distinzione tra contabilità aziendale e contabilità finanziaria, delle quali effettivamente la norma in esame condivide alcuni caratteri, bensì l’attinenza di tale previsione all’organizzazione e al finanziamento del servizio sanitario, in relazione ai quali deve essere strutturata un’appropriata contabilità analitica. Quest’ultima – con riguardo ai beni durevoli e di investimento – deve essere rivolta a misurare i costi fissi dello specifico servizio sanitario in cui vengono impiegati.*».

(3) Nella medesima sentenza: «*È l’indefettibilità dell’erogazione dei Lea la clausola di garanzia che costituisce limite e punto di riferimento della divisione binaria del finanziamento tra spese correnti e spese di investimento degli enti del Servizio sanitario nazionale; non certo – come ritiene il rimettente – la dinamica dei rapporti tra patrimonio netto e conto economico, la quale in concreto non assume rilevanza quando si verificano criticità nella funzionalità del sistema regionale. In sostanza, quella che il giudice rimettente definisce come “ibridazione” delle regole di contabilità economica e di contabilità finanziaria è il portato del peculiare carattere del servizio delle cui risultanze rende espressione. L’ammortamento avviene quindi all’interno del singolo ente in cui viene utilizzato il bene ma in una visione di finanza pubblica allargata, nella quale l’entità degli ammortamenti dei beni impiegati costituisce parte degli aggregati complessivi alla base della programmazione nazionale e regionale.*».

rallentato l'azione amministrativa. Immaginate l'effetto di tutto ciò in un Paese afflitto da un forte deficit di legalità.

Questa singolare corrente di pensiero, le cui note ancora riecheggiano con formule tralatizie di volta in volta rispolverate, non tiene in conto che la managerialità dell'agire amministrativo consiste nel trovare la strada più snella dentro la legge, non contro la legge.

L'ipertrofia normativa va combattuta dal legislatore e da chi ha la direzione politica del Paese, non dal funzionario dequalificato che magari cerca di giustificare la sua ignoranza circa i canoni dell'azione amministrativa con la farraginosità della legge. Se poi un simile modo di pensare contagia anche i controllori è evidente il corto circuito che investe l'intero sistema.

Come già rilevato, è solo con riguardo a taluni profili della gestione della cosa pubblica che la compatibilità con le regole economiche e industriali si rende evidente, mentre per le altre attività il metro di misura è molto diverso. E, comunque, la misurazione dell'attività amministrativa, salvo rare eccezioni, non è mai un'attività appartenente alla branca delle scienze esatte ma è fortemente connotata dalla soggettività e dagli orientamenti di chi valuta. Per tale motivo, anche la misurazione sconta l'ambiguità dei parametri adottati per il suo esercizio e non può assurgere a metro di paragone infallibile per tutti i settori in cui la cura degli interessi pubblici si dispiega.

6. *La dirigenza pubblica in Italia*

Mi rendo conto – prima di addentrarmi nelle tematiche dei controlli direzionali – di non potermi sottrarre allo scomodo tema della dirigenza pubblica in Italia, che avrebbe dovuto costituire la cerniera forte tra strategie politiche e loro attuazione e quindi anche tra controllo strategico e controllo di gestione.

Lo *spoils system* introdotto negli anni '90, e più volte modificato nel corso del tempo, non ha funzionato. Sinteticamente se ne possono ricordare i fenomeni più distorsivi: a) proliferazione abnorme di figure dirigenziali; b) mobilità esasperata che ha impedito il formarsi di professionalità specifiche; c) abnorme sperequazione retributiva tra dirigenza e quadri intermedi; d) assenza di procedure di valutazione adeguate.

Quanto alla abnorme proliferazione di figure dirigenziali, tale fenomeno non solo ha causato una dilatazione della spesa, ma ha prodotto anche “personaggi in cerca di autore” in quelle situazioni caratterizzate da intrinseca inadeguatezza alla direzione, da concreta assenza di funzioni direttive (quanti dirigenti senza poteri!), da affannosa ricerca di nuovi e più remunerativi incarichi che ha causato lo sviluppo di *curricula* inversamente proporzionali all'esperienza e alle conoscenze specifiche.

Proprio la ricerca di nuovi e più vantaggiosi incarichi ha provocato una mobilità esasperata della dirigenza, che sovente ha abbandonato, senza preavviso, la direzione di importanti apparati amministrativi per lucrare incarichi più remunerativi.

In un sistema così instabile e così condizionato dall'investitura politica, il referente naturale dei pubblici funzionari è stato piuttosto il rapporto personale con “chi conta” piuttosto che la cura dell'interesse pubblico e i controlli finalizzati al suo miglioramento. Mantenersi virtuosi in questo contesto richiede un grande sforzo intellettuale, una capacità di pensare in positivo, una capacità di sottrarsi alle mode transeunti senza tuttavia estraniarsi dal proprio ruolo sociale e professionale.

Certamente non aiuta questo percorso di “autonomia virtuosa” la forte sperequazione retributiva tra dirigenti e quadri intermedi: giovani funzionari motivati e preparati si scontrano spesso con posizioni precostituite e consolidate in un comodo “aureo immobilismo” culturale e operativo. E molti cedono alla tentazione di considerare il loro lavoro come uno spazio temporale da utilizzare per preparare più vantaggiosi concorsi.

Non è questa la sede per proporre articolate ricette di cambiamento per gli assetti organizzativi delle pubbliche amministrazioni italiane. Tuttavia, proprio il profilo culturale ed etico di una socialità “vocata e onesta” può mettere al centro dell'attenzione del Governo e del Parlamento i problemi concreti dell'agire amministrativo.

La visione sociale del lavoro pubblico comporta che gli obiettivi siano concretamente individuati in “ruoli operativi”, in grado di valorizzare *leadership* naturali prima ancora che formalmente ed economicamente riconosciute.

Solidarietà, circolazione di informazioni, spazi di effettiva formazione professionale (perché il sistema di formazione e aggiornamento dei pubblici funzionari deve essere dominato in Italia dal monopolio di scuole pubbliche finanziate a prescindere dalla qualità dell’offerta anziché mettere queste ultime in concorrenza con quelle private che si autofinanziano?) possono invertire la rotta e sollecitare chi governa e detta le regole a inversioni di tendenza.

Più questo auspicato fenomeno di socializzazione verrà dal basso, più si potrà incidere positivamente sull’operato della pubblica amministrazione, evitando quel dirigismo ondivago che ha deteriorato intere generazioni di funzionari.

Si dice che i politici dovrebbero stare più spesso in mezzo alla gente comune per coglierne le vere esigenze: ebbene, sarebbe anche opportuno che lo facessero in tutte le amministrazioni e le unità organizzative che operano sul territorio. E affinché questo avvenga, è necessario che il diverso approccio collegiale ai problemi si propaghi dalla base, dal momento che per introdurre innovazioni positive deve sempre esistere un *humus* appropriato pronto a riceverle.

7. Missione e vocazione nell’amministrazione della cosa pubblica

Forse si potrebbe riassumere l’insieme di queste riflessioni con il seguente motto «dobbiamo sempre essere noi stessi nell’interpretare il compito che ci viene affidato, nella consapevolezza che sempre di un compito si tratta e non di una libera interpretazione della nostra presenza in una struttura pubblica».

Capacità di divulgazione, cuore, equilibrio e passione possono essere le stelle comete per conciliare i fini sociali da perseguire nell’amministrazione con le vocazioni individuali. La molteplicità dei contributi individuali verso uno specifico fine può produrre effetti sorprendenti in termini di risultati. Insomma, il benessere organizzativo e la prevenzione del disagio lavorativo possono diventare il *doping* della buona amministrazione.

Per realizzare una scala veramente meritocratica senza urtare e disincentivare i componenti di una comunità di lavoro occorre dare l’esempio maieutico di guidare, coinvolgere, far comprendere ai meno dotati il motivo per cui il ruolo più importante viene assegnato ai soggetti eccellenti.

Una parola d’ordine che non ha giovato nella gestione dei pubblici dipendenti è il termine “fannulloni” con il quale, in determinati periodi, sono stati bollati tutti i pubblici dipendenti. Siamo tutti consapevoli che gravi sacche di inefficienza e coni d’ombra di improduttività sono fenomeni molto diffusi nella cura degli interessi pubblici e che tali fenomeni derivano non di rado da ataviche convinzioni parassitarie.

Tuttavia, non bisogna essere un allenatore di una squadra di qualche disciplina sportiva per comprendere che l’autostima di un gruppo diventa indefettibile strumento di successo nella direzione dell’attività che viene esercitata.

Per risollevarne le sorti della produttività di una struttura occorre ridare mezzi e fiducia alla stessa, non confonderne tutti gli elementi in una critica basata su luoghi comuni o elementi statistici. Qualche volta il “fannullonismo” non è neppure imputabile a chi lo pratica ma a chi dirige, il quale ne tollera la presenza senza nemmeno provare a utilizzare il nullafacente.

Concetti come «cambiamento nel rispetto della persona», «benessere dell’organizzazione in tempi di contenimento della spesa», «*welfare* aziendale per la salute» trovano rappresentanza nei principi più elevati della nostra Costituzione e – quel che più importa – sono paradigmi guida per chi dirige.

Un approccio umano nella gestione e nel controllo dell’amministrazione deve trovare nutrimento nella ragione, nella coerenza e nel cuore.

È importante il concetto di fare squadra perché implica un modo diverso da quello piramidale che vede un dirigente chiuso nella torre eburnea del proprio potere e una serie di sottoposti adibiti a

compiti di mera esecuzione. Nel gioco di squadra occorre che tutti i giocatori conoscano l'obiettivo, il loro ruolo, il modo di interagire col vicino e col superiore.

A quest'ultimo è affidato il compito di impiegare buona parte del proprio tempo per spiegare strategie e obiettivi e assegnare a ciascuno le attività da svolgere e il proprio campo di azione. Compito certamente arduo nel degradato contesto amministrativo contemporaneo ove è difficile rintracciare – al di fuori di un alluvionale sovrapporsi di prassi e circolari – il senso di appartenenza a un'unica comunità.

E, tuttavia, pensare in positivo, suggerire l'evoluzione di prassi obsolete, rivitalizzare uffici ormai dimenticati, promuovere sinergie e nuove specializzazioni costituiscono l'unica alternativa a una cinica rassegnazione.

Se in generale l'etica viene intesa come insieme di norme e valori di un individuo o di un gruppo, nel mondo amministrativo essa si configura come riflessione speculativa sulle regole che caratterizzano l'attività della pubblica amministrazione: quindi non ha senso pensare a una sommatoria di "moralì individuali" tra loro svincolate bensì alla condivisione e conciliazione, laddove la condivisione sia controversa, di norme e principi d'azione secondo una spiegazione razionale e motivata della propria appartenenza a una comunità di lavoro dedicata a una missione pubblica.

Nella pubblica amministrazione i profili gestori più importanti sono probabilmente quelli legati alle modalità con cui si percepisce il proprio ruolo, la motivazione a esprimere la propria personalità nel lavoro d'ufficio, la comprensione e messa a sistema delle problematiche personali scaturenti dalle particolari condizioni di lavoro e dalle trasformazioni culturali, in questo periodo molto rapide. L'etica amministrativa non consiste in un giudizio *tout court* sulla condotta nella vita lavorativa, sul grado di felicità delle persone che sono chiamate ad operare: è invece collegato alla sua essenza il riferimento alle finalità perseguite e al grado di responsabilità che ciascun individuo assume all'interno dell'organizzazione.

Si dovrebbe sempre creare un circuito virtuoso attraverso il quale il dirigente illustra e divulga gli obiettivi di volta in volta perseguiti e i collaboratori, ciascuno nella scala professionale interpretata, vengono a conoscenza e di conseguenza assumono precise responsabilità.

In sostanza, dovrebbe essere alla base di qualsiasi attività finalizzata a rendere un servizio alla collettività, un processo conoscitivo collettivo e collegiale, che dai vertici scorre fino ai ruoli meno elevati, attraverso paradigmi autocritici tesi a migliorare i risultati.

In Italia, il primo ostacolo a una visione collettiva e collegiale dei propri compiti e dei propri ruoli deriva – come già sottolineato – dai meccanismi di cooptazione della dirigenza, troppo spesso svincolati dal merito specifico e, soprattutto, dalla conoscenza concreta dei contesti in cui si viene a operare.

L'abuso dei *curricula*, intesi come *cursus honorum* di attività molteplici ed eterogenee, ha prodotto l'avvicinarsi continuo, talvolta parossistico, di figure di vertice, poco incentivate e poco propense all'impegno esclusivo, poiché tale impegno potrebbe andare a detrimento della cooptazione politica, fondamentale per ambire a incarichi sempre più importanti.

8. *L'attinenza alla missione specifica dell'ente quale elemento conformante dell'organizzazione*

Probabilmente la dirigenza pubblica dovrebbe essere caratterizzata dall'esperienza, dalla stabilità e dall'indipendenza, quantomeno tecnica, dai vertici politici. Un dirigente così strutturato potrebbe veramente avviare – sotto i dovuti controlli poiché l'autoreferenza spesso produce situazioni di inerzia e di rendita parassitaria – quel processo di valorizzazione delle risorse umane per l'inveramento dei migliori valori etici, per la tutela dell'eguaglianza, della parità dei sessi, per la lotta alle discriminazioni.

Anche la tutela dei lavoratori trova i suoi naturali limiti nella deontologia professionale: non si possono difendere comportamenti assenti, inerti e boicottanti. Le garanzie non possono diventare difesa strumentale di volontarie inefficienze e di egoistici comportamenti; più in generale può dirsi che la managerialità dell'agire amministrativo non deve essere confusa con l'assistenza sociale ma

deve essere concepita come veicolo di valorizzazione delle risorse umane e strumentali per il perseguimento del bene collettivo.

Proprio questa considerazione, unitamente a quelle precedenti, può fornire linfa per combattere le sacche di obiettiva inefficienza e le strutture obsolete che proliferano nel nostro sistema amministrativo.

Spesso i rami secchi sono prodotti dall'incuria del legislatore, il quale, preso dall'ansia di disegnare continuamente nuovi scenari, non si preoccupa di riqualificare o risistemare strutture create per finalità ormai superate e abbandonate a se stesse in un limbo di disattenzione. Disattenzione non necessariamente sgradita ai funzionari eticamente meno provveduti ma certamente non cercata da coloro che intendono ancora dare un senso al proprio lavoro quotidiano.

In queste strutture fatiscenti devono prevalere nuove prassi di riqualificazione piuttosto che di "eversione" per effetto di radicali innovazioni normative, non di rado carenti di risorse e di puntuali disegni organizzativi.

Un esempio drammatico di tale disfunzione è stata, in Italia, la riforma provvisoria delle Province – prima dell'entrata in vigore della riforma costituzionale che le sopprimeva; riforma poi bocciata dagli elettori – che ha disarticolato questi enti senza ridurne le spese fisse e di personale e senza assicurare la continuità dei servizi, che per molto tempo sono rimasti privi di un ente pubblico titolare, di un finanziamento e di una effettiva erogazione (4).

In definitiva, la difesa delle identità personali nell'organizzazione amministrativa deve essere rispettosa del pluralismo delle idee ma anche contrassegnata dal limite interno dell'inerenza alla missione assegnata in funzione dei servizi da rendere alla collettività.

9. I controlli nell'attività amministrativa e le loro finalità

Descritte per sommi capi le disfunzioni che caratterizzano in Italia la cura degli interessi pubblici e formulato l'auspicio che la professionalità e l'autorevolezza di chi dirige possa riscoprire una dimensione sinergica, collegiale e collettiva dell'azione amministrativa, si può passare alle problematiche del controllo il quale – sotto il profilo organizzativo e funzionale – presenta connotati analoghi a quelli dell'amministrazione attiva in una sorta di relazione a matrice.

Per questo motivo molte delle riflessioni sull'amministrazione attiva valgono anche nel campo del controllo.

I controlli possono inerire ai soli profili di legalità o riguardare la gestione in una prospettiva direzionale e correttiva. A loro volta possono essere interni o esterni. Possono far capo a un magistrato, come avviene per la Corte dei conti italiana, oppure a una struttura burocratica e piramidale, come avviene per molte istituzioni di controllo sparse per il mondo.

Comunque siano strutturati e quale che sia il loro obiettivo specifico, i controlli di gestione (5) presentano l'esigenza di una pianificazione organizzata in funzione degli obiettivi che si intendono raggiungere.

(4) Sugli effetti distorsivi di tale fenomeno sentenze n. 10/2016 e n. 188/2015 della Corte costituzionale.

(5) È utile richiamare la distinzione tra controllo sulla gestione, per il quale vale il principio della pianificazione e della selezione delle attività oggetto di valutazione e il cui esito è una relazione e controllo di legittimità-regolarità per il quale, di regola, il principio è quello della generalità del sindacato e il cui esito è una decisione nella forma-sentenza. Mette conto ricordare tale distinzione come riassunta dalla Corte costituzionale nelle seguenti decisioni: «I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, cc. 166 ss, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sent. n. 60/2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari [...]. In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi

L'amministrazione e i servizi pubblici sono oggi talmente complessi che la figura del controllore solitario, privo di una organizzazione di supporto, è recessiva e difficilmente compatibile con le multidisciplinari esigenze della società contemporanea.

Anche per il controllore l'etica deve essere corredata da preparazione culturale e professionale, presupposti indefettibili dell'attività di valutazione. Non si possono accettare incarichi finalizzati al sindacato su attività di cui non si conoscono specificità e funzionamento.

Poi c'è il profilo funzionale: nella deontologia del controllore la stella cometa deve essere sempre lo scopo in relazione al quale l'attività viene svolta. È tale obiettivo a delimitare il perimetro operativo del controllore nello sterminato universo delle potenzialità conoscitive contemporanee.

Prendiamo l'esempio dei "Big Data", che sono così estesi in termini di volume, velocità di risposta e varietà di metodi analitici di estrazione. Come analizzare, estrapolare e mettere in relazione un'enorme mole di dati eterogenei allo scopo di scoprire i legami causali delle specifiche attività o profili di attività che si vengono ad indagare?

La risposta può ricavarsi proprio tenendo conto dei requisiti del "controllore di qualità" il quale deve conoscere almeno i rudimenti dei sistemi informatici con cui si confronta ma deve imparare a correggerne la rigidità e la schematicità con riguardo alle particolari esigenze dell'attività conoscitiva e di valutazione che porta avanti.

Un riferimento paradigmatico può essere l'immensa banca dati che in Italia riguarda gli enti locali: numeri enormi attinenti a bilanci, costi e fabbisogni standard costituiscono una galassia sconfinata e non perimetrabile. In relazione a tale messe di dati le diverse istituzioni coinvolte in controlli e monitoraggi, nonché i portatori di interesse e le associazioni di categoria traggono con diverse metodologie le più diverse conclusioni, non di rado confliggenti e talvolta anche stravaganti.

In questo complesso scenario può orientarsi proficuamente solo chi conosce il mondo delle autonomie territoriali poiché è necessario essere a conoscenza di peculiarità in grado di filtrare e correggere *ictu oculi* alcune letture superficiali dei Big Data. È utile richiamare alcune componenti del "bagaglio del controllore appropriato": a) la consapevolezza che le regole di controllo modificano il comportamento del controllato (6); b) la necessità che chi raccoglie, chi conferisce, chi immette i

particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179/2007 e n. 60/2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie (sent. n. 39/2014)» (sentenza n. 40 del 2014); «La forma della sentenza (articolata in motivazione in diritto e dispositivo) con cui si configurano le delibere di controllo sulla legittimità dei bilanci e delle gestioni finanziarie a rischio di dissesto – e la sottoposizione di tali delibere alla giurisdizione esclusiva delle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione – determinano un'integrazione della funzione giurisdizionale e di quella di controllo, geneticamente riconducibile al dettato costituzionale (artt. 100 e 103 Cost.) in materia di contabilità pubblica, ove sono custoditi interessi costituzionalmente rilevanti, sia adespoti (e quindi di difficile giustiziabilità), sia inerenti alle specifiche situazioni soggettive la cui tutela è affidata, *ratione materiae*, alla giurisdizione a istanza di parte della magistratura contabile (artt. 11, c. 6, lett. a ed e, e 172 ss. del d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174, recante «Codice di giustizia contabile, adottato ai sensi dell'art. 20 della l. 7 agosto 2015, n. 124»)» (sent. n. 18/2019).

(6) Così, ad esempio, quando vi è stato un mutamento legislativo circa la gestione dell'avanzo di amministrazione da parte degli enti locali, la cui utilizzazione era prima preclusa e poi consentita, l'incremento macroeconomico del numero e del valore assoluto degli avanzi non può essere considerato sintomo inequivocabile di maggiore virtuosità, ben dovendosi verificare il motivo degli scostamenti anomali individuati

dati sia controllato (7); c) individuare gli eventuali difetti di impostazione della banca dati in relazione allo scopo conoscitivo che ci si prefigge (8).

In definitiva si può dire che le tecniche di controllo – anche quelle più avanzate – sono sempre conformate dalle finalità che con dette tecniche si intendono perseguire e proprio tale aspetto teleologico deve dominare l’attività di estrazione dei dati e correggerne l’insignificanza derivante dal rigido sistema di archiviazione.

Quanto detto di per sé esclude uno dei miti dell’ultimo decennio del secolo scorso e del primo di quello attuale, vale a dire la ricerca e il perfezionamento del “metro unico quale strumento di misurazione dell’attività amministrativa attraverso indicatori standardizzati (9). Ma proprio la natura funzionale delle tecniche di controllo implica, da un lato, che la misurazione sia sempre “relativa allo scopo” e, dall’altro, che la stessa è a rischio di forte manipolazione quando il piano di controllo sconta i pregiudizi assiomatici di chi lo imposta.

E proprio il profilo funzionale serve a scriminare due tipologie di controllo assolutamente diverse: il controllo di natura macroeconomica, che si basa sulla lettura aggregata di dati ricercando linee di tendenza piuttosto che disfunzioni (le quali possono essere evocate in astratto ma mai imputate automaticamente a ciascuno dei componenti dell’aggregato); quello analitico, riservato a singoli enti e apparati, ove l’elemento statistico deve essere necessariamente integrato e corretto con la lettura degli epifenomeni che caratterizzano la singolarità.

10. *Il controllo sulla legalità dei conti*

Focalizzando l’attenzione verso il controllo sulla legalità dei conti, la complessità della realtà amministrativa contemporanea rende recessiva la figura del “controllore isolato”, quale che sia il suo *status*, e la peculiarità dei fini attesi. Oggi sono la sinergia operativa, il coordinamento e la capacità di direzione a fare la differenza.

dopo la modifica normativa, i quali in molti casi derivano dalla manipolazione dei dati immessi nel sistema. Scoprire tali anomalie è compito di un controllore in grado di selezionare in modo significativo le fattispecie da analizzare.

(7) Sempre con riguardo alla imponente banca dati attinente agli enti locali sta emergendo nel corso dei controlli esercitati dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti un notevole scostamento tra i dati effettivi dei singoli enti locali e quelli immessi nel sistema. Anche in questo caso i “controllori appropriati” che non si limitano a commentare l’aggregazione, quale che sia, hanno individuato tra le cause più frequenti la deresponsabilizzazione e l’impreparazione specifica di chi immette i dati nel sistema e di chi li elabora. Quando, invece, si chiede la certificazione o l’attestazione di dati analitici i responsabili delle ragionerie e degli altri uffici dell’ente sono molto più attenti alla coerenza interna degli elaborati che trasmettono.

(8) Questo è un fenomeno molto più inquietante perché riguarda in generale la progettazione dei sistemi e la loro utilizzazione da parte dei controllori. Succede sempre più spesso che il sistema sia progettato in base a logiche ingegneristiche standardizzate ma incompatibili con le finalità della creazione della banca dati. Quando il controllore se ne accorge deve sottostare “alla dittatura della macchina” e modificare lui stesso la propria prassi perdendo di vista lo scopo del controllo e la incisività dello stesso. Così, ad esempio, accade per alcuni sistemi premiali disposti dal legislatore per gli enti pubblici che pagano le fatture a breve termine sulla base dei dati immessi dai soggetti pubblici interessati o addirittura secondo un sistema centralizzato predisposto dal Ministero competente. L’assenza di qualsiasi efficace collegamento con sistemi di verifica degli ordini e della loro registrazione fa sì che questi meccanismi premiali diventano degli effettivi “boomerang” perché ogni anomalia nella gestione delle forniture finisce per diventare un debito fuori bilancio fenomeno che solo il controllore preparato è in grado di collegare alle falle del sistema di selezione dei dati.

(9) Importare metodologie standardizzate, come, ad esempio, l’utilizzazione di manuali del controllo settoriali che cercano di rendere generali profili di assoluto dettaglio se rapportati all’universo amministrativo, non aiuta a rendere un prodotto di qualità e ad acquisire la stima di coloro che vengono controllati nonché dei livelli amministrativi più elevati ai quali i rapporti di controllo di regola vengono indirizzati.

Chi dirige e coordina un gruppo, lo deve fare in modo autorevole e maieutico ma non autoritario, così da far sentire a tutti i componenti della squadra di controllo, che interagiscono nella lettura di bilanci e documenti amministrativi e tecnici, l'importanza del proprio ruolo e del proprio contributo.

Ho notato che anche all'interno di prestigiose multinazionali della revisione e della consulenza non sempre i metodi di lavoro si ispirano a tali caratteristiche. Sebbene nella rappresentazione di queste attività venga reclamizzato che anche stagisti e impiegati generici possono aspirare ad una rapida espressione delle proprie potenzialità, l'attività di supporto ai gradi più elevati del management si svolge con l'applicazione di formule matematiche ripetitive, delle quali viene curato l'addestramento tecnico ma non spiegato il significato e lo scopo ultimo.

Si tratta di un fenomeno che – con i dovuti e doverosi distinguo – potrebbe essere paragonato metaforicamente alla disumanizzazione della catena di montaggio in fabbrica: per rispettare lo standard produttivo dell'azienda il revisore base compie solo e unicamente quelle operazioni prefissate e non può derogare assolutamente dalla procedura standard. Lo scorrere della catena non permette al revisore il “lusso” di interrogarsi sulle finalità e sull'appropriatezza della procedura stessa. Per coltivare la speranza di un avanzamento graduale nelle gerarchie egli deve comunque adeguarsi a questo tipo di manovalanza intellettuale.

Al contrario, la direzione e il coordinamento dei controllori di base dovrebbe essere accompagnato dall'analisi degli aspetti chiave della revisione, con l'esame delle tematiche più ricorrenti e delle relative risposte, tenendo presenti le singole peculiarità degli enti o degli organismi assoggettati al controllo.

Ciò consentirebbe di coinvolgere il revisore nell'efficace perseguimento degli obiettivi previsti dal piano di controllo.

11. *L'indipendenza e il coraggio del controllore*

È probabilmente inappropriato parlare dell'indipendenza del controllore dopo aver trattato i profili funzionali e organizzativi del controllo, soprattutto con riguardo a un tema come quello dell'etica, rispetto al quale indipendenza, coraggio e probità si pongono in rapporto di “identità specificativa”. E tuttavia mi è sembrato utile inserire appresso tali riflessioni perché, in fondo, l'indipendenza è un motore di conformazione degli assetti organizzativi e teleologici del controllo. La capacità di reggere pressioni politiche e ambientali; di superare i pregiudizi; di avere il coraggio nell'assumere posizioni impopolari, quando ciò è necessario, sono qualità connaturate al “buon controllo”.

Uno degli eroi più illustri e commoventi della nostra storia repubblicana è l'avvocato Giorgio Ambrosoli, il quale – nominato commissario liquidatore della Banca Privata Italiana e delle attività finanziarie del banchiere siciliano Michele Sindona – fu assassinato da un sicario ingaggiato per farlo tacere.

Nel corso della sua opera di controllo Ambrosoli fu oggetto di pressioni e intimidazioni finalizzate a vanificare il corso della giustizia. Egli era consapevole di rischiare e in una struggente lettera alla moglie ebbe a scrivere: *«è indubbio che in ogni caso pagherò a molto caro prezzo l'incarico [...] ho avuto in mano un potere enorme e discrezionale e ho sempre operato – ne ho la piena coscienza – solo nell'interesse del Paese [...]. Dovrai tu allevare i ragazzi e crescerli nel rispetto di quei valori nei quali noi abbiamo creduto [...]. Abbiamo coscienza dei loro doveri verso sé stessi, verso la famiglia nel senso trascendente che io ho, verso il Paese, si chiami Italia o si chiami Europa»*.

Certamente non si può pretendere dal controllore una dote di eroismo come quella che ci ha lasciato il fulgido esempio dell'avvocato milanese e tuttavia – senza necessariamente sconfinare nel rischio della vita – occorre trovare energie e motivazioni per contrastare con l'integrità morale e l'indipendenza atteggiamenti opportunistici e l'indolente adeguamento “a quello che fan tutti”.

La chiave per far questo sta, probabilmente, nel mantenere un rigore sistematico nell'elaborazione delle proprie opinioni e un saldo ancoraggio al senso della propria funzione così da mantenere una indipendenza “munita” nelle scelte interpretative e argomentative. In tal modo, il distacco dalle

opinioni prevalenti nei contesti transeunti della società contemporanea – ove, senza autorevolezza e rigore, qualsiasi voce si perde nell’universo del controvertibile, dell’effimero e dell’inutile – può consentire di fornire un contributo decisivo ai contesti sociali in cui si opera.

L’indelebile ricordo di Ambrosoli mi consente di esprimere la personale predilezione – tra le varie tipologie di controllo – per il controllo di legalità.

In una democrazia rappresentativa il principio di legalità è un bene intrinseco che va al di là della bontà o meno di una legge perché nessuno può permettersi di bypassare una prescrizione normativa soprattutto quando esiste una Corte suprema come la Corte costituzionale italiana preposta al controllo di legittimità delle leggi.

Il controllo più importante è quello neutrale svolto al servizio della collettività, esercitato per curare gli interessi finanziari – sovente senza un “padrone processuale” – e perseguire la sana gestione finanziaria.

La sana gestione finanziaria è una garanzia per le fasce più deboli della popolazione poiché, se nessuno frena la malversazione del danaro pubblico, i conseguenti dissesti cadranno piuttosto sugli indifesi che sulle classi più abbienti.

Ma il controllo di legalità – e più in generale tutti i controlli – devono essere esercitati in modo comprensibile all’uomo di media diligenza. I tecnicismi devono essere declinati con un linguaggio divulgativo, in modo che l’amministrato sia informato dei risultati conseguiti da chi ha ricevuto il mandato elettorale e sappia meglio orientarsi nelle future scelte elettorali.

Il controllo – e soprattutto quello sui bilanci – è il carburante della vera *accountability*, il rendiconto morale che l’eletto deve rendere alla fine del proprio mandato.

Senza un’informazione obiettiva e neutrale chiunque, attraverso la potenza dei mass media e delle convenzioni egocentriche contemporanee, può spacciare il proprio mediocre operato per un capolavoro e ottenere immeritate riconferme fino a produrre guasti irrimediabili che ricadranno sulle generazioni future.

12. I controlli finanziari e l’evoluzione della giurisprudenza costituzionale

La Corte costituzionale italiana non si occupa direttamente di *audit* e *accountability* ma di recente si è dovuta pronunciare su questioni inerenti al corretto esercizio di queste attività e della legislazione europea, statale e regionale che le riguarda. Dette questioni sono sovente interdipendenti con l’etica del controllo come in precedenza definita.

La crisi economica iniziata nel 2009, le conseguenti ristrettezze economiche – unitamente a rilevanti fatti giuridici come la sottoscrizione del Trattato cosiddetto Fiscal Compact e la modifica di una parte significativa della nostra Costituzione afferente alla materia finanziaria – hanno fatto sì che la legislazione ordinaria si occupasse di drastici tagli e riduzioni significative di spesa, con forte ricaduta sugli enti della finanza pubblica allargata e in particolare sulle autonomie territoriali, le quali sono impegnate nella resa di fondamentali prestazioni sociali a favore delle comunità amministrate.

Tutto ciò ha provocato l’esplosione di un formidabile contenzioso, *in primis* tra Stato e autonomie, avente ad oggetto le reciproche relazioni finanziarie.

Lo Stato, nel ruolo di custode dei vincoli di finanza pubblica sottoscritti in sede europea, ha disposto forti tagli ai flussi finanziari verso gli enti di base che sono quelli in grado di fornire la maggior parte delle prestazioni sociali ai cittadini. Gli enti territoriali hanno più volte convenuto in giudizio lo Stato per tutelare la loro autonomia finanziaria.

Proprio nel corso di tale dialettica sono venuti in gioco argomenti strettamente collegati all’etica della responsabilità dell’amministrare e di quella afferente al controllo secondo il rapporto a matrice precedentemente specificato. D’altronde non poteva che essere così, dal momento che le ristrettezze economiche e la loro diretta influenza sulla qualità della vita dei cittadini pone chiunque assuma delle responsabilità, siano esse legislative o gestionali, nella situazione di dover fare i conti con valori e principi che trascendono la tecnicità delle singole materie per abbracciare tematiche anche

esterne al diritto e all'economia. Tematiche che potrebbero essere metaforicamente sintetizzate con l'espressione "ispirarsi al senso della vita".

Vi è stata comunque una composizione a geometria variabile delle contrapposte posizioni processuali perché sovente è stato il Governo a invocare la sana gestione finanziaria come presupposto della buona amministrazione, così come l'autonomia finanziaria degli enti territoriali è stata rivendicata, in contrasto o sinergicamente, in riferimento alla tutela di interessi finanziari diffusi.

La Corte costituzionale ha cercato di dirimere complesse questioni finanziarie attraverso il richiamo alla leale collaborazione istituzionale. Più di recente – di fronte a una dialettica politica oltremodo vivace – ha finito per affermare che, comunque, la disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni non è affare di disputa d'onore per sancire una prevalenza, quale che sia, tra due contendenti, ma deve tendere al benessere dei cittadini, sotto il profilo dell'erogazione dei servizi sociali e soprattutto dei livelli essenziali delle prestazioni (nella fattispecie si trattava dei livelli essenziali di assistenza) (10).

Quel che è importante ai nostri fini è che l'incremento del contenzioso è stato direttamente proporzionale all'incedere delle ristrettezze economiche cosicché i vari provvedimenti legislativi assunti, hanno inciso profondamente sui profili teleologici e tecnici della contabilità pubblica. Se – come è stato già detto – il senso della contabilità dipende dagli scopi che ispirano il reperimento e l'impiego delle risorse pubbliche, è anche vero che questo carattere è stato nell'ultimo decennio piegato inizialmente verso la mera ragione erariale con ampi tagli alla finanza pubblica (di cui i tagli lineari costituiscono la soluzione più drastica) per poi evolvere verso una dimensione sociale che considera il diritto del bilancio come essenziale strumento per assicurare il benessere della

(10) Si legge nella sentenza n. 169/2017: «Sotto tale profilo, è bene quindi ricordare che la determinazione dei Lea è un obbligo del legislatore statale, ma che la sua proiezione in termini di fabbisogno regionale coinvolge necessariamente le Regioni, per cui la fisiologica dialettica tra questi soggetti deve essere improntata alla leale collaborazione che, nel caso di specie, si colora della doverosa cooperazione per assicurare il migliore servizio alla collettività. Da ciò consegue che la separazione e l'evidenziazione dei costi dei livelli essenziali di assistenza devono essere simmetricamente attuate, oltre che nel bilancio dello Stato, anche nei bilanci regionali ed in quelli delle aziende erogatrici secondo la direttiva contenuta nel citato art. 8, comma 1, della legge n. 42 del 2009. In definitiva, la dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei Lea dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell'intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l'effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l'erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l'effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto». Deve essere infine sottolineato che – in attesa di una piena definizione dei fabbisogni Lea – misure più calibrate e più stabili di quelle fino ad oggi assunte sono utili per la riqualificazione di un servizio fondamentale per la collettività come quello sanitario. Questa Corte ha affermato che la programmazione e la proporzionalità tra risorse assegnate e funzioni esercitate sono intrinseche componenti del «principio del buon andamento [il quale] – ancor più alla luce della modifica intervenuta con l'introduzione del nuovo primo comma dell'art. 97 Cost. ad opera della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale) – è strettamente correlato alla coerenza della legge finanziaria», per cui «organizzare e qualificare la gestione dei servizi a rilevanza sociale da rendere alle popolazioni interessate [...] in modo funzionale e proporzionato alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla legislazione vigente diventa fondamentale canone e presupposto del buon andamento dell'amministrazione, cui lo stesso legislatore si deve attenere puntualmente» (sentenza n. 10 del 2016).

collettività. E proprio questa emergente necessità presenta un forte intreccio con le tematiche dell'etica pubblica.

Non v'è dubbio che l'ultimo decennio sia costellato da un'ipertrofica normazione di natura tecnica che ha assunto, sempre più spesso, rango di legislazione primaria proprio per aumentare la cogenza dei principi che, di volta in volta, si volevano affermare.

Il merito delle controversie costituzionali risulta, non di rado, collegato alle tecniche di redazione dei bilanci, alle norme finanziarie e tributarie.

La Consulta ha dovuto sviluppare modalità di sindacato capaci di rendere effettiva la giustiziabilità di disposizioni illegittime, quando dalla correlazione di numeri ed enunciati legislativi è risultato inequivocabile il contrasto con i precetti costituzionali.

Uno degli effetti di questa evoluzione giurisprudenziale è stata la lettura del principio del pareggio di bilancio, inteso – conformemente alla dottrina più autorevole (11) – non come pareggio finanziario assoluto ma come precetto finalizzato alla realizzazione dell'equilibrio dinamico tra risorse disponibili e spese autorizzabili. Il pareggio, infatti, è un'entità ideale e virtuale perché – quand'anche ipostatizzato in una legge di previsione di bilancio – risulta unicamente un'ipotesi programmatica, soggetta all'inevitabile erosione da parte delle tante sopravvenienze interne ed esterne alla gestione finanziaria.

L'equilibrio, invece, è il fine della gestione finanziaria, poiché opera in modo mobile e tendenziale nella prospettiva di correggere tutte le sopravvenienze che alterano l'equilibrio dei “piatti della bilancia” inerenti rispettivamente alle risorse e alle spese. L'interpretazione costituzionale è quindi ispirata all'esigenza di trasformare un “sindacato numerico” del tutto formale in un giudizio finanziariamente concreto, teso a conferire, attraverso la sentenza, effettività al precetto costituzionale.

Di qui una concezione funzionalizzata del diritto del bilancio, che ha consentito di affermare la sua appartenenza alla categoria dei “beni giuridici” (Corte costituzionale, sentenza n. 184 del 2016), in quanto strumento attraverso cui si dà sintesi e certezza alle scelte fondamentali in materia economica e finanziaria attinenti alla comunità amministrata; scelte che sono inevitabilmente declinate in un'ottica temporale e di continuità dell'amministrazione.

L'importanza di questa prospettiva si allarga al problema dell'effettività dei diritti soggettivi e delle prestazioni costituzionalmente rilevanti, che solo attraverso idonee risorse stanziare in bilancio possono essere garantiti e soddisfatte. Si tratta, a ben vedere, di un'ulteriore stretta interrelazione con l'etica pubblica dal momento che il giudizio sulla legge non si limita al formale rapporto con il precetto costituzionale ma si allarga ai profili finalistici, e quindi sostanziali, dei suoi contenuti.

Questa considerazione di evidente realtà, che interessa in particolare i diritti sociali, rende il bilancio un bene rilevante non solo per la comunità, ma, altresì, per la persona, ovvero per i singoli individui che compongono la comunità stessa e possono usufruire di alcuni beni solo in una dimensione collettiva (sentenza n. 275/2016).

Al di là del complesso scenario costituzionale derivante dall'interazione di molteplici epifenomeni fattuali e giuridici con principi cardine della nostra Costituzione, occorre comunque sottolineare come in Italia (e anche in altre democrazie occidentali) la strutturale crisi economica abbia

(11) Sul tema M. Luciani, *Vincoli di bilancio e prestazioni sociali*, in Aa.Vv. *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019; G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia. Relazione introduttiva alla III Sessione del XXXIII Convegno AIC “La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale”*, Firenze, 16-17 novembre 2018, in <www.rivistaaic.it>, n. 3/2019; G. Scaccia, *Il bilancio quale strumento di responsabilità democratica nella giurisprudenza costituzionale*, in *Bilancio comunità persona*, n. 1/2020, 16; A. Saitta, *Dal bilancio quale “bene pubblico” alla “responsabilità costituzionale democratica” e “intergenerazionale”*, in *Giur. cost.*, 2019; C. Buzzacchi, *Bilancio e stabilità. Oltre l'equilibrio finanziario*, Milano, 2015; id. *Chi garantisce i Lea nelle regioni commissariate?*, in *Le Regioni*, 2019; G.P. Dolso, *Prospettive inedite sui poteri istruttori della Corte costituzionale*, *ivi*, 2017.

prodotto una rilevante compressione delle prestazioni sociali e come ciò abbia acuito la necessità dello scrutinio di norme di natura finanziaria meno formale che in passato.

Il bilancio è sede di scelte nell'allocazione delle limitate risorse disponibili: una illustre studiosa, Lorenza Carlassare, ha affermato che la limitatezza delle risorse e la necessità che i bilanci pubblici siano sempre in equilibrio dovrebbero indurre una classificazione delle spese secondo un ordine di priorità di natura costituzionale. E le priorità dovrebbero vedere al vertice della piramide i livelli essenziali delle prestazioni sociali, quali standard indefettibili per assicurare la tutela sostanziale dei diritti della persona secondo i canoni degli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.

Proprio in questa prospettiva si delinea l'importanza dei controlli e delle professionalità tecniche che sono funzionalmente collegati alla corretta redazione e gestione dei bilanci, poiché spesso l'effettività delle pronunce della Consulta dipende dall'esatta percezione di ciò che complesse disposizioni tecniche intendono raggiungere. Sotto questo profilo è dirimente la possibilità di attingere a documenti "di qualità", redatti da esperti finanziari e contabili in modo chiaro e trasparente, declinando i tecnicismi più spinti (e talvolta inutilmente oscuri) in proposizioni idonee a illustrare la dimensione economico-finanziaria delle norme sottoposte a giudizio di costituzionalità.

Ecco perché il controllo di legalità deve essere sempre posto al vertice dell'attività di *audit*: proprio il confronto tra fattispecie contabile e prescrizione normativa consente di illuminare il significato di quest'ultima ai fini del giudizio di costituzionalità.

Ulteriore corollario di tali considerazioni è che il bagaglio culturale del controllore non deve essere limitato al profilo meramente formale, consistente nella padronanza delle norme e delle tecniche contabili, bensì integrato da altre conoscenze in grado di illustrare adeguatamente e far percepire ai destinatari delle relazioni di controllo il senso delle scelte e della ricaduta pratica che una determinata gestione delle risorse comporta.

È evidente – quando le relazioni tecnico-finanziarie sono utilizzate in sede di giudizio costituzionale – che i loro contenuti vanno a interagire con le problematiche afferenti alla gerarchia dei principi contenuti nella nostra Carta costituzionale. Ciò proprio in ragione dell'interdipendenza dei parametri costituzionali finanziari con quelli inerenti ai servizi e alle prestazioni sociali nonché ai rapporti con le autonomie territoriali. Sebbene sia costante l'orientamento della Consulta circa il fatto che nessun principio costituzionale possa diventare "tiranno" rispetto agli altri, è stato affermato in modo altrettanto chiaro che quando la tutela riguarda i livelli essenziali delle prestazioni sociali, la garanzia di questi ultimi è assicurata solo attraverso l'adeguatezza del finanziamento e la resa effettiva.

Ad esempio, tale regola è rappresentata proprio in una norma che sembra riguardare piuttosto ragionieri e revisori che giudici costituzionali: l'art. 20 del d.lgs. n. 118/2011, il quale prevede l'esatta "perimetrazione" delle risorse e della relativa spesa destinata all'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Lea). Ciò in quanto solo una corretta separazione contabile risulta servente all'indefettibile erogazione dei livelli essenziali di assistenza distinguendola dalle altre prestazioni sanitarie che, ancorché utili, devono sempre essere assoggettate alla regola della sostenibilità economica (12).

(12) Con la sent. n. 169/2017 e, ancor più recentemente con la sent. n. 62/2020 è stato affermato che la trasversalità e la primazia della tutela sanitaria rispetto agli interessi sottesi ai conflitti Stato-Regioni in tema di competenza legislativa, impongono una visione teleologica e sinergica della dialettica finanziaria tra questi soggetti, in quanto coinvolgente l'erogazione di prestazioni riconducibili al vincolo di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. Se, al fine di assicurare la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), alla cui categoria, come detto, appartengono i Lea. Così «*spetta al legislatore predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di esso, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale poiché è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*» Per questo motivo le regioni stesse devono «*collaborare all'individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria*».

La statuizione costituzionale è “giuridicamente completa” per quel che riguarda le prestazioni da garantire e deve essere completata – secondo i principi di legge – con riguardo alle popolazioni interessate, ai costi e ai fabbisogni concreti.

Altro fattore di primaria importanza che interagisce con i profili etici è costituito dalla lealtà nelle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie.

Il principio di leale collaborazione richiede un confronto autentico, orientato al superiore interesse pubblico, sicché su ciascuna delle parti coinvolte ricade un preciso dovere di collaborazione e di discussione articolato nelle necessarie fasi dialogiche (sentenza n. 19/2015).

La dialettica tra Stato e Regioni sul finanziamento dei Lea dovrebbe consistere in un leale confronto sui fabbisogni e sui costi che incidono sulla spesa costituzionalmente necessaria, tenendo conto della disciplina e della dimensione della fiscalità territoriale nonché dell’intreccio di competenze statali e regionali in questo delicato ambito materiale. Ciò al fine di garantire l’effettiva programmabilità e la reale copertura finanziaria dei servizi, la quale – data la natura delle situazioni da tutelare – deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue ulteriormente che, ferma restando la discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali, una volta che questi siano stati correttamente individuati, non è possibile limitarne concretamente l’erogazione attraverso indifferenziate riduzioni della spesa pubblica. In tale ipotesi verrebbero in essere situazioni prive di tutela in tutti i casi di mancata erogazione di prestazioni indefettibili in quanto l’effettività del diritto ad ottenerle «non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto» (sentenza n. 275/2016). Nella prospettiva della Consulta l’etica inerente la garanzia delle prestazioni essenziali non attiene a una sorta di “diritto naturale” metagiuridico ma è strettamente riferita al diritto positivo di vertice elaborato nel rispetto dei canoni di razionalità e ragionevolezza.

La prospettiva non è quindi quella di una sterile contrapposizione tra Governo e autonomie territoriali per la rivendicazione delle rispettive competenze ma di una dialettica finalizzata ad assicurare la buona amministrazione e la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni alle collettività di riferimento, ciascuno secondo un collaborativo e leale apporto che può cadere sotto il maglio del sindacato costituzionale quando sia esercitato in modo scorretto così da vanificare le finalità ultime della tutela della persona.

La lealtà nelle relazioni finanziarie deve essere quindi funzionalizzata al benessere dei singoli e deve connotarsi di trasparenza nelle scelte e nell’impiego delle risorse della collettività. Quindi deontologia nella motivazione delle scelte e nell’ostensione dei risultati raggiunti (*accountability*): in buona sostanza la veste di tali profili deontologici è proprio la trasparenza dei bilanci e della spendita delle risorse.

Molti dei connotati deontologici fin qui evocati finiscono, a ben vedere, per integrare il concetto di trasparenza dei conti pubblici, efficacemente illustrato nella sentenza della Corte costituzionale n. 184/2016, trasparenza alla quale deve essere assicurato anche il contributo dei tecnici della materia finanziaria e contabile.

12.1. *Il ricorso incidentale della Corte dei conti per questioni afferenti alla legittimità dei conti degli enti territoriali*

La progressiva indefettibilità dei vincoli di bilancio europei e l’esplosione della crisi strutturale della nostra economia ha reso sempre più stringente l’esigenza di un sindacato obiettivo e indipendente sulla finanza pubblica allargata e, in particolare, sul settore degli enti territoriali che rappresenta. Infatti, la natura politica della dialettica inerente alle relazioni finanziarie tra Stato ed enti territoriali non di rado aveva creato una sorta di cono d’ombra sulla legalità finanziaria e in particolare sulla corrispondenza di tale regime ai precetti costituzionali.

All’inizio fu la legge 23 dicembre 2005, n. 266 – la legge finanziaria del 2006, che ha istituito il controllo diretto sui bilanci anche attraverso i revisori dei conti – a determinare una prima evoluzione, introducendo un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e consuntivi di

ciascun ente, giustificato da esigenze unitarie, ed essenzialmente volto a salvaguardare l'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Poi la riforma costituzionale del 2012 e il d.l. n. 174/2012 hanno determinato un ampliamento e rafforzamento definitivi del sistema dei controlli (13).

La modifica dell'art. 81 Cost., ma ancor più – per quanto concerne le autonomie – degli artt. 97 e 119 Cost., ha aperto il sistema ad una prospettiva radicalmente nuova, orientata a garantire l'equilibrio dei bilanci a tutti i livelli istituzionali (14).

L'introduzione del controllo di legittimità-regolarità prende le mosse dalla convinzione del cattivo funzionamento, nel nostro sistema istituzionale, dell'autocorrezione e dalla conseguente esigenza di passare a una dimensione di vera e propria cogenza nel caso in cui l'ente non rientri nei modi di legge dal disavanzo. L'accertamento, da parte delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata o non corretta copertura delle spese, della regolarità della gestione finanziaria o del rispetto del patto di stabilità interno ha rappresentato l'insieme delle forme di vigilanza di nuova istituzione (15). La peculiarità è che detta vigilanza è stata avviata sulla base di parametri ormai giuridicizzati (16), e si è tradotta per gli enti in veri e propri obblighi di adottare provvedimenti correttivi.

In relazione all'oggetto, i nuovi controlli sono stati concentrati sulle verifiche di conformità alle norme in materia di equilibri di bilancio, che pongono limiti e vincoli in grado di condizionare i programmi di spesa a tutti i livelli di governo.

Si può dunque affermare che proprio l'ingresso di un parametro costituzionale nuovo – l'art. 81 valorizzato dall'art. 11 Cost. in chiave di obbligo verso un ordinamento sovranazionale – ha causato il mutamento della natura giuridica dei controlli, che hanno acquisito, accanto ai tradizionali connotati di ausiliarità, anche una dimensione paragiurisdizionale nel senso che Sandulli e Crisafulli attribuirono al controllo di legittimità della Corte dei conti.

Indubbiamente, il rispetto dell'equilibrio di bilancio sta diventando il canone prevalente a cui i documenti di programmazione finanziaria sono chiamati a conformarsi; attraverso il carattere della paragiurisdizionalità le verifiche di controllo si manifestano con esito binario o dicotomico, cioè accertando o non accertando la corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili ai parametri normativi (nel caso della parifica del rendiconto delle Regioni l'accertamento inerisce alla conformità ai parametri normativi delle singole partite di spesa e di entrata che compongono il bilancio consuntivo).

La dottrina più attenta ha rilevato come gli interessi in campo inducono a ritenere che tale meccanismo incidentale ponga rimedio agli effetti della natura politica dei ricorsi in via diretta tra Stato e Regioni, la quale non di rado presenta caratteri discriminanti verso alcune comunità territoriali in ragione dell'affinità degli interessi politici e delle contingenze temporali inerenti al momento in cui i ricorsi sono possono essere presentati. Inoltre, è stato sottolineato come l'accesso incidentale consentito alla magistratura contabile in sede di controllo di legittimità-regolarità permette di tutelare non solo gli interessi finanziari e la tutela dell'autonomia degli enti territoriali ma anche di salvaguardare i principi connessi alla rappresentanza politica e alla responsabilità di mandato (17).

(13) Per una disamina completa dell'evoluzione legislativa cfr. C. Buzzacchi, *Autonomie e Corte dei conti: la valenza democratica del controllo di legalità finanziaria*, in *Le Regioni*, 2020.

(14) La prospettiva radicalmente nuova introdotta dalla riforma del 2012 fu immediatamente segnalata da F. Bilancia, *Note critiche sul c.d. "pareggio di bilancio"*, in <www.rivistaaic.it>, n. 2/2012, pp. 1 ss.

(15) Sul punto ancora C. Buzzacchi, *ibidem*.

(16) Cfr. G. Rivosecchi, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in <www.federalismi.it>, n. 15/2019; Id., *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.* n. 3/2019, pp. 741 ss.

(17) Ancora C. Buzzacchi, *ibidem*: «Alla luce di questi valori costituzionali – di rilevanza non minore rispetto al bene dell'equilibrio finanziario e a quello dell'autonomia – si può pervenire ad una differente

13. Considerazioni conclusive

Il mondo dell'*audit* è un mondo di grandi dimensioni e di diversificate finalità: quando si parla di audit pubblico occorre tener presente che il vertice degli obiettivi non è certo il parametro del profitto ma quello della verifica della corretta ed efficace spendita delle risorse pubbliche.

Le scienze aziendali – alle quali le riforme dell'ultimo decennio del secolo scorso hanno guardato forse con troppo ottimismo e con eccessiva sudditanza culturale – presentano quali riferimenti indeffettibili il fabbisogno di mercato, la disciplina dei finanziamenti, il costo del lavoro e delle materie prime, l'intensità della concorrenza. L'ordinamento della pubblica amministrazione non riguarda l'imprenditore se non di riflesso quando, in relazione alla sua attività, egli valuta la funzionalità degli apparati e la convenienza delle leggi che riguardano l'attività stessa.

Vi è poi un fenomeno di crescente importanza che è quello delle *lobbies* imprenditoriali, ormai legalizzate, le quali cercano di indirizzare – con modi non sempre corretti – la normazione verso i propri interessi. Si tratta di attività che ricadono fortemente sulle comunità amministrative e il cui impatto viene, non di rado, oscurato da tecnicismi matematici assertivamente definiti come neutrali (18).

Ci si deve chiedere allora se sia possibile dare – in sede di valutazione – una risposta numerica certa a fenomeni politico-sociali, come quello dell'amministrazione pubblica, dove gli aspetti qualitativi sono di enorme importanza. Ad avviso dei più, per fortuna, l'utilizzo di metodi matematici e informatici deve essere integrato – nell'analisi dei fenomeni amministrativi – da conoscenze ispirate alla sensibilità politica, giuridica e professionale, in sostanza da conoscenze acquisite dallo studio della dinamica delle istituzioni e della società. Infatti, il sistema democratico ispirato alla rappresentanza parlamentare comporta, con riguardo a concetti giuridici ed economici molto elaborati, una trasposizione in enunciati comprensibili per il cittadino di media diligenza, affinché la sostanza di problemi fondamentali non rimanga prerogativa di pochi iniziati.

Per decifrare in modo utile e corretto l'attività amministrativa e la corretta erogazione delle prestazioni sociali non ci si può limitare alla semplice interazione tra diritto ed economia, ma occorre tenere presente anche l'evoluzione delle molte branche scientifiche che oggi ci consentono di leggere la natura umana, la genetica, l'ambiente, la fisica in modo sorprendentemente interattivo con molti fenomeni che attraversano la nostra società, condizionandone benessere e bisogni.

Quindi il problema di un controllo veramente posto nell'interesse generale non è tanto quello di copiare e prendere a riferimento modelli di sviluppo aziendale, ma quello di contenerli e indirizzarli verso il rispetto dei principi cardine del nostro ordinamento e – in particolare – di quelli garantiti dalla nostra Costituzione.

composizione delle esigenze in campo ed inquadrare in maniera equilibrata una funzione di controllo, della quale vanno ricostruite le finalità, che possono essere collocabili su molteplici e diversi piani. Si ritiene che l'attenzione a questi differenti piani possa condurre ad una sorta di «bilanciamento» tra interessi ed esigenze riconosciuti dall'ordinamento, e che richiedono di essere tra loro armonizzati[...]l'attenzione va invece rivolta ai principi e agli indirizzi, che la Corte costituzionale ha elaborato e che hanno avuto l'intento di conciliare il sistema dei valori a cui sono preposti i controlli di legalità-regolarità con il sistema dei valori sui quali si fonda l'universo delle autonomie. Proprio nelle pronunce più recenti emerge ormai questa sensibilità per la responsabilità che le istituzioni del territorio devono sentire in virtù della loro legittimazione politica, nonché il contenuto fortemente politico delle decisioni di spesa, che mettono alla prova il mandato elettorale che gli amministratori hanno ricevuto dagli elettori; ed emerge una funzionalità dei controlli che non pare esaurirsi nella mera preservazione di un ordine finanziario o nel perseguimento di una virtù contabile o economicistica».

(18) Per una critica ragionata verso tale fenomeno, cfr. K. Ramanna, *Political Standards – Corporate interest, ideology and leadership in the shaping of accountig rules for the market economy*, e M. Bergo, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in <www.rivistaaic.it>, n. 2/2017.

A ben vedere si tratta di indirizzare il controllo verso la significatività, la comprensibilità, la divulgabilità, in modo da far percepire ad amministratori e amministrati il senso e la consistenza delle politiche amministrative che si vanno a configurare in concreto.

Ma divulgare e rendere comprensibili conclusioni tecniche è arte che richiede altissime qualità: una grande capacità culturale di illustrare con parole accessibili fenomeni complessi; una dimensione morale impermeabile ai mille condizionamenti e interessi che provengono dalla Società e in particolare dal mondo degli affari. Ciò è oggi reso ancor più difficile dalla convivenza di ordinamenti statali sempre più compressi dalla sconfinata spazialità della globalizzazione.

Tuttavia, se si vuol dare un senso alla parola controllo occorre trovare una consistenza e una effettività ai suoi esiti; altrimenti il controllo non diventerà altro che una foglia di fico per abbellire un prodotto, senza chiedersi se tale prodotto risulti effettivamente il corretto epilogo di una macchina amministrativa costosa e complessa.

Le regole tecniche non devono essere il veicolo per bypassare quelle giuridiche: troppe volte abbiamo visto certificazioni di processi rilasciate da soggetti privati inerenti a servizi indefettibili come la sanità, l'istruzione, la previdenza cadere sotto l'intervento del giudice penale e di quello contabile. Semmai occorre scrivere meglio le regole giuridiche affinché le loro fattispecie applicative possano premiare la scienza e coscienza del tecnico che le mette in pratica.

Un bisogno di effettività e di trasparenza sembra attraversare le aspettative sempre più disorientate delle collettività amministrare e quelle dei giudici di merito che non di rado sono tentati, sbagliando profondamente, di integrare con le loro pronunce tessuti normativi inadeguati, se non addirittura fuorviati.

In questo contesto, come si è visto, la Corte costituzionale italiana è costretta, sempre più spesso, ad addentrarsi e pronunciarsi sui tecnicismi, vigilando affinché essi non finiscano per lesionare i principi cardine della nostra Carta costituzionale.

In definitiva, lo specialista dell'*audit* non dovrebbe confinare tutto il proprio tempo nell'ambito della sua specifica conoscenza ma dovrebbe guardarsi attorno continuamente, aggiornando la mappa del sapere complessivo di cui si trova ad occupare un marginale spazio, ponendosi l'ansia delle domande e cercando di scorgere, per dirla con Irti (19), il fondo filosofico dei propri strumenti di lavoro.

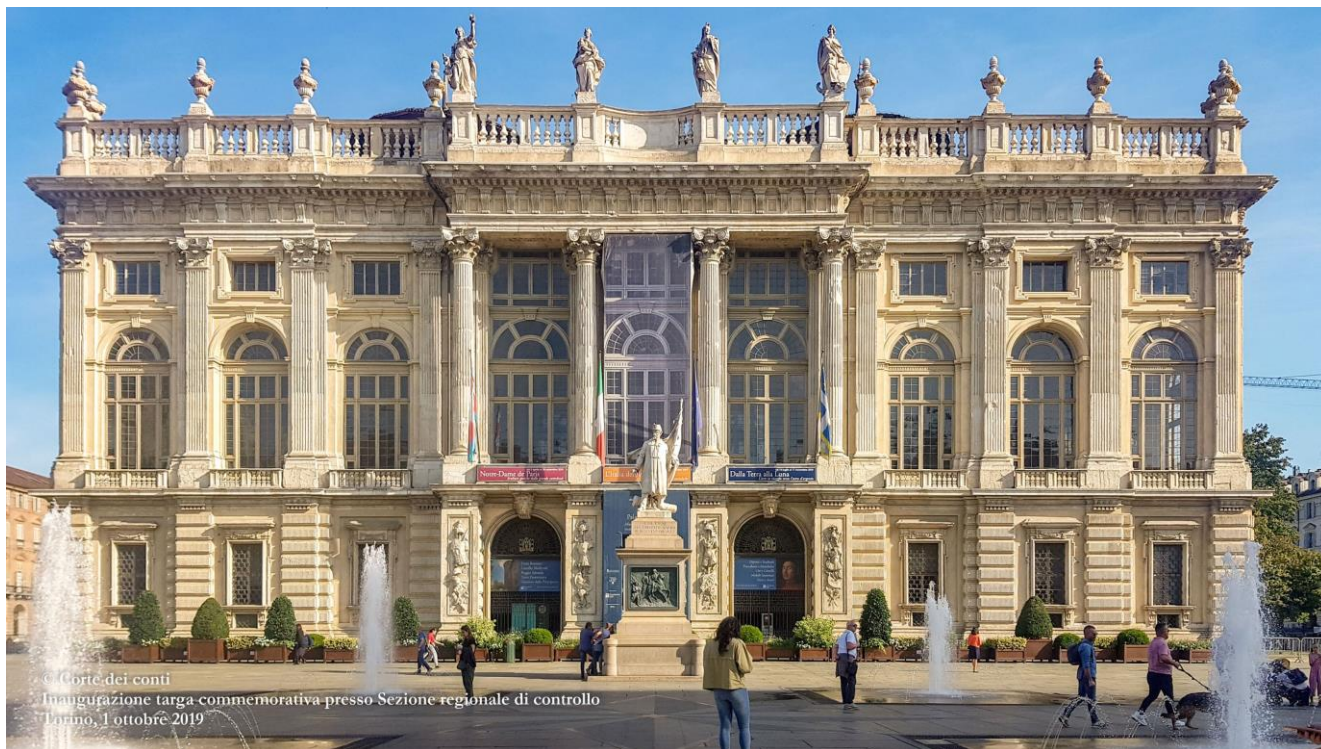
* * *

(19) N. Irti, *Nichilismo giuridico*, Bari, 2004.

Appendice

Intervento di Guido Curto

– già Direttore di Palazzo Madama ed attuale Direttore della Reggia di Venaria Reale –
in occasione della visita degli ospiti a Palazzo Madama



Museo d'arte e storia della Città

Il Palazzo Madama di Torino (da non confondere con il Palazzo Madama di Roma!) è dal 1934 sede del Museo civico di arte antica della città di Torino, che con le sue ricchissime raccolte documenta e racconta al pubblico l'evoluzione della Storia dell'Arte in relazione alla storia di Torino e del Piemonte, mettendo in grande evidenza sia l'evoluzione storico-politica, sia l'evolversi di una cultura materiale specificatamente artistica, dove l'uso dei più svariati materiali e delle tante e diverse tecniche artistiche, sono declinati in stili e tendenze diverse nel corso tempo da parte di artisti e Maestri artigiani dotati di autonomia poetica ma che il più delle volte condividono uno Stile comune: romaico, gotico, rinascimentale, barocco, rococò, neoclassico.

Un Palazzo-Museo, quindi, che ha come *Mission* la volontà di costruire e rafforzare nei cittadini torinesi, ma anche nei torinesi di "adozione", una più consapevole identità di appartenenza, facendo conoscere la "torinesità" anche ai turisti nella consapevolezza che la Cultura è il principale strumento di pace e benessere in questo nostro Mondo globalizzato.

Palazzo Madama, museo di sé stesso, e reggia sabauda declinata al femminile

Palazzo Madama è anzitutto, il museo di sé stesso. Infatti, questo edificio nella sua stratificata e fascinosa struttura architettonica, lascia trasparire ancora oggi le tracce chiaramente leggibili della sua storia plurisecolare: dalla antica Porta Decumana del Castrum romano (inglobata alle spalle dello Scalone Juvarriano), al Castello Medievale, che dà il nome alla circostante Piazza Castello, allo Scalone d'Onore, la "meravigliosa" superfetazione barocca progettata dall'archistar messinese Flippo Juvarra nel 1718, per salire poi al piano nobile nell'Aula del primo Senato del Regno d'Italia. Duemila anni di storia inglobati in uno stesso, articolato edificio: una fascinosa Residenza Sabauda, anzi per l'esattezza una Reggia sabauda, declinata al femminile grazie alla presenza di due reggenti

donne determinate, abili e intelligenti: Cristina di Francia prima, e poi la nuora, Maria Giovanna Battista di Savoia Nemours, il cui nome in acronimo è diventato il logo di Palazzo Madama.

Museo della storia e dell'arte a Torino e in Piemonte

Il percorso espositivo del museo, disposto com'è su quattro piani, presenta le ricchissime raccolte di pittura, scultura e soprattutto di arti decorative, narrando al grande pubblico, e documentando agli specialisti, le principali vicende storico-artistiche di Torino, del Piemonte e del territorio prealpino a Nord Ovest d'Italia, compresa la Valle d'Aosta (perché il museo possiede molti preziosi capolavori valdostani), dall'Alto Medioevo alla fine del 1800.

Nello specifico, Palazzo Madama è il fulcro dello sviluppo urbanistico di una città "razionalista", che assume come modello ideale, oggi diremmo d'Immagine, l'antico nucleo del Castrum romano, sviluppando la propria crescita in tre successive ampliamenti su altrettanti precisi assi viari ortogonali che hanno tutti come centro e riferimento proprio Palazzo Madama; da qui si dipartono assi cartesiani viari che sono tutti chiaramente ben visibili dalle finestre del palazzo stesso: via Roma, in passato detta Via Nuova perché asse della prima espansione edilizia nel 1564 (una città quindi rinascimentale e cartesiana prima ancora che barocca); poi via Po, leggermente obliqua, che conduce al Po nella seconda espansione edilizia; infine via Garibaldi l'antico decumano romano, asse o asset della Terza espansione edilizia ideata nel 1720 da Filippo Juvarra, l'architetto che trasforma Torino in una elegante e armoniosa capitale europea.

A fronte di questa rilettura forse bisognerebbe dire che Palazzo Madama è il Museo della Città, non più soltanto il "Museo civico di Arte antica", come nella vetusta denominazione che ingenera confusione col non lontano Museo d'Antichità, che è un museo archeologico e oggi fa parte integrante dei Musei Reali. Pertanto, in ragione dell'essere stato abitato da due nobildonne sabaude, il palazzo andrebbe ribattezzato Palazzo Madame, per differenziarlo dall'omonimo palazzo esistente a Roma, sede oggi del Senato della Repubblica, declinato in italiano al plurale o pronunciato al singolare in lingua francese, perché le due Madame erano nate entrambe a Parigi, e nel Settecento Torino aspirava ad essere una piccola Parigi.

* * *

Direzione e redazione

Via Antonio Baiamonti, 25 - 00195 Roma - tel. 0638762191 - E-mail: massimario.rivista@corteconti.it



ISBN 978-88-498-5743-6



9 788849 857436

I.S.S.N. 0392-5358
(c.m. 30-443900120101)