

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO

Facoltà di Giurisprudenza

Dottorato di ricerca in Diritto pubblico e tributario nella dimensione europea

XXIII Ciclo



TESI DI DOTTORATO

**IL CONTROLLO TRA AMMINISTRAZIONE E
GIURISDIZIONE**

Corte dei conti e funzione di controllo

Supervisore:

Ch.mo Prof. Vera PARISIO

Dottorando:

Federico MANZONI

Matricola n. 1004361

ANNO ACCADEMICO 2010-2011

A Elena

INDICE

Introduzione	Oggetto, ragioni e metodo della ricerca	p. 9
Capitolo I	Il controllo all'interno della tradizionale tripartizione delle attività della Pubblica Amministrazione	
§ 1	Premessa	p. 19
§ 2	La funzione di amministrazione attiva	p. 23
§ 2.1	Amministrazione attiva e controlli: interrelazioni	p. 25
§ 3	La funzione consultiva: alla ricerca di una distinzione con la funzione di controllo	p. 26
§ 3.1	Organi titolari di funzione consultiva	p. 29
§ 4	La funzione di controllo e le sue tipologie	p. 32
§ 4.1	Controlli preventivi e successivi	p. 36
§ 4.1.1	Il controllo concomitante: <i>nihil novi sub sole?</i>	p. 39
§ 4.2	Controlli interni ed esterni	p. 41
§ 4.3	La crucialità del parametro del controllo	p. 45
§ 4.3.1	I controlli di legittimità	p. 46
§ 4.3.2	I controlli di risultato (e/o gestionali)	p. 52
§ 4.4	I controlli di conformazione e di integrazione. La sanzione del visto e l'arma (spuntata) del referto.	p. 54
§ 5	Gli organi titolari della funzione di controllo	p. 59
§ 5.1	<i>Quid</i> , dopo la revisione del Titolo V?	p. 62
§ 5.2	Gli attuali controllori: Ragioneria generale dello Stato e dintorni	p. 65
Capitolo II	Giudice speciale e organo ausiliario: la Corte dei conti italiana tra decentramento e polimorfismo	
§ 1	Il controllo nella Costituzione	p. 73
§ 2	La Corte dei conti nella storia	p. 78
§ 3	La Corte dei conti come giudice speciale	p. 83
§ 3.1	Il cumulo delle funzioni e la nomofilachia nella Corte dei conti	p. 90
§ 3.2	La nomina governativa di alcuni giudici contabili: un	p. 94

	persistente elemento di violazione del principio di indipendenza?	
§ 3.3	La mancata censura da parte della Consulta e il decalogo sui giudici speciali	p. 97
§ 3.4	Dubbi antichi e nuove fattispecie di nomine extraconcorsuali	p. 101
§ 3.4.1	Il regime degli incarichi, cartina di tornasole sull'indipendenza <i>de facto</i>	p. 105
§ 4	La Corte dei conti e l'ausiliarietà. È ausiliario l'organo o la funzione?	p. 107
§ 4.1	L'ausiliarietà tra Governo e Parlamento	p. 109
§ 4.2	L'ausiliarietà tra Stato e autonomie	p. 115
§ 4.3	L'ausiliarietà della Corte nell'esercizio della funzione consultiva	p. 123
§ 4.4	Sezioni regionali di controllo e consulenza: una nuova frontiera della magistratura contabile?	p. 127
Capitolo III	I controlli della Corte dei conti tra amministrazione e giurisdizione	
§ 1	La dibattuta giurisdizionalità della funzione di controllo	p. 133
§ 1.1	Tra amministrazione e giurisdizione: la tesi sandulliana della neutralità del controllo	p. 138
§ 2	Sull'impugnabilità degli atti di controllo: dall'esclusione assoluta all'apertura relativa	p. 143
§ 2.1	La <i>querelle</i> tra Consiglio di Stato e Cassazione	p. 147
§ 2.2	Uno spunto ulteriore: impugnabilità e controllo sugli enti sovvenzionati	p. 150
§ 2.3	Il <i>revirement</i> della Cassazione e l'apertura (parziale) della Corte costituzionale	p. 155
§ 3	Sulla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Il limite dell'art. 81 Cost.	p. 158
§ 3.1	La sentenza Corte cost. n. 226 del 1976 e i suoi epigoni limitativi	p. 164

§ 3.2	Gli ulteriori controlli della Corte dei conti di fronte all'inammissibilità della Consulta	p. 169
§ 4	Il differente rilievo del conflitto di attribuzione ai fini della qualificazione del controllo della Corte dei conti	p. 173
§ 5	Sulla possibilità di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE: cenni generali su tale istituto e sul concetto di giurisdizione nazionale	p. 175
§ 5.1	Le aspettative di dottrina e Corte italiana e il <i>niet</i> della Corte di giustizia. Una chiusura non definitiva?	p. 178
Capitolo IV	Principi internazionali ed europei in materia di controllo, tra forma e sostanza	
§ 1	Istituzioni superiori di controllo e loro tipologia	p. 187
§ 1.1	Alcune similitudini col modello italiano: brevi cenni sui casi francese e portoghese	p. 191
§ 2	La dichiarazione Intosai di Lima	p. 194
§ 3	La Corte dei conti europea: un ibrido fra due famiglie	p. 201
§ 3.1	Attribuzioni di controllo e di consulenza della Corte dei conti europea	p. 208
§ 3.2	Sana gestione finanziaria e controllo di gestione, ovvero quando l'Europa funge da modello per l'Italia	p. 212
§ 3.3	La <i>déclaration d'assurance</i> , ovvero l'altro volto dell' <i>audit</i> europeo	p. 215
§ 4	Il raccordo tra Corti dei conti europea e italiana, ovvero dell'evoluzione eguale e contraria dei due organi esterni del controllo finanziario	p. 218
Conclusioni		p. 223
Abstract		p. 233
Bibliografia		p. 237

INTRODUZIONE

Oggetto, ragioni e metodo della ricerca.

Col presente lavoro si intende affrontare il tema dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, nella consapevolezza che, in un'organizzazione dei pubblici poteri obiettivamente complessa come l'attuale, tale funzione abbia carattere fondamentale al fine di garantire un corretto equilibrio fra forma e sostanza nell'attività amministrativa e nell'utilizzo delle risorse pubbliche.

Prima però di analizzare nel dettaglio le caratteristiche di tale magistratura speciale e delle sue attribuzioni, occorre premettere che il controllo intestato alla Corte dei conti necessita di essere analizzato all'interno di un costrutto teorico più ampio e al tempo stesso articolato.

Chiarita pertanto l'accezione prescelta, ai fini dell'analisi condotta, della nozione di controllo, stante la pluralità di significati giuridici che a tale *nomen juris* si rifanno, si delinea anzitutto una ricostruzione sistematica di tale funzione (capitolo I). Essa viene sviscerata nel suo inquadramento entro la tripartizione delle attività della pubblica amministrazione, ove ebbe origine¹ il controllo, ed entro il più ampio campo della divisione dei poteri, cui l'ordinamento italiano e, in misura molto particolare, anche quello europeo si rifanno.

Un secondo e centrale profilo di analisi del controllo concerne l'omologa funzione di cui è titolare la Corte dei conti italiana. Di tale istituzione si offre (capitolo II) un *excursus* circa le relative origini e un'analisi della peculiare natura di Giano bifronte², in quanto giudice speciale della contabilità pubblica e delle altre materie attribuite dalla legge (art. 103, comma 2, Cost.) e, al contempo, organo ausiliario di Governo e Parlamento nel campo dei controlli preventivo di legittimità, successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, comma 2, Cost.).

¹ Il controllo – la cui etimologia discende da *contra rotulum* – originariamente era un'attività di riscontro delle entrate fiscali e solo in un secondo momento si è esteso al più ampio ambito delle risorse pubbliche, fino a trovare una consacrazione generalista nella teoria della tripartizione delle attività della Pubblica amministrazione.

² Per mutuare la significativa espressione usata in dottrina (in tal senso, S. PALAZZOLO, *Tribunali delle acque pubbliche*, in *Dig. disc. pubbl.*, XV, 376-391) a proposito del Tribunale superiore delle acque pubbliche.

In particolare, il cuore della riflessione (capitolo III) concerne il corretto inquadramento sistematico della funzione di controllo della Corte stessa, che ha dato origine a un ampio e mai sopito dibattito e che si può valutare facendo ricorso a taluni indici sintomatici della natura amministrativa ovvero giurisdizionale del controllo stesso³. Tali opposte possibilità di inquadramento, oltre ad esprimere uno stimolante profilo di indagine teorica, appaiono rilevanti in un'ottica sostanzialistica. Esse infatti consentono di comprendere da un lato la ricaduta che il controllo può avere sulla stessa amministrazione controllata ed, eventualmente, sui terzi; dall'altro il diverso grado di arricchimento reciproco che la stessa attività di controllo e l'ordinamento nel suo complesso possono (o meno) trarre, attraverso l'esperibilità di strumenti propri dell'amministrazione oppure della giurisdizione.

Tali indici, che si articolano nella impugnabilità (o meno) degli atti di controllo e nella possibilità che in sede di controllo la Corte dei conti possa sollevare questione di legittimità costituzionale o rinvio pregiudiziale al giudice europeo⁴, sono estremamente interessanti sotto più punti di vista.

Sotto il profilo che qui interessa, aiutano a chiarire la classificazione, il contenuto e le caratteristiche dei (differenti e sempre più divaricati quanto a metodologia) controlli della Corte dei conti. Da un ulteriore punto di vista sono inoltre uno spaccato significativo di giustizia costituzionale. È infatti possibile, attraverso la giurisprudenza del 'giudice delle leggi' in tema di magistratura contabile, apprezzare l'emersione dei conflitti di attribuzione non più soltanto avverso atti amministrativi, ma anche avverso leggi e atti aventi forza di legge⁵; pure possibile è analizzare il tema del sindacato della Consulta sul rispetto da parte del legislatore delegato dei principi e

³ In tal senso, di grande suggestione, anche ai fini dell'intitolazione del presente lavoro, è la riflessione di R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, 2003, che così afferma (p. 49): "si è, cioè, in presenza di un istituto poliedrico che prende vita e si manifesta in un ventaglio di ipotesi variegata e graduate, ai poli del quale si collocano attività assimilabili, da un lato, alla funzione giurisdizionale, dall'altro, a quella di amministrazione attiva".

⁴ Al momento la sola Corte di Giustizia, in attesa che venga eventualmente data attuazione alla previsione contenuta nel Trattato sul funzionamento dell'Unione (art. 256, § 1, comma 1, già art. 225, § 1, comma 1, Trattato CE) in base alla quale anche il Tribunale di primo grado potrebbe essere destinatario di rinvio pregiudiziale.

⁵ In tal senso, Corte Cost., 9-17 maggio 2001, n. 139 – Pres. Santosuoso – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, n. 20 del 23 maggio 2001, e prim'ancora 14-23 dicembre 1999, n. 457 – Pres. Vassalli – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, n. 52 del 29 dicembre 1999.

criteri direttivi stabiliti dal legislatore delegante⁶; o ancora la possibilità che la Corte costituzionale possa sindacare la sussistenza dei presupposti di necessità e urgenza che legittimano la decretazione d'urgenza da parte del Governo⁷; e infine la limitazione in ordine ai parametri costituzionali (e, nella specie, all'art. 81 Cost.) da invocare in sede di sindacato sulla legittimità costituzionale⁸.

Un quarto profilo concerne infine (capitolo IV) la funzione di controllo, per come essa è definita a livello internazionale e per come concretamente si è esplicitata nell'esperienza della Comunità-Unione europea, ove pure esiste una Corte dei conti. Essa, tuttavia, al di là del nome, condivide con la Corte dei conti italiana limitati elementi istituzionali, ma presenta tecniche e modalità di controllo sempre più simili a quelle man mano adottate in Italia, anche in virtù della previsione, operata dal Trattato europeo, di forme di collaborazione reciproca. In quella sede, oggetto di analisi sarà anche la modellistica dei sistemi di controllo, dato che, accanto al sistema collegiale e magistratuale italiano, si pone un'altra grande famiglia di istituzioni di controllo - quella degli *audit offices*, di stampo anglosassone, di struttura monocratica e di derivazione politica -, oltre a numerosi ibridi e varianti.

A questo proposito occorre osservare che, per quanto la materia dei controlli sull'attività amministrativa sia tipicamente lasciata ai singoli Stati membri, non essendo prevista in quest'ambito una cessione di sovranità nei confronti dell'Unione europea, tuttavia la progressiva attribuzione alle istituzioni comunitarie di prerogative nel campo della politica economica, unita all'importante opera dell'Intosai, l'organizzazione mondiale che raccoglie le istituzioni superiori di controllo⁹, sta man mano determinando una sostanziale uniformazione a livello di programmazione finanziaria e di controlli sul corretto uso delle risorse pubbliche. Il che non elide le profonde differenze di carattere

⁶ All'uopo, Corte Cost., 12 novembre 1976, n. 226 – Pres. Rossi – Rel. Crisafulli, in *Giur. Cost.*, 1976, I, 1985.

⁷ Si veda Corte cost., 12-27 gennaio 1995, n. 29 – Pres. Casavola – Rel. Baldassarre, in *Gazz. Uff.*, 1° febbraio 1995.

⁸ Sul tema, Corte cost., 15-17 ottobre 1991, n. 384 – Pres. Corasaniti – Rel. Caianiello, in *Giur. Cost.*, 1991, 3054.

⁹ L'Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) è stata fondata nel 1953 su impulso delle Nazioni Unite e ad essa aderiscono la Corte dei conti e ulteriori 188 istituzioni nazionali e sovranazionali (come nel caso della Corte dei conti europea). L'Intosai pubblica la rivista *International Journal of Government Auditing* e il suo segretariato generale ha sede a Vienna, presso la *Rechnungshof* (la Corte dei conti austriaca).

istituzionale tra i diversi organi di controllo esterno, ma consente di verificare che l'attenzione alla sana gestione finanziaria, e dunque al rispetto dell'economicità, dell'efficacia e dell'efficienza dell'azione amministrativa, è un postulato ormai comune alle diverse esperienze nazionali di controllo.

La scelta del tema di analisi è stata dettata da diverse ragioni. Innanzitutto, la consapevolezza dell'importanza non soltanto storica¹⁰, ma anzi sempre più attuale¹¹ e prospettica dell'attività di controllo, specie a tutela del corretto uso delle risorse pubbliche. A questo proposito, si condivide il punto di quanti in dottrina¹² hanno sottolineato lo stretto raccordo che esiste tra l'utilizzo delle risorse pubbliche e alcuni classici diritti fondamentali, al punto da far assurgere il diritto al buon uso delle stesse nel novero dei secondi¹³. Del resto, se – come affermato autorevolmente in

¹⁰ Non si può non ricordare in questa sede i famosi Rapporti Giannini, 1979 (MINISTERO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Foro It.*, 1979, IV, 301 e in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1982, 722-757), e Cassese, 1993 (PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto sulle condizioni delle pubbliche amministrazioni*, Roma, 1993), dai nomi dei Ministri della funzione pubblica che li presentarono, aventi ad oggetto i problemi della pubblica amministrazione e concernenti tra l'altro, con valutazioni assai simili, il tema dei controlli. Per un approfondimento sul 'rapporto Giannini', cfr. M. D'ALBERTI, *Alcune riflessioni generali sul "Rapporto Giannini"*, in *Riv. giur. lavoro*, 1980, I, 55; AA.VV. *Le riforme amministrative a quattro anni dal Rapporto Giannini*, Milano, 1984; per un approfondimento sul 'rapporto Cassese', cfr. S. CASSESE, *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in *Foro It.*, 1994, V, 249. A tali documenti, se ne aggiungono altri, che tuttavia non hanno goduto del medesimo successo in tema di notorietà e di dibattito a livello tanto accademico quanto politico: si pensi, ad esempio, al c.d. Rapporto Piazza del 1999 (MINISTERO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini: rapporto introduttivo*, Roma, 1999).

¹¹ A conferma di tale affermazione, merita di essere citata, sul piano nazionale e in una prospettiva *de jure condendo*, la recente legge di riforma della finanza e della contabilità pubblica (legge 31 dicembre 2009 n. 196, in *Gazz. Uff.*, n. 303 del 31 dicembre 2009 – S.O. n. 245), che contiene numerose deleghe da emanarsi entro l'estate 2011. Sul piano invece dell'Unione europea, si vedano il recentissimo pacchetto di misure legislative sulla *governance* economica dell'Unione presentato il 29 settembre 2010 dalla Commissione europea (IP/10/1199), contenente cinque proposte di regolamento e una proposta di direttiva, nonché l'accordo Ecofin del 7 settembre 2010 (13161/10) in tema di riforma della vigilanza finanziaria nel quadro UE.

¹² Ci si riferisce in particolare al saggio di T. PARENZAN, *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2003, 1-53. In senso parzialmente differente, ma animato dalla medesima sensibilità rispetto al futuro, cfr. F. DE LEONARDIS, *Tutela delle generazioni future e soggetti preposti alla tutela*, in V. PARISIO (a cura di), *Diritti interni, diritto comunitario, principi sovranazionali*, Milano, 2009, nonché A. D'ALOIA, *Sostenibilità: un nuovo concetto tra etica, diritto, politica*, in www.giustamm.it.

¹³ Anzi, secondo taluni autori, i tradizionali diritti sociali sarebbero recessivi rispetto a quelli legati al controllo sul buon uso delle risorse e, in tale direzione, muoverebbero le politiche istituzionali e di bilancio adottate in seno all'Unione monetaria europea e, più in generale, alla stessa Unione europea. In tal senso, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996, 151, il quale sottolinea che una lettura comunitariamente orientata dell'art. 81 Cost. "è soltanto ed esclusivamente quell[a] conforme al divieto dei disavanzi eccessivi" e che "così configurato, il principio

giurisprudenza¹⁴ - anche diritti che pacificamente la dottrina ha classificato come fondamentali sono *condizionat[i] dall'attuazione che il legislatore ordinario ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da [essi] con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento*¹⁵, risulta viepiù evidente che l'interesse sulla tematica dei controlli e, in generale, sulle verifiche in ordine alla programmazione e all'utilizzo delle risorse pubbliche non è materia da delegare a una ristretta cerchia di cultori della contabilità pubblica, ma diviene di fondamentale importanza nel più ampio campo pubblicistico¹⁶. Il controllo si presta pertanto a un'ulteriore chiave di lettura, in base alla quale assume funzione servente rispetto alla piena fruizione dei diritti, di diversa generazione¹⁷, contribuendo alla loro difesa in termini quali-quantitativi.

Mutuando un'espressione tipica dei costituzionalisti, secondo la quale i diritti sono tali soltanto se esista un giudice chiamato a farli rispettarli e, *in exitu*, a tutelarli, occorre ormai riconoscere che molti diritti contemporanei sono tali nella misura in cui esista un corretto controllo sulle risorse necessarie a finanziarli.

Pertanto, se l'affermazione di diritti e, specialmente, la loro concreta attuazione e tutela non costituisce una variabile indipendente dal finanziamento degli stessi, risulta allora evidente il perché, in un periodo come l'attuale caratterizzato dalla progressiva

costituzionale dell'equilibrio finanziario è destinato ad imporsi su altri valori e anche a resistere ad eventuali procedimenti di revisione costituzionale”.

¹⁴ In tal senso, Corte cost., 26 settembre-16 ottobre 1990, n. 455 – *Pres. Saja – Rel. Baldassarre*, in *Gazz. Uff.*, 24 ottobre 1990.

¹⁵ Sulla tematica dei diritti finanziariamente condizionati, cfr. B. PEZZINI, *Il contributo della giurisprudenza costituzionale alla definizione del diritto sociale alla salute*, in C.E. GALLO – B. PEZZINI, *Profili attuali del diritto alla salute*, Milano, 1998; ID., *Indagine sulla struttura costituzionale dei diritti sociali*, Milano, 2001; ID., *Dimensioni e qualificazioni nel sistema costituzionale di solidarietà*, in B. PEZZINI – C. SACCHETTO (a cura di), *Il dovere di solidarietà*, Milano, 2005. Sul punto, v. anche V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*, Torino, 2008.

¹⁶ Per un'acuta e ancor oggi attuale (specie per l'impianto basato sulla connessione tra vincoli costituzionali e vincoli europei) riflessione d'insieme sul tema, cfr. G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, cit..

¹⁷ Intuitivamente i diritti sociali, che richiedono evidentemente un cospicuo investimento in termini di risorse, da parte delle istituzioni pubbliche, ma anche quelli di prima generazione legati all'esercizio delle libertà e che si connettono a uno dei compiti primari dello Stato, quale l'affermazione della sicurezza e dell'ordine pubblico, e ancora quelli di ultima generazione, legati alla prospettiva di salvaguardia ambientale e di sviluppo sostenibile. L'elenco potrebbe continuare a lungo, ma appare fin d'ora chiara la crucialità e la trasversalità della piena fruizione dei diritti (e dunque l'espletamento da parte delle istituzioni pubbliche dei doveri loro affidati) rispetto alla precondizione di un sufficiente bagaglio di strumenti economici a disposizione per tali finalità.

riduzione delle risorse pubbliche a disposizione, non sia inutile, ma anzi strategico, interrogarsi sui controlli, sulle loro caratteristiche e sulla loro discussa efficacia.

Sul punto, negli anni scorsi si è sviluppata una posizione dottrinale che, assodata la differenza (di cui si darà evidentemente conto) tra controlli esterni e controlli interni nonché tra controlli di legittimità e controlli di risultato, ha fortemente spinto per un'evoluzione verso i secondi, immaginati come chiave di volta per superare l'*impasse* creata dall'esplosione del debito pubblico (che evidentemente mette a rischio la possibilità di garantire i diritti succitati in termini sia quantitativi sia qualitativi) e da un'organizzazione della pubblica amministrazione (e degli stessi controllori) non sempre al passo con le rinnovate esigenze di economicità. Tuttavia, si avrà modo di osservare che molteplici sono gli elementi che possono incidere per il risultato sperato. Al di là dei parametri scelti per i controlli, che evidentemente hanno una loro giusta importanza, risulta altresì fondamentale che l'organo destinatario dell'attività di controllo sia il più possibile sensibile e attento a recepire i rilievi e le osservazioni frutto di tale controllo: si tratta di una questione che, almeno con riferimento al caso italiano, mostra purtroppo ancora gravi carenze e la cui soluzione non è peraltro demandabile unicamente a meccanismi di carattere giuridico.

Inoltre, lungi dal rimanere cristallizzata, la dicotomia tra le diverse modalità di controllo si è andata sempre più stemperando a causa dell'ingresso, nel campo dell'azione amministrativa, di principi di economicità che vanno ormai a costituire canoni dell'azione stessa e che pertanto integrano la stessa nozione di legittimità che l'organo titolare della funzione di controllo è chiamato a verificare¹⁸.

In realtà, come attenta dottrina¹⁹ ha avuto modo di rilevare, la scelta di integrare in seno alla legittimità anche le c.d. 'tre E' (economicità, efficacia, efficienza) pone notevoli problemi sia sul piano teorico sia su quello organizzativo.

Sotto il primo profilo, mentre la legittimità è concetto assoluto, che dunque non si misura e che risponde a una logica binaria (un provvedimento o è legittimo o non lo è), l'efficienza e l'efficacia, invece, sono valori relativi, che dunque si prestano a misure

¹⁸ In tal senso, si veda C. CHIAPPINELLI, *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*. Atti del LIII Convegno di studi amministrativi, Milano, 2008.

¹⁹ Il riferimento corre a G. COGLIANDRO, *Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato?*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 6, 333. Sul punto, cfr. anche M.R. SPASIANO, *Funzione amministrativa e legalità di risultato*, Torino, 2003.

in termini comparativi (c.d. *benchmarking*) e che sfuggono alla logica binaria. Pertanto, risulta obiettivamente non agevole in concreto poter considerare vizio di legittimità il mancato conseguimento del risultato prefissato, anche se la annunciata adozione dei c.d. costi *standard*²⁰ potrebbe (pur con molti limiti²¹) costituire un utile elemento di chiarezza anche ai fini che in questa sede rilevano, tanto sotto il profilo della legittimità sindacata dal giudice amministrativo e dal giudice contabile in sede di controllo preventivo (nonché di controllo successivo, per il quale rileva il parametro della ‘regolarità’), quanto sotto il profilo della responsabilità amministrativa in sede di giurisdizione contabile.

Sotto il secondo profilo, sul piano organizzativo la nuova concezione di legittimità postula con evidenza che controllati e controllori siano in possesso delle nozioni e delle competenze proprie di essa. Mentre tuttavia le pubbliche amministrazioni, nel campo dell’amministrazione attiva e della consulenza, da sempre sono caratterizzate dalla compresenza di molteplici competenze, analogo discorso non può farsi con riferimento alla sfera dei controlli, almeno con riferimento al caso italiano e specie per quanto concerne la magistratura contabile.

Solo alla fine degli anni Novanta del secolo scorso, come si vedrà, sono stati mossi timidi passi in tal senso dal legislatore, ma essi risultano ancora insufficienti, sia avendo riferimento ad altre esperienze di *audit* esterno (come nel caso della Corte dei conti tedesca o in quello della stessa Corte dei conti europea) sia addirittura in considerazione dell’originaria composizione della magistratura contabile italiana, che fino ai primi anni del secolo scorso contemplava un cospicuo contingente di ragionieri che facevano parte, pressoché a pieno titolo, dei collegi giudicanti.

Nell’auspicare che le lacune e le incertezze persistenti possano essere superate da una rinnovata consapevolezza dell’importanza complessiva del tema, che deve passare attraverso un’attenta opera di ricognizione delle numerose, spesso incoerenti e

²⁰ Ai sensi dell’art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009 n. 42, in *Gazz. Uff.*, n. 103 del 6 maggio 2009, si prevede infatti che con decreto legislativo, da adottare entro ventiquattro mesi dall’entrata in vigore della legge delega, siano determinati “i costi e dei fabbisogni *standard* sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni”.

²¹ La legge infatti si limita alla previsione di determinazione dei costi e fabbisogni *standard* con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni, restando pertanto escluse quelle prestazioni – che pure sono erogate dalle pubbliche amministrazioni – che non siano considerate essenziali. Restano inoltre escluse quelle funzioni amministrative che solo indirettamente siano godute, o comunque fruite, dalla cittadinanza.

comunque disorganiche norme vigenti sul punto, occorre premettere sin da subito che la materia *de qua* è oggetto di costanti e significative novità.

Sul piano normativo, infatti, le leggi nn. 15²² e 102²³ del 2009 - più ancora che il d.lgs. n. 150 del 2009²⁴, che attiene soprattutto alla tematica dei controlli interni²⁵ - hanno introdotto significative innovazioni nel campo del controllo esterno operato dalla magistratura contabile; sul fronte della contabilità pubblica, la citata legge n. 196 del 2009 ha ridisegnato gli strumenti di programmazione di bilancio (e ulteriori modifiche discenderanno dalle deleghe previste in tale legge), che il recente accordo Ecofin del 7 settembre 2010 ha a sua volta superato, introducendo – a partire già dal 2011 – un semestre europeo²⁶.

Sul piano giurisprudenziale, in merito alle recenti innovazioni normative, importanti pronunce sono state rese dalla magistratura contabile (Corte conti, SS.RR., 13/2010²⁷ e 29/2010²⁸) e dallo stesso giudice delle leggi (Corte cost. n. 172 del 2010²⁹ e

²² Legge 4 marzo 2009 n. 15, in *Gazz. Uff.*, n. 53 del 5 marzo 2009.

²³ Legge 3 agosto 2009 n. 102, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 4 agosto 2009.

²⁴ D.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, in *Gazz. Uff.*, 254 del 31 ottobre 2009 – S.O. n. 197.

²⁵ Salvi i profili legati al controllo esterno da parte della Corte dei conti sul costo del lavoro, di cui si è peraltro occupata una recente sentenza della Corte costituzionale (22-24 febbraio 2010, n. 57 – Pres. Amirante – Rel. Cassese, in *Gazz. Uff.*, 3 marzo 2010).

²⁶ Tale ‘semestre’ si caratterizza per la revisione delle strategie nazionali di bilancio di medio e lungo periodo, sulla scorta delle priorità indicate a livello europeo dal Consiglio, sulla base di una relazione della Commissione, nonché sulla programmazione nazionale di bilancio per l’esercizio seguente, sulla base della consulenza offerta dal Consiglio stesso. Più nello specifico, “il nuovo ciclo semestrale comincerà ogni anno a marzo quando, sulla scorta di una relazione della Commissione, il Consiglio europeo individuerà le principali sfide economiche e fornirà consulenza strategica sulle politiche da seguire. Alla luce di tali pareri, in aprile gli Stati membri rivedranno le loro strategie di bilancio a medio termine e, nel contempo, elaboreranno i programmi nazionali di riforma indicando le misure da intraprendere in settori quali l’occupazione e l’inclusione sociale. Nei mesi di giugno e luglio, il Consiglio europeo e il Consiglio forniranno consulenza politica prima che gli Stati membri mettano a punto i loro bilanci per l’esercizio seguente” (Consiglio dell’Unione europea, Comunicato stampa 7 settembre 2010, p. 6, in www.consilium.europa.eu).

²⁷ Corte dei conti, 26 aprile-17 maggio 2010, n. 13 – Pres. Lazzaro – Rel. Pieroni, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 8, 836.

²⁸ Corte dei conti, SS.RR. controllo, 4-14 giugno 2010 n. 29 – Pres. Lazzaro – Rel. Baldanza, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 8, 834.

²⁹ Corte cost., 10-13 maggio 2010, n. 172 – Pres. Amirante – Rel. Napolitano, in *Gazz. Uff.*, 19 maggio 2010, e in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 9, 929-934, con nota di G. SCIULLO, *La Corte costituzionale e il controllo sugli incarichi esterni delle amministrazioni pubbliche*

16 del 2011³⁰), con riferimento ai nuovi controlli preventivi di legittimità introdotti nel 2009 e alla riformata composizione del Consiglio di presidenza della Corte dei conti³¹.

Da ultimo, si anticipa che, con sentenza n. 37 del 2011³², la Consulta ha negato la configurabilità delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali giudici *a quibus*, laddove esse esercitano il controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali.

* * *

In apertura, appare doveroso un ringraziamento, per gli utili spunti e suggerimenti di ricerca, oltre che al supervisore – prof.ssa Parisio – e al Collegio docenti del Dottorato di ricerca in diritto pubblico e tributario nella dimensione europea, anche al consigliere Maria Teresa Polito e al referendario Tiziano Tessaro, magistrati della Corte dei conti. Un ringraziamento va inoltre tributato agli avvocati dell'Avvocatura distrettuale dello Stato di Brescia per la gentile ospitalità concessa, nel corso di numerose ricerche presso la ricca biblioteca di cui l'Avvocatura è dotata.

³⁰ Corte cost., 10-13 gennaio 2011, n. 16 – Pres. De Siervo – Rel. Silvestri, in *Gazz. Uff.*, n. 3 del 19 gennaio 2011.

³¹ L'ordinanza di remissione è stata sollevata da T.A.R. Lazio, Roma, 28 ottobre 2009 - 23 marzo 2010, n. 503 (ord.) – Pres. Giovannini – Est. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, n. 26 del 30 giugno 2010. Sul punto, cfr. F.F. PAGANO, *La composizione del Consiglio di Presidenza della corte dei Conti e l'indipendenza dei giudici speciali al vaglio della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

³² Corte cost., 7-9 febbraio 2011, n. 37 – Pres. De Siervo – Rel. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, n. 8 del 16 febbraio 2011. L'ordinanza di remissione era stata sollevata da Corte conti, sez. contr. Lombardia, 5 maggio - 1° giugno 2009, n. 125 (ord.) – Pres. Mastropasqua – Rel. Astegiano, in *Gazz. Uff.*, n. 27 del 7 luglio 2010.

CAPITOLO I

Il controllo all'interno della tradizionale tripartizione delle attività della Pubblica Amministrazione

1. Premessa – 2. La funzione di amministrazione attiva. – 2.1. Amministrazione attiva e controlli: interrelazioni. – 3. La funzione consultiva: alla ricerca di una distinzione con la funzione di controllo. – 3.1. Organi titolari di funzione consultiva. – 4. La funzione di controllo e le sue tipologie. – 4.1. Controlli preventivi e successivi. – 4.1.1. Il controllo concomitante: *nihil novi sub sole?* – 4.2. Controlli interni ed esterni. – 4.3. La crucialità del parametro del controllo. – 4.3.1. I controlli di legittimità. – 4.3.2. I controlli di risultato (e/o gestionali). – 4.4. I controlli di conformazione e di integrazione. La sanzione del visto e l'arma (spuntata) del referto. – 5. Gli organi titolari della funzione di controllo. – 5.1. *Quid*, dopo la revisione del Titolo V? – 5.2. Gli attuali controllori: Ragioneria generale dello Stato e dintorni.

1. Premessa.

L'attività di controllo si pone come importante snodo di riflessione nell'ambito di una pluralità di classificazioni giuridiche ed è a sua volta carica di una molteplicità di significati, stanti le numerose attività del diritto che si è soliti classificare sotto questa denominazione: al riguardo dà conto di tale versatilità di significato il noto saggio di Giannini¹, con il quale viene offerta una interessante panoramica delle diverse manifestazioni giuridiche che la medesima nozione è in grado di proporre.

Tuttavia, ai fini del presente lavoro, si opererà un'analisi più circoscritta, pur evidentemente tenendo conto degli eventuali punti in comune e delle relative differenze con le altre tipologie, focalizzando l'attenzione sul controllo nell'ambito del diritto pubblico e, più specificamente, nel campo amministrativistico.

Ciò non toglie che gli spunti di riflessione che ne seguiranno non ineriscano anche altre discipline pubblicistiche (diritto costituzionale, diritto pubblico dell'economia, contabilità pubblica, diritto regionale e degli enti locali, diritto dell'Unione europea), né che non risentano dell'influsso di ulteriori materie² di carattere non giuridico, ma la precisazione di cui sopra è necessaria per distinguere l'oggetto del

¹ M.S. GIANNINI, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1974, 1263-1283.

² Come si avrà modo di vedere, l'attività di controllo – anche in Italia – è sempre più aperta (o almeno dovrebbe esserlo) al contributo di discipline economico-aziendalistiche (i controlli di gestione, su cui v. *ultra*) e al modello di controllo assunto in sede di Unione Europea (per il quale pure si rinvia all'apposito capitolo del presente lavoro).

presente lavoro da un'altra importante forma di controllo, che pure rientra nel campo giuspubblicistico e che concerne precisamente i controlli costituzionali³.

Tipica di questa concezione è peraltro la classificazione assunta da grandi opere enciclopediche di taglio giuridico, che distinguono tra controlli amministrativi e controlli costituzionali⁴. Tale distinzione, seppur profondamente radicata e pur costituendo un utile stimolo classificatorio, appare comunque un poco problematica per il corretto inquadramento del ruolo della Corte dei Conti (la cui analisi rivestirà un carattere centrale nell'economia di questo lavoro), magistratura speciale titolare delle principali funzioni di controllo esterno nel nostro ordinamento⁵, che parte della dottrina ha infatti qualificato come organo svolgente controllo finanziario⁶.

D'altro canto, tuttavia, l'utilizzo della nozione di controllo amministrativo apre a una nota e risalente classificazione, la quale costituirà l'*incipit* della ricerca: si tratta cioè della tripartizione delle attività svolte dalla pubblica amministrazione, nella quale si è soliti enucleare la funzione di amministrazione attiva, la funzione consultiva e la funzione di controllo.

³ Cfr. al riguardo S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963 e A. PIZZORUSSO, *Controlli – III) Controlli costituzionali*, in *Enc. Giur.*, Roma, 1988, IX, 1-3. Da ultimo, si vedano in tema le relazioni al Convegno AIC 2010 di M. MANETTI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nella formazione di atti legislativi*; M. DOGLIANI, *Procedimenti, controlli costituzionali e conflitti nell'attività di governo*; G. VERDE, *Garanzie, controlli costituzionali e conflitti nell'esercizio della giurisdizione*, tutte in www.scienze giuridiche.unipr.it/Aic2010.

⁴ Il riferimento corre, su tutti, all'Enciclopedia del Diritto e all'Enciclopedia Giuridica, che giungono a una trattazione separata delle due macro aree del controllo pubblicistico, affidandola tra l'altro ad autori diversi in ragione delle diverse intersezioni che la nozione di controllo assume con le branche del diritto pubblico.

⁵ Tanto più alla luce dell'abrogazione, operata dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3, in *Gazz. Uff.*, n. 248 del 24 ottobre 2001, del primo comma dell'art. 125 e dell'intero art. 130 della Costituzione repubblicana. Per un commento alla revisione costituzionale del 2001, si rinvia, *inter alios*, a T. GROPPI – M. OLIVETTI (a cura di), *La repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, Torino, 2003; per un approfondimento specifico sul tema dei controlli, cfr. G. D'AURIA, *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Lav. pub. amm.*, 2002, 1, 82-101, nonché E. PICOZZA, *Il sistema dei controlli dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *T.A.R.*, 2004, II, 647-654.

⁶ In tal senso si vedano le lucide argomentazioni di G. COGLIANDRO, *Promemoria per uno studio comparato sulle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 278, ove l'A. sottolinea che la denominazione 'controlli amministrativi', utilizzata dalla dottrina italiana, è assai imprecisa, perché "nel nostro ordinamento: - non tutti gli organi di controllo sono 'amministrativi' (la Corte dei conti, per costante giurisprudenza, non è pubblica amministrazione e quindi i suoi atti non sono impugnabili davanti al giudice amministrativo); - non sempre l'oggetto del controllo è amministrativo (sono sottoposti al controllo della Corte anche atti normativi e di indirizzo); - non tutte le autorità controllate sono amministrative (la Corte controlla le autorità indipendenti, gli enti pubblici economici e, in qualche caso, anche le società per azioni)".

Si tratta di una distinzione consolidatasi nel tempo e accolta, seppur talora con la sottolineatura della sua approssimatività⁷, dalla dottrina manualistica classica⁸.

D'altro canto, il controllo, per alcune sue caratteristiche, è stato oggetto da parte di taluni autori⁹ di un più ampio inquadramento di ordine costituzionale, avente come riferimento la nota tripartizione dei poteri di montesquiviana derivazione¹⁰. Si allude, cioè, al fatto che la funzione di controllo, a seconda di alcune sue caratteristiche, possa essere fatta rientrare non già all'interno di quelle tipiche del Potere esecutivo, bensì o in un *quartum genus* oppure in una funzione c.d. neutrale di carattere paragiurisdizionale.

I limiti legati all'attività classificatoria – lo dimostra l'intenso dibattito cui si è accennato e di cui si darà esaurientemente conto nel prosieguo – sono evidenti; tuttavia, da tale analisi è impossibile prescindere, non soltanto per il consolidato profilo dottrinale, normativo e giurisprudenziale¹¹, ma anche per l'aiuto che essa consente di offrire nel valutare caratteristiche e spunti problematici.

Prima di affrontare in dettaglio le succitate classificazioni, occorre necessariamente fornire una (iniziale) definizione di controllo, in modo da tentare di evidenziare con una certa chiarezza l'oggetto del presente lavoro.

Ancor oggi illuminante, a questo riguardo, è il contributo offerto dal Forti, che alla tematica in questione dedicò una monografia¹² all'interno del *Trattato di diritto amministrativo* di Vittorio Emanuele Orlando: è da tale testo che ricaviamo l'idea

⁷ Si avrà modo di delineare, ad esempio, il confine – non sempre nettissimo – che separa l'attività consultiva da quella di controllo (specie alla luce della evoluzione dei controlli esterni in Italia nel corso degli ultimi anni).

⁸ In questo senso, cfr. P. VIRGA, *Diritto Amministrativo*, Milano, 1987, 2, p. 30, A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, I, p. 521 e, prim'ancora, F. D'ALESSIO, *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, Torino, 1932, I, p. 261, nonché U. FORTI – C.M. IACCARINO, *Amministrazione pubblica* (ad vocem), in *Noviss. Dig. It.*, Torino, 1957, I, p. 562.

⁹ Il pensiero corre immediatamente ai saggi di L.R. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1947 e di A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200-216.

¹⁰ Si fa riferimento, in particolare, all'opera di C.L. DE MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, Ginevra, 1748. Per un approfondimento del tema, cfr. F. MODUGNO, *Poteri (divisione dei)*, in *Noviss. Dig. it.*, Torino, 1966, XIII e G. BALLADORE PALLIERI, *Appunti sulla divisione dei poteri nella vigente Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1952, 812-830; F. BASSI, *Il principio della separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1965, 17 ss..

¹¹ Si tratta dei tre classici formanti, l'elaborazione della cui teoria si deve al noto civilista e comparatista R. SACCO, *Introduzione al diritto comparato*, Torino, 1992.

¹² U. FORTI, *I controlli dell'amministrazione comunale*, 1915, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*, II, 2, Milano.

secondo la quale il controllo consista nella revisione dell'attività amministrativa, al fine di assicurarne la rispondenza al diritto, cui può conseguire una determinata misura.

Tale revisione è svolta da organi diversi¹³ da quelli che hanno posto in essere l'attività amministrativa di base, giacché è peculiare dell'attività di controllo il fatto che controllore e controllato non coincidano in capo al medesimo organo. Questo fatto porta pertanto a ritenere che l'attività di revisione, tipica del controllo, non possa, ad esempio, essere confusa con quella che pone in essere la stessa amministrazione procedente nell'ambito dei provvedimenti amministrativi di secondo grado. In quest'ultimo caso, infatti, si rientra nell'ambito dell'amministrazione attiva e l'esito dell'attività in questione è rappresentato da provvedimenti amministrativi, come tali eventualmente assoggettabili a propria volta a forme di controllo *stricto sensu* intese.

La suddetta revisione, come paradigma del controllo, non conduce pertanto a un nuovo provvedimento, ma a una verifica – operata secondo determinati parametri (non soltanto giuridici¹⁴) – che costituisce l'occasione per integrare l'efficacia dell'atto e/o dell'attività sottostante (c.d. controllo espressione della fase integrativa dell'efficacia) oppure per indurre, attraverso strumenti di *moral suasion* (espressi tramite la conseguente funzione referente del controllo¹⁵) a una modifica dell'attività intrapresa.

Pur nella consapevolezza di un certo grado di approssimazione insito nella tripartizione delle attività della pubblica amministrazione e degli incerti confini tra le attività stesse, si ritiene opportuno dar succintamente conto dei contenuti essenziali di esse.

¹³ Si darà conto nel prosieguo del differente grado di 'alterità' proprio dell'organo chiamato a svolgere il controllo, a seconda del suo configurarsi come controllo esterno oppure interno e delle garanzie stabilite a livello normativo per assicurare l'effettività di tale alterità.

¹⁴ Anzi, l'evoluzione dei parametri di controllo è sempre più connotata da un abbandono della verifica della legittimità degli atti, cui si affianca o si sostituisce la valutazione della convenienza e/o della sostenibilità economica dell'attività amministrativa nel suo insieme. Per un approfondimento del tema – la cui rilevanza è centrale ai fini del presente lavoro – si rinvia ai successivi paragrafi del presente capitolo.

¹⁵ Sulla natura della funzione referente, la dottrina è divisa tra chi ritenga trattarsi di una funzione ulteriore e diversa da quella del controllo (in tal senso, cfr. MI. SCIASCIA – MA. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997) e chi, invece, ritieni la referenza come mera proiezione esterna del controllo eseguito (su tale lunghezza d'onda, G. COGLIANDRO, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 5, 246-260). In ogni caso, si conviene con la dottrina (in particolare, M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1994, 1002) che i controlli con esito di referto non rientrano certamente nella funzione consultiva dell'amministrazione.

2. *La funzione di amministrazione attiva.*

È definita¹⁶ amministrazione attiva l'attività "mediante la quale l'Amministrazione agisce operativamente in vista della realizzazione degli obiettivi concreti assegnati all'azione amministrativa".

Tale funzione è opportunamente scomposta in due sottoinsiemi: l'attività deliberativa (o direttiva¹⁷) e l'attività esecutiva. Con riferimento ad esse, i poteri di cui è dotata la pubblica amministrazione¹⁸ vengono in rilievo, nel primo caso, come fonte attributiva della competenza ad assumere una determinata decisione (si tratta della scelta degli obiettivi che si intendono perseguire, a seconda dei differenti margini di discrezionalità possibile, e nella loro definizione e statuizione), nel secondo caso, come possibilità di concreta attuazione e perfezionamento degli obiettivi assunti¹⁹.

Naturalmente, l'attività esecutiva – e in taluni casi anche quella deliberativa – avverrà facendo ricorso non soltanto agli strumenti autoritativi tipici della pubblica amministrazione (i succitati poteri²⁰), ma anche a quelli offerti dal diritto privato (con le correlative conseguenze in termini di giurisdizione²¹), come lo stesso art. 1-*bis* della legge sul procedimento amministrativo²² (e prim'ancora l'art. 11 Codice civile²³),

¹⁶ Così A.M. SANDULLI in ID., *Manuale di Diritto Amministrativo*, Napoli, 1982, I, 521.

¹⁷ Tale definizione è utilizzata, ad esempio, da F. D'ALESSIO, *Istituzioni*, cit., p. 261.

¹⁸ Si tratta dei noti poteri autorizzatori, ablatori, concessori, dichiarativi, ordinatori, pianificatori, sanzionatori, su ciascuno dei quali la bibliografia è ricchissima.

¹⁹ Al fine della presente analisi, è indifferente se la deliberazione sia stata assunta da un organo diverso, o meno, da quello chiamato anche a dare attuazione ad essa.

²⁰ Sulla questione della loro tipicità e sul conseguente tema del rispetto del principio di legalità, occorre rinviare al recente volume AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia: atti del LIII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione*, Milano, 2008. Sullo specifico tema del rapporto tra potere di ordinanza e principio di legalità, si segnalano altresì, *inter alios*, S. ROSSI – A. LORENZETTI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana. Origini, contenuti, limiti*, Napoli, 2009, nonché M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, in www.giustamm.it.

²¹ A questo proposito, non può non essere ricordata la celebre sentenza della Corte costituzionale, 5-6 luglio 2004, n. 204 (in *Gazz. Uff.*, n. 27 del 14 luglio 2004, 1° serie speciale), con la quale si è dichiarata l'illegittimità costituzionale di quelle disposizioni del decreto legislativo n. 80 del 1998 che avevano configurato ipotesi di giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo per blocchi di materie, prescindendo dalla situazione giuridica soggettiva sottostante. In quell'occasione è stato opportunamente puntualizzato che, ai fini interpretativi del riparto di giurisdizione previsto dall'art. 103, comma 1, Cost., rileva l'esistenza o meno di una potestà autoritativa da parte della pubblica amministrazione.

²² Come sul punto modificata dalla legge 15 febbraio 2005 n. 15, in *Gazz. Uff.*, n. 42 del 21 febbraio 2005.

²³ Regio decreto 16 marzo 1942 n. 262, in *Gazz. Uff.*, n. 79 del 4 aprile 1942.

riconosce in via generale e come l'art. 11, in tema di accordi integrativi e sostitutivi di provvedimento²⁴, specifica concretamente.

Non è questa naturalmente la sede per una disamina del complesso rapporto pubblico-privato nell'ambito dell'attività amministrativa²⁵: occorre tuttavia sottolineare come, ai fini del prosieguo del presente lavoro, non sarà indifferente il rilievo della diversa configurazione dell'attività di controllo a seconda che la sottostante funzione di amministrazione attiva, oggetto appunto di controllo, sia stata condotta secondo i classici (e dunque consolidati dal punto di vista interpretativo) canoni autoritativi ovvero facendo invece ricorso ai poteri che *jure privatorum* sono nella disponibilità dell'Amministrazione stessa²⁶.

Essendo l'amministrazione attiva "specifica manifestazione dell'attività concreta del potere pubblico"²⁷, essa è da intendersi come ordinaria e principale modalità di esercizio della funzione amministrativa, laddove invece la funzione consultiva e quella di controllo appaiono come sussidiarie ed eventuali. È infatti inimmaginabile l'esercizio di una consulenza e di un controllo a fronte dell'assenza di un'attività amministrativa sottostante: con il che appare evidente il motivo per il quale, nell'ambito del sistema costituzionale, gli organi titolari delle surriportate funzioni siano considerati (in tal senso la denominazione della III sezione del Titolo III della II parte della Costituzione italiana) ausiliari²⁸.

²⁴ Sugli accordi ex art. 11 l.n. 241 del 1990, cfr. F. FRACCHIA, *L'accordo sostitutivo: studio sul consenso disciplinato dal diritto amministrativo in funzione sostitutiva rispetto agli strumenti unilaterali di esercizio del potere*, Padova, 1998, nonché G. GRECO, *Accordi amministrativi tra provvedimento e contratto*, Torino, 2003.

²⁵ Per il quale si rinvia, *inter alios*, a G. PERICU, *Note in tema di attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, in ID., *Scritti scelti*, Milano, 2009, 37-134; S. RAIMONDI, *I poteri amministrativi nell'attività di diritto privato della Pubblica Amministrazione*, Milano, 1970; C. MARZUOLI, *Principio di legalità e attività di diritto privato della pubblica amministrazione*, Milano, 1982; G. NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Milano, 2003.

²⁶ Sul punto, si vedano le riflessioni di C. PINOTTI, *Accertamento della violazione dei principi di economicità, efficacia, pubblicità e controllo sul potere discrezionale: Sezioni unite della Cassazione, atto terzo*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, 5, 211-222, che, sebbene riferite alla giurisdizione contabile, ben possono estendersi all'ambito dei controlli. In particolare, merita di essere sottolineata che nella pronuncia ivi in commento, la Suprema Corte abbia inteso limitare la discrezionalità amministrativa alle sole attività di rilievo pubblicistico, escludendone pertanto la presenza laddove vengano in campo attività di carattere imprenditoriale.

²⁷ La definizione è di U. FORTI – C.M. IACCARINO, *Amministrazione pubblica* (ad vocem), *cit.*, 562.

²⁸ Sulla nozione di ausiliarità e sulla sua titolarità, resta insuperata l'importanza della monografia di G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Milano, 1956; si legga inoltre, del medesimo autore, anche la voce *Organi ausiliari (diritto costituzionale)*, in *Enc. Dir.*, Milano, 1959, IV, 319-324.

2.1. *Amministrazione attiva e controlli: interrelazioni.*

Rientrano nella funzione di amministrazione attiva anche attività definite usualmente, ancorché atecnicamente, di controllo e che consistono nella verifica (e nell'eventuale sanzione) del rispetto e della corretta applicazione di talune norme nell'esercizio di determinati compiti. In questo caso, tuttavia, oggetto del controllo, non è l'attività posta in essere dall'amministrazione attiva, o comunque da una pubblica amministrazione, e dunque esso non si pone come corollario a difesa della legittimità dell'operato della pubblica amministrazione. Il controllo assurge invece a verifica - nei confronti dei privati - del rispetto delle norme che presiedono all'esercizio di taluni comportamenti.

A mutare è pertanto il profilo soggettivo del destinatario dell'attività di controllo (un privato, per l'appunto), mentre l'organo chiamato a svolgere il controllo in questione sarà certamente interno²⁹ all'apparato amministrativo.

In tale tipo di attività (controllo come espressione di amministrazione attiva³⁰) si può considerare non soltanto l'operato delle forze dell'ordine (cioè un insieme di corpi specializzati dell'Amministrazione), ma anche quello di appositi uffici delle varie amministrazioni nei campi ambientale, edilizio, commerciale, alimentare, fiscale, etc.

Più controverso, ancorché maggioritariamente inteso pure come amministrazione attiva, è l'inquadramento dei c.d. controlli sostitutivi³¹, di quelle attività cioè che consistono nella verifica della corretta applicazione (o attuazione) di determinate norme e nella sanzione corrispondente alla sostituzione dell'organo inadempiente con altri organi, che subentrano nella titolarità e nello svolgimento dell'attività stessa. Numerosi sono i casi di siffatti controlli (seppur non sempre definiti con tale *nomen*), in ambito tanto 'amministrativo' quanto 'costituzionale': con riferimento al primo caso, si considerino, *inter alios*, i poteri sostitutivi del Governo

²⁹ E non anche esterno, come nel caso dei controlli della Corte dei conti o di quelli a suo tempo svolti dagli organi previsti dagli artt. 125 e 130 Cost., prima della revisione del Titolo V del 2001.

³⁰ Per l'utilizzo del termine controllo con riferimento a tali attività, si rinvia, a titolo esemplificativo, a R. CARANTA, *La responsabilità della Pubblica Amministrazione per negligente uso dei poteri di controllo: in margine al caso del vino al metanolo*, in *Resp. civ. prev.*, 1991, 5.

³¹ Per una riflessione sistematica in dottrina, si rinvia alla monografia di U. FORTI, *I controlli, cit.*, e al saggio di U. BORSI, *Intorno al cosiddetto controllo sostitutivo*, in *Studi senesi*, 1916, 3, 169-183.

sugli Enti locali, come disciplinati dall'art. 137 T.U.E.L.³²; con riferimento al secondo caso, si consideri l'art. 120, comma 2³³, che prevede interventi sostitutivi del Governo nei confronti delle autonomie locali e regionali³⁴.

Circa la sostituzione, posta in essere dal controllore, dell'organo inadempiente, giova a questo riguardo ribadire ulteriormente che "l'esercizio di poteri sostitutivi appartiene ad un ordine concettuale estraneo (benché contiguo) a quello dei controlli, non integrando gli estremi della verifica o valutazione di atti o di attività (con emissione di un giudizio circa l'oggetto della verifica o della valutazione), ma essendo – semmai – l'effetto"³⁵.

Ragionare sulla nozione di controllo sostitutivo e sui contenuti di questa implica necessariamente accennare alla *summa divisio* tra controlli sugli atti e controlli sugli organi³⁶, di cui si darà conto nel prosieguo, pur tenendo presente sin d'ora che il controllo su atti parrebbe ormai recessivo rispetto a forme di sindacato sull'attività complessiva della pubblica amministrazione (o comunque dei soggetti sottoposti a tale verifica³⁷).

3. La funzione consultiva: alla ricerca di una distinzione con la funzione di controllo.

Delineata sinteticamente la funzione di amministrativa attiva, occorre ora procedere a trattare della consulenza³⁸.

³² D.lgs. 18 agosto 2000 n. 267, in *Gazz. Uff.*, n. 227 del 28 settembre 2000 (S.O. n. 162).

³³ Come novellato dalla citata legge costituzionale n. 3 del 2001.

³⁴ Altrettanto poteva dirsi con riferimento all'art. 126 Cost., nella versione precedente alla revisione operata con l. cost. 22 novembre 1999 n. 1 (in *Gazz. Uff.*, n. 299 del 22 dicembre 1999).

³⁵ G. D'AURIA, *op. ult. cit.*, 589.

³⁶ A dare riccamente conto di tale dicotomia è, tra gli altri, P. GASPARRI, alla cui monografia *Corso di Diritto Amministrativo. Teoria dei Controlli*, Padova, 1960, opportunamente si rinvia.

³⁷ Si avrà modo di rilevare, con particolare riferimento al ruolo della Corte dei conti, che il controllo – seppur rientri tra le funzioni amministrative – si esercita nei confronti di soggetti non soltanto di diritto pubblico, ma – in determinate circostanze – anche di diritto privato.

³⁸ Per un inquadramento generale al tema, si rinvia, *inter alios*, ad A. AMORTH, *La funzione consultiva e i suoi organi*, 1962, in ID., *Scritti giuridici (1931-1986)*, IV, Milano, 1999, 1773-1794; C. BARBATI, *L'attività consultiva nelle trasformazioni amministrative*, Bologna, 2002; M. DELLA MORTE, *La garanzia della funzione consultiva nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2004; E. FRONTONI, *La funzione "consultiva" nell'ambito dell'attività normativa del Governo*, Roma, 2003; V. PARISIO, *La funzione consultiva nel pensiero di Aldo M. Sandulli e in alcune disposizioni vigenti*, in AA.VV., *Aldo M. Sandulli (1915-1984). Attualità del pensiero giuridico del maestro*, Milano, 2004; ID., *Celerità, qualità dell'azione amministrativa e mancato svolgimento della funzione consultiva*, in *Dir. e società*, 2004, 4, 529-549; ID.,

Come accennato, si tratta – a differenza della prima e analogamente invece a quella di controllo – di una funzione ausiliaria, che cioè, per potersi esperire, postula una sottostante attività amministrativa rispetto alla quale apportare un contributo di conoscenza e/o di giudizio per arricchire dal punto di vista sostanziale – ovvero completare dal punto di vista formale – l’operato ‘ordinario’ della pubblica amministrazione.

In fase di elaborazione di un provvedimento ovvero al fine di impostare un’attività più complessa, l’apparato dell’Amministrazione precedente può essere infatti sprovvisto di competenze particolari, proprie invece di organi specializzati, ovvero richiedere il consulto di organi che – per la loro autorevolezza – possono fornire un utile contributo rispetto a una determinata scelta.

L’atto con cui si esercita la funzione consultiva è tipicamente denominato ‘parere’³⁹. Di esso, a seconda delle apposite previsioni normative, può differire il valore giuridico e la necessità della sua acquisizione, tanto è vero che si distingue tra pareri obbligatori e facoltativi (a seconda che l’*iter* di un determinato procedimento richieda, necessariamente o meno, l’acquisizione, o ancor meglio la richiesta, di un determinato parere), nonché tra vincolanti o non vincolanti (a seconda che da essi ci si possa o meno discostare).

A quest’ultimo riguardo, può porsi qualche dubbio sulla configurazione del parere vincolante, se cioè esso possa essere ricompreso a pieno titolo in una funzione ausiliaria, quale quella consultiva, dal momento che la vincolatività costituisce un evidente limite alla funzione di amministrazione attiva, che ad essa deve conformarsi in una sorta di co-decisione⁴⁰; è pur vero che l’amministrazione precedente, a fronte di un parere vincolante che venisse reso in sede consultiva, ben potrebbe – pur di non

Art. 16 (*attività consultiva*), in M.A. SANDULLI (a cura di), *L’azione amministrativa*, Milano, 2005. Si veda anche D. NOCILLA, *Funzione consultiva e Costituzione*, in www.giustizia-amministrativa.it.

³⁹ Per una definizione di parere, si rinvia a F. FRANCHINI, *Parere* (ad vocem), in *Novis. Dig. It.*, 1965, XII, 396-397; G. CORREALE, *Parere. Diritto amministrativo* (ad vocem), in *Enc. Dir.*, 1981, XXXI, 676-685; F. TRIMARCHI, *Parere* (ad vocem), in *Enc. Giur.*, 1990, XXII, 1-10; A. LALLI, *Parere* (ad vocem), in *Enc. Giur.* (agg.), 2003, XXII, 1-4. Sulla distinzione tra la nozione di parere e quella di valutazione, rilevante ai fini del differente inquadramento normativo offerto dagli artt. 16 e 17 della l.n. 241 del 1990, cfr. Cons. Stato, comm. spec. pubblico impiego, 5 novembre 2001 n. 480/00 – Pres. Salvatore – Est. Lipari, in *Foro It.*, 2002, III, 236-250, con nota di C. VIDETTA.

⁴⁰ L’utilizzo di tali denominazioni non va confuso con i relativi sinonimi diffusi a livello di dottrina e Trattati europei, con riferimento al procedimento normativo di Consiglio e Parlamento. Si distingue all’uopo tra procedure consultiva, di cooperazione, di parere conforme e, appunto, di codecisione.

adeguarsi – decidere di non dar corso al procedimento *in fieri*, eventualmente reimpostando *ab origine* il proprio operato sul punto.

Funzione ausiliaria non significa, beninteso, che automaticamente in caso di contrasto tra organo precedente e organo che sia richiesto di parere si abbia la prevalenza del primo sul secondo; tant'è vero che, al contrario, nell'ambito dell'attività di controllo (preventivo), che costituisce oggetto del presente lavoro, se si eccettuano i casi di registrazione con riserva⁴¹, non è prevista la derogabilità da parte dell'organo controllato del giudizio reso dall'autorità controllante.

Si può agevolmente pervenire alla conclusione che, in via generale, l'attività consultiva non costituisca ostacolo insormontabile per l'amministrazione precedente, la quale – eventualmente e in alcuni casi – dovrà motivare le proprie scelte, se assunte in contrasto con la consulenza ricevuta⁴², mentre – al più – potrà essere censurata in altri contesti (come in sede di sindacato del giudice amministrativo, per l'atto *de quo*, o del giudice contabile, per la responsabilità degli organi che abbiano assunto una data determinazione).

La consulenza, insomma, non postula un'acquiescenza dell'amministrazione attiva rispetto a quella consultiva e su tale caratteristica numerosi commentatori hanno inteso evidenziare la differenza con l'attività di controllo. Stando cioè a questa impostazione, le due attività ausiliarie si distinguerebbero per il fatto che in un caso - la consulenza - non si avrebbero conseguenze sull'efficacia dell'atto, mentre nell'altro - il controllo - invece sì⁴³.

Costituirebbero pertanto eccezione a tale regola sia la figura del parere vincolante sia quella della registrazione con riserva.

⁴¹ Di cui all'art. 25, comma 2, del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, *Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti*, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 1° agosto 1934. Sulla disciplina della registrazione con riserva, si rinvia al prosieguo del presente lavoro.

⁴² Come era previsto nel caso di decisione del ricorso straordinario al capo dello Stato, prima della riforma di cui alla legge 18 giugno 2009 n. 69, in *Gazz. Uff.*, n. 140 del 19 giugno 2009 S.O. n. 95.

⁴³ È evidente che tale dicotomia è fortemente debitrice di un assetto ormai, almeno parzialmente, superato, dal momento che i controlli preventivi di legittimità – in particolare a seguito della riforma di cui alla legge 14 gennaio 1994 n. 20 (in *Gazz. Uff.*, n. 10 del 14 gennaio 1994), ma già in precedenza si veda ad esempio la legge 23 agosto 1988 n. 400 (in *Gazz. Uff.*, n. 214 del 12 settembre 1988) – sono in fase recessiva (pur con talune innovazioni normative di segno contrario, come nel caso della legge 3 agosto 2009 n. 102, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 4 agosto 2009), mentre l'enfasi e l'attenzione del legislatore si è andata appuntando su altre forme di controllo, prive dei caratteri interdittivi tipici di quello preventivo.

Una disciplina positiva e generale dell'attività consultiva della pubblica amministrazione è offerta dall'omonimo art. 16⁴⁴ della legge sul procedimento amministrativo, ove si regolano all'uopo termini e modalità di esperimento della stessa. È principio generale la non vincolatività del parere, dal momento che la norma non specifica né distingue a seconda che il parere sia reso in termini favorevoli oppure contrari a quelli dell'Amministrazione procedente. L'unica distinzione che la norma pone è tra i pareri obbligatori e quelli facoltativi: di questi ultimi, se non resi entro il termine di legge⁴⁵, è stabilito che l'Amministrazione proceda comunque indipendentemente; diversamente, nel caso dei pareri obbligatori, allorquando non resi nei termini, l'Amministrazione ha una facoltà (e non un obbligo) di procedere pur in assenza di essi.

Eccezione al riguardo è stabilita con riferimento ai pareri che debbano essere resi da parte di Amministrazioni preposte alla tutela di interessi particolarmente meritevoli⁴⁶: ambiente, paesaggio, territorio e salute, ai sensi del comma 3 dell'art. 16.

3.1. *Organi titolari di funzione consultiva.*

L'attività consultiva, come detto, è svolta da diversi organi, sia specializzati sia ordinari, anche se in Costituzione trovano esplicito riferimento solo le consulenze svolte dal Consiglio di Stato (ex art. 100, comma 1, Cost.⁴⁷, “il Consiglio di Stato è organo di consulenza giuridico-amministrativa”)⁴⁸ e dal Consiglio nazionale dell'Economia e del

⁴⁴ Per un commento del quale – pur in un contesto normativo precedente alle pur parziali modifiche apportate dalla citata legge n. 69 del 2009 – si rinvia a V. PARISIO, *Articolo 16 (Attività consultiva)*, cit..

⁴⁵ Attualmente fissato in soli venti giorni, contro i quarantacinque di cui alla formulazione iniziale dell'art. 16. È tuttavia data possibilità all'Amministrazione richiesta di un parere di interrompere i termini entro i quali esso deve essere reso. Per non frustrare, tuttavia, l'interesse più generale alla celerità del procedimento (e dunque anche della fase consultiva), è previsto che il parere sia reso entro quindici giorni dal ricevimento del materiale istruttorio richiesto ai fini dell'espressione di esso.

⁴⁶ Si noti che le stesse categorie di interessi (insieme, eventualmente, anche ad altre) sono citate, in seno alla legge sul procedimento amministrativo, laddove si tratta di escludere il regime del silenzio assenso (ex art. 20, comma 4) o l'esperibilità della dichiarazione di inizio attività (ex art. 19, comma 1).

⁴⁷ Ma già il Regio Decreto 2 giugno 1889 n. 6166, in *Gazz. Uff.*, 5 luglio 1889, agli artt. 10-23, e il successivo Regio Decreto 17 agosto 1907 n. 638, in *Gazz. Uff.*, n. 227 del 25 settembre 1907 (poi trasfuso nel Regio Decreto 26 giugno 1924 n. 1024, in *Gazz. Uff.*, n. 158 del 7 luglio 1924), agli artt. 10-21, disciplinavano “le attribuzioni consultive del Consiglio di Stato” nonché “il modo di procedere nella trattazione degli affari consultivi”.

⁴⁸ Per mezzo delle sezioni appunto consultive, ossia le tradizionali prime tre (I, II, III) nonché l'ulteriore sezione, costituita ai sensi dell'art. 17, comma 28, della legge 15 maggio 1997 n. 127, in *Gazz. Uff.*, n. 113 del 17 maggio 1997. Ma per la possibilità di superamento della classica suddivisione delle funzioni svolte dalle sezioni del Consiglio di Stato, cfr. art. 54, comma 3, lettera b), legge 6 agosto 2008 n. 133, in

Lavoro⁴⁹ (ex art. 99, comma 2, Cost., il CNEL “è organo di consulenza delle Camere e del Governo per le materie e secondo le funzioni che gli sono attribuite dalla legge⁵⁰”).

Il Consiglio di Stato⁵¹, in particolare, svolge tale funzione sotto due forme: una prima, tradizionale, emettendo pareri, qualora richiesto⁵² ovvero *ex officio*, quando si tratti di alcuni atti tipizzati⁵³; una seconda, redigendo schemi di atti normativi per conto del Governo⁵⁴.

Gazz. Uff., n. 195 del 21 agosto 2008 – S.O. n. 196, ove si prevede che “il Presidente del Consiglio di Stato, con proprio provvedimento, all'inizio di ogni anno, sentito il Consiglio di Presidenza, individua le sezioni che svolgono funzioni giurisdizionali e consultive, determina le rispettive materie di competenza e la composizione [...]”. In effetti, a partire dalla fine del 2010, anche alla III sezione sono state affidate funzioni giurisdizionali, anziché consultive.

⁴⁹ Sul CNEL, si rinvia, *inter alios*, a M. RUINI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: commento dell'art. 99 della Costituzione*, in *Riv. dir. lav.*, 1950, 243-267; G. FERRARI, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro quale organo ausiliario*, in *Riv. giur. lav.*, 1955, 6, 347-359; C. GESSA, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro nel sistema costituzionale italiano: studi e ricerche*, Roma, 1971; G. RUBINO, *Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: prospettive di riforma*, Napoli, 1983.

⁵⁰ La legge che attualmente regola le funzioni del CNEL è la 30 dicembre 1986 n. 936, in *Gazz. Uff.*, n. 3 del 5 gennaio 1987: si vedano in particolare gli artt. 10 (Attribuzioni) e 11 (Attività consultiva).

⁵¹ Su tale funzione del supremo organo di giustizia amministrativa, cfr. AA.VV., *La funzione consultiva del Consiglio di Stato: studi in onore di Guido Landi*, Milano, 1985; L. CIMELLARO, *L'evolversi del ruolo consultivo dei Consigli di Stato francese e italiano fra affinità e differenze*, Padova, 1997, nonché V. PARISIO, *Funzione consultiva del Consiglio di Stato e pubblicità dell'azione amministrativa alla luce di recenti interventi normativi*, in *Dir. e società*, 2000, 389-418.

⁵² Art. 10, n. 1, r.d. n. 638 del 1907: “Il Consiglio di Stato dà parere [...] sugli affari di ogni natura, pei quali sia interrogato dai Ministri”.

⁵³ Artt. 10, n. 1, e 12 r.d. n. 638 del 1907: “Il Consiglio di Stato dà parere sopra le proposte di legge”, “Il voto del Consiglio è richiesto: 1) sopra tutte le proposte di regolamenti che per l'art. 1, n. 7, del R.D. 14 novembre 1901, n. 466, sono soggetti all'approvazione del Consiglio dei Ministri; 2) sulla esecuzione delle provvisori ecclesiastiche, per le quali occorre il decreto reale; 3) sopra tutti i coordinamenti in testi unici di leggi o di regolamenti, salvo che non sia diversamente stabilito per legge; 4) sui ricorsi fatti al Re contro la legittimità dei provvedimenti amministrativi, sui quali siano esaurite o non possano proporsi domande di riparazione in via gerarchica; 5) sulle convenzioni o sui contratti da approvarsi per legge, o che importino impegni finanziari che non trovano riscontro in impegni regolarmente assunti per legge; 6) in tutti gli altri casi in cui sia richiesto per legge”. Art. 25 l. n. 127 del 1997: “Il parere del Consiglio di Stato è richiesto in via obbligatoria: a) per l'emanazione degli atti normativi del Governo e dei singoli ministri, ai sensi dell'articolo 17 della legge 23 agosto 1988, n. 400, nonché per l'emanazione di testi unici; b) per la decisione dei ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica; c) sugli schemi generali di contratti-tipo, accordi e convenzioni predisposti da uno o più ministri”.

⁵⁴ Si tratta della facoltà, di cui peraltro si è recentemente valso il Governo ai fini della stesura del Codice del processo amministrativo (d.lgs. 2 luglio 2010 n. 104, in *Gazz. Uff.*, n. 156 del 7 luglio 2010 – S.O. n. 148), stabilita all'art. 10, n. 2, r.d. n. 638 del 1907, ove si prevede che “Il Consiglio di Stato formula quei progetti di legge ed i regolamenti che gli vengono commessi dal Governo”. Per un approfondimento dottrinale, si rinvia ad A. MOSCONI, *La funzione consultiva del Consiglio di Stato nella preparazione delle leggi*, in *Nuova antologia*, 1919, 285-307.

Entrambi – Consiglio di Stato e Cnel – rientrano nella Sezione ‘Organi Ausiliari’ del Titolo III (Il Governo) della II parte della Costituzione⁵⁵.

In sede di Commissione Bicamerale D’Alema⁵⁶, si era previsto anche un riferimento costituzionale all’Avvocatura dello Stato⁵⁷, la quale svolge – nei confronti delle Amministrazioni e degli enti per i quali opera il patrocinio obbligatorio nonché quello facoltativo – attività sia contenziosa sia di consulenza, ai sensi dell’art. 13⁵⁸ del regio decreto 30 ottobre 1933 n. 1611⁵⁹. La consulenza dell’Avvocatura erariale può essere di carattere generale (ovverosia in ogni circostanza in cui le Amministrazioni richiedano un ausilio relativo al proprio contegno da assumere) e di carattere servente, rispetto a un’attività contenziosa che si vuole evitare oppure predisporre oppure ancora concludere.

Oltre che dagli organi succitati, la funzione consultiva è svolta anche da corpi specializzati costituiti in seno all’Amministrazione, come nel caso dei Consigli superiori⁶⁰, istituiti a livello ministeriale e composti da esponenti portatori di

⁵⁵ Sulla ambivalenza del ruolo del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti, entrambi organi ausiliari e, al contempo, giudici speciali, si rinvia al prosieguo del presente lavoro. A svolgere attività di carattere consultivo è anche la Corte dei Conti: sui contorni e le caratteristiche di essa, si rinvia alla disamina del ruolo della magistratura contabile come organo ausiliario.

⁵⁶ Si tratta della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, istituita dalla legge cost. 24 gennaio 1997 n. 1, in *Gazz. Uff.*, 22 del 28 gennaio 1997. Il progetto in questione non ebbe seguito, come noto, dal momento che, alla chiusura dei lavori della Commissione, fu condotta in porto unicamente l’approvazione della revisione del Titolo V della parte II della Costituzione.

⁵⁷ Per un inquadramento del ruolo dell’Avvocatura dello Stato, si rinvia ad A.C. JEMOLO, *L’Avvocatura dello Stato*, in *Arch. Giur.*, 1968, 232-261, nonché a P. PAVONE, *Lo Stato in giudizio: enti pubblici ed Avvocatura dello Stato*, Milano, 2002.

⁵⁸ “L’Avvocatura dello Stato provvede [...] alle consultazioni legali richieste dalle Amministrazioni ed inoltre a consigliarle e dirigerle quando si tratti di promuovere, contestare o abbandonare giudizi; esamina progetti di legge, di regolamenti, di capitoli redatti dalle Amministrazioni, qualora ne sia richiesta; predispone transazioni d’accordo con le Amministrazioni interessate o esprime parere sugli atti di transazione redatti dalle Amministrazioni; prepara contratti o suggerisce provvedimenti intorno a reclami o questioni mossi amministrativamente che possano dar materia di litigio”.

⁵⁹ In *Gazz. Uff.*, n. 286 del 12 dicembre 1933.

⁶⁰ Si pensi, al riguardo, al Consiglio superiore della Pubblica Istruzione (disciplinato da ultimo dagli artt. 2 e 3 del d.lgs. 30 giugno 1999 n. 233, in *Gazz. Uff.*, n. 170 del 22 luglio 1999), al Consiglio universitario nazionale (riordinato con legge 16 gennaio 2006 n. 18, in *Gazz. Uff.*, n. 21 del 26 gennaio 2006), al Consiglio superiore dei Lavori Pubblici (disciplinato dalla legge 18 ottobre 1942 n. 1460, in *Gazz. Uff.*, n. 304 del 24 dicembre 1942), al Consiglio superiore della Sanità (disciplinato all’art. 4 del d.lgs. 30 giugno 1993 n. 266, in *Gazz. Uff.*, n. 180 del 3 agosto 1993), ai Consigli superiori della marina mercantile e della marina militare (istituiti con d.c.p.s. 15 settembre 1947 n. 1177, in *Gazz. Uff.*, n. 256 del 7 novembre 1947), al Consiglio nazionale dell’agricoltura, dell’alimentazione e della pesca (riformato con d.p.r. 22 luglio 2009 n. 129, in *Gazz. Uff.*, n. 207 del 7 settembre 2009), al Consiglio nazionale per i beni culturali e ambientali (riordinato con d.lgs. 8 gennaio 2004 n. 3, in *Gazz. Uff.*, n. 11 del 15 gennaio 2004).

competenze tecniche di cui l'Amministrazione stessa intende giovare, o da rappresentanti di enti e istituzioni di settore o di territorio, che esprimono pareri su alcuni atti di iniziativa ministeriale o governativa.

Nell'ambito di una funzione tipicamente amministrativa, la consulenza ha evidentemente carattere giuridico; tuttavia, come nei controlli, i parametri di riferimento possono essere molteplici: in particolare, non soltanto la legittimità di una determinata azione, ma eventualmente anche la sua opportunità (secondo una valutazione che dunque può sfociare nel merito amministrativo).

La funzione consultiva, come segmento della tripartizione delle attività della pubblica amministrazione, per come descritta con riferimento agli organi sopra citati, è dunque l'espressione di un contributo di carattere prettamente tecnico (e cioè specifico di alcuni settori disciplinari diversi da quello giuridico) e/o di legittimità: al più, eventuali valutazioni di opportunità possono essere suggerite e avanzate, ferma restando la titolarità di ogni decisione al riguardo da parte dell'Amministrazione procedente nelle rispettive funzioni di amministrazione attiva.

4. *La funzione di controllo e le sue tipologie.*

I contorni della funzione di controllo, così come precedentemente inquadrata, sono ancor oggi straordinariamente debitori della lucida teorizzazione del Forti⁶¹, che – seppur dedicata all'amministrazione comunale – offre tuttavia un'introduzione di carattere generale, valevole per ogni livello amministrativo e che si ritiene di condividere, pur con talune sottolineature di cui si darà conto.

L'attività di controllo (e ciò vale tanto per i c.d. controlli amministrativi quanto per quelli c.d. costituzionali) consiste, in via generale, in una *indagine sulla rispondenza di un determinato atto o comportamento a determinate norme* (di talché, potrebbe forse desumersi che tali norme possano essere non necessariamente di carattere giuridico e che quindi molteplici possano essere i parametri di riferimento). Tale indagine, con riferimento all'ambito giuridico, si articola in tre passaggi logici⁶².

⁶¹ U. FORTI, *cit.*, p. 608.

⁶² Sulla indefettibilità o meno della terza caratteristica si avrà modo di ritornare, specie considerando l'evoluzione che i controlli hanno avuto nell'ordinamento italiano e il ruolo che ad essi è assegnato in altri contesti ordinamentali, specie in quello comunitario (*rectius*, dell'Unione Europea, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona).

Innanzitutto, il controllo⁶³ postula una distinzione organica tra controllore e controllato⁶⁴, insussistente invece a livello di amministrazione attiva, ove peraltro, ex art. 4 l.n. 241 del 1990, *l'unità organizzativa [è] responsabile della istruttoria e di ogni altro adempimento procedimentale, nonché dell'adozione del provvedimento finale*.

In secondo luogo, il controllo presuppone un'attività amministrativa (latamente intesa) precedente e sottostante, di guisa che esso si pone come momento accessivo e sussidiario, giacché non potrebbe aversi riesame a fronte dell'insussistenza dell'oggetto di tale verifica.

In terzo luogo (ed è specialmente sotto quest'ultimo profilo che si evidenzia la differenza intercorrente con l'attività consultiva, che pure si può dire sia caratterizzata dai due elementi precedenti⁶⁵), l'attività di controllo si conclude con un giudizio che produce conseguenze (positive o negative) sull'efficacia del provvedimento.

Tale ultimo aspetto è il più delicato, sia perché pone il tema delle conseguenze di un eventuale pronunciamento negativo sia perché l'evoluzione che la funzione di controllo ha avuto è stata nel senso di indebolire le conseguenze di tale ultima fase, depotenziando cioè – in molti casi – gli effetti conformativi del controllo nei confronti della sottostante attività amministrativa.

Si è discusso peraltro in dottrina se la manifestazione di volontà con la quale si conclude un procedimento di controllo sia suscettibile di revisione o di revoca. Lasciando per un momento in disparte il tema della sua eventuale impugnabilità in sede

⁶³ Correttamente il Forti aggiunge l'inciso “come istituto giuridico [...] di diritto pubblico”, giacché il panorama giuridico, specie attualmente, offre, in altre materie, esempi di controlli privi della caratteristica di differenziazione / contrapposizione. È il caso del diritto societario, a seguito del d.lgs. 17 gennaio 2003 n. 6 (in *Gazz. Uff.*, n. 17 del 22 gennaio 2003 – S.O. n. 8) avente ad oggetto la *riforma organica della disciplina delle società di capitali e società cooperative, in attuazione della legge 3 ottobre 2001, n. 366*. Per un approfondimento sul tema correlato, cfr. R. RORDORF, *Le società per azioni dopo la riforma: il sistema dei controlli*, in *Foro It.*, 2003, V, 184 ss., nonché A. VERONELLI, *L'organo amministrativo nel sistema monistico: amministratori indipendenti e funzioni di controllo*, Milano, 2006.

⁶⁴ U. FORTI, *cit.*, p. 609: “l'organo controllante è sempre, per la natura stessa dell'istituto, diverso dall'organo, cui si riferisce il comportamento sottoposto a controllo”.

⁶⁵ Pur con talune eccezioni, giacché – ad esempio – le Commissioni di assemblee elettive, le quali rendono pareri nel corso dell'*iter* che conduce all'approvazione di un determinato provvedimento (abbia esso natura amministrativa o legislativa) sono pur sempre un'articolazione interna (dotata talora di rilevanza ulteriore e, nell'ambito del Parlamento, anche costituzionale) dell'assemblea stessa. Sulle commissioni parlamentari, si rinvia a L. ELIA, *Commissioni parlamentari* (ad vocem), in *Enc. Diritto*, Milano, 1960, VII, 895-910.

giurisdizionale, tale quesito è stato correttamente posto⁶⁶ prendendo le mosse dal fatto che l'atto di controllo (sia esso di segno positivo oppure negativo) potrebbe teoricamente essere revocabile⁶⁷ giacché distinto dall'atto controllato⁶⁸, non addivenendosi a una fattispecie di atto complesso⁶⁹.

Ciò posto, si è però sottolineato che, al fine di dar soluzione al quesito, occorre distinguere, all'interno degli atti sottoposti a controllo, secondo la seguente dicotomia: se infatti un atto possiede efficacia istantanea, esaurendo cioè i suoi effetti una volta che il procedimento di controllo si sia ordinariamente concluso, è da escludersi la possibilità di revoca della manifestazione conclusiva del controllo stesso; diverso invece apparirebbe il caso di un atto avente efficacia continuata.

La manifestazione di volontà può esplicarsi in differenti modalità⁷⁰ e, soprattutto, secondo diversi parametri.

Si avrà modo di osservare con dovizia che il tema del parametro del controllo riveste una importanza centrale e che non è indifferente anche ai fini della stessa tripartizione delle attività amministrative, su cui si è innestato il presente lavoro. Non può non considerarsi infatti che ogni forma di controllo apparirà pertinente sol se affidata a un organo competente in senso sostanziale, giacché il tipo di valutazione che può effettuarsi su un determinato argomento richiede altresì che chi la ponga in essere

⁶⁶ Si allude alle riflessioni di O. DE TULLIO, *Della revocabilità degli atti di controllo*, in *Riv. Corte Conti*, 1956, 29-40.

⁶⁷ Questione diversa è la pur importante possibilità di ritiro degli atti sottoposti a controllo, per la quale si rinvia a P. BAIOCCHI, *Brevi notazioni intorno al « ritiro » degli atti amministrativi soggetti al controllo della Corte dei conti*, in *Cons. Stato*, 1970, II, 1049-1054.

⁶⁸ In tal senso, O. RANELLETTI, *La Corte dei conti nella legge 3 aprile 1933, n. 255*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, I, 634, secondo il quale il visto non si fonde con l'atto né è elemento costitutivo di esso.

⁶⁹ Sulla nozione di atto complesso, si rinvia, *inter alios*, a U. BORSI, *L'atto amministrativo complesso: contributo alla teoria degli atti amministrativi*, in *Studi senesi*, 1903, 1-2, 3-54; P. GASPARRI, *Studi sugli atti giuridici complessi*, Pisa, 1939. Per un esempio di atto complesso, si pensi al Piano Regolatore Generale: in tal senso, *ex multis*, *Cons. Stato*, IV, 24 dicembre 2008 n. 6552, in www.giustizia-amministrativa.it, ove si afferma che “per giurisprudenza costante il piano regolatore comunale costituisce un atto complesso, risultante dal concorso della volontà di due Enti (quello adottante e quello approvante)”.

⁷⁰ Il Forti, secondo una chiave di lettura prettamente attizia, incentrata cioè su un modello di amministrazione per provvedimenti, elencava al proposito gli istituti dell'autorizzazione, dell'approvazione, del visto, della sospensione, dell'annullamento, del parere, dell'ordine e della concessione. Sull'istituto autorizzatorio nell'ambito dell'attività di controllo, si rinvia al denso saggio di G. SACCHI MORSIANI, *Autorizzazioni in funzione di controllo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1961, 50-86. Per A. CROSETTI, *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubbl.*, IV, Torino, 1989, 67 ss., il rilascio dell'autorizzazione, anche se posto in essere da un organo di controllo, incidendo sull'efficacia e non sulla validità dell'atto, è espressione di amministrazione attiva.

goda della legittimazione necessaria per operarla: in termini generali, un controllo di carattere politico esige che l'organo che compia tale giudizio sia fornito di legittimazione democratica, così come un controllo di legittimità necessita di controllori dotati di sufficienti capacità e conoscenze giuridiche⁷¹, e così via⁷².

La funzione di controllo è plurale, essendo molteplici le caratteristiche di ciascun controllo giuridico e dunque non esistendo un monopolio del suo esercizio. La stessa funzione giurisdizionale, del resto, e peraltro non soltanto in Italia ma anche in altri contesti nazionali⁷³, è articolata su più magistrature, ordinarie e speciali, e all'interno di quest'ultima categoria, su più 'plessi'. Prima però di delineare i corpi (amministrativi e giurisdizionali) che, nel nostro ordinamento e in quello europeo (oltre che in alcune realtà nazionali di particolare interesse), ricoprono tale funzione, occorre infatti tratteggiare le numerose varianti entro le quali il controllo giuridico di stampo pubblicistico è classificabile.

I controlli possono dunque essere analizzati: i) sotto il profilo *temporale* (distinguendosi tra preventivi e successivi), ii) sotto il profilo dell'*inquadramento* nel contesto amministrativo (distinguendosi tra interni ed esterni), iii) sotto il profilo del *parametro* preso a riferimento (distinguendosi tra legittimità e gestione), iv) sotto il profilo dell'*oggetto* del controllo (distinguendosi tra atti, attività e organi), v) sotto il profilo degli *effetti* che ne derivano (distinguendosi tra conformazione e integrazione).

Tali classificazioni, seppur talora labili, non esaustive e comunque meritevoli di ulteriori specificazioni, giovano tuttavia a meglio inquadrare il tema e a delineare l'evoluzione che lo ha caratterizzato.

⁷¹ Si avrà modo di valutare se, ai fini di questa attività, sia necessario un organo di natura magistratuale (come la Corte dei conti italiana) ovvero siano sufficienti corpi specializzati della pubblica amministrazione o ancora organi autonomi, di carattere ibrido, ma privi di qualifica (soggettiva) giurisdizionale.

⁷² Si anticipa – *incidenter tantum* – che i controlli sulla gestione, introdotti già in passato e ora generalizzati a seguito della citata legge n. 20 del 1994, pongono il problema – ancora non risolto, a livello italiano, in termini soddisfacenti – della professionalità, in termini non solamente giuridici, dei relativi controllori.

⁷³ Con riferimento alla magistratura amministrativa e contabile, non può non citarsi – *inter alios* – il caso francese, che per molti versi ha costituito l'archetipo cui si è rifatto sin dalle sue origini l'ordinamento italiano, e prim'ancora quello sabauda, che – come noto – a seguito dell'Unità d'Italia si estese al resto della penisola per effetto della c.d. piemontesizzazione, operata sul piano giuridico dalle note – e in parte ancora vigenti – leggi di unificazione amministrativa. Ci si riferisce alle leggi provinciale e comunale (allegato A), sulla sicurezza pubblica (allegato B), sulla sanità pubblica (allegato C), sul Consiglio di Stato (allegato D), sul contenzioso amministrativo (allegato E), sulle opere pubbliche (allegato F), contenute nel r.d. 10 marzo 1865 n. 2248, in *Gazz. Uff.*, del 27 aprile 1865.

4.1. *Controlli preventivi e successivi.*

È questa sicuramente una delle dicotomie di maggiore importanza ai fini della comprensione della sequenza *lato sensu* procedimentale in cui si inserisce l'attività di controllo nonché dell'analisi degli effetti esercitati sull'attività controllata.

Prima di analizzare le caratteristiche di tali controlli, occorre sottolineare che, nonostante talune incongruenze del legislatore e la prassi instaurata dai controllori, sicuramente con la legge n. 20 del 1994 (ed ancor prima, come sottolineato da attenta dottrina⁷⁴), si è instaurato un *trend* che ha portato al superamento del rapporto tra controllo preventivo e successivo nel senso dello schema regola-eccezione; anzi, attualmente andrebbe ormai condiviso un giudizio di taglio diametralmente opposto.

Con riferimento alla nozione di controllo preventivo⁷⁵, si intende un intervento – mirato alla verifica della rispondenza di una data attività a un determinato parametro – posto in una fase temporale che precede l'efficacia di quanto controllato. Non solo, ma è dall'esito di tale attività di verifica che, generalmente⁷⁶, dipende l'efficacia stessa di quanto viene sottoposto all'attività di controllo.

In altre parole, il controllo preventivo rappresenta un fulgido esempio di ciò che, nell'ambito del procedimento amministrativo, è nota come fase integrativa dell'efficacia.

Appare utile, *incidenter tantum*, ricordare che il procedimento amministrativo (“la forma della funzione”, per utilizzare un'espressione del compianto Feliciano Benvenuti) si articola, secondo costante dottrina, in quattro fasi: dell'iniziativa, istruttoria, decisoria e, appunto, integrativa dell'efficacia.

Il controllo preventivo, pertanto, interviene in un momento successivo alla decisione, che pertiene all'organo chiamato ad emanare un determinato atto e, dunque, non è in grado di influenzarne il contenuto e il merito amministrativo, che resta (pur tuttavia nei limiti generali dell'azione amministrativa) nella disponibilità esclusiva

⁷⁴ In tal senso, F. GARRI, *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, in *Foro amm.*, 1986, 1979.

⁷⁵ Per un inquadramento dottrinale, si veda, *ex multis*, D. RESTA, *Natura ed effetti dell'atto amministrativo di controllo preventivo*, in *Foro It.*, 1935, I, 277-287.

⁷⁶ Occorre infatti specificare che, in via ordinaria, il controllo preventivo si associa all'opzione conformativa, anziché integrativa.

dell'amministrazione precedente. Il controllo dunque, essendo incastonato in una fase successiva a quella decisoria, è giocoforza limitato a verificare il rispetto dei parametri che sono stabiliti dalla norma attributiva della funzione stessa. La sua forza, viceversa, sta nel fatto di costituire un vaglio cui l'Amministrazione precedente deve sottoporsi, pena la mancanza di efficacia dell'atto, pur perfetto, che è oggetto di controllo.

Le risultanze del controllo possono essere espresse, e dunque contenute all'interno di un atto, che suole assumere diverse denominazioni, ovvero tacite, operando cioè un meccanismo decadenziale (più che di silenzio significativo). In quest'ultimo caso, però, l'ammissibilità di un esito tacito è circoscritta all'ipotesi in cui il controllo abbia avuto un esito positivo, giacché la conoscenza degli elementi ostativi al rilascio di un atto frutto di controllo positivo è nell'interesse dell'Amministrazione precedente e risponde al generale principio di buon andamento, tutelato costituzionalmente all'art. 97⁷⁷.

Infatti, solo conoscendo ragioni e motivazioni in base alle quali l'organo controllante non accordi il suo *placet*, l'amministrazione - il cui atto è stato oggetto di controllo - potrà essere messa nelle condizioni di non ripetere medesimi errori e scelte, giudicate non conformi a un determinato parametro.

Il controllo preventivo è il classico controllo munito di sanzione, poiché - in caso di esito negativo dello stesso - l'atto controllato sarà privo di efficacia e costringerà l'Amministrazione (salva l'ipotesi della registrazione con riserva) a recepire i rilievi mossi dall'organo di controllo, ripresentando un provvedimento diverso e ad essi rispondente in modo soddisfacente.

Di contro, appare agevolmente comprensibile che il controllo successivo si ponga in un contesto diverso dal primo, se non altro perché il suo intervento cade allorché l'atto controllato abbia già portato a compimento i propri effetti giuridici o, al più, li stia ancora dispiegando.

⁷⁷ Sul principio di buon andamento - la cui trasposizione nella legislazione ordinaria sarà oggetto di notevole approfondimento nel prosieguo del lavoro - si rinvia, *ex multis*, ad A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979; F. TIGANO, *Trasformazioni dell'amministrazione e principio di buon andamento*, Messina, 1995. Per un'interessante rassegna di giurisprudenza della Corte costituzionale sul punto, cfr. L. IANNUCILLI - A. DE TURA, *Il principio di buon andamento dell'amministrazione nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it.

Storicamente, la dicotomia tra controllo preventivo e successivo è stata giustificata con l'esigenza che, in taluni casi, un vaglio nella fase integrativa dell'efficacia avrebbe costituito un opinabile aggravio del procedimento e, *in exitu*, del buon andamento dell'amministrazione procedente e che, dunque, anche alla luce degli interessi in gioco, potesse essere preferibile ipotizzare un intervento in una fase appunto successiva.

Ciò che appare più complesso nell'ambito dell'attività di controllo successivo è l'individuazione non tanto del risvolto temporale entro cui intervenire (pur se, come si avrà modo di vedere, un conto è intervenire durante lo svolgimento di una data attività o la vigenza di un atto, e un altro è invece agire alla scadenza dell'attività stessa o quando l'atto abbia esaurito i propri effetti), quanto delle conseguenze che derivano dall'esercizio di tale intervento.

In effetti, a seconda delle disposizioni normative specifiche, il controllo successivo può avere i medesimi effetti – ancorché differiti – di quello preventivo (e dunque conseguenze di natura sostanzialmente annullatoria dell'atto in questione⁷⁸) ovvero effetti diversi, di natura sostanzialmente dichiarativa, espressione cioè di un giudizio che non influisce sul concreto grado di efficacia di un dato atto: rilevano all'uopo formule quali la dichiarazione di non conformità a un dato parametro, ovvero la dichiarazione di non regolarità di determinati atti o complessi di atti. È peraltro per questo motivo che le esperienze più recenti di controllo successivo hanno inteso riferire tale figura non tanto a singoli atti, quanto a un complesso di atti o di attività, sulle quali il controllo si esplica secondo una valutazione di insieme.

La dottrina⁷⁹ ha acutamente descritto che la principale difficoltà nel definire il controllo successivo consiste nel fatto che, in genere, si tendono a utilizzare i medesimi

⁷⁸ Pur se con la conseguente problematica della validità di quanto fino a quel momento intrapreso non solo dalla stessa Amministrazione procedente, ma anche dai terzi che sull'attività di quella hanno riposto il proprio affidamento. Per quanto la legge sul procedimento amministrativo, come modificata sul punto nel 2005, abbia ad esempio offerto taluni elementi di chiarezza sul punto (in particolare, tipizzando alcuni procedimenti di secondo grado, tra i quali, ai fini che qui rilevano, gli artt. 21-*quinquies* e 21-*nonies*, rispettivamente dedicati alla revoca del provvedimento e all'annullamento d'ufficio), resta il fatto che tale disciplina sembra meglio attagliarsi alla funzione di amministrazione attiva piuttosto che a quella di controllo (specie dopo la sostanziale *reductio ad unum*, di cui alla citata legge cost. n. 3 del 2001, dei soggetti titolari del controllo esterno).

⁷⁹ Ci si riferisce in particolare al puntuale saggio di F. GARRI, *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, cit..

criteri interpretativi propri del controllo preventivo⁸⁰, al punto che non ravvisandosi nel primo le caratteristiche del secondo si è giunti alla tranciante conclusione in base alla quale quello successivo sarebbe una ‘parvenza’⁸¹ di controllo. È però evidente che, data la pluralità di tipologie di controllo, il riferimento a quello preventivo, seppur storicamente consolidato come archetipo, è tuttavia inidoneo a rappresentare compiutamente la realtà del controllo successivo.

Peraltro, quest’ultimo si è nel frattempo scomposto in più tipologie, legate non soltanto al tipo di parametro scelto ovvero per la caratteristica di intraneità o di estraneità rispetto a un dato plesso amministrativo, ma anche alla stessa tempistica dell’intervento. Accanto al controllo successivo *stricto sensu* inteso, che interviene in chiusura di un determinato esercizio (quando l’oggetto sia un’attività) o quando sia spirato il termine di validità di un determinato provvedimento (quando l’oggetto è invece un atto), si è enucleata la figura del controllo concomitante.

4.1.1. *Il controllo concomitante: nihil novi sub sole?*

Il controllo concomitante è così definito perché agisce nel corso dell’attività presa a riferimento o durante il vigore di un dato atto. Esso risulta caratterizzato da uno spirito innanzitutto collaborativo (il che, con la dogmatica pura dei controlli, appare evidentemente liminare, dal momento che la collaborazione è semmai più simile alla

⁸⁰ Il controllo di legittimità è stato tradizionalmente concepito e organizzato in chiave preventiva, ma ciò non ha impedito che si sviluppassero azioni di controllo successivo basate su tale parametro (in tal senso, Corte dei conti, sez. contr., 10 gennaio 1974, n. 547 – Pres. Campbell – Rel. Baiocchi, in *Foro amm.*, 1975, 221, ove si afferma che “il controllo successivo, anch’esso costituzionalmente affidato alla Corte dei conti, differisce dal preventivo solo per il momento in cui è esercitato”): in quest’ultimo caso, l’effetto tipico dell’attività di controllo consisteva eventualmente nell’annullamento dell’atto riconosciuto illegittimo o in una declaratoria di illegittimità di una certa attività (con eventuali conseguenze estranee al circuito dei controlli, ma che si aprono al tema della responsabilità amministrativa, pure esercitata dal giudice contabile, e di quella politica), o viceversa, nell’apposizione di visto su un atto già efficace (G. COGLIANDRO, *I controlli sul bilancio dell’Unione europea*, in BANCA D’ITALIA, *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica*, Roma, 1995, 686, definisce ‘surreale’ tale prassi). Anche dopo la riforma del 1994 (ma solo fino al 1996), era consentito che anche in sede di controllo successivo sulla gestione si potesse eventualmente pronunciarsi in ordine alla legittimità di singoli atti delle amministrazioni statali: sul punto, cfr. le notazioni critiche di P. SANTORO, *Il controllo sulla gestione: ritorno al passato ovvero alla rincorsa della legittimità dei singoli atti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 2, 343-348. Peraltro, all’interno della stessa dottrina più attenta al tema dei controlli, si erano levate voci nel senso che il controllo su atti dovesse involgere l’intero procedimento amministrativo (in tal senso, G. CAIANIELLO, *La crisi della concezione «amministrativa» della Corte dei conti e della sua funzione di controllo*, in *Foro It.*, 1965, III, 410-423).

⁸¹ In tal senso, citato da F. GARRI, *op. ult. cit.*, 2024, S. BUSCEMA, *La Corte dei conti e il controllo sulla finanza statale*, in AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979, I, 131.

consulenza che non alla verifica), essendo infatti volto a formulare all'amministrazione precedente, nel corso della gestione, gli opportuni rilievi perché si realizzi in tempo utile quell'opera di *labor limae* e di continuo adattamento ai parametri di riferimento.

Recentemente, nell'ambito del sistema italiano dei controlli, molta enfasi⁸² è stata posta sulla legge n. 15 del 2009 (e sul successivo d.lgs. n. 150 del 2009⁸³), la quale, *ex art.* 11, comma 2, ha previsto in capo alla Corte dei conti una particolare forma di controllo concomitante, che riguarda le 'gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento' nonché 'la realizzazione di piani e programmi, l'erogazione di contributi e il trasferimento di fondi'. Tale controllo si basa sostanzialmente sulle risultanze degli organi interni di controllo e conferisce al vertice delle diverse amministrazioni statali (i Ministri) la possibilità di disporre i correttivi in corso d'opera.

Al di là delle caratteristiche specifiche, occorre tuttavia sottolineare che la previsione di un controllo concomitante non costituisce una novità, né sul fronte del controllo esterno né sul fronte di quello interno.

In quest'ultimo caso, ad esempio, sin dal d.lgs. n. 77 del 1995⁸⁴, negli Enti locali era stata introdotta, *ex art.* 36, comma 2, la previsione di una periodica ricognizione sullo stato dei programmi, con la finalità di consentire tra l'altro l'adozione dei *provvedimenti necessari per il ripiano degli eventuali debiti [...], dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e [...]* per l'adozione *delle misure necessarie a ripristinare il pareggio.*

Sul fronte del controllo esterno, già la legge n. 20 del 1994, all'art. 3, comma 4, aveva introdotto la possibilità di svolgere controlli *anche in corso di esercizio* nell'ambito del controllo successivo svolto sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, similmente del resto a quanto la legge n. 259 del 1958 aveva

⁸² Critica al riguardo è l'opinione di G. D'AURIA, *I "nuovi" controlli della Corte dei conti (dalla "legge Brunetta" al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lav. pubb. amm.*, 2009, 3-4, 469-496, il quale, nel sottolineare la natura tralaticia di talune delle previsioni normative della legge n. 15 del 2009, evidenzia come rientri negli ordinari poteri del Ministro disporre la sospensione, in taluni gravi casi, degli stanziamenti di risorse pubbliche e che di contro la previsione che il Ministro abbia la facoltà – ma non l'obbligo – di adeguarsi ai rilievi mossi dalla Corte dei conti nulla aggiunge al sistema per come era strutturato.

⁸³ A proposito del quale, per un approfondimento dottrinale, si rinvia a G. CORSINI, *I controlli interni nella Pubblica Amministrazione dopo la riforma Brunetta*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 1, 250-270.

⁸⁴ Decreto legislativo 25 febbraio 1995 n. 77, in *Gazz. Uff.*, n. 65 del 18 marzo 1995 – S.O. n. 65.

previsto all'art. 8⁸⁵ con riferimento agli 'enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria'. E, in tal senso, persino il regio decreto n. 1214 del 1934, ancorché con limitazione del parametro di tale controllo ai soli aspetti di legittimità, aveva previsto, *ex art. 15*, che la Corte possa *prende[r] nota e d[are] avviso ai Ministri di tutte le infrazioni [...] che le occorr[a] di rilevare nell'esercizio delle sue attribuzioni*.

Anche a livello di Unione europea si prevede la possibilità di esercitare un controllo concomitante (oltre che successivo, mentre non è previsto un controllo preventivo esterno) da parte della Corte dei conti europea. Al riguardo, i §§ 2, comma 4, e 4, comma 2, dell'art. 287 TfUE prevedono, rispettivamente, che i controlli su entrate e spese, nonché sulla sana gestione finanziaria, possano essere svolti anche "prima della chiusura dei conti dell'esercizio di bilancio considerato" e che comunque la Corte possa "presentare in ogni momento le sue osservazioni su problemi particolari".

4.2. *Controlli interni ed esterni.*

Altra imprescindibile *summa divisio* nell'ambito dell'attività di controllo è quella relativa a controlli interni ed esterni.

I primi sono svolti dalla medesima pubblica amministrazione i cui atti o le cui attività sono oggetto di controllo; l'esercizio dei secondi è invece curato da organi non solo distinti ma anche estranei alla P.A. controllata. Questi ultimi possono presentarsi con caratteristiche diverse, a seconda cioè che abbiano natura amministrativa⁸⁶ oppure giurisdizionale⁸⁷, ed ancora collegiale, come nella maggior parte dei casi nel contesto europeo, o monocratica, come è invece proprio della realtà anglosassone.

Tale intuitiva distinzione appare tuttavia meritevole di qualche ulteriore considerazione, giacché nella dialettica tra controlli interni ed esterni a mutare non è

⁸⁵ In base a tale norma (sulle cui vicissitudini ci si soffermerà nel prosieguo del presente lavoro), "la Corte dei conti, oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente e, comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro ed al Ministro competente".

⁸⁶ È il caso delle ormai superate esperienze dei Comitati regionali di controllo e delle Commissioni statali sugli atti regionali (sulle quali ci si soffermerà oltre laddove si tratterà degli organi chiamati a esercitare il controllo) e di talune Istituzioni superiori di controllo europee.

⁸⁷ Il riferimento non può che correre alla Corte dei conti (italiana); sulla natura delle altre istituzioni superiori di controllo (a livello di singoli Stati Membri e di Unione Europea), rinviando al terzo capitolo, merita di essere segnalata l'opera di MI. SCIASCIA – MA. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa, cit.*

soltanto l'inquadramento amministrativo e costituzionale degli organi chiamati a esercitare la funzione di controllo, ma anche la finalità perseguita.

Infatti, il controllo esterno muove dall'esigenza di tutelare un interesse ritenuto superiore e generale (quale può essere la legittimità dell'azione amministrativa o la tutela dell'integrità delle finanze pubbliche o, ancora, il coordinamento tra istanze autonomistiche ed esigenze di uniformità statale), rispetto al quale le specifiche condizioni e ambizioni degli organi controllati appaiono recessive (pur con l'importante eccezione, ad esempio, dell'istituto della registrazione con riserva⁸⁸, *ex art. 25, commi 1 e 2, T.U. Corte conti*⁸⁹) e comunque subordinate.

Proprio per meglio difendere gli interessi superiori e generali che si intendono tutelare attraverso l'attività di controllo, il legislatore ha inteso allocare tale funzione in capo ad organi esterni, che quindi appaiono maggiormente in grado di esercitare le proprie prerogative al riparo da condizionamenti e influenze che potrebbero alterare la genuinità della funzione.

Naturalmente, questo non significa che i controlli svolti da organi interni siano automaticamente meno integri e attendibili, specie dopo l'introduzione anche nell'ordinamento italiano della separazione⁹⁰ tra le competenze proprie degli organi politici e quelle di spettanza degli organi burocratici, sancita dal d.lsg. n. 29 del 1993⁹¹, ove si è deciso di distinguerne le funzioni assegnando ai primi l'indirizzo politico-amministrativo e ai secondi la responsabilità gestionale. Significa invece che i controlli interni rispondono a finalità almeno parzialmente diverse da quelle assunte dai controlli esterni, giacché attengono, tra l'altro, al rispetto di normative proprie della singola Amministrazione⁹², al perseguimento di interessi ritenuti meritevoli dalla stessa Amministrazione di riferimento, nonché all'esigenza – laddove non ricorrano

⁸⁸ A sua volta, ulteriormente limitato dai casi di rifiuto assoluto di registrazione (*ex art. 25, comma 3, r.d. n. 1214 del 1934*).

⁸⁹ Regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, *Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 1° agosto 1934).

⁹⁰ Pur derogabile negli enti locali di modeste dimensioni e comunque di non sempre agevole definizione quanto al confine tra indirizzo politico e compito gestorio. Sul tema, cfr., *ex multis*, A. PATRONI GRIFFI, *Politica e amministrazione nella funzione di governo in Italia, Francia e Regno Unito*, Londra, 1999, nonché P. FORTE, *Il principio di distinzione tra politica e amministrazione*, Torino, 2005.

⁹¹ Ora trasfuso, con le modifiche successivamente intervenute, nel d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, in *Gazz. Uff.*, n. 106 del 9 maggio 2001 – S.O. n. 112.

⁹² Ad esempio, regolamenti di contabilità, regolamenti sui contratti, regolamenti sull'organizzazione degli uffici e dei servizi.

problematiche particolari – di rendere la funzione di controllo più snella, senza da un lato intralciare l'ordinario svolgimento dell'attività amministrativa e senza dall'altro ingolfare il giudice contabile o gli altri organi di controllo esterno di ulteriori compiti rispetto a quelli già svolti.

Senza analizzare *funditus* in questa sede i controlli interni propri dell'ordinamento italiano⁹³ (e in special modo della specifica fonte di cui al d.lgs. n. 286 del 1999⁹⁴), occorre tuttavia aggiungere che, mentre i controlli esterni sono generalmente svolti da organi a ciò dedicati (avendosi così una effettiva separazione dai titolari della funzione di amministrazione attiva), i controlli interni, invece, si articolano diversamente. Infatti, accanto ad organi che svolgono unicamente funzioni di controllo, ve ne sono altri connotati da una commistione di differenti funzioni (in particolare, amministrazione attiva e, appunto, controllo).

Ciò, peraltro, non attenua il rilievo che, sotto un profilo teorico e dogmatico, le funzioni tripartite della P.A. siano e restino differenti (pur con notevoli zone grigie⁹⁵), ma evidenzia come – sia per ragioni organizzative contingenti sia per disciplina sistematica – appaia difficile, nella pratica, separarle nettamente.

I controlli – tanto interni quanto esterni – sono peraltro caratterizzati da una pluralità di variabili, con riferimento al parametro di riferimento, alla tempistica di intervento, all'oggetto sottoposto a controllo, agli effetti che conseguono: non esiste dunque un unico modello di controllo interno od esterno.

Occorre aggiungere che la dicotomia tra le due fattispecie surriferite, lungi dal condurre a risultati divaricanti, è incanalata ormai da tempo entro canoni di reciproca integrazione. Da un lato, infatti, si prevede, ad esempio, che i controlli esterni verifichino il funzionamento di quelli interni; dall'altro, si prevede che i controlli esterni

⁹³ Per il quale si rimanda al lavoro di R. LOMBARDI, *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, cit..

⁹⁴ D.lgs. 30 luglio 1999 n. 286, *Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche*, in *Gazz. Uff.*, n. 193 del 18 agosto 1999. In esso, l'art. 1 enumera quattro tipologie di controllo: quello di regolarità amministrativa e contabile (*ex lett. a*); quello di gestione (*ex lett. b*); quello sulla dirigenza (definito in termini di valutazione, *ex lett. c*); quello strategico (definito in termini di valutazione e controllo, *ex lett. d*).

⁹⁵ Tanto tra amministrazione attiva e controllo quanto tra consulenza e controllo: si pensi alle succitate figure dell'autorizzazione, del parere vincolante e della richiesta di riesame.

si giovino, nei propri compiti, della collaborazione offerta dai controllori interni, attraverso l'invio di documentazione e lo scambio di informazioni.

Nel primo caso, occorre considerare il citato comma 4 dell'art. 3 della l. n. 20 del 1994, ove, tra i compiti del giudice contabile, si prevede anche la verifica del *funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione*. Nel secondo caso, si vedano ad esempio le disposizioni della legge n. 51 del 1982⁹⁶, che all'art. 13 aveva previsto, in capo a province e comuni con popolazione superiore a ottomila abitanti, l'obbligo di trasmissione al giudice contabile (e in particolare, a un'apposita sezione di controllo, la Sezione Autonomie) dei conti consuntivi, delle relazioni dei revisori nominati dal consiglio comunale e di ogni altro documento e informazione richiesto, nonché della Finanziaria 2006⁹⁷ che, ai commi 166 e 170 dell'articolo 1, ha sostanzialmente completato la previsione di cui sopra, disponendo che *gli organi* - degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale - *di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo*.

Sulla base di tale innovazioni normative, si è affermato in dottrina⁹⁸ che il compito dei controllori esterni (e in special modo della Corte dei conti) è ormai, per molti versi, quello di un controllo di secondo grado, che si innesta cioè su analoga opera svolta – in un primo momento – all'interno di ciascuna pubblica amministrazione. Un giudizio in parte diverso deve affermarsi con riferimento al rapporto – che in realtà si caratterizza per notevoli sovrapposizioni e sostanziali duplicazioni – tra i controlli sulle amministrazioni statali svolti da magistratura contabile e Ragioneria generale⁹⁹.

⁹⁶ Decreto legge 22 dicembre 1981 n. 786 (in *Gazz. Uff.*, n. 358 del 31 dicembre 1981), convertito in legge 26 febbraio 1982 n. 51 (in *Gazz. Uff.*, n. 58 del 1° marzo 1982), *Disposizioni in materia di finanza locale*.

⁹⁷ Legge 23 dicembre 2005 n. 266, in *Gazz. Uff.*, n. 302 del 29 dicembre 2005 – S.O. n. 211. Sul contenzioso costituzionale cui tale disciplina ha dato luogo, si rinvia al prosieguo del presente lavoro.

⁹⁸ Cfr. all'uopo C. CHIAPPINELLI, *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, 4, 246 ss.; F. PIZZETTI, *Il controllo collaborativo e i rapporti con i controlli interni*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2007.

⁹⁹ Sulla Ragioneria generale, si veda U. MONETTI, *Le amministrazioni centrali dello Stato e l'ordinamento dei controlli: i ministeri, le ragionerie centrali, la Ragioneria generale dello Stato, la Corte dei Conti*, Torino, 1926; A. MENNUCCI, *La ragioneria generale dello Stato: ordinamento e attribuzioni*, Roma, 1941; MINISTERO DEL TESORO, *La Ragioneria generale dello Stato: origine e sviluppi*, Roma, 1959; P.

4.3. *La crucialità del parametro del controllo.*

I controlli si classificano inoltre sulla base del parametro adottato per la verifica dell'atto o dell'attività sottostante. Anzi, tale è certamente uno degli aspetti maggiormente dirimenti per qualificare la funzione di controllo, per leggerne l'evoluzione che è maturata al riguardo nel corso del tempo e per comprendere il grado di ampiezza e di profondità del sindacato affidato al controllore nei confronti di atti e attività del controllato.

Occorre anzitutto chiarire che i parametri di controllo sono, in genere, eterodeterminati: il controllore, cioè, è tenuto ad effettuare la conseguente valutazione sulla base non solo di criteri che non sono da esso stabiliti, bensì in genere prestabiliti a livello normativo, ma anche il cui contenuto è rimesso ad altre determinazioni (normative) o a determinati saperi tecnico-scientifici. Ciò peraltro non toglie che ciascun organo di controllo possa programmare la propria attività¹⁰⁰, evidenziando quali saranno tecniche e innovazioni introdotte nell'ambito di tale funzione nonché priorità che si intenderanno perseguire sulla scorta delle esperienze passate e delle indicazioni¹⁰¹ ricevute dagli organi competenti.

Tuttavia, lasciare a ciascun organo di determinare in completa autonomia a quale parametro votarsi rappresenterebbe una scelta contrastante a monte col principio di divisione dei poteri e, soprattutto, con la almeno tendenziale¹⁰² neutralità dell'attività di controllo, costituendo invece un'interferenza indebita - da parte di chi è chiamato a far rispettare determinate regole - nei confronti di chi tali regole è deputato ad adottare (ed eventualmente a modificare), e a valle con il principio di eguaglianza, poiché

GERMANI, *La ragioneria generale dello Stato ed i controlli sulla finanza pubblica*, Roma, 1995. Per l'approfondimento dei relativi compiti si rinvia alla sezione del presente capitolo dedicata agli organi del controllo.

¹⁰⁰ Come ad esempio compiono, anno per anno, ai sensi dell'art. 3, comma 10-*bis*, della legge n. 20 del 1994 e dell'art. 5, comma 2, del vigente regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, le sezioni riunite in sede di controllo e le singole sezioni centrali e regionali, tramite apposita delibera, che viene resa pubblica.

¹⁰¹ A tal fine, si consideri che la legge finanziaria del 2007 (l. 27 dicembre 2006 n. 296, in *Gazz. Uff.*, n. 299 del 27 dicembre 2006 – S.O. n. 244) ha previsto all'art. 1, comma 473, che “la Corte definisc[a] annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti”.

¹⁰² Si avrà modo di verificare il diverso grado di neutralità dell'attività di controllo, a seconda dei diversi organi chiamati a svolgerla e delle diverse tipologie di controllo.

inevitabilmente si creerebbero disparità dovute a medesime situazioni di fatto, affrontate in maniera differente dai diversi organi di controllo.

Una volta appurato dunque che i parametri del controllo non sono lasciati alla libera autodeterminazione del controllore, occorre sottolineare che la definizione di essi può denotare – a livello tanto nazionale quanto dell’Unione europea – un differente grado di legittimazione giuridica, giacché, nel dettare i succitati parametri, rilevano fonti superprimarie (Costituzione e Trattato istitutivo), fonti primarie (leggi e aventi forza di legge; diritto derivato) e anche fonti secondarie.

Tradizionalmente due sono i poli entro i quali si inscrivono i criteri cui deve attenersi l’attività di controllo¹⁰³: da un lato la legittimità¹⁰⁴, dall’altro l’effettività, che può compendiarsi in diversi valori (proficuità, economicità, efficacia, efficienza, sana gestione finanziaria, etc.).

4.3.1. *I controlli di legittimità.*

Per legittimità si intende la conformità alla disciplina legislativa¹⁰⁵. Tale conformità, generalmente, più che essere accertata in positivo (attraverso una dichiarazione esplicita di legittimità di un determinato provvedimento), è valutata in negativo, attraverso la verifica dell’assenza di vizi che inficino la legittimità di un determinato atto. Questa tecnica appare motivabile sull’onda di due ragionamenti: innanzitutto, non è richiesta – ai fini dell’integrazione dell’efficacia di un determinato atto – che se ne dichiari esplicitamente la legittimità, essendo semmai sufficiente che, ad un’attenta analisi, non emergano elementi che ne denotino l’illegittimità; in secondo luogo, e in maniera strettamente connessa al primo, una verifica in negativo appare più

¹⁰³ Diverso è invece il tema con riferimento al controllo giurisdizionale, inteso quale sindacato nel corso di un procedimento di natura contenziosa, destinato a concludersi con pronuncia avente forma e natura di sentenza.

¹⁰⁴ Per un inquadramento generale delle diverse forme di controllo di legittimità in Italia, cfr. F. TRIMARCHI BANFI, *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984.

¹⁰⁵ Come rileva acutamente G. COGLIANDRO, *Legittimità: variazioni su tema tra sinonimia e polisemia*, in www.corteconti.it, “il termine legittimità non presenta incertezze. La sua univocità (conformità a legge) deriva dal fatto che esso non ha una propria consistenza semantica, il suo significato traendo origine dalla parola legge. Ma proprio in quanto osservanza, invero della legge, il termine ne incorpora l’intero spettro polisemico, con tutto il carico di ambiguità, aporie e dilemmi”. È opportuno tuttavia sottolineare la differenza che intercorre tra legalità e legittimità: la prima significa ‘soggezione alla legge’, la seconda ‘conformità ad una legge’. In tal senso, C. RUPERTO, *La legalità costituzionale*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, ripreso da C. CHIAPPINELLI, *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, cit..

agevole che una in positivo, occorrendo così non l'asseverazione di un elemento di difficile dimostrazione¹⁰⁶, ma – più semplicemente – l'assenza di elementi che sicuramente negherebbero il dato di legittimità.

Peraltro, tradizionalmente il visto non esclude la possibilità che insorga comunque responsabilità amministrativa: in tal senso l'art. 81, comma 2, della legge di contabilità del 1923¹⁰⁷ e l'art. 27 del testo unico sulla Corte dei conti¹⁰⁸. Tuttavia, in direzione diametralmente opposta si è mosso recentemente il legislatore con la riforma dei controlli operata nel 2009¹⁰⁹.

Non è dunque un caso che nemmeno la stessa Corte costituzionale, nell'ambito del proprio sindacato sulle leggi, si esprima¹¹⁰ in termini di illegittimità e di non illegittimità, anziché di asseverazione della legittimità.

Analizzare dunque un determinato provvedimento, ovvero una certa attività amministrativa, sotto il profilo della sua legittimità, significa indagare l'eventuale presenza dei tipici vizi ad essa relativi. Il che conferisce all'oggetto dell'attività di controllo – prescindendo evidentemente dalle forme in cui essa viene esercitata – una intuitiva similitudine con il sindacato c.d. ordinario del giudice amministrativo¹¹¹.

¹⁰⁶ Il che contrasta con la riflessione di G. COGLIANDRO, *cit.*, 2003, 333 in ordine alla logica binaria che dovrebbe permeare la verifica in ordine alla legittimità.

¹⁰⁷ “La responsabilità dei funzionari [...] non cessa per effetto della registrazione o dell'applicazione del visto da parte della Corte dei conti sugli atti di spesa e sui titoli di spesa”.

¹⁰⁸ “La responsabilità dei ministri non viene mai meno in qualsiasi caso per effetto della registrazione e del visto della Corte”.

¹⁰⁹ Ai sensi del combinato disposto degli artt. 17, comma 30-*quater*, l.n. 102 del 2009 e 1, comma 1, l.n. 141 del 2009, “in ogni caso è esclusa la gravità della colpa quando il fatto dannoso tragga origine dall'emanazione di un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità, limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo”. Tale innovazione, sulla quale si sono appuntate le critiche di diversi autori (tra i quali D'Auria), è stata tuttavia ‘salvata’ e anzi giustificata dalla Corte costituzionale in una sua recentissima pronuncia (1°-15 dicembre 2010, n. 355 – Pres. De Siervo – Rel. Quaranta, in *Gazz. Uff.*, n. 51 del 22 dicembre 2010), nella quale si è affermato che la norma *de qua* persegue la finalità “di limitare ulteriormente l'area della gravità della colpa del dipendente incorso in responsabilità, proprio all'evidente scopo di consentire un esercizio dell'attività di amministrazione della cosa pubblica, oltre che più efficace ed efficiente, il più possibile scevro da appesantimenti, ritenuti dal legislatore eccessivamente onerosi, per chi è chiamato, appunto, a porla in essere” (punto 8 del Considerato in diritto).

¹¹⁰ *Ex art. 136, comma 1, Cost., la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale di una norma.*

¹¹¹ È noto, infatti, che il giudice amministrativo (Consiglio di Stato e altri organi di giustizia amministrativa) ha, in base all'art. 103, comma 1, Cost., *giurisdizione per la tutela nei confronti della pubblica amministrazione degli interessi legittimi* [...], di talché è stato definito giudice naturale dell'interesse legittimo (in tal senso, Corte cost. n. 204 del 2004, *cit.*), e ha cognizione anche dei diritti soggettivi solo *in particolari materie indicate dalla legge*. Per una compiuta esegesi del testo dell'art.

Per questo motivo, l'esperienza italiana del controllo di legittimità è fortemente debitrice dell'evoluzione giurisprudenziale tracciata all'uopo dal giudice amministrativo in materia. Com'è noto, i vizi dell'atto amministrativo sono stati normativamente classificati¹¹² in incompetenza¹¹³, violazione di legge¹¹⁴ ed eccesso di potere¹¹⁵.

Occorre subito premettere che non si ritiene applicabile al procedimento di controllo la dequotazione dei vizi formali¹¹⁶ operata dall'art. 21-*octies* della legge sul procedimento amministrativo, a seguito dell'apposita riforma del 2005¹¹⁷, poiché la *ratio* di tale innovazione riguarda – ai fini dell'economicità complessiva dell'azione amministrativa – la non annullabilità di atti già efficaci e quindi capaci di produrre in concreto i propri effetti, mentre il controllo di legittimità interviene ormai unicamente in una fase precedente all'entrata in vigore del provvedimento stesso. Ciò lascia comunque aperto il quesito se all'attività di controllo possano applicarsi i canoni della legge n. 241 del 1990.

103, comma 1, Cost., appare imprescindibile il riferimento alla citata sentenza Corte cost. n. 204 del 2004, sulla quale si è sedimentata una corposa bibliografia.

¹¹² *Ex art.* 3 l. 31 marzo 1889 n. 5992, in *Gazz. Uff.*, n. 78 del 1° aprile 1889, ed *ex art.* 22 T.U 17 agosto 1907, n. 638 (poi trasfuso nel TU n. 1024 del 1924, *cit.*, e ora infine riformulato dall'art. 29 del nuovo Codice del processo amministrativo, d.lgs. n. 104 del 2010, *cit.*) spetta al Consiglio di Stato in sede giurisdizionale di decidere sui ricorsi per incompetenza, per eccesso di potere o per violazione di legge. Per un'analisi sul punto, cfr., *ex multis*, P.M. VIPIANA PERPETUA, *Gli atti amministrativi: vizi di illegittimità e di merito, cause di nullità ed irregolarità*, Padova, 2003; M.V. LUMETTI, *L'atto amministrativo: vizi di legittimità e nuove anomalie dopo la legge n. 15 del 2005*, Rimini, 2005.

¹¹³ Sul vizio di incompetenza, si rinvia ad A.M. SANDULLI, *Per la delimitazione del vizio di incompetenza degli atti amministrativi*, in *Rass. dir. pubb.*, 1947, 3; S. MORO, *L'incompetenza tra forma e sostanza*, Padova, 2008.

¹¹⁴ Sul vizio di violazione di legge, cfr. L. ORUSA, *Violazione di legge: diritto amministrativo (ad vocem)*, in *Novis. Dig. It.*, Torino, 1973; R. CAVALLO PERIN, *Violazione di legge: atto amministrativo*, in *Dig. disc. pubb.*, XV, Torino, 2000, 658-661.

¹¹⁵ Sull'eccesso di potere, la bibliografia è sterminata. Si segnalano, *inter alios*, A. CODACCI PISANELLI, *L'eccesso di potere nel contenzioso amministrativo*, in *Giust. amm.*, 1892, 4-5; R. RESTA, *La natura giuridica dell'eccesso di potere come vizio degli atti amministrativi*, in *Ann. Macerata*, 1932, 8; F. BENVENUTI, *Eccesso di potere amministrativo per vizio della funzione*, in *Rass. dir. pubb.*, 1950, 1; G. DE CESARE, *L'eccesso di potere e la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, Padova, 1970. Recentemente, cfr. C. CUDIA, *Funzione amministrativa e soggettività della tutela: dall'eccesso di potere alle regole del rapporto*, Milano, 2008.

¹¹⁶ Sulla quale si rinvia a V. PARISIO (a cura di), *Vizi formali, procedimento e processo amministrativo*, Milano, 2004. Cfr. anche F. FRACCHIA – M. OCCHIENA, *Teoria dell'invalidità dell'atto amministrativo e art. 21-*octies*, l. 241/1990: quando il legislatore non può e non deve*, in www.giustamm.it.

¹¹⁷ *Ex art.* 21-*octies*, comma 2, “non è annullabile il provvedimento adottato in violazione di norme sul procedimento o sulla forma degli atti qualora, per la natura vincolata del provvedimento, sia palese che il suo contenuto dispositivo non avrebbe potuto essere diverso da quello in concreto adottato”.

A tale domanda, secondo chi scrive, appare congrua una risposta negativa, dal momento che la legge sul procedimento amministrativo, che pure contiene disposizioni anche di carattere processuale (sull'accesso agli atti e sul silenzio della pubblica amministrazione, in particolare), appare perlopiù incentrata sullo svolgimento delle funzioni di amministrazione attiva e, almeno in parte (si pensi in particolare al citato art. 16), consultiva¹¹⁸. Peraltro, anche la natura del termine entro il quale va esercitata la funzione di controllo non conduce a ritenere applicabile al procedimento di controllo la legge n. 241 del 1990: infatti, tale termine non ha natura di silenzio assenso (con le relative conseguenze di carattere attizio), bensì decadenziale, implicando cioè che, decorso il periodo di tempo prestabilito, esso non possa essere più utilmente esplicato.

Resta aperta, evidentemente, la difficoltà classificatoria (che si affronterà nello specifico capitolo del presente lavoro) del controllo esercitato dalla Corte dei conti, se sol si consideri che per esso attualmente opera un meccanismo acceleratorio (che si presta a un inquadramento, se non di semplificazione amministrativa, comunque decadenziale rispetto all'esercizio di un potere), mentre fino al 2000 era operante l'istituto della sospensione feriale dei termini (proprio invece dei procedimenti giurisdizionali).

In ogni caso, appare condivisibile l'assunto in base al quale le ragioni di economicità, insite nella scelta di non giungere all'annullamento di un atto affetto da vizio formale, sono recessive laddove tale atto – in quanto in attesa del vaglio rappresentato dal controllo preventivo di legittimità – non sia ancora efficace e, dunque, non sia insorto alcun principio di affidamento da parte di terzi. Per lo stesso motivo, l'atto di ritiro¹¹⁹ di un provvedimento sottoposto a controllo e non ancora vistato è assolutamente inidoneo a far sorgere alcuna aspettativa giuridicamente rilevante in capo all'amministrazione autrice dell'atto o direttamente ai privati e dunque ne è inammissibile l'impugnativa.

¹¹⁸ Recentemente, tra l'altro, le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delibera 4-14 giugno 2010, n. 29 – *Pres. Lazzaro – Rel. Baldanza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 8, 834) hanno escluso che le norme della legge sul procedimento amministrativo siano applicabili alla funzione consultiva svolta dalla magistratura contabile.

¹¹⁹ Cioè non il suo annullamento d'ufficio, ma la rinuncia a farlo divenire efficace, che non necessita di alcuna motivazione né di valutazione dell'interesse pubblico. In tal senso, P. BAIOCCHI, *cit., passim*, che offre tra l'altro un interessante spaccato delle diverse concezioni sul punto del Sandulli, dell'Alessi, del Resta, del Virga e dello Zanobini.

Ciò posto, occorre ora dar conto del fatto che l'applicazione al controllo, specialmente preventivo, dei parametri normativi (prima ancora che giurisprudenziali) che costituiscono la surriferita nozione di legittimità, non è stata pacificamente accolta¹²⁰, con particolare riguardo all'eccesso di potere¹²¹. Parte della dottrina, infatti, ha sostenuto in passato che il controllo di legittimità dovesse limitarsi alla verifica di eventuali vizi di incompetenza e di violazione di legge, escludendo invece l'eccesso di potere, perché questo avrebbe potuto profilare il *periculum* dell'invasione della sfera di merito¹²² propria dell'Amministrazione¹²³, oppure limitando¹²⁴ l'analisi ad alcune figure sintomatiche¹²⁵ di più agevole dimostrazione e, soprattutto, di più stretta aderenza ai canoni interpretativi della legge, escludendo invece il caso dello sviamento di potere.

In sostanza, la concezione di legittimità che, a detta di tale impostazione, avrebbe dovuto essere assunta in sede di attività di controllo non avrebbe potuto sovrapporsi a quella propria del sindacato del giudice amministrativo. Tuttavia, tale impostazione – oltre ad essere foriera di numerosi interrogativi circa la sua ragionevolezza – era priva di fondamento normativo e, *lato sensu*, costituzionale, tant'è

¹²⁰ Del relativo dibattito dà conto G. CAIANIELLO, *Il controllo sulla pubblica amministrazione fra ideologia giuridica ed esigenze dei tempi*, in *Foro It.*, 1972, 45-55, il quale sottolinea come la Corte dei conti abbia tentato di eguagliare il Consiglio di Stato, svolgendo un controllo per molti versi simile al sindacato della giustizia amministrativa (storicamente giudizio sull'atto e non sul rapporto), e addirittura cercando di invadere la sfera discrezionale della Pubblica amministrazione, attraverso lo strumento dell'eccesso di potere.

¹²¹ Sull'emersione in sede giurisprudenziale dell'eccesso di potere in Italia, occorre richiamare il caso Vastarini-Cresi: Cons. Stato, IV, 7 gennaio 1892, n. 3 – *Pres.* Spaventa – *Est.* Nardi Dei, in G. PASQUINI – A. SANDULLI (a cura di), *Le grandi decisioni del Consiglio di Stato*, Milano, 2001.

¹²² Sulla nozione di merito amministrativo, si rinvia all'ancor oggi attuale ricostruzione di A. AMORTH, *Il merito dell'atto amministrativo*, Milano, 1939.

¹²³ In tal senso, PETRILLI, *Legalità e legittimità*, in *Burocrazia*, 1956, 1, 3, richiamato da MI. SCIASCIA – MA. SCIASCIA, cit., 38. Tuttavia, così ragionando, sorge spontaneo l'interrogativo se analogo rischio non potrebbe corrersi anche nell'ambito del sindacato del giudice amministrativo; è evidente che l'utilizzo che può essere fatto del vizio dell'eccesso di potere può condurre a una penetrante analisi delle scelte dell'Amministrazione e che il rischio di invasione di sfere di competenze, che nella sistematica della divisione dei poteri dovrebbero rimanere distinte, non è certo peregrino. Tuttavia, appare illogico ammettere il sindacato sull'eccesso di potere al solo giudice amministrativo, negandolo invece a quello contabile: il tema può peraltro inquadrarsi in un contesto più ampio, avendo a riferimento l'utilizzo di una data nozione giuridica in contesti differenti.

¹²⁴ In tal senso F. ROCCO, *Il sistema generale dei controlli sulle attività dello Stato*, in AA.VV., *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Milano, 1963, 362.

¹²⁵ Si tratta dei possibili casi in cui si articola il vizio di eccesso di potere: si pensi al difetto di motivazione, al travisamento dei fatti, al difetto di istruttoria, alla contraddittorietà, alla disparità di trattamento, all'ingiustizia manifesta, all'illogicità manifesta, etc.

che opportunamente si è ad essa opposto¹²⁶ il brocardo *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*. Non solo, ma occorre specificare che, come rilevato da attenta dottrina¹²⁷, l'illegittimità dell'atto che può essere fatta valere in sede di controllo non è limitata ai vizi del procedimento in senso stretto, ma riguarda anche i vizi della funzione, cioè dell'attività amministrativa nel suo complesso. In questo senso l'eccesso di potere appare particolarmente calzante, poiché la sua forza non si limita al rispetto delle regole formali cui l'Amministrazione deve conformare il proprio agire ma riguarda anche il rapporto tra finalità perseguite e mezzi utilizzati, al fine di verificare il corretto utilizzo delle prerogative che sono attribuite all'Amministrazione stessa.

Si deve pertanto riconoscere che il ventaglio di vizi di legittimità che gli organi del controllo sono deputati a far valere è evidentemente ampio; tuttavia questo ancora non è sufficiente per concludere pacificamente sul tema della legittimità.

Come accennato introduttivamente, la nozione di legittimità, lungi dal limitarsi a rappresentare un dato di carattere prettamente formale e statico, si è andata via via evolvendo, sulla scorta di due fenomeni emersi in parallelo.

Da un lato, facendo leva su determinati principi costituzionali (come il citato 'buon andamento', di cui all'art. 97, comma 1, Cost.), la legislazione ordinaria ha man mano recepito tra le regole d'agire e tra i canoni da rispettare – a partire dalla legge sul procedimento amministrativo – anche i parametri di economicità¹²⁸, efficacia ed efficienza, tradizionalmente contrapposti alla nozione di legittimità, ma che, così facendo, ne hanno integrato il significato (e dunque, a cascata, anche il sindacato del giudice amministrativo e i canoni del controllo, a livello sia di giudice contabile sia di altri organismi a ciò deputati). Dall'altro, l'attività di controllo, prevista a livello dell'Unione Europea da parte della Corte dei conti europea, si è incentrata – in base

¹²⁶ In tal senso, A. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Napoli, 1983, 600; Mi. SCIASCIA, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, 1991, 77-78.

¹²⁷ F. GARRI, *cit.*, 1983.

¹²⁸ Riservandosi una più completa disamina nel prosieguo, occorre però sottolineare sin d'ora che la nozione di economicità, pur molto diffusa in ambito tanto giuridico quanto economico e sebbene definita a livello europeo (in tal senso, cfr. il vigente regolamento finanziario all'art. 27 § 2), è priva di contenuto autonomo, rispetto a efficienza ed efficacia. In tal senso, D.P. GIARDA, *Efficienza e produttività nello schema classificatorio proposto dal D.lgs. n. 286/1999*, in BANCA D'ITALIA, *cit.*, 616.

all'art. 287, § 2, TfUE¹²⁹ – su una nozione di legittimità, intesa a mo' di endiadi con quella di regolarità, ed associata all'accertamento della sana gestione finanziaria.

Per questo motivo, l'altro polo della dicotomia legata al parametro dell'attività di controllo - l'effettività - ha, almeno in parte, perso la sua originaria forza contrappositiva, essendo stato recepito nella stessa concezione della legittimità.

Tuttavia, se è pur vero che i controlli di legittimità possono aprirsi alla verifica dell'effettività, non altrettanto può dirsi al contrario. Controlli, infatti, basati sulla verifica del buon andamento di una data attività non presuppongono necessariamente anche un'indagine sul parametro della legittimità, anzi in determinati casi sono addirittura incompatibili con tale verifica (in ragione della collocazione istituzionale di tale controllo, così come dell'assenza di idonei requisiti da parte dei controllori).

4.3.2. *I controlli di risultato (e/o gestionali).*

Il controllo di risultato ha innanzitutto una caratteristica di base assai importante: per poter essere davvero incisivo e capace di rispondere alla finalità che lo ispira, non deve limitarsi ad analizzare un singolo atto, ma una pluralità di atti o, ancor meglio, una data attività. Richiede insomma un'analisi non parcellizzata e atomistica, che rischia pure di essere fuorviante, ma una visione più ampia, una capacità di sintesi a fronte di un complesso plurale.

Una seconda caratteristica di un tale controllo attiene al momento entro il quale esso va esercitato: una verifica dell'incidenza di una data attività, nonché della sua capacità a raggiungere o meno un dato risultato, non può certo esplicarsi in una fase preventiva (ovverosia quando essa non sia ancora iniziata o ad atto ancora non efficace), ma esige un intervento collocato in un contesto temporale successivo: o, a mo' di consuntivo, ad attività conclusa, oppure, a fini di tempestiva correzione, nel corso dello svolgimento dell'attività stessa (nel qual caso è preferibile, alla nozione di controllo di risultato, quella di controllo gestionale).

Evidentemente, il parametro di riferimento in un siffatto controllo ha carattere non giuridico (pur se il diritto, come accennato, può riconoscerne positivamente il valore), ma implica il rinvio a scienze e discipline di taglio prettamente economico (e, in

¹²⁹ A fini metodologici, occorre sottolineare che la numerazione delle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea è quella riportata nella versione consolidata pubblicata in *G.U.U.E.* C-83 del 30 marzo 2010.

ispecie, economico-aziendale). Le definizioni¹³⁰ di efficacia (la rispondenza dei risultati di una data attività agli obiettivi posti a base di essa) ed efficienza (la capacità di raggiungere un dato risultato nella miglior combinazione di costi, tempi e modi, garantendo quindi risparmio, celerità e qualità nel risultato stesso), nozioni che integrano i parametri del surriferito controllo, non sono evidentemente proprie del diritto: di esse il diritto può eventualmente compiere un rinvio formale, non certo recettizio¹³¹. Di qui la conclusione che un controllo basato su tali criteri necessiti di controllori dotati di apposita formazione economica, il che, nella pratica e con riferimento all'Italia, è solo parzialmente avvenuto.

Il controllo basato su una valutazione gestionale è privo di effetti immediatamente sanzionatori, tanto sui singoli atti quanto sull'attività complessiva: non è questa, infatti, la finalità cui, adottando tale parametro, si intende mirare, quanto, invece, misurare in termini economicamente attendibili l'impatto di determinate scelte amministrative e, in ultima analisi, il corretto utilizzo delle risorse pubbliche.

Tale assenza di sanzioni costituisce un'altra rilevante differenza dal controllo sulla legittimità, che – in caso di esito negativo – è dotato di efficacia preclusiva nei confronti dell'atto ad esso sottoposto; poiché, invece, un controllo di natura gestionale non riguarda, come detto, un singolo atto, sarebbe inimmaginabile (*rectius*, incompatibile con i poteri di un organo titolare di funzioni di controllo) un effetto preclusivo nei confronti di un'attività. Peraltro, svolgendosi in tempi successivi all'inizio di essa, tale possibilità risulterebbe impercorribile, o quantomeno difficilmente realizzabile, nella pratica.

Occorre aggiungere che, analogamente a quello di legittimità, anche il controllo gestionale può articolarsi in due sottospecie, a seconda che l'organo controllante sia esterno o interno al complesso amministrativo cui appartiene l'organo controllato¹³²: nel

¹³⁰ CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Manuale del controllo di gestione*, Lussemburgo, p. 9 definisce l'efficacia come il raggiungimento degli obiettivi specifici fissati ed il conseguimento dei risultati attesi, mentre l'efficienza è definita quale ricerca del miglior rapporto tra i mezzi impiegati e i risultati ottenuti

¹³¹ Sulla differenza tra rinvio recettizio e rinvio formale, si rinvia a R. GUASTINI, *Il diritto come linguaggio: lezioni*, Torino, 2006.

¹³² Per un'utile e interessante distinzione tra controlli interni di gestione e controlli esterni sulla gestione, cfr. Corte Cost., 21 giugno-6 luglio 2006 n. 267 – Pres. Marini – Rel. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, 12 luglio 2006, in particolare al punto 4 del Considerato in diritto (“in base all'art. 3 della legge n. 20 del 1994, il controllo sulla gestione, differenziandosi dal controllo interno ‘di gestione’, concomitante all'azione della pubblica amministrazione e di natura amministrativa, costituisce un controllo successivo ed esterno all'amministrazione, di natura imparziale e collaborativa”). Tuttavia, la ricostruzione offerta lascia più di

primo caso, si parlerà di controllo sulla gestione, nel secondo, invece, di controllo di gestione. Tale distinzione ha dato luogo a un confronto tra quanti ritengono che essa postuli anche una diversità di metodologie di controllo applicabili¹³³ e quanti invece affermano che in entrambi i casi il contenuto del controllo svolto non muti¹³⁴. Eventuali giudizi contrastanti si possono peraltro spiegare, almeno con riferimento al caso italiano, con il fatto che per molti anni il controllo successivo è stato inteso, quanto a parametri di riferimento e modalità di svolgimento, in senso sostanzialmente analogo a quello preventivo, pur nella ovvia diversità di carattere temporale.

4.4. I controlli di conformazione e di integrazione. La sanzione del visto e l'arma (spuntata) del referto.

Prima di analizzare il contenuto di tali controlli, occorre rimuovere il campo da possibili confusioni indotte da una terminologia – conformazione e integrazione – che nell'ambito del diritto pubblico presenta una pluralità di significati.

Innanzitutto, quello c.d. integrativo non rientra nella tradizionale classificazione del controllo quale fase integrativa dell'efficacia nell'ambito del procedimento amministrativo. Anzi, nell'ambito della dicotomia succitata, è all'altro polo - quello della conformazione - che appartengono i controlli capaci di incidere sul regime dell'efficacia di un determinato atto.

una perplessità, sia perché trascura il fatto che lo stesso art. 3 della legge n. 20 del 1994 intesta alla Corte dei conti la possibilità di un controllo concomitante (ai sensi del comma 4, “anche in corso di esercizio”), sia perché depotenzia il ragionamento compiuto, in contrapposizione al modello del controllo preventivo di legittimità, dalla stessa Consulta nella sentenza 12-20 luglio 1995, n. 335 – Pres. Baldassarre – Rel. Cheli, in *Gazz. Uff.*, 9 agosto 1995, sulla quale v. oltre.

¹³³ In tal senso, MA. SCIASCIA, in MA. SCIASCIA – MI. SCIASCIA, *cit.*, 167-168, il quale – con riferimento al caso italiano – distingue il controllo interno di gestione da quello esterno sulla gestione, in base al fatto che nel primo caso si tratterebbe di un vaglio concomitante mentre nel secondo di un intervento a consuntivo. Appare invece non calzante l'osservazione secondo la quale già il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti avesse introdotto un controllo di gestione: è sì vero che l'art. 15 del T.U. in questione prevede la possibilità che *la Corte prend[a] nota e d[ia] avviso ai Ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti che le occorr[a] di rilevare nell'esercizio delle sue attribuzioni*, ma è evidente che la disposizione in questione fa riferimento a un controllo di legittimità (avendo come parametri 'leggi' e 'regolamenti') e non gestionale.

¹³⁴ In tal senso, B. MANNA, *Evoluzione dei controlli. Adattamento agli Intosai Auditing Standards. Sistematica dei controlli. Il controllo di gestione in Italia*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 6, 266.

In secondo luogo, la nozione di conformazione non coincide con quella propria della dialettica¹³⁵ tra poteri conformativi ed espropriativi, tipica del diritto urbanistico, ove nel primo caso ci si riferisce a una caratterizzazione *ex lege* di un dato bene che, come tale, non è indennizzabile in ragione delle sue doti naturali e oggettive, che privano l'Amministrazione di margini di discrezionalità in ordine alla sua tutela¹³⁶.

La distinzione tra controlli di conformazione e di integrazione¹³⁷ va dunque ravvisata facendo riferimento non alle nozioni e ai significati succitati, quanto alla diversa finalità (e conseguente disciplina) che essi incarnano.

Un controllo conformativo impone la verifica di un determinato atto sulla scorta di un certo qual parametro, in assenza del quale l'atto stesso risulta privo dell'efficacia. I controlli di legittimità ricalcano evidentemente questo schema, in quanto il parametro della legittimità attribuisce al controllore la capacità, in caso di mancato riscontro, di frapporre ostacoli all'esecutività di un atto, in fase tanto concomitante quanto, soprattutto, preventiva (diversamente invece dalla fase successiva).

Un controllo integrativo, al contrario, postulando il raggiungimento di un certo risultato e delineando l'obiettivo da conseguire, si muove sulla verifica *in itinere* (attraverso suggerimenti, avvertenze, moniti, strumenti cioè di *moral suasion*) e prefigura le conseguenze giuridiche che dovessero derivare dal mancato raggiungimento di quanto prefissato.

Si tratta di un controllo, pertanto, che – a differenza del primo – lascia formalmente libera l'Amministrazione precedente di adottare gli atti ritenuti più opportuni, posticipando il momento della verifica a un periodo successivo, ove si valuterà non la conformità degli atti posti in essere a un parametro formale quanto la

¹³⁵ Per un utile inquadramento, Corte Cost., 12-20 maggio 1999 n. 179 – Pres. Granata – Red. Chieppa, in *Gazz. Uff.*, n. 21 del 26 maggio 1999.

¹³⁶ Il potere espropriativo, viceversa, nell'ambito del nostro ordinamento costituzionale e convenzionale (ci si riferisce in particolar modo all'esperienza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, la giurisprudenza della cui Corte ha avuto e continua ad avere un'importanza decisiva in tale campo), è ammesso e legittimato sulla scorta di un *interesse generale* (art. 42, comma 3, Cost.), il cui apprezzamento è rimesso alla discrezionalità della pubblica amministrazione.

¹³⁷ Per i quali si rinvia ad A. TARADEL, *Problemi dell'amministrazione contemporanea: dai controlli di conformazione a quelli di integrazione*, in AA.VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli. Atti del XXXIV Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, 1991; G. D'AURIA, *Considerazioni sparse su controlli interni, controlli esterni e controlli per "la coesione del sistema"*, in BANCA D'ITALIA, *cit.*, 587 ss.. Cfr. anche V. PARISIO, *L'esercizio dei controlli amministrativi e la ponderazione degli interessi*, in *Corr. giur.*, 1989, 1, 99-101.

capacità di tali atti, nel proprio insieme, di raggiungere un obiettivo ritenuto meritevole di tutela.

Questi elementi di carattere generale evidenziano chiaramente sia lo stretto intreccio che le tradizionali e dogmatiche suddivisioni del controllo hanno tra loro sia, nel caso di specie, che mentre il controllo conformativo è esercitato sostanzialmente su atti, quello integrativo ha invece riguardo a un'attività nel suo complesso e può avere dirette conseguenze sugli organi controllati.

Tale dicotomia di controlli è stata analizzata anche con riferimento alla presenza o meno di una sanzione, che seguirebbe all'esercizio del controllo. Occorre premettere a questo riguardo che la sanzione in questione non è da intendersi destinata ai funzionari responsabili di una determinata azione, che venga giudicata non rispondente agli obiettivi o ai canoni che reggono l'attività amministrativa: in tal caso, si esula dall'attività di controllo *stricto sensu* intesa e si rientra invece nel campo del contenzioso giurisdizionale vero e proprio (ancorché di carattere oggettivo, come può essere il giudizio contabile).

La sanzione si porrebbe invece come conseguenza giuridica (che assume le forme del rilievo o del visto o del rifiuto¹³⁸) riguardante direttamente l'atto sottoposto a controllo: altro è invece il tema delle eventuali conseguenze di ordine politico, che non solo appaiono non tipizzate in maniera esclusiva, ma che si prestano a un esercizio di ampia discrezionalità degli organi eventualmente competenti al riguardo. La presenza dell'elemento sanzionatorio (la c.d. misura, stando alla definizione del Forti) è tuttavia uno degli snodi maggiormente discussi, a causa della pluralità di fattispecie di controlli sull'attività amministrativa. A parte la tesi di quanti ritengono che il momento sanzionatorio (ovverosia le conseguenze operative che deriverebbero dall'attività di controllo in capo all'atto controllato) integri una fattispecie di amministrazione attiva (il che, evidentemente, sarebbe forse condivisibile laddove si tratti di controlli di merito, in cui cioè il giudizio espresso dal controllore e le conseguenze prefigurate sono rimesse a un apprezzamento discrezionale, ma non invece quando venga in rilievo un controllo

¹³⁸ In tal senso, G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 94.

obiettivo, quale è quello di legittimità, ove non rilevano margini di discrezionalità nell'attività di controllo¹³⁹), numerose sono le ulteriori classificazioni di tale elemento.

Innanzitutto, secondo un certo indirizzo dottrinale, la sanzione costituirebbe il *discrimen* tra l'attività di consulenza e quella di controllo: nel primo caso, cioè, il parere reso potrebbe essere disatteso dall'Amministrazione procedente; nel secondo caso, invece, le risultanze del controllo andrebbero recepite perché l'atto controllato abbia efficacia. Come si è accennato, esistono reciproche eccezioni a tale regola, che tuttavia lasciano inalterata la differenza di fondo che intercorre tra le due attività.

Tuttavia, la sanzione è stata ravvisata anche come elemento distintivo del controllo dal referto, attività entrambe che comunemente appartengono agli organi del controllo (e in particolare al giudice contabile): in quest'ultimo caso, infatti, difetterebbe l'elemento della misura (che in genere è adottata dal controllore o talora da altre autorità), mentre si avrebbero sia la verifica sia il giudizio¹⁴⁰. Il referto si concluderebbe pertanto con la semplice esternazione del giudizio all'organo destinatario di tale attività, ma senza conseguenze in ordine all'efficacia giuridica degli atti relativi¹⁴¹.

Infine, sanzione o misura non sono nemmeno sempre presenti nell'ambito del controllo *stricto sensu* inteso. Anzi, la tendenza attuale vede la nascita di nuovi controlli o l'evoluzione di precedenti forme già esistenti, che appaiono privi di conseguenze dirette a seguito del loro esperimento¹⁴²; al punto che la presenza della sanzione appare sempre più confinata all'ambito del controllo preventivo di legittimità, il quale peraltro è in fase tendenzialmente recessiva, a fronte invece dell'espansione di altre tipologie di controlli.

Il controllo, in sintesi, appare sempre meno conformativo ed anzi l'evoluzione che lo caratterizza si emancipa sempre più dalle teorizzazioni classiche, con il che

¹³⁹ Anche se occorrerebbe distinguere ulteriormente, a seconda che il controllo costituisca un fatto automatico e generalizzato, ovvero ad iniziativa di parte e/o a campione.

¹⁴⁰ Per utilizzare la scomposizione degli elementi del controllo elaborata da A. CROSETTI, *op. cit.*, 68.

¹⁴¹ Tanto è vero che, come si vedrà ampiamente nel terzo capitolo, mentre sul piano del controllo strettamente inteso si è avuta qualche incertezza giurisprudenziale in ordine all'impugnabilità degli atti di controllo (al punto che oggi occorre distinguere tra controllo di legittimità e controllo sugli enti sovvenzionati), sui referti invece non constano assolutamente casi in cui sia stata ammessa l'impugnativa.

¹⁴² Sul controllo concomitante previsto dalla c.d. legge Brunetta (legge n. 15 del 2009), che pure è apparso talora come un ritorno all'antico, in realtà la sanzione è eventuale e comunque rimessa alla discrezionalità dell'organo politico cui la Corte dei conti comunica le irregolarità riscontrate.

talune affermazioni perentorie, che trovavano nella presenza o meno della sanzione un elemento di *discrimen*, appaiono ormai superate e bisognose di una ricollocazione. Certamente l'assenza o la presenza della misura conclusiva conducono a integrare le differenze che intercorrono tra diverse tipologie di controlli o tra controllo e referto (meno, per la verità, tra controllo e consulenza), ma non appaiono l'unico elemento in grado di dar spiegazione di ciò.

La misura del controllo di risultato, invece, più che incidere sull'efficacia dell'attività soggetta a verifica (anche se talune forme di controllo concomitante ben potrebbero costituire un esempio in tal senso), si articola nella succitata funzione referente. Col referto, cioè, l'organo che abbia compiuto un dato controllo comunica le risultanze di tali attività innanzitutto all'organo per il quale è stato disposto tale tipo di verifica, ed – eventualmente – agli enti che su di esso abbiano compiti di vigilanza. Il referto pertanto si caratterizza tendenzialmente per una pluralità di destinatari, i quali – sulla scorta delle informazioni così ricevute – dovrebbero, in ossequio ai principi di effettività e di leale collaborazione¹⁴³ – porre in essere, autonomamente, gli strumenti necessari per sanare le problematiche riscontrate e porre rimedio alle lacune evidenziate.

Il referto dunque è strumento inidoneo a vincolare in termini stringenti l'amministrazione controllata, ma può tuttavia – per l'autorevolezza della fonte da cui esso proviene, ovvero dalla forza delle argomentazioni utilizzate e ancora in base alla diffusione che esso può trovare non soltanto tra gli 'addetti ai lavori' – essere un valido mezzo per il conseguimento, ancorché indiretto, degli strumenti sperati.

Tuttavia, vi è un ulteriore elemento che può influire in senso altrettanto decisivo per la soluzione delle questioni poste in sede di referto: accanto all'opera di chi è chiamato a rendere conto del controllo eseguito, occorre infatti che il destinatario di tale attività si ponga in un atteggiamento di disponibilità e di ascolto rispetto a quanto affermato nel referto. Poiché, in fin dei conti, è il destinatario del referto cui compete l'adozione dei provvedimenti e delle decisioni conseguenti, non si può escludere – come

¹⁴³ Quest'ultimo costituzionalizzato, a seguito della revisione del 2001, all'art. 120, comma 2. Su tale principio, cfr. C. BERTOLINO, *Il principio di leale collaborazione nel policentrismo del sistema costituzionale italiano*, Torino, 2007; S. AGOSTA, *La leale collaborazione tra Stato e Regioni*, Milano, 2008; C. MIGNONE (a cura di), *Profili della leale collaborazione nell'ottica del diritto amministrativo*, Genova, 2008. Per un interessante confronto in chiave comparata, si veda J. WOELK, *Konfliktregelung und Kooperation im italienischen und deutschen Verfassungsrecht: Leale collaborazione und Bundestreue im Vergleich*, Baden Baden, 1999.

in effetti in molti casi gli stessi organi di controllo hanno avuto modo di sottolineare – il rischio di una colpevole inerzia o, ancor peggio, di una mancata analisi delle risultanze del controllo svolto.

In questo senso, occorre un poco smorzare una certa ottimistica enfasi che in letteratura è stata riposta nel passaggio da controlli di tipo conformativo a controlli, invece, di tipo integrativo, poiché se è pur vero che questi ultimi sono maggiormente rispettosi dell'autonomia dell'organo controllato e consentono un'attività di verifica aperta a parametri più ampi rispetto a quelli della sola legittimità, tuttavia appaiono anche pur sempre condizionati dall'attenzione e dalla preparazione dei destinatari del controllo stesso. Con il che il referto, lungi dal costituire un'arma più pericolosa di quanto non sia il controllo conformativo (il quale, pur maggiormente pregnante, trova notevoli limiti quanto a destinatari, parametro e tempistica), può ridursi a un mero *flatus vocis*.

5. Gli organi titolari della funzione di controllo.

La funzione di controllo, come si è avuto modo di dar conto, è plurale, giacché diversi sono i tempi, la collocazione istituzionale, i parametri, l'oggetto e la misura di essa. È soprattutto in ragione di questo, oltre che di una stratificazione di istituti e di apposite normative verificatesi nel tempo, che altrettanto può dirsi per quanto concerne il pluralismo degli organi titolari di tale funzione. Accanto ad organi di rilievo costituzionale, ve ne sono altri, dotati di semplice copertura legislativa, così come accanto a controllori aventi competenza settoriale, ve ne sono altri aventi competenza generale (sia per territorio sia per materia), e così via.

Ciò che ci si prefigge in questo paragrafo è di dare conto delle caratteristiche essenziali relative agli organi di controllo in Italia, rinviando tuttavia alle pagine che seguiranno (in particolare, ai capitoli secondo e quarto) la disamina relativa alla Corte dei conti e il confronto tra la Corte dei conti e le altre istituzioni superiori di controllo europee (con particolare riguardo a quella dell'Unione Europea).

Appare necessario premettere sin da subito che il novero dei controllori ha subito, nell'ambito del nostro ordinamento, una riforma molto corposa negli ultimi vent'anni. Non si tratta, dunque, soltanto dell'attribuzione di nuove competenze o della modifica dei parametri attribuiti a organi esistenti, ma della creazione di nuovi organi,

ovvero della soppressione di esistenti. Il quadro è dunque fortemente mutato rispetto al passato ed ancora si trova in fase di assestamento, con continui interventi modificativi. Tali significative innovazioni sono il frutto, in particolare, del d.lgs. n. 29 del 1993¹⁴⁴, che ha innovato il quadro dei controlli interni, con particolare riferimento all'amministrazione statale (ma non solo), e della più volte citata l. cost. n. 3 del 2001, che nel sottoporre a profonda revisione il Titolo V della parte II della Costituzione ha abrogato gli artt. 125, comma 1¹⁴⁵, e 130¹⁴⁶.

Il primo intervento ha riguardato la istituzione di servizi di controllo interno o di nuclei di valutazione, nell'ambito di tutte le amministrazioni pubbliche¹⁴⁷, deputati a *verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa* (art. 20, comma 2). Di tali nuclei, ai fini della garanzia dell'autorevolezza e dell'effettività della funzione di controllo, sono stati stabiliti inquadramento amministrativo - *operano in posizione di autonomia e rispondono esclusivamente agli organi di direzione politica* (art. 20, comma 3), nonché *riferiscono trimestralmente sui risultati della loro attività agli organi generali di direzione*¹⁴⁸ (art. 20, comma 5) – e prerogative di funzionalità – *i servizi e nuclei hanno*

¹⁴⁴ Decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, in *Gazz. Uff.*, n. 30 del 6 febbraio 1993.

¹⁴⁵ “Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della deliberazione da parte del Consiglio regionale”.

¹⁴⁶ “Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione”.

¹⁴⁷ Appositamente elencate all'art. 1, comma 2, che ha incluso “tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende ed amministrazioni dello Stato ad ordinamento autonomo, le Regioni, le Province, i Comuni, le Comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli Istituti autonomi case popolari, le Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e loro associazioni, tutti gli enti pubblici non economici nazionali, regionali e locali, le amministrazioni, le aziende e gli enti del Servizio sanitario nazionale”.

¹⁴⁸ Per gli uffici di controllo interno delle amministrazioni territoriali e periferiche era stato altresì previsto l'obbligo di riferire anche ai comitati provinciali e metropolitani delle pubbliche amministrazioni, istituiti rispettivamente dall'art. 17 decreto legge 13 maggio 1991 n. 152 (in *Gazz. Uff.*, n. 110 del 13 maggio 1991), convertito in legge 12 luglio 1991 n. 203 (in *Gazz. Uff.*, n. 162 del 12 luglio 1991), e dall'art. 18 del decreto legge 24 novembre 1990 n. 344 (in *Gazz. Uff.*, n. 275 del 24 novembre 1990), convertito in legge 23 gennaio 1991 n. 21 (in *Gazz. Uff.*, n. 19 del 23 gennaio 1991).

accesso ai documenti amministrativi e possono richiedere, oralmente o per iscritto, informazioni agli uffici pubblici (art. 20, comma 5).

Tale intervento normativo ha costituito l'antecedente logico per la successiva disciplina organica dei controlli interni nelle Pubbliche Amministrazioni, di cui al citato d.lgs. n. 286 del 1999.

La seconda rilevante modifica intercorsa nel periodo sopraccitato ha riguardato invece i controlli amministrativi esterni: infatti, la revisione costituzionale del 2001 ha comportato, come detto, l'abrogazione degli artt. 125, comma 1, e 130 Cost. e con essi le previsioni costituzionali che disponevano, rispettivamente, controlli statali sugli atti (non legislativi¹⁴⁹) regionali e controlli regionali sugli atti degli Enti locali (Comuni e Province).

Questa innovazione, le cui criticità (specie con riferimento agli enti locali) appaiono sempre più evidenti¹⁵⁰, è stata determinata dal differente rilievo costituzionale che è stato dato alle articolazioni interne alla Repubblica. Come noto, infatti, il vecchio art. 114 disponeva una sostanziale coincidenza tra le nozioni di Repubblica e Stato (le quali peraltro ricorrono alternativamente nel testo della Costituzione) dalle quali si ricavava una gerarchia espressa dello Stato stesso nei confronti di Regioni ed Enti Locali; il nuovo art. 114, invece, ha superato l'equiparazione suddetta ed anzi ha posto lo Stato – sotto il profilo strettamente formale (e fatto comunque salvo il potere sostitutivo di cui all'art. 120 Cost.¹⁵¹) – sullo stesso piano di Regioni ed Enti Locali

¹⁴⁹ Giacché, apposito controllo, pure abrogato, era rimesso all'iniziativa del Commissario del Governo.

¹⁵⁰ Specie per le ricadute sul giudice amministrativo, stretto tra la prospettiva dell'ingolfamento del proprio contenzioso e il rischio di una denegata giustizia; in tale contesto, cruciale risulta la questione della legittimazione processuale dei consiglieri comunali a sollevare ricorsi per chiedere l'annullamento di atti asseritamente illegittimi. Sulle opposte interpretazioni al riguardo, *ex multis* si vedano (entrambe in www.giustizia-amministrativa.it), per la tesi non restrittiva, Tar Lombardia, Brescia, 21 giugno 2007-7 marzo 2008, n. 214 – *Pres. Est. Pedron*; per la tesi restrittiva, Tar Lombardia, Brescia, II, 25 marzo – 30 aprile 2010, *Pres. Calderoni – Est. Gambato Spisani*. Si veda all'uopo la riflessione di E. PICOZZA, *Controllo e giurisdizione contabile nella prospettiva europea*, in AA.VV., *La Corte dei conti oggi e nella prospettiva di riforma*, Roma, 1998, 21-54, secondo il quale la riduzione dei controlli amministrativi dovrebbe accompagnarsi a un'effettiva tutela giurisdizionale, pena la pericolosa perdita di garanzie nel sistema.

¹⁵¹ In base al comma 2, "il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione". Sulla nozione di potere sostitutivo con riferimento al sistema costituzionale, cfr. V. TAMBURRINI, *Il potere sostitutivo nei rapporti*

(all'interno dei quali peraltro si sono citate le città metropolitane¹⁵²). Sulla scorta di tale differente grado di relazione – che, stando ad un profilo prettamente teorico¹⁵³, evolve dalla gerarchia alla equiordinazione, improntata alla leale collaborazione – il legislatore costituzionale, sulla scorta peraltro di una legislazione ordinaria del precedente decennio che aveva fortemente ristretto i controlli di legittimità sugli atti di regioni ed enti locali e ne aveva addirittura abolito quelli di merito, ha ritenuto di dover disporre l'abrogazione dei disposti costituzionali che a quei controlli fornivano un esplicito fondamento.

5.1. *Quid, dopo la revisione del Titolo V?*

Conseguentemente a questo fatto, si è aperto un dibattito in seno tanto alla dottrina quanto alla giurisprudenza in ordine alla effettiva possibilità, per le forme di controllo precedentemente codificate, di continuare ad operare nell'ordinamento italiano: il problema è infatti sorto sulla base del fatto che la revisione del Titolo V da un lato fosse priva di norme transitorie, dall'altro non prevedesse alcunché sulle norme di rango primario che costituivano specificazione delle abrogate disposizioni costituzionali in materia di controlli.

Il dato era particolarmente intricato poiché la legislazione ordinaria sul punto (legge Scelba e T.U.E.L.), benché successiva all'entrata in vigore della Costituzione, si poneva sulla scia (pur con non indifferenti modifiche) di analoghi interventi normativi precostituzionali (e in particolare del testo unico delle leggi comunali e provinciali del 1934¹⁵⁴).

Ciò che insomma costituiva oggetto di dibattito era il quesito se l'abrogazione dei relativi disposti costituzionali comportasse l'inibizione di controlli amministrativi

tra Stato e Regioni, Milano, 2004; C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007; S. PAPA, *La sussidiarietà alla prova: i poteri sostitutivi nel nuovo ordinamento costituzionale*, Milano, 2008.

¹⁵² Istituzione la cui disciplina è *jus positum* da ormai venti anni (avendo ottenuto riconoscimento legislativo all'art. 18 legge 8 agosto 1990 n. 142, in *Gazz. Uff.*, n. 135 del 12 giugno 1990), ma che non ha ancora visto la luce in alcun contesto del territorio nazionale. Sulle città metropolitane, fiorente è la letteratura in campo sociologico ed urbanistico e ad essa si ritiene di dover fare rinvio.

¹⁵³ Gli interventi normativi successivi e la stessa giurisprudenza costituzionale si sono infatti posti lungo una linea un poco diversa e improntata a riconoscere con forza un ruolo ancora preminente allo Stato, rispetto alle altre articolazioni territoriali di cui si compone la Repubblica.

¹⁵⁴ Regio decreto 3 marzo 1934 n. 383, in *Gazz. Uff.*, n. 65 del 17 marzo 1934.

dello Stato sulle regioni e delle regioni sugli enti locali. In senso affermativo, si citava¹⁵⁵ la progressiva riduzione dei controlli amministrativi – tanto di legittimità quanto di merito – che era stata operata dal legislatore ordinario a Costituzione invariata¹⁵⁶ e che doveva ritenersi perfezionata con l’abrogazione delle norme costituzionali che l’avevano permessa e che, nel nuovo assetto, avrebbero dato luogo a un’evidente antinomia con il nuovo art. 114 Cost., al punto da ritenere che i controlli preventivi di legittimità su atti amministrativi degli enti locali non possano più essere esterni (c.d. divieto di eterocontrolli). Tale interpretazione riceveva l’autorevole avallo del Consiglio di Stato, il quale – nell’esercizio della propria funzione consultiva¹⁵⁷ – così affermava: *venuta meno la fonte normativa di rango costituzionale su cui poggiava tutto il sistema dei controlli sugli atti degli enti locali si determina, invero, l’effetto abrogativo per caducazione di tutte le disposizioni dell’ordinamento che nella norma costituzionale trovavano giustificazione e la loro stessa ragion d’essere. Tale conclusione è del resto coerente con il nuovo disegno costituzionale dei rapporti fra Stato – Regione ed Autonomie Locali, che assegna a tali ultimi organismi l’esercizio dei compiti amministrativi con autonomia statutaria, di poteri e funzioni, quali organi*

¹⁵⁵ In tal senso, A. ROMANO TASSONE, in SENATO DELLA REPUBBLICA, *Indagine conoscitiva sugli effetti nell’ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione. Audizione dei professori Sabino Cassese, Alberto Romano, Antonio Romano Tassone e Luisa Torchia*, in www.senato.it, p. 6. A questo proposito, il Nostro così dichiarava: “Per quanto riguarda il problema dei controlli sugli atti amministrativi locali, l’opinione di Alfredo Corpaci e di Giovanni Duni, che io condivido, è che essi non siano stati resi *in toto* e per sempre costituzionalmente illegittimi, ma che abbiano soltanto perso la copertura costituzionale che prima li assisteva. Vorrei sottolineare a tale proposito (si tratta di una notazione ovviamente tecnica) che a questo punto si pone il problema ben esposto da Corpaci, che sottolinea che, mentre per i controlli di merito l’incostituzionalità, la contrarietà all’assetto attuale della Costituzione è sicura, per i controlli di legittimità questa andrebbe valutata, invece, caso per caso, in relazione all’esistenza di singole esigenze che, volta per volta, sul piano della ragionevolezza li possano giustificare”.

¹⁵⁶ Ci si riferisce in particolare alla l. n. 142 del 1990, che aveva operato (art. 45) una sensibile riduzione dei controlli di legittimità da parte dei Coreco sugli atti degli enti locali e che aveva addirittura soppresso i controlli di merito; al decreto legislativo 15 febbraio 1993 n. 40, in *Gazz. Uff.*, n. 42 del 20 febbraio 1993, che aveva operato analogamente per quanto concerne i controlli statali su atti regionali; alla l. n. 127 del 1997, che aveva ulteriormente ristretto (art. 17) il novero degli atti soggetti a controllo preventivo da parte di Regioni ed Enti locali. Per una interessante ricostruzione del sistema *ante e post revisionem* del Titolo V, si rinvia a G. D’AURIA, *Appunti...*, *cit.*, nonché a E. BALBONI, *Le garanzie esterne per la gestione finanziaria e le esigenze di una loro armonizzazione*, in G.C. DE MARTIN (a cura di), *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, Roma, 2005. Sull’opera di riduzione dei controlli esterni sulle autonomie locali avvenuta prima della revisione costituzionale del 2001, cfr. G. MELONI, *I controlli sugli atti amministrativi di regioni ed enti locali: una specie in via di estinzione*, Milano, 1998.

¹⁵⁷ Cons. Stato, I, 26 novembre 2003, n. 1006 – Pres. Dubis – Est. Polito, in www.giustizia-amministrativa.it.

*equiordinati che concorrono, con pari dignità e senza limitazioni della spesa di capacità, al perseguimento dei fini di interesse pubblico di cui sono attributari*¹⁵⁸.

Sul fronte opposto, parte della dottrina¹⁵⁹ e della giurisprudenza, che sottolineavano, da un lato, come la revisione del Titolo V avesse determinato la perdita del carattere necessario di tali controlli, senza però impedirli in assoluto, e, dall'altro, valorizzavano la clausola espressa prevista all'art. 120, comma 2, Cost. in ordine all'intervento statale sostitutivo¹⁶⁰ (che opportunamente D'Auria¹⁶¹ classifica come espressione di potere anziché di controllo).

Tuttavia, appare opportuno sottolineare la necessità di non confondere due piani che erano e rimangono distinti: controlli sostitutivi statali e controlli di legittimità. Mentre questi ultimi si limitavano a vagliare la correttezza dell'attività amministrativa, analizzando una serie di atti sotto il profilo della loro conformità al diritto e pervenendo al loro annullamento¹⁶² o alla richiesta di riesame¹⁶³ o ancora negandone efficacia esecutiva in caso di accertata illegittimità, i primi hanno conseguenze ben più pregnanti. Non si concludono con l'analisi di un dato comportamento, ma – spirato il termine indicato in apposita diffida – postulano un intervento appunto sostitutivo, nel quale le competenze originariamente proprie di un determinato organo o ente sono temporaneamente affidate a un altro, generalmente collocato in una posizione istituzionale accentrata.

¹⁵⁸ In senso ancora più netto, Corte conti, sez. contr. Lombardia, 6 febbraio 2004 n. 1, *Pres. Gustapane – Est. Donno, Relazione sulla gestione del bilancio regionale. Esercizio finanziario 2002*, p. 12, in www.corteconti.it.

¹⁵⁹ In particolare S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Regioni*, 2002, 2/3, 445-482.

¹⁶⁰ Su un utilizzo non condivisibile di tale clausola, si veda il caso di Tar Abruzzo, Pescara, 6 marzo 2003 n. 302, in *Giust. Amm.*, 2003, 462 e ss., con note critiche di G. LOMBARDI e L. OLIVERI, ove il giudice amministrativo, pur riconoscendo che, a seguito della riforma del Titolo V, i controlli di legittimità debbano ritenersi espunti dall'ordinamento e che non possa ritenersi che essi siano rimasti in vita ovvero che ne sia possibile una riproposizione, afferma tuttavia che “non può essere stata sottratta all'autonomia regionale quella stessa forma di controllo nei confronti degli enti locali nelle materie di sua competenza, che lo Stato ha conservato nei confronti delle regioni”.

¹⁶¹ *Id.*, *op. cit.*, 83.

¹⁶² Per un'interessante rassegna sul punto, v. F. SAVELLI – G. CARLETTI, *I provvedimenti di annullamento dei comitati di controllo*, Rimini, 1988.

¹⁶³ Per un approfondimento, cfr. F. BENVENUTI, *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 2, 377-395.

Il fatto che la Costituzione preveda espressamente che, in determinate circostanze¹⁶⁴, il Governo possa sostituirsi a organi degli altri enti territoriali che compongono la Repubblica trae fondamento dall'esigenza di assicurare quegli interessi, ritenuti meritevoli di tutela, che le amministrazioni inadempienti trascurano o mal gestiscono. Si tratta evidentemente di una *ratio* ben diversa da quella che giustificava i precedenti controlli di legittimità, i quali rispondevano invece all'esigenza di assicurare anche a livello periferico i principi enunciati a livello di art. 97 Cost. e, in particolare, la legalità dell'attività amministrativa.

5.2. *Gli attuali controllori: Ragioneria generale dello Stato e dintorni.*

La più volte citata abrogazione degli artt. 125, comma 1, e 130 Cost. ha determinato la soppressione delle Commissioni statali di controllo sugli atti regionali¹⁶⁵ e dei Comitati regionali di controllo¹⁶⁶.

Sul fronte dei controlli esterni, pertanto, al momento l'unico organo titolare di tale funzione sembrerebbe essere la Corte dei conti (per la quale si rinvia al Cap. n. 2) nelle sue varie articolazioni centrali e regionali. In realtà, la Corte dei conti è attualmente l'unico organo che gode di prerogative di controllo costituzionalmente garantite; il che non toglie, con evidenza, che il legislatore ordinario possa – come in effetti ha fatto – istituire altri controllori esterni e regolarne le attribuzioni.

A questo riguardo, non può non essere citato il caso della Ragioneria generale dello Stato¹⁶⁷, istituzione di lungo corso, recentemente riformata e che indubbiamente svolge un ruolo importante¹⁶⁸ in tal senso. Trasformata nel 1998¹⁶⁹ in omonimo

¹⁶⁴ L'art. 120, comma 2, fa riferimento ai casi "di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali".

¹⁶⁵ Per un inquadramento, cfr. AA.VV., *Il controllo dello Stato sulle Regioni*, Padova, 1987.

¹⁶⁶ Su questi ultimi, si rinvia a F. TRIMARCHI BANFI, *cit.*, pp. 144-160, nonché a N. SPERANZA, *I controlli sugli atti degli enti locali nelle regioni a statuto ordinario*, Roma, 1973, e G. DE PASCALE, *I controlli sugli enti locali nelle regioni a statuto ordinario*, Torino, 1980.

¹⁶⁷ Sulla Ragioneria generale dello Stato, si rinvia alla bibliografia citata in nota 99, nonché a L. FIORENTINO, *Evoluzioni e permanenze nei controlli della Ragioneria dello Stato*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995.

¹⁶⁸ Sulla sua dubbia efficacia e sul destino della Ragioneria dello Stato, si veda tuttavia l'icastico scritto di S. SFRECOLA, *Una provocazione: la Ragioneria Generale dello Stato, un ente inutile?*, in www.contabilita-pubblica.it.

¹⁶⁹ *Ex art.* 3 d.p.r. 20 febbraio 1998 n. 38, in *Gazz. Uff.*, n. 58 dell'11 marzo 1998.

Dipartimento del Ministero dell'Economia e delle Finanze¹⁷⁰, oltre ad effettuare le funzioni di controllo interno che storicamente le sono proprie (peraltro con alcune interessanti peculiarità¹⁷¹), la Ragioneria generale svolge una duplicità di controlli. Una prima tipologia deriva dalla scelta operata dal legislatore, nell'ambito della legge di contabilità dello Stato del 1923, di determinare una gerarchia tra la Ragioneria generale e le ragionerie delle amministrazioni centrali: ai sensi dell'art. 22, del regio decreto n. 2240 del 1923, infatti, *dependono dalla ragioneria generale dello Stato le ragionerie delle amministrazioni centrali*.

La ragioneria generale, che partecipa alla funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti di spesa delle varie amministrazioni dello Stato, si colloca – in tale contesto – in una posizione sistematica di dubbia qualificazione. Infatti, dal momento che la Ragioneria, in qualità di organo dello Stato-persona¹⁷², svolge funzioni di controllo nei confronti di altre amministrazioni statali, si dovrebbe concludere che, rientrando tanto l'una quanto le altre all'interno del medesimo ente (lo Stato), l'attività *de qua* andrebbe classificata come interna (in ossequio, del resto, alla sistematica di cui si è dato conto nell'*incipit* del presente lavoro). Tuttavia, nell'ambito della enucleazione della nozione di 'potere dello Stato' (rilevante al fine dell'analisi dei conflitti di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale¹⁷³), si è ritenuto che le diverse amministrazioni statali a livello ministeriale, pur se caratterizzate da tale comune

¹⁷⁰ Frutto dell'unificazione prevista dal d.lgs. 30 luglio 1999 n. 300, in *Gazz. Uff.*, n. 203 del 30 agosto 1999 – S.O. n. 163, tra Ministero delle Finanze e Ministero del Tesoro, del Bilancio e della Programmazione economica; quest'ultimo, a sua volta, era il frutto dell'unificazione, in un solo dicastero, dei Ministeri del Tesoro e del Bilancio e programmazione economica, disposta dal d.lgs. 5 dicembre 1997 n. 430, in *Gazz. Uff.*, n. 293 del 17 dicembre 1997.

¹⁷¹ Ci si riferisce in tal senso ai controlli di *parsimonia* e di *proficuità* – dunque evidentemente non limitati alla legittimità della spesa, ma al grado di efficacia e di economicità della stessa – che, rispettivamente, il regio decreto 25 marzo 1923 n. 599, in *Gazz. Uff.*, n. 112 del 12 maggio 1923, e il regio decreto legge 29 giugno 1924 n. 1036 (in *Gazz. Uff.*, n. 156 del 4 luglio 1924), conv. in legge 18 marzo 1926 n. 562 (in *Gazz. Uff.*, n. 102 del 3 maggio 1926) avevano affidato alla Ragioneria generale dello Stato. Per un approfondimento al riguardo, si rinvia a G. LADU, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2009, p. 158, nonché ID., *La Corte dei conti. Miti e realtà*, in G. FARNETI – E. VAGNONI (a cura di), *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997.

¹⁷² Sul concetto di Stato-persona, si rinvia, *inter alios*, a G. PERTICONE, *Lo Stato come persona giuridica*, in *Nuovo Dig. ital.*, Torino, 1939, nonché ad A. MASSERA, *Stato-persona e organo amministrativo: profili storico-dogmatici*, Milano, 1986.

¹⁷³ *Ex art. 134 Cost.*, "la Corte costituzionale giudica [...] sui conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato".

appartenenza, possano considerarsi poteri distinti¹⁷⁴, al punto che si riterrebbe potenzialmente ammissibile il conflitto di attribuzione sollevato da un Ministro nei confronti di un altro Ministro. Non v'è da stupirsi dunque se la dottrina si presenta divisa in ordine alla classificazione del controllo esercitato dalla Ragioneria generale dello Stato: per taluni esso è da ritenersi pacificamente esterno¹⁷⁵, per altri invece, al contrario, deve considerarsi interno¹⁷⁶. Articolato invece il giudizio di Battini¹⁷⁷, secondo il quale, se si prendono in considerazione i ministeri diversi da quello dell'Economia e delle Finanze, il controllo svolto dalla Ragioneria generale è di carattere esterno; viceversa, avendo riguardo all'ordinamento statale nel suo complesso, tale controllo presenterebbe carattere interno.

Accanto alle proprie tradizionali funzioni, la Ragioneria ha poi visto accrescere negli ultimi anni il proprio ruolo di controllore esterno. Innanzitutto, in base all'art. 3, comma 1, lett. h), d.p.r. n. 38 del 1998, la Ragioneria generale svolge l'*esercizio dei controlli comunitari affidati dall'Unione europea*¹⁷⁸.

Inoltre, anche in base all'esigenza di poter sopperire in qualche maniera alla scomparsa dei Co.re.co. e delle Commissioni statali di controllo sugli atti regionali, il legislatore ordinario, come confermato dalla recente legge di contabilità e finanza pubblica¹⁷⁹, in ossequio "alle esigenze di controllo e di monitoraggio degli andamenti della finanza pubblica", ha attribuito alla Ragioneria generale la facoltà, *inter alia*, di

¹⁷⁴ In tal senso, la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto, all'interno del potere esecutivo, autonomi poteri dello Stato il Presidente del Consiglio dei Ministri e il Guardasigilli. Non solo, ma più recentemente ha incidentalmente ammesso che possano esservi conflitti "fra organi interni a uno stesso potere, che tuttavia nemmeno siano titolari di esplicite attribuzioni costituzionali" (A. RUGGERI – A. SPADARO, *Lineamenti di diritto costituzionale*, Torino, 2004, 250), come si può evincere da Corte Cost., 7-9 maggio 1997, n. 131 – Pres. Granata – Rel. Capotosti, in *www.giurcost.it*, con riferimento al Ministro dell'interno.

¹⁷⁵ In tal senso, G. COGLIANDRO, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei Conti*, in G. FARNETI – E. VAGNONI (a cura di), *cit.*, 239; B. FINOCCHIARO, *Relazione di sintesi nella sessione 'Un confronto internazionale'*, in BANCA D'ITALIA, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Roma, 1995, 362.

¹⁷⁶ Al riguardo, cfr. R. LOMBARDI, *op. cit.*, 10.

¹⁷⁷ F. BATTINI, *Controllo di legittimità, controllo «collaborativo» e azione inquirente delle Procure*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 5, 530.

¹⁷⁸ Sui controlli comunitari e sui raccordi tra funzione nazionale e comunitaria di controllo, si rinvia al capitolo dedicato alla Corte dei conti europea. Per un inquadramento di carattere generale, G. COGLIANDRO, *I controlli nel sistema comunitario*, in M.P. CHITI – G. GRECO, *Trattato di diritto amministrativo europeo. Parte generale*, Milano, 2007, II, 539-588.

¹⁷⁹ Legge 31 dicembre 2009 n. 196, in *Gazz. Uff.*, n. 303 del 31 dicembre 2009 – S.O. n. 245.

“effettuare, tramite i servizi ispettivi di finanza pubblica, verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile delle amministrazioni pubbliche¹⁸⁰” (art. 14, comma 1, lett. d), ivi compresi gli enti locali ma escluse regioni e province autonome.

Tale forma di controllo si correla strettamente all’obbligo (*ex art. 13, comma 1*), che è stato posto in capo ai medesimi enti che sono soggetti a tale penetrante verifica (che ragionevolmente avviene a campione e non in maniera generalizzata), di trasmettere all’interno di una banca-dati¹⁸¹ istituita presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze “i dati concernenti i bilanci di previsione, le relative variazioni, i conti consuntivi, quelli relativi alle operazioni gestionali, nonché tutte le informazioni necessarie all’attuazione della presente legge”.

Sull’utilità di tale norma, sulle sue conseguenze e sul rischio di una duplicazione di controlli¹⁸² (con le relative conseguenze di possibili divaricazioni circa le relative conseguenze nonché sulla non ottimale allocazione di risorse pubbliche che ciò comporta), si avrà modo di tornare nel prosieguo. Giova tuttavia sottolineare che la

¹⁸⁰ Secondo l’individuazione effettuata dall’Istat, ai fini della compilazione del conto economico consolidato, ai sensi dell’art. 1, comma 5, della legge 30 dicembre 2004 n. 311, in *Gazz. Uff.*, n. 306 del 31 dicembre 2004 – S.O. n. 192.

¹⁸¹ Salve le disposizioni transitorie, di cui all’art. 15 della medesima legge, nelle more della realizzazione della succitata banca-dati.

¹⁸² Su un interessante caso di duplicazioni di controlli (svolti dalla magistratura contabile e dalla ragioneria generale dello Stato), cfr. Cons. Stato, VI, 4 giugno 2004-9 settembre 2005 (sic!), n. 4659 – Pres. Giovannini – Est. Garofoli, in *Foro amm.-C.D.S.*, con nota di R. MORZENTI PELLEGRINI, *Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie*. Sul tema è intervenuto recentemente l’art. 17, comma 30, del decreto legge 1° luglio 2009 n. 78, in *Gazz. Uff.*, n. 150 del 1° luglio 2009, convertito in legge 3 agosto 2009 n. 102, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 4 agosto 2009 – S.O. n. 140: la Corte dei conti, sez. contr. legittimità, 10-28 dicembre 2009, n. 24 – Pres. Topi – Est. Giuseppone, in *www.corteconti.it*, ha statuito che “le Università e gli enti di ricerca scientifica e tecnologica di cui alla legge 9 maggio 1989, n. 168, pur essendo soggetti forniti di autonomia finanziaria e contabile, sono da considerare rientranti nella previsione normativa di cui all’art. 17, c. 30 e 30 *bis*, del decreto-legge n. 78/2009, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, in quanto tale previsione è stata introdotta con strumento di pari gerarchia rispetto alla predetta legge 168/1989 ed in grado, quindi, di apportare modifiche alla precedente regolamentazione, in virtù del principio della successione delle leggi nel tempo”. Inoltre, la magistratura contabile ha sancito che “i provvedimenti emessi dalle Università e dagli enti di ricerca, finanziati con fondi di provenienza privata, sono anch’essi soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all’art. 17, c. 30 e 30 *bis*, del decreto-legge n. 78/2009, convertito in legge 3 agosto 2009, in quanto i predetti fondi, una volta conferiti alla struttura pubblica, vengono inglobati nel relativo bilancio in un apposito capitolo dell’entrata e successivamente gestiti e rendicontati con regole pubbliche, la loro utilizzazione è regolamentata al pari degli altri fondi dell’ente, le modalità di gestione e di spendita sono quelle tipiche della struttura pubblica destinataria dell’intervento e, inoltre, per la loro utilizzazione l’ente affronta costi, sia in termini reali che di personale, che vanno ad incidere su altri capitoli del bilancio pubblico”. Sul tema, si rinvia a V. DOMENICHELLI, *Controllo preventivo della Corte dei Conti e finanziamento privato dei contratti di ricerca*, in *www.giustamm.it*, nonché a V. QUINTALIANI, *Nuove considerazioni sull’ambito soggettivo nei controlli preventivi di legittimità di cui all’art. 3, c.1 lett. f-bis) e f-ter) della l.n. 20 del 14/1/1994*, in *www.contabilita-pubblica.it*.

citata legge di contabilità e finanza pubblica contiene, *ex art. 49*, una delega¹⁸³ al Governo per l'emanazione di decreti legislativi atti a riformare e potenziare i sistemi dei controlli di ragioneria.

Occorre infine aggiungere che, secondo un indirizzo dottrinale¹⁸⁴, andrebbe riconosciuta in capo all'Agenzia nazionale per i Servizi Sanitari regionali¹⁸⁵ una forma *sui generis* di controllo esterno, che si estrinseca in una verifica dei costi e dei rendimenti dei servizi sanitari regionali; tale controllo – di carattere successivo sulla gestione – avrebbe come esito non già un visto, quanto un referto (a mo' di relazione) nei confronti delle assemblee elettive (Parlamento da un lato e Consigli regionali dall'altro).

Ulteriori forme particolari di controllo esterno di legittimità potrebbero ravvisarsi con riferimento a due fattispecie diverse tra loro: da un lato, in capo al Ministero delle Finanze per quanto concerne la potestà regolamentare degli enti locali in materia di tributi¹⁸⁶; dall'altro, in capo al Prefetto per quanto concerne l'esercizio del potere di ordinanza da parte dei Sindaci.

Tuttavia, con riferimento al primo caso – ove al Ministero delle Finanze è data la possibilità di promuovere, a tutela della legittimità, un ricorso al giudice amministrativo avverso i regolamenti degli enti locali (i quali sono già esecutivi) – è stato escluso che le prerogative in questione configurino un potere di controllo. Il Ministero è pertanto

¹⁸³ In tema di controlli, la medesima legge prevede (*ex art. 42*) una delega al Governo per il passaggio al bilancio di sola cassa, basato sul principio e criterio direttivo del controllo preventivo sulla legittimità delle obbligazioni assunte dal dirigente.

¹⁸⁴ G. COGLIANDRO, *op. ult. cit.*, 244.

¹⁸⁵ Si tratta di un ente di diritto pubblico, istituito – nell'ambito della riforma Garavaglia – dall'art. 5 del d.lgs. 30 giugno 1993 n. 266, in *Gazz. Uff.*, n. 180 del 3 agosto 1993. L'Agenzia *de qua*, in base al comma 1 del citato art. 5, è “sottoposta alla vigilanza del Ministero della Sanità” ed ha “compiti di supporto delle attività regionali, di valutazione comparativa dei costi e dei rendimenti dei servizi resi ai cittadini e di segnalazione di disfunzioni e sprechi nella gestione delle risorse personali e materiali e nelle forniture, di trasferimento dell'innovazione e delle sperimentazioni in materia sanitaria”.

¹⁸⁶ Ci si riferisce all'art. 52 del d.lgs. 15 dicembre 1997 n. 446, in *Gazz. Uff.*, n. 298 del 23 dicembre 1997, laddove si stabilisce che “i regolamenti sulle entrate tributarie sono comunicati, unitamente alla relativa delibera comunale o provinciale al Ministero delle finanze, entro trenta giorni dalla data in cui sono divenuti esecutivi e sono resi pubblici mediante avviso nella Gazzetta Ufficiale” (comma 2) e che “il Ministero delle finanze può impugnare i regolamenti per vizi di legittimità avanti gli organi di giustizia amministrativa” (comma 4). Sul tema dell'utilizzo della fonte regolamentare in quest'ambito, cfr. V. UCKMAR, *La potestà regolamentare in materia tributaria*, in AA.VV., *Studi in onore di Achille Donato Giannini*, Milano, 1960, 927, nonché, più recentemente, A. CARINCI, *I limiti della potestà regolamentare degli enti locali in materia tributaria al vaglio della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. trib.*, 1998, II, 186; F. AMATUCCI, *I principi e le competenze degli enti locali in materia tributaria*, in ID., (a cura di), *Il nuovo sistema fiscale degli enti locali*, Torino, 2010.

unicamente legittimato alla proposizione del ricorso e non anche all'esercizio di ulteriori poteri di controllo successivo eventuale¹⁸⁷.

Diversa la fattispecie legata al tema dell'esercizio del potere di ordinanza, il quale ha subito una profonda riforma¹⁸⁸ a seguito della modifica apportata nel corso del 2008¹⁸⁹ all'art. 54 del Testo Unico degli Enti Locali.

In questo caso, a fronte di un sensibile aumento dei margini operativi e di discrezionalità che si sono attribuiti al Sindaco in ordine all'esercizio di tale potere *extra ordinem*¹⁹⁰, si sono correlativamente affidati al Prefetto, che nei confronti del Sindaco-Ufficiale del Governo è il superiore gerarchico, una serie di prerogative che sottendono – anche se implicitamente – un controllo inteso nell'accezione di verifica dell'attività posta in essere dal Sindaco stesso. Ci si riferisce ai commi 4 (ove è stabilita la comunicazione preventiva delle ordinanze sindacali al Prefetto, *anche ai fini della predisposizione degli strumenti ritenuti necessari alla loro attuazione*), 5 (ove si disciplina il caso di ordinanze che, per le conseguenze che determinano e per il territorio sul quale incidono, possano influire *sulla convivenza delle popolazioni dei comuni contigui o limitrofi* e che pertanto richiedono una concertazione in sede di conferenza dei servizi, indetta dal Prefetto) e 9 (ove si prevede in capo al Prefetto un generale potere ispettivo sul *regolare svolgimento dei compiti affidati*¹⁹¹) del citato art. 54.

¹⁸⁷ In tal senso si è anche espresso lo stesso Ministero delle Finanze, con apposita circolare (n. 101/E del 17 aprile 1998, in *Gazz. Uff.*, n. 96 del 27 aprile 1998), ove è stato chiarito che “peraltro, deve precisarsi che il delineato procedimento di comunicazione dei regolamenti ed il citato potere di impugnativa non modificano l'istituto dei «controlli» stabilito nell'ordinamento giuridico, nel senso che non attribuiscono a questo Ministero alcun potere di controllo, neanche successivo, sugli atti in disamina”.

¹⁸⁸ Sui contenuti di tale modifica, si rinvia a S. ROSSI – A. LORENZETTI (a cura di), *Le ordinanze sindacali in materia di incolumità pubblica e sicurezza urbana*, cit..

¹⁸⁹ Ci si riferisce all'art. 6 del d.l. 23 maggio 2008 n. 92 (in *Gazz. Uff.*, n. 122 del 26 maggio 2008), convertito, con modificazioni, in legge 24 luglio 2008 n. 125 (in *Gazz. Uff.*, n. 173 del 25 luglio 2008).

¹⁹⁰ La letteratura sul punto è vastissima: cfr., *ex multis*, G. D'AMARIO, *L'ordinanza d'urgenza per lo stato di diritto nelle forme di governo a regime libero costituzionale, con speciale riferimento al diritto pubblico italiano*, Torino, 1907; L. DEGLI OCCHI, *Lo stato di necessità nel diritto pubblico e le ordinanze di urgenza*, Milano, 1919; F. BARTOLOMEI, *Poteri di ordinanza e ordinanze di necessità*, Milano, 1979; R. CAVALLO PERIN, *Potere di ordinanza e principio di legalità: le ordinanze amministrative di necessità e urgenza*, Milano, 1990; M. RAMAJOLI, *Potere di ordinanza e Stato di diritto*, cit..

¹⁹¹ Di seguito il testo integrale del comma in questione: “nell'ambito delle funzioni di cui al presente articolo, il prefetto può disporre ispezioni per accertare il regolare svolgimento dei compiti affidati, nonché per l'acquisizione di dati e notizie interessanti altri servizi di carattere generale”.

Si tratta tuttavia di controlli *sui generis*, di cui si è inteso dare conto in un quadro espositivo che nulla toglie alla centralità del controllo esterno affidato alla magistratura contabile.

CAPITOLO II

Giudice speciale e organo ausiliario: la Corte dei conti italiana tra decentramento e polimorfismo

1. Il controllo nella Costituzione. – 2. La Corte dei conti nella storia. – 3. La Corte dei conti come giudice speciale. – 3.1. Il cumulo delle funzioni e la nomofilachia nella Corte dei conti. – 3.2. La nomina governativa di alcuni giudici contabili: un persistente elemento di violazione del principio di indipendenza? – 3.3. La mancata censura da parte della Consulta e il decalogo sui giudici speciali. – 3.4. Dubbi antichi e nuove fattispecie di nomine extraconcorsuali. – 3.4.1. Il regime degli incarichi, cartina di tornasole sull'indipendenza *de facto*. – 4. La Corte dei conti e l'ausiliarietà. È ausiliario l'organo o la funzione? – 4.1. L'ausiliarietà tra Governo e Parlamento. – 4.2. L'ausiliarietà tra Stato e autonomie. – 4.3. L'ausiliarietà della Corte nell'esercizio della funzione consultiva. – 4.4. Sezioni regionali di controllo e consulenza: una nuova frontiera della magistratura contabile?

1. Il controllo nella Costituzione.

A ulteriore dimostrazione della pluralità di significati propri della nozione di controllo, soccorre il testo della Costituzione repubblicana, che ne fa utilizzo in ripetute circostanze.

Le norme che citano il termine 'controllo' sono gli artt. 41¹, comma 3 (*La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali*); 45², comma 1 (*La legge [...] promuove e favorisce l'incremento [della cooperazione] con i mezzi più idonei e ne assicura, con gli opportuni controlli, il carattere e le finalità*); 47³, comma 1 (*La repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito*); 100⁴, comma 2 (*La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via*

¹ Su tale norma, cfr. R. NIRO, *Art. 41*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, I, 846 ss..

² Su tale norma, cfr. P. LOTITO – D. NARDELLA, *Art. 45*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *op. cit.*, 915 ss..

³ Su tale norma, cfr. S. BARONCELLI, *Art. 47*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *op. cit.*, 945 ss..

⁴ Su tale norma, cfr. G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 64-139, nonché M. DE ROSA – B.G. MATTARELLA, *Art. 100*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *op. cit.*, II, 1938-1952.

ordinaria). Ad esse, come detto, si aggiungevano, prima della revisione costituzionale del 2001, anche gli artt. 125, comma 1, e 130.

Appare evidente che, nelle norme succitate, il termine controllo sia impiegato secondo concezioni diverse. Tale pluralità di significati è anzitutto il portato di un dato lessicale, relativo all'espressione 'controllo', che non può essere sottaciuto in questa sede.

Come numerosi autori⁵ hanno sottolineato, il termine controllo è debitore di due nozioni diverse e che ne motivano la pluralità di significato. Il *contrôle* francese (che corrisponde all'attività oggetto di analisi nel presente lavoro) significa 'riscontro-verifica' di un dato presupposto, mentre il *control* inglese, invece, è espressione di 'dominio'.

Applicando tali nozioni all'ambito della tripartizione delle attività della pubblica amministrazione, quella francese appare simile al controllo in senso fortiano – giudizio o riesame avente ad oggetto un atto secondo certi parametri, in funzione di una data misura consequenziale –, mentre quella inglese appare una forma di gerarchia e di direzione, come tale rientrando nell'ambito dell'amministrazione attiva⁶.

Si potrebbe ritenere che, nelle espressioni di cui agli artt. 41, 45 e 47, la Costituzione italiana abbia sposato la tesi del controllo in senso anglofono, giacché appare evidente che l'attività ivi descritta abbia caratteri assai diversi da quelli di cui all'art. 100 (o degli abrogati 125 e 130). Tuttavia, così ragionando, si giungerebbe ad alcune conseguenze riduttive, quali ritenere l'attività di controllo una endiadi rispetto alle nozioni di disciplina e coordinamento (art. 47) o di programma (art. 41).

In realtà, alla luce di una più attenta esegesi delle norme in questione, si potrebbe ipotizzare una conclusione un poco diversa.

Nell'art. 45, il termine controllo appare espressione di un'attività, certamente tratteggiata in maniera estremamente generica, di verifica: verifica che è condotta al fine di ancorare il fenomeno della cooperazione sociale ai presupposti e alla *ratio* che lo ispirano. Nell'art. 47, ancor più specificatamente, il controllo rappresenta la fase di

⁵ Si pensi a Predieri (ID., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 131).

⁶ Quando invece si intende esprimere, in inglese, il concetto di attività di controllo coincidente con la nozione francese si utilizza un'espressione diversa, quale il termine latino – purtroppo deformato dalla pronuncia anglocentrica dei britannici – *audit*.

verifica che avviene, sotto il profilo logico e temporale, in maniera distinta dalla fase paranormativa (disciplina) e da quella sostanzialmente esecutiva (coordinamento).

Occorre rilevare che entrambe tali attività, per come descritte, si svolgono all'esterno del circuito delle Pubbliche Amministrazioni, giacché riguardano due realtà espressioni di autonoma iniziativa economica, quali la cooperazione sociale di carattere mutualistico e l'esercizio del credito. Rispetto ad esse la funzione di controllo si pone non già come riesame, secondo un dato parametro, di una determinata attività amministrativa (giacché l'attività in questione è invece eminentemente privata⁷), ma come forma di garanzia per l'indirizzo che la Repubblica, nel suo insieme, intende perseguire affinché determinati interessi, ritenuti meritevoli di tutela (la funzione sociale, mutualistica e senza fini di speculazione, per quanto concerne la cooperazione da un lato, e la tutela del risparmio, per quanto concerne l'esercizio del credito, dall'altro), siano correttamente garantiti e salvaguardati nello svolgimento delle surriferite attività.

In questo contesto, il termine controllo esprime sostanzialmente un *quid pluris* in chiave di verifica di interessi costituzionali che, in altre disposizioni, sono semplicemente affermati⁸ (si pensi alle tutele paesaggistiche e sanitarie, di cui agli artt. 9, comma 2, e 32, comma 1, Cost.).

La titolarità di tale funzione di controllo è riconosciuta in un caso (art. 47, comma 2, Cost.) in capo alla Repubblica, con la conseguenza che gli interventi *de quibus* potrebbero essere disposti da una molteplicità di organi e con una pluralità di strumenti, mentre nell'ambito della cooperazione (art. 45, comma 1, Cost., in combinato disposto col riparto di competenze legislative operato dall'art. 117, commi 2-4, Cost.) è la legge statale lo strumento deputato a stabilire "gli opportuni controlli".

La funzione normativa primaria è nuovamente richiamata laddove si abbia riguardo a un'altra disposizione costituzionale concernente i controlli, ovvero l'art. 41, comma 3.

⁷ Certamente privata, per definizione, nell'ambito della cooperazione sociale; difficilmente pubblica, tranne che per certi limitati periodi storici, nell'ambito dell'esercizio del credito. Per una riflessione di carattere generale sul rapporto tra Stato e mercato e sul confine sempre mobile tra attività pubbliche e attività private (*rectius*, attività svolte dalla P.A. oppure dai privati), si rinvia, *inter alios*, a S. CASSESE (a cura di), *La nuova costituzione economica*, Bari, 2010.

⁸ Il che non ha comunque impedito al legislatore ordinario di dettare specifiche normative per assicurare effettività alla affermata tutela, anche attraverso la previsione di svariate attività *lato sensu* di controllo.

Tale norma è forse quella che origina maggiore difficoltà di classificazione e di esegesi, sia perché posta al confine tra diritto pubblico e diritto commerciale sia perché negli anni sostanzialmente disapplicata in virtù dell'adesione italiana alla Comunità economica europea (ora Unione europea), la quale – in materia di politica economica – ha sostanzialmente anteposto proprie disposizioni (specie quelle di cui ai Trattati istitutivi) ai principi costituzionali degli Stati Membri⁹.

Ad un'analisi del tenore letterale del terzo comma dell'art. 41, parrebbe che, secondo il Costituente, sia compito del legislatore stabilire una programmazione dell'attività economica, cui si accompagnerebbe – ai fini di garanzia dell'effettività di tali previsioni (pena il loro degradarsi a 'libro dei sogni'¹⁰) – un *corpus* di controlli: di essi però non si specificano né l'organo titolare né il parametro di riferimento né le caratteristiche essenziali.

Contrariamente all'interpretazione derivante da una lettura *prima facie* di tale norma - cioè una sorta di legittimazione al governo pubblico dell'impresa privata¹¹ - un attento esegeta della costituzione economica italiana¹² (peraltro non alieno da un'impostazione favorevole alla politica di pianificazione pubblica¹³) ha sostenuto che la nozione 'controllo' di cui all'art. 41 Cost. non andrebbe assimilata al significato inglese di direzione e indirizzo.

⁹ Contro tale impostazione, tuttavia, si veda il ragionamento condotto in F. PIZZOLATO (a cura di), *Libertà e potere nei rapporti economici. Profili giuspubblicistici*, Milano, 2010, secondo il quale vi è una sostanziale sintonia tra la Costituzione repubblicana e le disposizioni del Trattato CE in ordine a una lettura della concorrenza come strumento di partecipazione all'economia e dell'esigenza che le dinamiche socio-economiche siano caratterizzate da un rapporto di libertà.

¹⁰ Secondo l'icastica espressione utilizzata, proprio a riguardo della programmazione economica, da parte del costituente e storico dell'economia Amintore Fanfani. La pianificazione in campo economico trovò, come noto, il proprio sbocco formale in un unico intervento normativo: la legge 27 luglio 1967 n. 685, in *Gazz. Uff.*, n. 203 del 14 agosto 1967, definita dal Predieri come legge-beffa (in tal senso, cfr. L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 205).

¹¹ Per un'interessante approfondimento al riguardo, cfr., *ex multis*, AA.VV., *Il controllo dell'impresa pubblica*, Milano, 1960.

¹² Ci si riferisce ad A. PREDIERI, *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963, 132.

¹³ È interessante a questo riguardo la posizione espressa dallo stesso Predieri nell'ambito della *querelle* in ordine all'inquadramento dello *jus aedificandi* e al suo rapporto col diritto di proprietà, risolta in senso favorevole alla coincidenza dei due diritti e dunque in senso contrario alla tesi del docente fiorentino, da Corte cost., 25-30 gennaio 1980 n. 5 – Pres. Amadei – Rel. Maccarone, in *www.giurcost.it*. Per un approfondimento del tema, prima dell'intervento della Consulta, si rinvia ad A. GAMBARO, *Jus aedificandi e nozione civilistica della proprietà*, Milano, 1975, nonché ad A. BARUCCHI, *Jus aedificandi e proprietà dei suoli: contributo allo studio della disciplina dell'edificabilità nella prospettiva della riforma del regime dei suoli*, Torino, 1976.

Tale conclusione non sfocia nell'affermazione secondo la quale la nozione di controllo andrebbe invece intesa in chiave francese, ma anzi è accompagnata dalla riflessione per cui, nel caso di specie, l'utilizzo del termine controllo dovrebbe considerarsi in senso atecnico e assimilarsi a quello di coordinamento (del quale peraltro si ricorda la caratteristica di attività priva di misure comminatorie). I parametri di tale speciale forma di controllo, secondo tale interpretazione, dovrebbero essere rinvenuti all'interno degli obiettivi stabiliti dalla programmazione economica¹⁴. Come noto, la programmazione prevista all'art. 41 Cost. ha avuto un unico, isolato esempio e occorre non vada confusa con gli strumenti di programmazione economico-finanziaria¹⁵ che si sono delineati a partire dal 1978¹⁶ e che sono stati riformati nel 2009¹⁷, i quali hanno come fondamento costituzionale l'art. 81 Cost..

I controlli di cui al terzo comma dell'art. 41 Cost. hanno trovato invece una nuova rivalutazione grazie all'istituzione, nel 1990¹⁸, dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato (c.d. Antitrust¹⁹), la quale, pur avendo nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea il proprio fondamento in termini sostanziali, è

¹⁴ In assenza di essi – è noto che la stagione della pianificazione economica ha avuto in Italia il suo più attivo sviluppo nel corso degli anni Sessanta –, lo stesso art. 41, comma 3, Cost. è stato ritenuto sufficiente a legittimare talune disposizioni normative che limitavano l'esercizio della libertà economica in ragione di un interesse ritenuto superiore, come si può vedere nelle pronunce di Corte Cost. 26 gennaio 1957 n. 29 – Pres. De Nicola – Rel. Gabrieli, e, soprattutto, 13 aprile 1957 n. 50 – Pres. Azzariti – Rel. Pietrocelli, entrambe in www.giurcost.it.

¹⁵ Ci si riferisce in particolare al Documento di programmazione economico-finanziaria (c.d. DPEF), ora trasformato in Decisione di finanza pubblica, e alla Legge finanziaria, ora Legge di stabilità. Per un approfondimento dottrinale, cfr. A. BRANCASI, *Legge finanziaria e legge di bilancio*, Milano, 1985, nonché L. DI RENZO LETIZIA, *La programmazione annuale della spesa pubblica: la legge finanziaria*, Napoli, 1988.

¹⁶ Legge 5 agosto 1978 n. 468, in *Gazz. Uff.*, n. 233 del 22 agosto 1978. Per un inquadramento teorico, v. L. DI RENZO LETIZIA, *Il bilancio dello Stato: nella disciplina della nuova legge 5 agosto 1978, n. 468*, Milano, 1979.

¹⁷ E che saranno a breve nuovamente oggetto di modifica, stante la recente decisione assunta dall'Ecofin, che ridisegna la tempistica della programmazione di bilancio a livello degli Stati membri dell'Unione europea.

¹⁸ Legge 10 ottobre 1990 n. 287, in *Gazz. Uff.*, n. 240 del 13 ottobre 1990.

¹⁹ Sull'Antitrust italiana la letteratura è particolarmente copiosa: si rinvia, *inter alios*, a M. RAMAJOLI, *Attività amministrativa e disciplina antitrust*, Milano, 1998; M. DE BENEDETTO, *L'autorità garante della concorrenza e del mercato: organizzazione, poteri, funzioni*, Bologna, 2000; AA.VV., *Concorrenza e Autorità antitrust: un bilancio a dieci anni dalla legge*, Roma, 2000; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri: profili di diritto amministrativo nella disciplina antitrust*, Torino, 2007; G. AMATO, *Il gusto della libertà: l'Italia e l'antitrust*, Bari, 2000; A. CATRICALÀ – A. LALLI, *L'antitrust in Italia: il nuovo ordinamento*, Milano, 2010.

costituzionalmente coperta dalla previsione di ‘opportuni controlli sull’attività economica pubblica e privata’.

Accanto alle succitate tipologie di controlli, la Costituzione ne delinea – con maggiore precisione – un ulteriore esempio.

L’art. 100, comma 2, infatti, specifica la pluralità di tipologie di controllo (preventivo di legittimità sugli atti del Governo; successivo sulla gestione del bilancio dello Stato; sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria) e, in un caso, anche il relativo parametro (la legittimità, appunto), nonché il destinatario delle risultanze di tale attività (il Parlamento) e, soprattutto, il titolare della funzione: la Corte dei conti.

Giunti a questo punto del presente lavoro, occorre dunque trattare direttamente di tale organo di rilievo costituzionale.

2. La Corte dei conti nella storia.

Nella stesura della Costituzione repubblicana, l’Assemblea costituente ha espressamente menzionato ruolo e funzioni della Corte dei conti, organo preesistente alla Costituzione ma che fino ad allora non era assunto agli onori della legge fondamentale dell’ordinamento italiano.

In effetti, lo Statuto Albertino, proclamato il 4 marzo 1848, che pure era precedente alla istituzione della Corte dei conti, non menzionava il predecessore di tale organo, ovverosia la Camera dei Conti²⁰. Questa era solo incidentalmente citata, laddove (art. 33) si elencavano i componenti del Senato del Regno, che in base allo Statuto erano scelti all’interno di determinate categorie di cittadini, tra i quali erano enucleati anche Primi Presidenti, Presidenti e Consiglieri della Camera dei Conti. Al tempo, peraltro, la Camera dei Conti aveva unicamente funzioni giurisdizionali, dal momento che quelle di controllo erano svolte da organi interni all’apparato amministrativo statale.

²⁰ Su tale organo, si vedano C. NANI, *I primi statuti sopra la Camera dei conti nella Monarchia di Savoia*, Torino, 1881; CARLO ALBERTO, *Regie lettere patenti colle quali S. M., in seguito alle Regie patenti del 27 maggio prossimo passato, determina la competenza attribuita alla Regia Camera dei conti nelle cause e controversie già appartenenti alla cognizione del Consiglio superiore d’ammiragliato*, Cagliari, 1843. Per un’analisi della giurisprudenza resa, *inter alios*, dalla Camera dei Conti, è possibile consultare la rivista *Giurisprudenza degli stati sardi*, che copre il periodo 1848-1859.

La prima disciplina organica nell'esperienza unitaria a riguardo del giudice contabile è offerta dalla legge n. 800 del 1862²¹. Tuttavia, per rinvenire l'origine della Corte dei conti occorre operare un piccolo passo indietro nel tempo, in particolare alla legge 30 ottobre 1859 n. 3706, con la quale la succitata Camera dei Conti fu trasformata in Corte, ereditando le funzioni precedentemente svolte dal controllore generale²², che era organo interno al Ministero delle Finanze. Con la legge del 1859, pertanto, il controllo preventivo si tramutava da interno all'Amministrazione statale ad esterno e veniva affidato ad un organo *ad hoc*.

In base al sistema delineato dalla legge del 1862, la Corte era priva dei requisiti di indipendenza che le saranno successivamente assegnati, giacché traeva la propria legittimazione in base a nomina politica, in sede sia di reclutamento (art. 3²³) sia di successiva carriera (art. 5²⁴) dei propri componenti. Anche sul piano dell'autonomia dei componenti della Corte le garanzie offerte apparivano assai tenui, giacché il medesimo organo competente alla nomina (il Re) era titolare anche della funzione di revoca, di collocamento a riposo e di allontanamento, salvo un procedimento aggravato (art. 4²⁵). Occorre aggiungere che un definitivo superamento di tale condizione, nel senso di assicurare un più significativo *status* di garanzie ai componenti la Corte dei conti, avverrà soltanto gradualmente e in maniera ancor'oggi incompleta²⁶: un importante punto di svolta è rappresentato dalla legge n. 117 del 1988²⁷, la quale, sebbene relativa

²¹ Legge 14 agosto 1862 n. 800, in *Gazz. Uff.*, n. 214 del 10 settembre 1862: legge per l'istituzione della Corte dei conti del Regno d'Italia. Si legge anche in T. PARENZAN – D. TOSO, *Codice delle leggi sulla Corte dei conti italiana e sulla Corte dei conti europea*, Rimini, 2006, 294 ss.. Per un'interessante inquadramento storico, cfr. O. SEPE, *Note sulla legge istitutiva della Corte dei conti (l. 14 agosto 1862 n. 800)*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1985, 89-116.

²² VITTORIO EMANUELE I, *Regie Patenti colle quali S.M. stabilisce un Ministero di Finanze, e ne appoggia le incombenze al Controllore generale delle medesime, colle attribuzioni espresse negli ivi divisati articoli*, Torino, 1816.

²³ “Il Presidente della Corte, i Presidenti di sezione e i consiglieri sono nominati per decreto reale, proposto dal ministro delle finanze dopo deliberazione del Consiglio dei Ministri”.

²⁴ “Le nomine, promozioni e remozioni degli impiegati della Corte e dei suoi uffici di riscontro e di revisione sono fatte con decreto reale a relazione del ministro delle finanze, sulla proposta della Corte a sezioni riunite”.

²⁵ “I Presidenti e consiglieri della Corte non potranno essere revocati, né collocati d'ufficio in riposo, né allontanati in qualsiasi altro modo, se non per decreto reale, col parere conforme di una Commissione composta dei Presidenti e vice Presidenti del Senato e della camera dei Deputati. [...] Il parere della Commissione potrà essere provocato dal Presidente della Corte o dal Governo”.

²⁶ Naturalmente prendendo a riferimento il differente regime stabilito per la magistratura ordinaria.

²⁷ Legge 13 aprile 1988 n. 117, in *Gazz. Uff.*, n. 88 del 15 aprile 1988.

al tema del *risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie* nonché della *responsabilità civile dei magistrati*, disporrà all'art. 10 l'introduzione di un organo di autogoverno della magistratura contabile.

È interessante notare che, nella sua configurazione originaria, la Corte dei conti sabauda si componeva anche di una significativa quota (si trattava di venti esponenti su un totale di trentasette membri) di ragionieri, i quali apportavano una competenza tecnica, di carattere evidentemente non giuridico, all'operare della Corte stessa.

La presenza di tale componente, che verrà poi soppressa nel 1902²⁸, era particolarmente significativa, sia perché espressione di un'interessante forma di controllo e di sindacato giurisdizionale non ancorato unicamente a valori giuridici, sia per la prerogativa che era attribuita agli stessi ragionieri. Questi infatti, in base all'art. 9²⁹, votavano in seno al collegio deliberante qualora fossero relatori ovvero qualora sostituissero, su impulso del Presidente, i consiglieri assenti.

Il ruolo dei ragionieri in seno alla Corte dei conti ricorda per molti versi un'altra presenza tecnica in seno ai collegi giudicanti di un particolare plesso giurisdizionale, quello dei Tribunali delle acque³⁰.

Infatti, nel caso tanto del Tribunale superiore, giudice speciale, quanto dei Tribunali regionali, sezioni specializzate del giudice ordinario, il Testo Unico del 1933³¹ prevedeva (agli artt. 138 e 139) anche una quota di ingegneri, che non ricoprivano funzioni di amministrazione attiva, distaccati dal genio civile.

Tale presenza tecnica, a differenza del giudice contabile, è tuttora vigente e operante, anche se in forme un poco diverse rispetto all'assetto originario. A seguito

²⁸ Ad opera della legge 28 dicembre 1902 n. 533, citata da G. LADU, *La Corte dei conti tra miti e realtà*, in G. FARNETI – E. VAGNONI (a cura di), *cit.*, 111.

²⁹ “I ragionieri hanno voto deliberativo negli affari soltanto dei quali sono relatori. Possono essere chiamati dal Presidente a supplire ai consiglieri che siano assenti od impediti, e in questo caso hanno pure voto deliberativo. Il numero dei ragionieri non sarà maggiore di due, nelle singole sezioni, né di tre nelle sezioni riunite”.

³⁰ Sui Tribunali delle acque pubbliche, cfr. S. PALAZZOLO, *Tribunali delle acque pubbliche* (ad vocem), *cit.*; G. SALEMI, *I Tribunali delle acque pubbliche: modalità di accesso e competenze. I giudizi amministrativi avverso i provvedimenti in materia di acque pubbliche*, in www.giustamm.it; G. MASTRANGELO, *I Tribunali delle Acque Pubbliche*, Milano, 2009; V. PARISIO, *I Tribunali delle acque: un modello giurisdizionale tutto italiano*, in *Foro amm.-T.A.R.*, 2009, 12, 3679-3693.

³¹ Regio decreto 11 dicembre 1933 n. 1775, in *Gazz. Uff.*, n. 5 dell'8 gennaio 1934.

infatti dell'intervento della Corte costituzionale³², il legislatore³³ ha stabilito che i componenti tecnici non siano più scelti tra funzionari del genio civile e indicati dal Consiglio superiore dei lavori pubblici, ma siano esterni ai ruoli dell'amministrazione e vengano nominati "con decreto del Ministro della giustizia in conformità alla deliberazione del Consiglio superiore della magistratura adottata su proposta del presidente della Corte d'Appello" (ex art. 138, comma 2, nuova formulazione). Altrettanto, in base alla nuova formulazione dell'art. 139, comma 4, vale per il Tribunale superiore, con la differenza che in tal caso la proposta di nomina non sarà effettuata dal presidente della Corte d'Appello, bensì dal presidente dello stesso Tribunale superiore.

La scelta invece di sopprimere la presenza dei ragionieri in seno ai collegi della Corte dei conti si pone in un contesto decisamente diverso, peraltro precedente all'entrata in vigore della Costituzione e dunque alieno da qualsiasi ragionamento riguardante la possibile commistione tra funzione giurisdizionale e garanzie di autonomia e di indipendenza proprie dei titolari di tale funzione³⁴. In base alla ricostruzione offertaci dalla dottrina, la modifica normativa del 1902 si spiegherebbe con l'evoluzione del ruolo del giudice contabile (e in particolare dell'attività di controllo) verso parametri sempre più spiccatamente giuridici.

Come accennato, sin dalla legge del 1862 la Corte dei conti appare in una duplice veste.

Da un lato, infatti, in base al combinato disposto degli artt. 33 e 39, nell'ambito del giudizio di conto³⁵, operava come giurisdizione contenziosa, in sede pubblica e

³² Corte cost., 10-17 luglio 2002 n. 353 – Pres. Ruperto – Rel. Chieppa, in *Gazz. Uff.*, n. 29 del 24 luglio 2002, e in *www.lexitalia.it*, con nota di L. VIOLA, *La composizione dei Tribunali delle acque pubbliche*. Il *decisum* del giudice delle leggi riguardava peraltro unicamente i Tribunali regionali, ma il legislatore che è intervenuto sul punto ha stabilito di modificare la composizione anche del Tribunale superiore.

³³ Decreto legge 24 dicembre 2003 n. 354, in *Gazz. Uff.*, n. 300 del 29 dicembre 2003, convertito in legge 26 febbraio 2004 n. 45, in *Gazz. Uff.*, n. 48 del 27 febbraio 2004.

³⁴ La norma della legge del 1862, peraltro, non specifica un raccordo organico tra la presenza dei ragionieri e l'eventuale amministrazione di appartenenza, con il che nulla impediva che tale componente tecnica fosse scelta in un campo più vasto di possibili destinatari.

³⁵ Relativo ai "conti dei tesoreri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico, o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato".

sentito il Pubblico Ministero³⁶, e le relative decisioni³⁷ erano impugnabili – *ex art. 42* – innanzi al Consiglio di Stato, in caso di ricorso per annullamento, ovvero dinnanzi alla stessa Corte dei conti, in caso di ricorso per revocazione.

Dall'altro, la legge del 1862 disponeva una forma di controllo di legittimità contabile, che, in base all'art. 20, comma 2, poteva essere preventivo oppure successivo e che si estrinsecava nell'apposizione da parte della Corte di un visto sugli atti sottoposti a controllo³⁸, tra i quali meritano di essere ricordati i decreti di approvazione di contratti o autorizzativi di spese, *qualunque ne [fosse] la forma e la natura*.

Ulteriore forma di speciale controllo, anticipatrice di quello che poi sarà il giudizio di parificazione, era prescritta nel capitolo V (artt. 28-32), relativo all'esame dei conti dei ministri. Tale forma di controllo appare meritevole di nota, dal momento che con essa il legislatore del 1862 aveva previsto il primo (ma non unico³⁹) momento di raccordo tra l'operato della Corte e il Parlamento. Quest'ultimo, infatti, ai sensi dell'art. 31, risultava destinatario di una relazione della Corte contenente i) la motivazione delle registrazioni con riserva⁴⁰ relative a mandati, atti e decreti governativi o ministeriali, ii) le osservazioni della Corte *intorno al modo col quale le varie amministrazioni si [fossero] conformate alle discipline d'ordine amministrativo o finanziario*, iii) *le variazioni o le riforme [ritenute] opportune pel perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro*.

Un'ulteriore forma di controllo, di carattere concomitante, era altresì prevista all'art. 17, in base al quale la Corte dei conti era titolata ad annotare e avvisare *i ministri di tutte le infrazioni alle leggi ed ai regolamenti dell'amministrazione dello Stato che le occorre[sse] di rilevare nel compiere le [proprie] incombenze*. Tale compito appariva strettamente connesso all'ampia facoltà che veniva accordata alla Corte, *ex art. 16*, in

³⁶ Che nell'architettura della magistratura contabile è rappresentato dal Procuratore generale, *ex art. 2*, comma secondo.

³⁷ Termine comune ai pronunciamenti del Consiglio di Stato in sede giurisdizionale.

³⁸ Art. 19, relativo ai decreti di approvazione di contratti o di autorizzazione di spese e agli atti di nomina, promozione o trasferimento di impiegati e attributivi di stipendi, pensioni o altri oneri a carico dello Stato. Art. 27, relativo all'approvazione delle cauzioni dovute dagli agenti dello Stato, nonché alla riduzione, trasporto o cancellazione delle cauzioni stesse.

³⁹ In tal senso, si veda anche l'art. 18 con il quale si disponeva che a gennaio di ogni anno si avesse la comunicazione da parte della Corte alle due Camere (in particolare, ai rispettivi Uffici di Presidenza) dell'elenco delle registrazioni con riserva e delle relative deliberazioni, effettuate nell'anno passato.

⁴⁰ La cui disciplina trovava fondamento nell'art. 14.

ordine al *diritto di chiedere ai ministri, alle amministrazioni ed agli agenti che da esse dipendono, le informazioni e i documenti che si riferiscono alle riscossioni e alle spese, e tutte le notizie e i documenti necessari all'esercizio delle [proprie] attribuzioni.*

3. La Corte dei conti come giudice speciale.

La legge del 1862 ha per molti versi ispirato la successiva disciplina organica della Corte, ancor oggi vigente e rappresentata dal regio decreto n. 1214 del 1934⁴¹, il quale si articola in tre Titoli, di cui il primo dedicato alla composizione della Corte, il secondo concernente le relative attribuzioni, il terzo contenente le disposizioni transitorie e generali. Con riferimento al Titolo II, si distinguono le attribuzioni generali (capo I) da quelle di controllo (capo II) e da quelle giurisdizionali (capo III).

In relazione alle attribuzioni di carattere giurisdizionale, ai sensi dell'art. 13, la Corte dei conti è giudice della responsabilità contabile (artt. 44-51, 55, nonché art. 13, 7° alinea, ovvero *giudica i conti che debbono rendere tutti coloro che hanno maneggio di denaro o di valori dello Stato e di altre pubbliche amministrazioni designate dalla legge*), della responsabilità amministrativa⁴² (artt. 52-54, nonché art. 13, 8° alinea, ovvero *giudica sulle responsabilità per danni arrecati all'erario da pubblici funzionari, retribuiti dallo Stato, nell'esercizio delle loro funzioni*), del contenzioso pensionistico pubblico (artt. 62-64, nonché art. 13, 12° alinea, ovvero *giudica sui ricorsi in materia di pensione in tutto o in parte a carico dello Stato o di altri enti designati dalla legge e sulle istanze tendenti a conseguire la sentenza che tiene luogo del decreto di collocamento a riposo [...]*). A corredo della giurisdizione in materia di responsabilità contabile e amministrativa, soccorre anche il 9° alinea, laddove si stabilisce che la Corte dei conti giudichi *sui ricorsi contro i provvedimenti amministrativi in materia di conti e di responsabilità, giusta le disposizioni delle leggi speciali.*

Rispetto alle attribuzioni originarie, la Corte dei conti ha mantenuto inoltre la cognizione (11° alinea) sui *ricorsi per quote inesegibili di imposte dirette, ai termini*

⁴¹ Regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 1° agosto 1934, di approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti.

⁴² L'origine della disciplina sulla responsabilità amministrativa è da ricercarsi nelle disposizioni di cui agli artt. 81-83 della legge di contabilità dello Stato (Regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440, in *Gazz. Uff.*, n. 275 del 23 novembre 1923).

della legge di riscossione, mentre ha espressamente⁴³ perduto l'autodichia⁴⁴, relativamente a tutti i reclami dei suoi impiegati, ed implicitamente il rango di giudice di appello sul contenzioso relativo agli atti di bilancio di Enti locali e IPAB presso i Consigli di Prefettura⁴⁵.

⁴³ Si veda al riguardo l'art. 12 della legge 6 agosto 1984 n. 425, in *Gazz. Uff.*, n. 217 dell'8 agosto 1984, che ha disposto l'abrogazione degli artt. 13, alinea 13, e 65 del regio decreto del 1934. L'autodichia (o autocrinia) della Corte dei conti era stata contestata dal Consiglio di Stato (sull'ordinanza di remissione, cfr. R. IANNOTTA, *Sulla legittimità costituzionale della giurisdizione della Corte dei conti in materia di personale*, in *Riv. dir. proc.*, 1974, 466) e dalle Sezioni Unite della Cassazione che avevano sollevato questione di legittimità costituzionale. La Corte costituzionale, tuttavia, pronunciandosi sul punto con la sentenza 4-11 giugno 1975, n. 135 – Pres. Bonifacio – Rel. Crisafulli, in *Giur. Cost.*, 1975, 1337, con nota di S. GRASSI, "Giurisdizione domestica" e indipendenza interna dei giudici della Corte dei conti, aveva però dichiarato non fondata la questione. Tale conclusione era il frutto peraltro di un criticabile ragionamento del giudice delle leggi, secondo il quale "proprio perché i magistrati della Corte dei conti non devono dipendere dal governo (né dal Governo nel suo complesso, né dal Presidente del Consiglio, né dall'uno o dall'altro ministro o ministero), la competenza ad adottare o proporre i provvedimenti ad essi relativi, non poteva che essere affidata alla Corte stessa, e cioè, in termini concreti, a determinati organi". Come sottolineato dallo stesso Grassi, tale affermazione appare il portato di una confusione tra l'indipendenza di un organo e l'insindacabilità *ab extra* dei suoi atti: l'indipendenza, di per sé, non postula l'insindacabilità *ab extra*! Altro motivo di perplessità era dato dall'asserzione della Consulta secondo la quale le sezioni Riunite sarebbero state idonee a incarnare la giurisdizione domestica, poiché prive di competenze di amministrazione attiva. Se ciò, in effetti, era vero, era pur altrettanto vero che una buona parte dei componenti delle Sezioni Riunite (a partire dallo stesso Presidente) appartenevano anche all'Ufficio di Presidenza, svolgendo così in altra sede quei compiti di amministrazione attiva, sulla base dei quali le Sezioni Riunite venivano poi chiamate a pronunciarsi. Infine, il rimando operato dal giudice delle leggi all'art. 51 c.p.c., con il connesso obbligo di astensione in capo al giudice in caso di difetto di terzietà, appariva una norma di chiusura che avrebbe dovuto valere in casi straordinari, e non invece nella quotidianità dell'esperienza della giurisdizione domestica.

⁴⁴ Sulla passata esperienza dell'autodichia del giudice contabile, cfr. E. VICARIO, *La nuova giurisdizione della Corte dei conti in materia di ricorsi degli impiegati*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1910, 5-6, II, 249-258; I. FERRETTI, *La giurisdizione della Corte dei conti sui ricorsi dei suoi impiegati*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1911, 9-10, II, 455-465; G. MIELE, *La giurisdizione della Corte dei conti sulle controversie dei propri impiegati e i ricorsi dei consiglieri*, in *Giur. compl. cass. civ.*, 1947, 25, 493-497; B. BACCARI, *Considerazioni sulla disposizione dell'art. 65 del t.u. 12 luglio 1934, n. 1214*, in *Rass. Avv. Stato*, 1965, 650; G. NICOLONE, *Giurisdizione della Corte dei conti sulle controversie comunque attinenti al rapporto di pubblico impiego*, in *Foro amm.*, 1966, II, 37; G. CORREALE, *Brevi spunti in tema di "giurisdizione domestica" della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1974, III, 116. Sul contenuto dell'autodichia della Corte dei conti e sulla esclusione da essa dei provvedimenti relativi alle procedure di reclutamento esterno, cfr. Cass., SS.UU., 7 maggio 1965 n. 859 – Pres. Torrente – Est. Cortesani, in *Foro amm.*, 1965, 218, con nota critica di L. GRAMEGNA, *La Corte dei Conti iudex in causa propria*. Su un'interessante attualizzazione del tema dell'autodichia (ancorché con riferimento diverso rispetto alla Corte dei conti), si veda la recente sentenza della Corte europea dei diritti dell'uomo in ordine alla giurisdizione domestica della Camera dei Deputati: Corte Edu, II, 28 aprile 2009, causa Savino e altri c/Italia, ricorsi nn. 17241/05, 20329/05, 42113/04, in www.echr.coe.int. Sul caso in questione, si veda il recentissimo saggio di N. OCCHIOCUPO, *La Corte europea dei diritti dell'uomo dà il suo imprimatur all'autodichia della Camera dei deputati e degli altri organi costituzionali dello Stato italiano*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, 2, 397 ss..

⁴⁵ Deve infatti ritenersi tacitamente abrogato il decimo alinea, laddove si fa riferimento agli appelli rispetto a decisioni dei Consigli di Prefettura sui conti degli enti locali e delle IPAB, dal momento che i Consigli di Prefettura sono stati colpiti dalla declaratoria di illegittimità costituzionale in relazione alle funzioni giurisdizionali di cui erano titolari: al riguardo, Corte Cost., 3 giugno 1966, n. 55 – Pres. Ambrosini – Rel. Sandulli, in *Giur. Cost.*, 1966, 879. Sullo stesso argomento, in termini diversi, si era pronunciata poco tempo prima la stessa Consulta, con sentenza 31 marzo 1965, n. 17 – Pres. Ambrosini –

La Costituzione repubblicana conferma il ruolo giurisdizionale della Corte dei conti, stabilendo all'art. 103, comma 2, che la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.

In seguito all'entrata in vigore della Costituzione, si aprì in dottrina e in giurisprudenza il dibattito⁴⁶ se la norma di cui all'art. 103, comma secondo, fosse da interpretarsi in senso conservativo oppure innovativo rispetto alle previgenti competenze del giudice contabile. In base all'esegesi ormai maggioritaria di tale norma, la Costituzione affida alla Corte il ruolo di giudice naturale della contabilità pubblica, il che implica che tale materia non possa essere affidata alla cognizione di altri giudici, mentre per quanto concerne le ulteriori attribuzioni giurisdizionali (come ad es. il contenzioso pensionistico), non esistendo una menzione espressa in Costituzione, il legislatore risulta libero di decidere di allocarle diversamente (come del resto è avvenuto per quanto concerne l'autodichia⁴⁷).

Ciò che tuttavia più rileva della norma costituzionale succitata è l'inquadramento interno all'architettura della Costituzione italiana. L'art. 103 si colloca infatti nel Titolo IV della Parte II, dedicato alla Magistratura⁴⁸, fornendo così alla Corte dei conti un riconoscimento pieno della propria natura giurisdizionale. Tuttavia, come si può agevolmente desumere dalla VI disposizione transitoria e finale⁴⁹, la Corte non

Rel. Sandulli, in Giur. Cost., 1996, 176 e ss., con nota di M.S. GIANNINI, Spunti sulla giurisdizione contabile e sui Consigli di Prefettura.

⁴⁶ Per una interessante sintesi del quale, cfr. D. SORACE, *In tema di giurisdizione della Corte dei conti "nelle materie di contabilità pubblica"*, in *Giur. Cost.*, 1968, 1956. La stessa Corte cost. n. 135 del 1975, *cit.*, affronta *en passant* il problema al punto 3 del *Considerato in diritto*.

⁴⁷ Anche se in tal caso parrebbe che la scelta sia stata opportunamente dettata dalla volontà di affidare le controversie sui dipendenti della Corte a un giudice che offrisse maggiori garanzie di terzietà, dal momento che le doglianze che un dipendente dovesse far valere troverebbero fondamento evidentemente su provvedimenti o comportamenti assunti dal datore di lavoro, che dunque non apparirebbe *ictu oculi* come la figura più adatta a porsi come giudice in caso di controversie sul punto: ciò d'altronde in ossequio al principio generale *nemo iudex in causa sua*. Nel nostro ordinamento, le eccezioni a tale principio appaiono opportunamente sempre più recessive, anche se ancora rilevanti e significative.

⁴⁸ È questa una consacrazione assai significativa e che appare peraltro più completa di altre formule che ricorrono nel regio decreto del 1934, allorché si afferma che la Corte dei conti quando giudichi sopra determinate materie opera con le formalità della giurisdizione contenziosa. Tale affermazione è stata ritenuta da alcuni commentatori funzionale a distinguere le attribuzioni di controllo da quelle giurisdizionali: contro tale argomentazione e per un approfondimento sul punto, si rinvia al prosieguo del lavoro.

⁴⁹ Ai sensi di tale disposizione, infatti, si è previsto che "entro cinque anni dall'entrata in vigore della Costituzione si procede alla revisione degli organi speciali di giurisdizione attualmente esistenti, salvo le giurisdizioni del Consiglio di Stato, della Corte dei conti e dei tribunali militari [...]". Sulla non perentorietà di tale termine ebbe a pronunciarsi la Corte costituzionale, ad es. Corte cost., 1-11 marzo

rientra nella nozione di giudice ordinario, bensì in quella di giudice speciale (*rectius*, di organo speciale di giurisdizione). Il Costituente ha pertanto sancito, per la Corte dei conti, il ruolo di giudice speciale, il che implica di dar brevemente conto dello statuto costituzionale che ad esso è riservato.

In effetti, in base al combinato disposto tra art. 102 Cost. e VI disposizione transitoria e finale, è da un lato vietata la istituzione di giudici speciali, dall'altro ne è imposta la revisione, con l'eccezione di Consiglio di Stato, Corte dei conti e Tribunali militari. La Costituzione tuttavia non si limita, solamente, a disciplinare in negativo il ruolo del giudice speciale, ma si preoccupa – ancorché con norme assai scarse – di assegnare ad esso un trattamento il più possibile omogeneo – in termini di garanzie di autonomia, indipendenza e terzietà – con quello che è sancito per la magistratura ordinaria. Non è infatti casuale che il Titolo IV sia dedicato in maniera unitaria alla Magistratura⁵⁰, nonostante il nostro ordinamento abbia operato una scelta – in sede di Assemblea Costituente – di garanzia del mantenimento della pluralità delle giurisdizioni⁵¹. In realtà, la I sezione del Titolo IV, laddove sancisce prerogative e compiti della magistratura, sembra perlopiù⁵² riferirsi a quella ordinaria (come è agevole desumere considerando le norme che fanno riferimento al CSM o alla legge sull'ordinamento giudiziario, che si riferiscono unicamente alla magistratura ordinaria). Quando invece intende far riferimento (anche) alle magistrature speciali, il riferimento è esplicito, come nel caso dell'art. 108.

Il primo comma di tale articolo sancisce infatti una riserva di legge per quanto concerne la disciplina delle norme relative ad *ogni magistratura*, e dunque anche per quella contabile. Il secondo comma, più nello specifico, afferma che la legge assicura

1957 n. 41, in *Gazz. Uff.*, 16 marzo 1957. Sull'argomento, v. anche A.M. SANDULLI, *Sulla sopravvivenza delle giurisdizioni speciali al termine fissato per la loro revisione*, in *Giur. cost.*, 1956, 965-972, e Ri. CHIEPPA, *Leggi nuove e giurisdizioni speciali preesistenti*, in *Giur. cost.*, 1962, 1501 ss..

⁵⁰ Per un approfondimento sul rapporto tra le disposizioni riguardanti il giudice speciale e il Titolo IV della Costituzione, si rinvia ad A.M. POGGI, *Magistratura ordinaria e giudici speciali: contributo per una ricostruzione sistematica del Titolo IV della Costituzione*, Torino, 1992.

⁵¹ Nonostante la ferma opposizione di taluni costituenti, tra i quali, come noto, Piero Calamandrei. Per un approfondimento del dibattito su unità e pluralità della giurisdizione in senso all'Assemblea Costituente, si veda l'interessante *excursus* offerto da Corte Cost. n. 204 del 2004, *cit.* nonché F. SANTOSUOSSO, *Il Consiglio superiore della magistratura. Principi e precedenti*, Milano, 1958, specie pp. 69-83.

⁵² Con l'eccezione del principio affermato dall'art. 104, comma 1, Cost., laddove si stabilisce che “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”.

l'indipendenza dei giudici delle giurisdizioni speciali, del pubblico ministero presso di esse, e degli estranei che partecipano all'amministrazione della giustizia⁵³.

L'indipendenza dei giudici e dei pubblici ministeri delle giurisdizioni speciali viene pertanto affermata esplicitamente, ma è posta in una scala gerarchica inferiore a quella che deve essere garantita alla magistratura ordinaria. Infatti, mentre la magistratura ordinaria gode di tali attribuzioni direttamente in Costituzione (di talché l'intervento legislativo si configura come integrativo e attuativo dei precetti costituzionali), la magistratura speciale trova affermato soltanto il principio (indipendenza) ma non il suo concreto contenuto, che è rimesso alla fonte legislativa.

A conferma di tale impostazione, occorre sottolineare che, in una pronuncia recentissima (la citata sentenza n. 16 del 2011), la Corte costituzionale ha affermato che i criteri stabiliti in Costituzione con riferimento alla composizione del CSM non sono direttamente applicabili in seno ai Consigli di presidenza delle magistrature speciali (e, nella specie, della Corte dei conti), poiché – salva l'esigenza di una composizione che coinvolga⁵⁴ membri togati, eletti dai magistrati contabili, e membri laici, eletti dal Parlamento – i relativi equilibri numerici sono riservati alla discrezionalità del legislatore⁵⁵.

Peraltro, nella pratica, il fatto che un determinato principio possa essere affermato in Costituzione non ha sempre significato automaticamente che esso trovasse

⁵³ Tale ultimo inciso, per come risulta scritto, sembrerebbe riferirsi non soltanto alle magistrature speciali, ma più in generale all'intera magistratura italiana, ove si assiste – in taluni casi – alla partecipazione di membri laici all'esercizio della giurisdizione. Oltre ai tecnici del Tribunale delle Acque, di cui si è detto, sempre con riferimento alla magistratura speciale si pensi alla quota di consiglieri di Stato e di consiglieri della Corte dei conti la cui nomina è riservata al Governo (sulla specifica problematica di tale nomina, sulle sue conseguenze in termini di contenzioso costituzionale e sul dibattito che sussiste al riguardo, si ritornerà appositamente in seguito), nonché ai componenti le Commissioni tributarie; nell'ambito della magistratura ordinaria, si pensi agli esperti in seno ai collegi giudicanti della magistratura minorile, nonché ai giudici onorari in quella ordinaria (a livello di giudice di Pace e di Tribunale); ai giudici popolari in seno alle Corti di assise e di assise d'appello. Infine, la stessa Costituzione prefigura all'art. 106, comma terzo, un'ipotesi, che in realtà non è mai stata praticata, relativa alla nomina da parte del CSM di consiglieri di Cassazione, scelti tra insigni docenti universitari e avvocati.

⁵⁴ La motivazione addotta dalla Corte costituzionale consiste nello "evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la chiusura degli stessi in 'caste' autoreferenziali" (punto 2 del Considerato in diritto).

⁵⁵ In tal modo il giudice delle leggi ha respinto le censure sollevate dal Tar Lazio (ord. 22 marzo 2010), il quale aveva rimesso al vaglio della Corte costituzionale "la questione di legittimità costituzionale dell'art. 11, comma 8, della l.n. 15/2009, per contrasto con gli artt. 100, 103 e 108, comma 2, in relazione agli artt. 3 e 104 Cost., nella parte in cui prevede che la componente consiliare eletta dai magistrati contabili sia numericamente uguale a quella rappresentativa del Parlamento e non sia garantita la presenza maggioritaria dei rappresentanti dei magistrati della Corte dei conti in seno all'organo di autogoverno".

da subito effettività nell'ordinamento positivo, come rammentano i noti casi della distinzione tra norme precettive e programmatiche⁵⁶ (afferzata da Cassazione penale nel 1948) e l'esperienza del c.d. ostruzionismo di maggioranza⁵⁷; tuttavia, in un ordinamento come il nostro caratterizzato dalla gerarchia delle fonti⁵⁸, non vi è bisogno di soffermarsi sul diverso rilievo che assume la copertura offerta da una disciplina direttamente contenuta in Costituzione, rispetto a un'altra, demandata invece dalla Costituzione stessa alla legge ordinaria.

Sotto il profilo organizzativo, la Corte dei conti quale giudice contabile si articola su due livelli: un livello regionale (in ciascuna regione sono presenti una Procura regionale e una Sezione giurisdizionale) e un livello centrale (presso la Corte dei conti a Roma sono istituite tre sezioni di appello; presso la regione Sicilia, in virtù delle disposizioni statutarie speciali, si svolge – analogamente alla giustizia amministrativa – anche il secondo grado del processo contabile, che comporta la presenza nell'isola di una Procura generale d'appello e di una Sezione giurisdizionale d'appello). Ulteriori peculiarità riguardano la Corte dei conti in Sardegna e in Trentino Alto Adige⁵⁹.

Tale organizzazione è il frutto della riforma che ha interessato l'istituto della Corte nel 1994, a livello tanto giurisdizionale (con la l.n. 19⁶⁰) quanto di controllo (con la l.n. 20, su cui v. *ultra*), e che – con riguardo a quanto di interesse in questo contesto – ha provveduto a decentrare la presenza del giudice contabile in funzione giurisdizionale

⁵⁶ Sulle c.d. norme programmatiche, cfr., *ex multis*, V. CRISAFULLI, *Efficacia delle norme costituzionali 'programmatiche'*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 2, 357-389, nonché Corte Cost., 5-14 giugno 1956, n. 1 – Pres. De Nicola – Est. Azzariti, in *Gazz. Uff.*, 14 giugno 1956.

⁵⁷ L'espressione si deve al citato P. CALAMANDREI, ne *Il Ponte*, 1953, 129. All'epoca, infatti, non avevano trovato ancora concretizzazione le disposizioni costituzionali che prevedevano la creazione della Corte costituzionale (che entrerà in funzione nel 1956), del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (che entrerà in funzione nel 1957), del Consiglio superiore della Magistratura (che entrerà in funzione nel 1958), dell'ente regione e dell'istituto referendario (che verranno disciplinati e resi operanti nel 1970), degli organi di giustizia amministrativa di primo grado a livello regionale (la legge istitutiva è del 1971), delle norme sull'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali (disciplinato solo nel 1990).

⁵⁸ Su tale concetto, cfr. R. GUASTINI, *op. ult. cit.*, nonché V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale. L'ordinamento costituzionale italiano: le fonti*, Padova, 1984.

⁵⁹ Nel primo caso esistono a livello regionale le Sezioni Riunite, presenti anche in Sicilia. Nel secondo caso, esistono due distinte procure e due distinte sezioni giurisdizionali rispettivamente nelle province di Trento e di Bolzano.

⁶⁰ Decreto legge 15 novembre 1993 n. 435, in *Gazz. Uff.*, n. 268 del 15 novembre 1993, convertito in legge 14 gennaio 1994 n. 19, in *Gazz. Uff.*, n. 10 del 14 gennaio 1994.

in tutte le regioni, superando la situazione di asimmetria dovuta alla presenza di sezioni regionali solo in alcune delle regioni italiane⁶¹.

Occorre aggiungere che, non molti anni orsono, la Corte dei conti ha rischiato di vedersi sottrarre le proprie funzioni giurisdizionali e con esse la natura di giudice speciale. Infatti, in seno all'ultima Commissione bicamerale per le riforme⁶², era stato elaborato un complesso progetto di revisione costituzionale, in base al quale Consiglio di Stato e Corte dei conti sarebbero stati ridotti a organi titolari delle sole funzioni consultive e di controllo⁶³, mentre le rispettive attribuzioni di carattere giurisdizionale sarebbero state affidate a un apposito giudice amministrativo, articolato su due gradi (Tribunale regionale di giustizia amministrativa e Corte di giustizia amministrativa). La brusca conclusione della vicenda della Bicamerale ha tuttavia comportato l'interruzione dei progetti di revisione della II parte della Costituzione, con la nota eccezione della riscrittura del Titolo V in tema di Regioni e autonomie locali.

Accanto alla qualifica di giudice speciale, con le conseguenze che ciò comporta per il giudice contabile, la Corte dei conti, analogamente al Consiglio di Stato, in virtù del particolare rilievo che è ad essa attribuito nel nostro ordinamento⁶⁴, non è soggetta

⁶¹ Il d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655, in *Gazz. Uff.*, n. 135 del 12 giugno 1948, aveva infatti provveduto all'istituzione di sezioni della Corte dei conti per la regione siciliana, così come la legge 8 ottobre 1984 n. 658, in *Gazz. Uff.*, n. 278 del 9 ottobre 1984, per quanto concerne la Sardegna. La successiva legge 12 luglio 1991 n. 203, in *Gazz. Uff.*, n. 162 del 12 luglio 1991, aveva inoltre istituito in Puglia, Calabria e Campania sezioni giurisdizionali regionali, competenti però soltanto in materia di contabilità pubblica.

⁶² Su tale esperienza, cfr. P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Padova, 1998; S.P. PANUNZIO, *I costituzionalisti e le riforme: una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, Milano, 1998; AA.VV., *La riforma della Costituzione nei lavori della Bicamerale: atti dell'incontro di studio*, Napoli, 2000.

⁶³ In base al testo dell'art. 113 approvato in seno alla Commissione bicamerale (Atto Camera 3931-A – Atto Senato 2583-A, in P. COSTANZO – G.F. FERRARI – G.G. FLORIDIA – R. ROMBOLI – S. SICARDI, *La Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – I progetti, i lavori, i testi approvati*, Padova, 1998), Consiglio di Stato e Corte dei conti sarebbero state incluse nel Titolo V, relativo a Pubbliche Amministrazioni, Autorità di garanzia e Organi ausiliari. Per uno specifico approfondimento sul punto, cfr. G. D'AURIA, *Appunti sul nuovo disegno costituzionale dei controlli e della Corte dei conti*, in *Foro It.*, 1998, V, 115-117, nonché G. COGLIANDRO, *La disciplina costituzionale del controllo tra conservatorismo acritico e falso modernismo*, in *Riv. Corte Conti*, 1998, 2, 220-231.

⁶⁴ Ciò spiega peraltro anche il motivo che, sulla scorta della disposizione costituzionale (art. 135, comma 1) che prevede che un terzo dei componenti della Corte costituzionale sia nominato dalle *supreme magistrature ordinaria e amministrativa*, ha indotto il legislatore (art. 2, comma 1, lettera c), legge 11 marzo 1953 n. 87, in *Gazz. Uff.*, n. 62 del 14 marzo 1953) a disporre che un giudice costituzionale venga designato da un particolare collegio formato da alti magistrati della Corte dei conti. Appare degno di nota il rilievo che la norma costituzionale citata, nel riferirsi alle supreme magistrature, utilizzi il singolare laddove considera la magistratura amministrativa, quasi a prefigurare che nell'intento del Costituente dovesse essere il Consiglio di Stato a rappresentare in via esclusiva le supreme magistrature non ordinarie. La conferma di tale ragionamento può peraltro rinvenirsi anche in considerazione del fatto che

all'opera di nomofilachia svolta dalla Suprema Corte di Cassazione: infatti, in base all'art. 111, comma ottavo, Cost., le decisioni rese dal giudice contabile sono ricorribili in Cassazione *per i soli motivi inerenti alla giurisdizione*. Tale disposizione, sulla quale fiorente è stato il dibattito dottrinale, conferma quanto già affermato in passato in riferimento tanto alla magistratura amministrativa, giacché analogo contenuto era rinvenibile nel Testo Unico del Consiglio di Stato⁶⁵, quanto alla magistratura contabile⁶⁶, nonostante qualche dubbio di carattere interpretativo legato all'utilizzo dell'espressione 'eccesso di potere'⁶⁷.

3.1. *Il cumulo delle funzioni e la nomofilachia nella Corte dei conti.*

Posto, come si è avuto modo di analizzare, che la Corte dei conti, nella propria qualità di giudice speciale, è sottratta – analogamente al Consiglio di Stato – alla funzione nomofilattica della Corte di cassazione, occorre in questa sede riflettere in ordine alla possibilità che le differenti funzioni di controllo e di giurisdizione (intestate costituzionalmente alla magistratura contabile), unitamente a quella consultiva⁶⁸ (introdotta dal legislatore ordinario, *ante et post Constitutionem*), siano ricondotte a fattor comune attraverso l'intervento di un organo interno alla stessa Corte che si faccia

il Presidente della Commissione dei Settantacinque, l'on. Meuccio Ruini, fosse anche il Presidente in carica del Consiglio di Stato. Sulla coincidenza di tali cariche (di cui lo stesso Ruini si era servito per sostenere la costituzionalizzazione della giustizia amministrativa in contrapposizione alla tesi di Calamandrei, attraverso il pronunciamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 9 luglio 1946, in G. D'ALESSIO, a cura di, *Alle origini della Costituzione italiana*, Bologna, 1979, 199), si vedano le considerazioni critiche espresse da A. BARBERA, *Calamandrei e l'ordinamento giudiziario: una battaglia su più fronti*, in S. MERLINI (a cura di), *Piero Calamandrei e la costruzione dello Stato democratico 1944-1948*, Bari, 2007.

⁶⁵ Ai sensi dell'art. 40 del regio decreto 17 agosto 1907 n. 638 (trasfuso nell'art. 48 del regio decreto 26 giugno 1924 n. 1054), era infatti stabilito che “le decisioni pronunziate in sede giurisdizionale possono, agli effetti della L. 31 marzo 1877, n. 3761, essere impugnate con ricorso per cassazione. Tale ricorso tuttavia è proponibile soltanto per assoluto difetto di giurisdizione del Consiglio di Stato”.

⁶⁶ L'art. 71, comma primo, del regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214 stabilisce infatti che “le decisioni della Corte dei conti possono essere impugnate davanti la Corte di cassazione, tanto dalle parti quanto dal Pubblico Ministero, con ricorso per annullamento per motivi di incompetenza o eccesso di potere ai sensi della legge 31 marzo 1877 n. 3761, nel termine di novanta giorni dalla notificazione della decisione impugnata”.

⁶⁷ Come è stato autorevolmente chiarito (in tal senso, cfr. Corte Cost., 24-27 giugno 1958, n. 40 – *Pres. Perassi – Rel. Sandulli*, in *Gazz. Uff.*, 5 luglio 1958), l'eccesso di potere così descritto non è da confondersi con il tipico vizio di illegittimità dell'atto amministrativo, ma andrebbe interpretato in senso analogo al concetto di 'difetto di giurisdizione'. Si tratterebbe cioè non di un eccesso di potere amministrativo, bensì di un eccesso di potere giurisdizionale.

⁶⁸ Sulla quale si avrà modo nel prosieguo di analizzare i contenuti e le caratteristiche.

carico di offrire quell'interpretazione conforme della legge e quell'unità del diritto oggettivo nazionale⁶⁹ in cui consiste la nomofilachia.

In effetti, esiste un organo chiamato a soddisfare tale esigenza: si tratta delle Sezioni Riunite, le quali, ai sensi dell'art. 3, comma 1, r.d. n. 1214/1934, “delibera[no] nei casi determinati da leggi o da regolamenti e quando il presidente lo reputa opportuno”, nonché “decid[ono] in grado di appello nei giudizi di cui all'art. 67”.

Tuttavia, le Sezioni Riunite non sono in realtà un organo unitario, avendo composizione differenziata in sede giurisdizionale⁷⁰, di controllo⁷¹ e consultiva⁷², pur sotto la comune presidenza del Presidente della Corte. Ciò tuttavia non deve stupire, se si consideri che anche le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione si differenziano, quanto a composizione, a seconda delle cause civili o penali. Sotto quest'aspetto risulta semmai singolare l'organizzazione nomofilattica della magistratura amministrativa, che certo demanda tale funzione a due organi distinti (rispettivamente, all'Adunanza Generale⁷³, per quanto concerne la consulenza, e all'Adunanza Plenaria⁷⁴, per quanto concerne la giurisdizione), ma dei quali l'uno (l'Adunanza Plenaria) è un sottoinsieme dell'altro (Adunanza Generale⁷⁵), che risulta costituito da tutti i magistrati del Consiglio di Stato.

⁶⁹ Si tratta, come noto, delle attribuzioni che l'art. 65 del regio decreto 30 gennaio 1941 n. 12 (in *Gazz. Uff.*, n. 28 del 4 febbraio 1941) affida alla Corte di cassazione.

⁷⁰ Sulla composizione delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale, cfr. art. 2 legge 21 marzo 1953 n. 161, in *Gazz. Uff.*, n. 76 del 1° aprile 1953: all'art. 4 di tale legge erano peraltro elencati i casi nei quali era ammesso, nel corso di un procedimento giurisdizionale, l'intervento nomofilattico delle Sezioni Riunite. Attualmente i componenti delle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale sono scelti all'interno di un novero di venti consiglieri in servizio presso le sezioni d'appello e di altrettanti consiglieri in servizio presso le sezioni regionali di primo grado.

⁷¹ Per quanto concerne la composizione delle Sezioni Riunite in sede non giurisdizionale, si rinvia all'art. 4 decreto-legge 23 ottobre 1996 n. 543, in *Gazz. Uff.*, n. 249 del 23 ottobre 1996, convertito in legge 20 dicembre 1996 n. 639, in *Gazz. Uff.*, n. 299 del 21 dicembre 1996.

⁷² Per la verità, esiste un'ulteriore composizione delle Sezioni riunite, relativa alla sede deliberante, ma essa ha funzioni diverse da quelle di carattere nomofilattico.

⁷³ Ai sensi dell'art. 13 r.d. n. 6166 del 1889.

⁷⁴ Art. 45, comma 2 e 3, r.d. n. 1054 del 1924, come modificato sul punto dalla legge 21 dicembre 1950 n. 1018, in *Gazz. Uff.*, n. 298 del 30 dicembre 1950. In senso analogo anche l'art. 99, commi 1-4, del recente Codice del processo amministrativo.

⁷⁵ Per un'interessante riflessione sul tema della nomofilachia con riferimento a un particolare caso di consulenza del Consiglio di Stato, cfr. S. OGGIANU, *Funzione di nomofilachia e mezzi alternativi di risoluzione delle controversie: il caso del parere del Consiglio di Stato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in www.giustamm.it.

L'assenza di un'unica composizione delle sezioni riunite, se da un lato è giustificabile con l'esigenza di evitare commistioni tra funzioni che teoricamente e sostanzialmente debbono restare distinte, può tuttavia condurre ad esiti disarmonici, come dimostra, ad esempio, la differente interpretazione – offerta in sede consultiva rispetto a quella giurisdizionale – della nozione di contabilità pubblica⁷⁶.

Occorre peraltro sottolineare che i presupposti che legittimano un intervento nomofilattico delle Sezioni Riunite sono differenti a seconda che rilevino l'ambito della giurisdizione o del controllo.

Nel primo caso⁷⁷, rileva l'art. 1, comma 7, del d.l. n. 453 del 1993, conv. in l. n. 19 del 1994, ove si prevede che “le sezioni riunite della Corte dei conti decidono sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle sezioni giurisdizionali centrali o regionali, ovvero a richiesta del procuratore generale⁷⁸”. Recentemente, con la citata l.n. 69 del 2009, nel quadro di un generale rafforzamento del vertice della magistratura contabile, si è inoltre previsto (art. 42, comma 2) che “il presidente della Corte⁷⁹ può disporre che le sezioni riunite si pronuncino sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su quelli che presentano una questione di massima di particolare importanza”. L'efficacia di tali pronunce è tale che la norma citata precisa che qualora “la sezione giurisdizionale, centrale o regionale, rit[enga] di non condividere il principio di diritto enunciato dalle sezioni riunite, rimette a queste ultime, con ordinanza motivata, la decisione del giudizio”.

⁷⁶ Al riguardo si rinvia al prosieguo del presente lavoro, ove *funditus* sono analizzati i termini della questione.

⁷⁷ Sulla nomofilachia della magistratura contabile in sede giurisdizionale, cfr. Mi. SCIASCIA, *Interconnessioni procedurali ed effettività della nomofilachia*, e L. SAVAGNONE, *La funzione nomofilattica nelle supreme magistrature*, in www.corteconti.it, nonché F.M. LONGAVITA, *La nomofilachia delle SS.RR. della Corte dei conti in sede giurisdizionale*, in www.amcorteconti.it, e A. CIARAMELLA, *Le Sezioni Riunite della Corte dei conti: dalla nomofilachia all'interpretazione "parautentica"?*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 3.

⁷⁸ La legittimità costituzionale della limitazione di tale possibilità di deferimento, con esclusione della parte privata, è stata oggetto della sentenza Corte cost., 17 ottobre-2 novembre 1996, n. 375 – Pres. Ferri – Rel. Vari, in *Gazz. Uff.*, 6 novembre 1996.

⁷⁹ Il giudice delle leggi, nella sentenza di cui alla nota successiva, ha sottolineato che “il potere di deferire d'ufficio le questioni involgenti problematiche interpretative di massima è riconosciuto dall'ordinamento [...] sia al Primo Presidente della Corte di cassazione, sia al Presidente del Consiglio di Stato” (punto 5.1. del Considerato in diritto).

Occorre sottolineare che la novella del 2009 ha peraltro superato il vaglio di costituzionalità: con una recentissima sentenza⁸⁰, la Corte costituzionale ha infatti rigettato le censure mosse rispetto a tale disposizione e ne ha enucleato la *ratio* nell'intento di "aggiungere, al fine di potenziare il potere nomofilattico delle Sezioni riunite, un'ulteriore forma di accesso alle predette sezioni da parte del Presidente della Corte, in linea con quanto previsto dall'art. 374 c.p.c."⁸¹.

Nel secondo caso⁸², oltre a specifiche e circostanziate disposizioni normative (come quelle relative al procedimento di registrazione con riserva e di parificazione del rendiconto generale dello Stato⁸³, che tuttavia appaiono coinvolgere le Sezioni Riunite più per la loro autorevolezza che per la necessità di dirimere interpretazioni contrastanti⁸⁴), la funzione nomofilattica in sede di controllo è stata recentemente generalizzata⁸⁵ dall'art. 17, comma 31, della l.n. 102 del 2009. A mente di tale disposizione, "al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza". L'efficacia nomofilattica in sede di controllo appare più marcata di quella prospettabile in sede

⁸⁰ Corte cost., 24-27 gennaio 2011, n. 30 – Pres. De Siervo – Rel. Quaranta, in *Gazz. Uff.*, n. 6 del 2 febbraio 2011.

⁸¹ Punto 4.2.1. del Considerato in diritto.

⁸² Sulla nomofilachia della magistratura contabile in sede di controllo, cfr. G. COPPOLA, *La funzione di nomofilachia nel sistema dei controlli nel quadro del coordinamento della finanza pubblica*, in www.corteconti.it.

⁸³ Si tratta, rispettivamente, degli artt. 25, comma 2, e 40 del r.d. n. 1214 del 1934.

⁸⁴ In tal senso, va letto anche l'art. 3, comma 3, l.n. 20 del 1994, laddove si prevede che "le sezioni riunite della Corte dei conti poss[ano], con deliberazione motivata, stabilire che singoli atti di notevole rilievo finanziario, individuati per categorie ed amministrazioni statali, siano sottoposti all'esame della Corte per un periodo determinato".

⁸⁵ Per la verità, in termini assai simili, con deliberazione 19 giugno 2008 (in *Gazz. Uff.*, n. 153 del 2 luglio 2008), il Consiglio di Presidenza aveva provveduto a modificare il vigente regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, introducendo una disposizione in base alla quale "il Presidente della Corte deferisce alle sezioni riunite in sede di controllo le questioni di competenza insorte tra sezioni di controllo e può rimettere ad esse l'esame di questioni di massima di particolare complessità o rilevanza che interessino sezioni di controllo aventi competenze tra loro diverse, per i profili di legittimità e regolarità, fatte salve le competenze della sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato e della sezione delle Autonomie in materia di risoluzione delle questioni di massima".

giurisdizionale, al punto che la norma citata aggiunge che “tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite”.

L’affermazione di un’esigenza nomofilattica in sede di controllo è peraltro emblematica della natura, sulla quale ci si soffermerà *funditus* nel prosieguo, di tale funzione: in tal senso, paragiurisdizionale più che amministrativa.

3.2. La nomina governativa di alcuni giudici contabili: un persistente elemento di violazione del principio di indipendenza?

La natura di giudice speciale riconosciuta pacificamente alla Corte dei conti pone la evidente problematicità dell’assetto che concerne il reclutamento dei magistrati contabili. In effetti, mentre nell’ambito della magistratura ordinaria il criterio stabilito dall’art. 106, comma 1, Cost. è dato dal concorso (il quale ha il pregio di assicurare al tempo stesso la scelta di persone competenti e soprattutto scevre da possibili condizionamenti esterni, giacché legittimati all’esercizio della propria funzione unicamente in virtù delle proprie abilità e competenze) – pur con le eccezioni di cui ai commi secondo e terzo –, per quanto invece concerne le magistrature speciali, soprattutto per Consiglio di Stato e Corte dei conti, sopravvivono norme di rango ordinario che consentono al Governo di procedere alla nomina di una quota di magistrati⁸⁶.

La scelta di trattare il tema della nomina governativa di alcuni giudici contabili, laddove si analizzi il profilo della Corte dei conti quale magistratura speciale, non deve trarre in inganno rispetto al fatto che tale modalità di reclutamento interessi anche la parallela funzione di controllo, stante la comune provenienza dei magistrati contabili chiamati all’esercizio delle due sfere di attribuzioni della Corte stessa. Anzi, se la nomina governativa in seno al Consiglio di Stato pone maggiori problemi in relazione

⁸⁶ Con riferimento alla magistratura contabile, R. COLTELLI, ne *L’indipendenza della Corte dei conti e la nomina governativa dei suoi magistrati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 350-359, si interroga opportunamente sulle possibili ragioni a sostegno di tale meccanismo di reclutamento. Al riguardo individua una motivazione oggettiva (la convenienza, ai fini del buon andamento, di valersi di competenze maturate all’esterno della magistratura) e una soggettiva (l’interesse del Governo a disporre una data scelta). In considerazione delle penetranti forme di controllo che la Corte dei conti può operare nei confronti degli atti governativi, l’A. ritiene più consona la seconda motivazione, la quale ad avviso di chi scrive appare assai censurabile, per via della contraddizione con le delicate funzioni che la magistratura contabile è chiamata a svolgere in base all’art. 100, comma 2, Cost..

alle funzioni giurisdizionali svolte dai giudici di Palazzo Spada, i quali si trovano nella condizione di sindacare anche della legittimità di atti governativi e comunque a giudicare in controversie ove una delle parti può ben essere il Governo, nel caso della Corte dei conti il ragionamento si complica e quasi si inverte.

Infatti, ancor prima che nell'esercizio delle prerogative giurisdizionali sulla responsabilità amministrativa e contabile, il magistrato contabile (tanto di nomina governativa quanto di reclutamento concorsuale) si trova ad operare il proprio riscontro (sia di legittimità sia sulla gestione) su determinati atti o attività governativi. Si badi che ciò avviene anche con riferimento alla consulenza del giudice amministrativo, ma mentre in quel caso – come si è inizialmente dato conto – il responso dell'attività consultiva non è generalmente vincolante e comunque interviene in una fase precedente a quella decisoria (che è di spettanza governativa), nel caso invece della funzione di controllo esercitata dalla magistratura contabile il frutto di tale attività (la concessione o meno del visto ovvero il giudizio espresso a posteriori in ordine a un dato esercizio economico o a una data competenza attribuita) avviene a valle della fase decisoria e può avere ricadute molto più incisive nei confronti del Governo.

In tal senso, la funzione di controllo, specialmente per il vaglio preventivo di legittimità, richiederebbe che il controllore fosse posto nelle migliori condizioni di completa indipendenza dal controllato. La nomina da parte di quest'ultimo di una quota dei primi è potenzialmente foriera di alterare la genuinità di tale rapporto e, in fin dei conti, l'obiettività dell'attività di controllo che la Costituzione ha affidato alla Corte.

Per la Corte dei conti, come si è accennato, tale modalità di scelta era inizialmente disposta⁸⁷ in via esclusiva, dal momento che non si prevedevano ulteriori criteri di selezione dei componenti la stessa. Fu solo nel 1923⁸⁸ che venne previsto l'accesso alla carica di consigliere non più unicamente per nomina governativa, ma anche previo superamento di apposito concorso riservato a funzionari di una certa qualifica⁸⁹; tale previsione va letta in combinato disposto con l'art. 7 del vigente regio

⁸⁷ Ci si riferisce all'art. 3 della succitata legge n. 800 del 1862.

⁸⁸ Il riferimento corre all'art. 58 del regio decreto 11 novembre 1923 n. 2395, in *Gazz. Uff.*, n. 270 del 17 novembre 1923, nonché al regio decreto 30 dicembre 1923 n. 3084, in *Gazz. Uff.*, n. 23 del 28 gennaio 1924.

⁸⁹ È interessante rilevare che nella sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 1967, relativa alla questione di legittimità costituzionale del sistema di reclutamento dei magistrati contabili, si afferma che, sebbene fino al 1923 tutti i membri della Corte dei conti fossero nominati dal Governo, nessuno avesse

decreto n. 1214 del 1934, che stabilisce che la nomina dei componenti della Corte (Presidente della Corte⁹⁰, Presidente di sezione, consigliere e Procuratore generale) avvenga tramite decreto reale (ora decreto del Presidente della Repubblica), su proposta del capo del Governo, primo ministro segretario di Stato (ora Presidente del Consiglio), previa deliberazione del Consiglio dei Ministri. Dei posti di consigliere, peraltro, il vigente art. 7 dispone che solo la metà sia coperta attingendo ai primi referendari; l'altra metà, pertanto, riguarda estranei, per i quali non è prescritta la procedura del concorso.

Peraltro, fino al 1953⁹¹ (anno in cui inoltre si ebbe il passaggio dalla distinzione dei magistrati per gradi a quella per funzione) i concorsi per l'accesso alla Corte dei conti erano banditi solo per il grado di aiuto referendari, i quali erano di rango impiegatizio ed acquisivano lo *status* magistratuale soltanto dopo il decorso di un certo periodo di servizio reso⁹².

Tale sistema ha dato luogo a notevoli critiche, giacché appare abbastanza contraddittoria la previsione di nomina governativa della metà dei consiglieri della Corte con l'affermazione del principio, di cui all'art. 100, comma terzo, Cost., secondo cui *la legge assicura l'indipendenza dei due Istituti [Consiglio di Stato e Corte dei conti] e dei loro componenti di fronte al Governo*. Per quanto infatti tale disposizione sia contenuta all'esterno del Titolo relativo alla Magistratura e rientri invece in quello dedicato al Governo e agli organi ausiliari, la formulazione della norma appare assai chiara laddove tratta del giudice contabile (sia come singolo sia come istituzione complessivamente intesa).

In ogni caso, se anche non vi fosse la norma speciale rappresentata dall'art. 100, comma terzo, che contribuisce a chiarire e rafforzare lo *status* di indipendenza del

dubitato dell'indipendenza di tale istituto. In realtà, il tema del reclutamento del giudice contabile fu dibattuto già in sede parlamentare in occasione dell'approvazione della legge del 1862; la soluzione che alla fine fu adottata lasciò peraltro strascichi critici in dottrina: già A. SALANDRA, *Lezioni di diritto amministrativo*, Roma, 1910-11, 429, denunciava i limiti dell'allora vigente sistema di reclutamento, che saranno ripresi in G. MOFFA, *Corte dei conti* (ad vocem), in *Nuovo dig. it.*, IV, 1938, 322, a proposito del curioso caso della relazione governativa al regio decreto 30 aprile 1891.

⁹⁰ Per quanto concerne la nomina del Presidente della Corte dei conti vi è stato un recente intervento del legislatore il quale, pur lasciando inalterato il meccanismo di nomina, ha previsto criteri più stringenti in ordine alla scelta del Presidente, indicando all'uopo alcuni requisiti che questi deve possedere al fine di ricoprire tale importante funzione. Ci si riferisce alla legge 21 luglio 2000 n. 202, in *Gazz. Uff.*, n. 171 del 24 luglio 2000.

⁹¹ Allorché fu promulgata la legge 21 marzo 1953 n. 161, in *Gazz. Uff.*, n. 76 del 1° aprile 1953.

⁹² Per un approfondimento al riguardo, cfr. O. SEPE, *La Corte dei conti. Organizzazione e funzione di controllo*, Milano, 1956, 113 ss..

giudice contabile, non sarebbe certo disagiata ricavare dai principi costituzionali immanenti alla nostra Carta e alle disposizioni del Titolo IV una certa qual difficoltà nel ritenere costituzionalmente legittima la nomina governativa.

Inoltre, ben si intende che sia cosa diversa la nomina di esterni, anche in deroga al principio del concorso, rimessa a un organo di autogoverno o comunque a un soggetto disinteressato, rispetto alla possibilità che a disporre la nomina di una quota di magistrati sia il Governo, che è parte nell'ambito della giustizia tanto amministrativa quanto contabile (specialmente per ciò che riguarda l'attività di controllo).

3.3. *La mancata censura da parte della Consulta e il decalogo sui giudici speciali.*

Tali intuitive censure sono state portate all'attenzione della Corte costituzionale che, con una famosa sentenza (la n. 1 del 1967⁹³), si è pronunciata sul punto. Il responso reso dal giudice delle leggi è stato tuttavia assai deludente, non (sol)tanto per il risultato cui è giunto (ovverosia la declaratoria di non fondatezza della questione di legittimità costituzionale) ma soprattutto per le motivazioni che l'hanno sorretto (e per le riflessioni che avrebbero potuto essere spese e che non sono state invece espresse). Infatti, da un lato la selezione tramite concorso è stata svalutata di parte del suo significato, affermando che essa garantisce l'idoneità del vincitore, ma non anche la sua indipendenza⁹⁴; dall'altro, la norma dell'art. 100 Cost. è stata interpretata assai restrittivamente, affermando che l'indipendenza della Corte debba *ricercarsi nei modi in cui ess[a] svolge le sue funzioni, non già in quelli coi quali si provvede a regolare la nomina dei suoi membri.*

Inoltre, la Consulta, nel tentativo di ulteriormente depotenziare le critiche rispetto all'ipotesi di nomina governativa, ha ricordato che tutti i componenti della

⁹³ Corte Cost., 17-21 gennaio 1967 n. 1 – Pres. Ambrosini – Rel. Cassandro, in *Giur. Cost.*, 1967, 1 ss., con nota di Ri. CHIEPPA, *A proposito di indipendenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato*. Sulla stessa pronuncia, cfr. anche A. DI GIOVINE, *Note sulla nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1968, 165-189, nonché A. MATTIONI, *Problemi costituzionali relativi alla nomina governativa dei consiglieri della corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1969, 238-302.

⁹⁴ Punto 2 del Considerato in diritto: “la regola che le nomine dei magistrati abbiano luogo per concorso non è di per sé una norma di garanzia d'indipendenza del titolare di un ufficio, sibbene d'idoneità a ricoprire l'ufficio”. La Corte ha così non considerato – come puntualmente osservato da Ri. CHIEPPA, *cit.*, 10 – che nel parallelo ambito dell'accesso alla pubblica amministrazione il concorso è garanzia non soltanto del buon andamento, ma anche dell'imparzialità, ai sensi dell'art. 97 Cost..

Corte dei conti, indipendentemente dalla diversa modalità di reclutamento, godono di medesime prerogative e tutti si pongono liberi da vincoli nei confronti del Governo; non solo, ma l'art. 8 del Testo Unico del 1934 offre precise tutele per i magistrati contabili rispetto all'ipotesi di revoca, allontanamento e collocamento a riposo, attraverso la necessità di un parere conforme da parte dei vertici del Parlamento⁹⁵.

Tuttavia, come opportunamente sottolineato in dottrina⁹⁶, la garanzia di inamovibilità innanzitutto non coincide con quella di indipendenza: di essa rappresenta soltanto una parte e richiede di essere integrata con procedure che assicurino un reclutamento imparziale nonché l'autogoverno del corpo magistratuale⁹⁷. Inoltre, l'inamovibilità opera evidentemente in una fase successiva a quella del reclutamento e pertanto non è in grado di sanare eventuali vizi che sussistano *ab origine* e che inficiano comunque la condizione di indipendenza dei magistrati⁹⁸.

Ulteriore notazione riguarda il fatto che l'indipendenza non si può limitare alla semplice somma delle garanzie proprie dei singoli componenti, ma richiede un *quid pluris* di carattere sistematico-istituzionale.

In ogni caso la sentenza della Corte, facendo salvo l'art. 7 del regio decreto del 1934⁹⁹, permise il permanere di una situazione difficilmente compatibile coi richiamati

⁹⁵ L'art. 8 dispone all'uopo la costituzione di un'apposita commissione, composta da Presidenti e vice Presidenti dei due rami del Parlamento e presieduta dal Presidente del Senato; al fine di evitare pericolosi vuoti di potere il legislatore del 1934 aveva altresì previsto che tale commissione conservasse il proprio ufficio nell'intervallo delle sessioni e delle legislature. Con la Costituzione repubblicana, tale preoccupazione può dirsi superata grazie alla *prorogatio* di cui gode il Parlamento uscente fino all'insediamento del successivo: sul punto, cfr. P. GIOCOLI NACCI, *Prorogatio del parlamento, mandato parlamentare e prerogative dei parlamentari*, in *Rass. dir. pubb.*, 1964, 4; A.A. ROMANO, *La prorogatio negli organi costituzionali: con premesse generali*, Milano, 1967; A. PISANESCHI, *Prorogatio delle Camere ed equilibrio tra i poteri*, Torino, 1993.

⁹⁶ Ci si riferisce in particolare ad A. DI GIOVINE, *cit.*, 179-180.

⁹⁷ A tale riguardo, Ri. CHIEPPA, *op. cit.*, 13: "l'indipendenza deve essere necessariamente intesa come strumento non solo formale ma anche sostanziale sotto il profilo funzionale, per assicurare l'obiettività, l'imparzialità e la neutralità nell'esercizio dei compiti; deve riguardare, almeno negli elementi essenziali, l'autonomia verso l'esterno, l'indipendenza dei singoli magistrati (inamovibilità dall'impiego, dalla sede e dalle funzioni; garanzie nelle promozioni e nell'esercizio delle funzioni), ivi compresa la sottrazione da ogni ingerenza di fattori estranei (politici, burocratici, ecc.), che possano influire sulla imparzialità".

⁹⁸ In questo senso, A. MATTIONI, *op. cit.*, 268, secondo il quale l'art. 8 del regio decreto del 1934 è poco efficace poiché non è in grado di garantire *pro praeterito*.

⁹⁹ Il quale, a detta di A. MATTIONI, *op. cit.*, 302, sarebbe illegittimo perché o attribuisce compiti neutrali al Governo (in tal caso ponendosi in contrasto con l'art. 95 Cost.) o introduce elementi di partigianeria nella Corte (in tal caso ponendosi invece in contrasto con l'art. 100 Cost.).

principi costituzionali¹⁰⁰ (e che nell'ambito della giustizia amministrativa, cui si applicano le stesse norme costituzionali, era addirittura maggiormente problematica¹⁰¹); ciò che soprattutto aveva suscitato giuste critiche era l'assenza di alcun criterio che, a mo' di indirizzo nei confronti del legislatore, fosse stato dettato per meglio armonizzare la disciplina primaria con quella costituzionale in ordine all'indipendenza dei magistrati contabili.

Ben diverso peraltro sarà l'atteggiamento della Corte costituzionale nella di poco successiva questione di legittimità costituzionale sollevata a proposito della magistratura amministrativa. Con la sentenza n. 117 del 1973¹⁰², infatti, la Consulta, pur salvando il vigente sistema normativo di reclutamento e di garanzie della giustizia amministrativa, aveva concluso dettando un proprio decalogo sul punto¹⁰³, rivolto all'operato del legislatore e che, per molti versi, conteneva spunti di sicuro interesse anche a proposito della magistratura contabile. In particolare, merita di essere segnalata l'esigenza che le norme legate allo *status* dei giudici speciali abbiano natura di fonte

¹⁰⁰ Per riprendere l'acuta riflessione del DI GIOVINE, *cit.*, 181-182, "non si può negare che occorra una certa «temerarietà esegetica» per ritenere che una norma costituzionale che prescrive l'indipendenza della Corte e di (tutti) i suoi componenti di fronte al Governo, sia soddisfatta da una legislazione ordinaria che, a condensarla, suonerebbe all'incirca così: la legge assicura la (quasi) inamovibilità dei consiglieri e dei presidenti della Corte dei conti; metà dei consiglieri sono liberamente scelti dal Governo tra estranei alla Corte; i referendari e primi referendari non godono di alcuna inamovibilità; le nomine a consigliere e a presidente di sezione sono di competenza del Governo; il presidente della Corte, scelto anch'esso con assoluta discrezionalità da parte del Governo, riferisce al Presidente del Consiglio sull'andamento dei lavori della Corte stessa".

¹⁰¹ In tal senso, le riflessioni di Ri. CHIEPPA, *cit.*, il quale dopo aver operato un interessante raffronto tra la legislazione ordinaria legata alle garanzie dei magistrati amministrativi e di quelli contabili, aveva potuto verificare che – all'epoca della citata sentenza della Consulta (precedente all'istituzione dei Tribunali Amministrativi Regionali) – in seno alla giustizia amministrativa vi fosse una prevalenza di consiglieri nominati dal Governo rispetto a consiglieri reclutati per concorso.

¹⁰² Corte Cost., 6-19 dicembre 1973, n. 177 – *Pres.* Bonifacio – *Est.* Trimarchi, in www.giurcost.it.

¹⁰³ Punto 10 del Considerato in diritto: "Un rigoroso rispetto delle norme relative al collocamento fuori ruolo dei magistrati del Consiglio di Stato con esclusione di deroghe, e sempre in vista della revisione della relativa disciplina (legge n. 1018 del 1950); la consacrazione in legge delle norme e dei principi di cui al d.P.R. n. 579 del 1973 per rafforzare la garanzia del rispetto dell'art. 108, comma primo della Costituzione; la previsione di maggiori garanzie circa l'inamovibilità [...] e più ampiamente circa la progressione, assegnazione e tramutazione delle funzioni; il sostanziale contenimento degli incarichi speciali; la copertura tempestiva e sollecita dei posti di referendario per rendere sempre più vitale il sistema della duplice provvista; la realizzazione in fatto delle condizioni necessarie perché la decisione dei ricorsi sia pronta ed in nessun caso ritardata da impegni non istituzionali dei componenti dei collegi giudicanti: sono indirizzi e comportamenti di cui non si può non sentire la necessità, se si vuole - come è imprescindibile per il sostanziale rispetto della Costituzione e per una concreta attuazione dell'essenziale giustizia dell'amministrazione - che si allarghino e diventino sempre più effettive l'eguaglianza di tutti i cittadini davanti alla legge (art. 3, comma primo), la soggezione dei giudici solo alla legge (art. 101, comma secondo) e la tutela giurisdizionale dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi dei cittadini (art. 101 e ss.)".

primaria e che sia dettata una disciplina più chiara e al tempo stesso più rigorosa in ordine al meccanismo del collocamento fuori ruolo nonché al regime degli incarichi extragiudiziari.

In (parziale) risposta a tali autorevoli indirizzi, con d.p.r. n. 385 del 1977¹⁰⁴ furono dettate norme di attuazione dell'art. 7, comma 3, del testo unico della Corte dei conti: tale innovazione, seppur nella direzione di restringere la discrezionalità attraverso l'introduzione di alcuni criteri, circa la selezione dei consiglieri di nomina governativa, aveva tuttavia più di un punto debole. I criteri individuati, anzitutto, erano assai lati¹⁰⁵ e la forma prescelta di tale atto (ossia quella di un d.p.r., di natura dunque regolamentare) non corrispondeva a quanto la Corte costituzionale aveva a suo tempo stabilito, in ossequio del resto all'art. 108, comma 1, Cost., richiedendo un intervento normativo tramite legge. Al di là del diverso valore che è attribuito alle fonti legislative e regolamentari, non si può omettere di considerare che, discutendosi di una nomina governativa, il d.p.r. rientra nella completa disponibilità dell'organo chiamato a compiere la nomina stessa, mentre la legge avrebbe assicurato una indubbia terzietà e dunque una più obiettiva e utile limitazione della discrezionalità che, discutibilmente, l'art. 7 attribuisce al Governo.

Occorre aggiungere che la sentenza n. 177 del 1973 ha comunque rappresentato un utile precedente per la Corte dei conti nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo in punto di nomina governativa di magistrati contabili. Infatti, con la delibera n. 784 del 1977¹⁰⁶, precedente all'entrata in vigore del citato d.p.r. n. 385 del 1977, la sezione controllo della Corte dei conti, in sede di esercizio del proprio controllo preventivo di legittimità, ruscò il visto per tre di sette provvedimenti di nomina, ritenuti

¹⁰⁴ Decreto Presidente della Repubblica 8 luglio 1977 n. 385, in *Gazz. Uff.*, n. 188 del 12 luglio 1977.

¹⁰⁵ Per gli estranei all'amministrazione dello Stato, veniva tautologicamente richiesto (art. unico, comma primo) che "per attività svolta o gli studi giuridico-amministrativo-contabili compiuti, e per le doti attitudinali e di carattere, [possedessero] piena idoneità all'esercizio delle funzioni di consigliere della Corte dei conti". Sotto il profilo formale, il provvedimento di nomina esige il parere (dunque obbligatorio, ma non vincolante) del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, su richiesta motivata della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Critico, rispetto alla necessità di previo parere sulla nomina, giacché sembrerebbe corresponsabilizzare la Corte nell'esercizio di una scelta governativa politica e discrezionale che il Governo ha inteso riservarsi e continuare a esercitare (e difendere) anche nel nuovo quadro costituzionale, è il commento di E. GALLINA, *cit.*, 2234.

¹⁰⁶ Corte conti, sez. controllo, 13 giugno 1977 n. 784 – *Pres. Campbell – Rel. Ferranti*, in *Foro amm.*, 1977, 2150, con nota di E. GALLINA, *Riflessioni in tema di nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*.

assolutamente privi di motivazione e di indicazione dei titoli e dei *curricula* dei nominandi.

La sezione controllo, più in generale, ebbe a sottolineare che l'esigenza di assicurare l'indipendenza e l'imparzialità della Corte dei conti nell'ambito dell'esercizio delle nomine governative, imponesse sul piano tecnico-operativo¹⁰⁷ *a) che la scelta dei suoi magistrati cada su persone specificamente idonee alle funzioni e cioè su persone che, per l'attività svolta o per gli studi giuridico-amministrativi compiuti, per le doti attitudinali e di carattere, posseggano piena idoneità all'esercizio delle funzioni a cui sono chiamate; b) che questa idoneità sia concretamente accertata; c) che la effettuazione dell'accertamento di detta idoneità venga documentata o sia desumibile dal contesto degli atti in cui si articola il relativo procedimento di scelta* (punto 2 del Considerato in diritto).

3.4. *Dubbi antichi e nuove fattispecie di nomine extraconcorsuali.*

La vicenda del procedimento di nomina dei componenti la Corte dei conti non si è arrestata ai pur fondamentali principi sanciti dalla risalente giurisprudenza costituzionale e contabile, ma ha visto numerosi (ancorché non risolutivi) interventi normativi che hanno circoscritto la discrezionalità del Governo e rafforzato le prerogative dell'organo di autogoverno di tale giudice speciale¹⁰⁸.

¹⁰⁷ È interessante la motivazione di stile adottata dalla sezione controllo a favore di questo indirizzo: “non già perché non sia di sufficiente garanzia il fatto stesso che il potere di nomina sia attribuito ad uno dei massimi organi della struttura statale e perché sia necessario un riesame e controllo dei criteri seguiti nella valutazione di merito che abbia portato all'accertamento dei requisiti” ma sostanzialmente perché ciò è richiesto dalla Costituzione (e ribadito dalla Corte costituzionale), laddove attribuisce alla Corte dei conti un controllo preventivo di legittimità “quando il procedimento per la emanazione dei provvedimenti di nomina assuma rilevanza esterna”.

¹⁰⁸ Tuttavia, recentemente l'art. 11, comma 8, della c.d. legge Brunetta (la citata legge n. 15 del 2009) ha riformato la composizione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, nel senso di equiparare, sotto il profilo numerico, la quota di membri laici eletti dal Parlamento con quella eletta di magistrati contabili. Tale previsione, fatta oggetto di censura sulla base del fatto che la nuova configurazione del Consiglio di presidenza non vedeva rispettate le proporzioni stabilite in Costituzione per il CSM tra membri laici e membri togati eletti e comunque non assicurava la prevalenza numerica dei secondi sui primi, è stata però giudicata costituzionalmente non illegittima dalla recentissima citata sentenza 10-13 gennaio 2011, n. 16. La Corte costituzionale, infatti, nel dichiarare inammissibile la questione sollevata (per il giudizio *a quo* della presente vicenda si rinvia a quanto contenuto nella penultima nota dell'Introduzione del presente lavoro), ha posto alcune precise affermazioni al riguardo (in particolare, al punto 2 del Considerato in diritto). È necessario, al fine di assicurare in modo pieno l'indipendenza dei giudici speciali, che anche tali magistrature siano dotate di un organo di autogoverno, con funzioni di garanzia; è altresì necessario che tali organi di autogoverno siano composti sia da rappresentanti eletti dagli stessi giudici sia da membri laici di nomina parlamentare; che tuttavia il necessario bilanciamento della presenza di tali due componenti, necessario al fine “evitare tanto la dipendenza dei giudici dal potere politico, quanto la

Anzitutto, solo nel 2000¹⁰⁹ è stato stabilito con legge che il Presidente della Corte dei conti debba essere un magistrato della stessa e che anzi debba possedere una serie di requisiti di esperienza che ne denotino capacità e autorevolezza: ai sensi dell'art. 1, il Presidente della Corte dei conti deve ora essere scelto – entro il termine perentorio di trenta giorni dalla vacanza del posto (comma 3) – *all'interno dei magistrati della stessa Corte che [abbiano] effettivamente esercitato per almeno tre anni funzioni direttive ovvero funzioni equivalenti presso organi costituzionali nazionali, ovvero di istituzioni dell'Unione europea* (comma 1). Tuttavia, il procedimento di nomina è stato confermato nella sua ispirazione governativa¹¹⁰ (proposta del Presidente del Consiglio, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri), solo temperato dal previo parere del Consiglio di Presidenza¹¹¹.

Inoltre, lungi dall'essere cancellata, la previsione di nomina esterna di derivazione politica (di parte) dei giudici contabili ha trovato conferma nella scelta operata dalla c.d. legge La Loggia¹¹², la quale nell'affidare nuove funzioni alle Sezioni regionali di controllo, in particolar modo per quanto concerne la finanza degli enti locali, ha anche stabilito una particolare novità in tema di composizione delle stesse.

In base all'art. 7, comma 8-bis, della citata legge, *le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti possono essere integrate [...] da due componenti designati, salvo diversa previsione dello statuto della Regione, rispettivamente dal Consiglio regionale e dal Consiglio delle autonomie locali [...]. I predetti componenti sono scelti tra persone che, per gli studi compiuti e le esperienze professionali acquisite, sono particolarmente esperte nelle materie aziendalistiche, economiche, finanziarie, giuridiche e contabili; i medesimi durano in carica cinque anni e non sono riconfermabili. Lo status dei predetti componenti è equiparato a tutti gli effetti, per la durata dell'incarico, a quello dei consiglieri della Corte dei conti [...]. La nomina è*

chiusura degli stessi in 'caste' autoreferenziali", e dunque il rapporto numerico tra esse "può essere variamente fissato dal legislatore".

¹⁰⁹ Ci si riferisce alla citata legge n. 202 del 2000.

¹¹⁰ Il che porta opportunamente a dire T. PARENZAN – D. TOSO, *op. cit.*, 713, che "tuttavia, pur con questo miglioramento sostanziale del testo legislativo, permangono ancora riserve di legittimità costituzionale al riguardo, perché il Governo è il soggetto controllato dalla Corte, ed ovviamente, a rigore ed esattezza di ragionamento, il controllato non dovrebbe poter designare il proprio controllore".

¹¹¹ Parere che già era stato previsto, con riferimento alla nomina governativa dei consiglieri della Corte, nel d.p.r. n. 385 del 1977, atto tuttavia di natura regolamentare.

¹¹² Legge 5 giugno 2003 n. 131, in *Gazz. Uff.*, n. 132 del 10 giugno 2003.

effettuata con decreto del presidente della Repubblica, con le modalità previste dal secondo comma dell'articolo unico del decreto del Presidente della Repubblica 8 luglio 1977, n. 385.

Tale norma ha avuto scarsa applicazione, dal momento che, nell'arco di solo un anno e mezzo, è stata dapprima abrogata¹¹³ e poi reintrodotta¹¹⁴. Al di là della *ratio* che ha mosso il legislatore dapprima a operarne la soppressione e poi la reintroduzione, numerose appaiono le perplessità legate alla formulazione della norma in questione.

Innanzitutto, anziché restringere le ipotesi di nomine magistratuali di derivazione politica, con questa scelta il legislatore nazionale si è mosso in direzione opposta. Se, da un certo punto di vista, avendo come fulcro la 'nuova' Repubblica delle autonomie e la nuova Corte dei conti quale organo ausiliario al servizio dello Stato-comunità¹¹⁵, apparirebbe persino ragionevole che, accanto a nomine governative (dunque espressione dello Stato centrale), ve ne siano altre di espressione delle autonomie regionali locali, ciò tuttavia non può non destare un qualche interrogativo sia per l'ulteriore messa in discussione dell'indipendenza della Corte sia per il rischio – al momento solo intravisto ma certo potenzialmente dirompente – di introdurre in seno alla magistratura contabile i presupposti di una dialettica non già basata sul legittimo pluralismo nel campo dell'interpretazione della legge (e della valutazione delle *performances* economiche soggette a controllo), quanto piuttosto sulla tutela di interessi distinti (quelli statali e quelli locali) che invece dovrebbero trovare armonica sintesi nel quadro della comune cura della finanza pubblica allargata.

Inoltre la previsione di assicurare ai componenti di nomina regionale lo stesso *status* in tema di garanzie che viene offerto ai colleghi reclutati per concorso (o per nomina governativa), se appare certamente apprezzabile per evitare differenziazioni lesive di una comune funzione, è tuttavia parzialmente contraddetto dalla previsione di

¹¹³ In tal senso, l'art. 3, comma 61, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, in *Gazz. Uff.*, n. 300 del 28 dicembre 2007 – S.O. n. 285, a mente del quale "l'articolo 7, comma 9, della legge 5 giugno 2003, n. 131, è abrogato. I componenti già nominati in attuazione della predetta disposizione alla data del 1° ottobre 2007 rimangono in carica fino alla fine del mandato. I componenti nominati successivamente cessano dalla carica alla data di entrata in vigore della presente legge, terminando dalla medesima data ogni corresponsione di emolumenti a qualsiasi titolo in precedenza percepiti".

¹¹⁴ In tal senso, i commi 4 e 5 dell'art. 11, legge 4 marzo 2009 n. 15, in *Gazz. Uff.*, n. 53 del 5 marzo 2009.

¹¹⁵ Per usare due espressioni di cui si è debitori nei confronti, rispettivamente, di T. GROPPI e M. OLIVETTI e di Corte cost., 12-27 gennaio 1995, n. 29 – *Pres. Casavola – Rel. Baldassarre*, in *Gazz. Uff.*, 1° febbraio 1995.

una durata limitata della nomina stessa¹¹⁶ (cinque anni). D'altro canto è pur vero che tale soluzione appare preferibile rispetto a una nomina a carattere illimitato nel tempo (come avviene nel caso dei componenti di nomina governativa di Consiglio di Stato e Corte dei conti) ed è comunque temperata dal divieto di rielezione (*condicio iuris* per la costituzionalità di tale norma¹¹⁷). Ad ogni modo, solo l'esperienza concretamente maturata potrà dire se tale meccanismo di designazione trasformerà l'esperto di nomina regionale più in un rappresentante *pro tempore* di quella istituzione che non in un magistrato a tutti gli effetti.

Il problema della nomina regionale in seno alle sezioni di controllo certo si ridimensiona avendo presente che tali organi svolgono funzioni di controllo successivo sulla gestione¹¹⁸ e non controllo preventivo di legittimità, l'unico che per le sue caratteristiche è stato finora ritenuto di carattere paragiurisdizionale¹¹⁹.

Un'altra occasione di riflessione a proposito dell'indipendenza dei giudici della Corte dei conti si è posta poco tempo fa, allorché – a seguito di polemiche insorte tra il Governo e il vertice delle Fiamme Gialle – l'Esecutivo ha provveduto a nominare un nuovo Comandante generale della Guardia di Finanza, destinando il precedente titolare della carica al ruolo di consigliere della Corte dei conti, facendo leva sul potere

¹¹⁶ Si badi che, sebbene la nomina a tempo sia prevista anche per altri organi di rilievo costituzionale che pure svolgono funzioni a carattere *lato sensu* giurisdizionali - si pensi al Consiglio superiore della Magistratura o alla Corte costituzionale, i cui membri durano in carica rispettivamente per quattro e nove anni -, in quei casi la durata temporalmente circoscritta è un dato comune a tutti i componenti - salvo, nel caso del CSM, i membri di diritto: Presidente della Repubblica, Primo Presidente della Cassazione, Procuratore generale presso la Cassazione -, i quali pertanto, seppur di differente provenienza professionale, hanno in comune il fatto di ricoprire tale incarico in virtù della nomina da parte di un determinato organo, non potendo così sussistere distinzioni sulla scorta del reclutamento

¹¹⁷ Con la nota sentenza 15-22 gennaio 1976, n. 25 - Pres. Oggioni - Rel. Astuti, in *www.giurcost.it*, la Corte costituzionale ebbe modo di affermare - con riferimento ai componenti laici del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la regione siciliana, designati dalla Giunta regionale per quattro anni - che "il carattere temporaneo della nomina [...] non contrasta, di per sé, con i principi costituzionali che garantiscono l'indipendenza, e con essa l'imparzialità, dei giudici [...]", tanto che "i cosiddetti membri laici o estranei [...] ben possono essere nominati per un determinato e congruo periodo di tempo, senza che perciò venga meno l'indipendenza dell'organo, o del singolo giudice". Ciò che invece contrasta con il principio di indipendenza è "la disposizione che prevede, al termine del quadriennio, la possibilità di riconferma nell'incarico, secondo il discrezionale apprezzamento del Governo regionale" (punto 4 del Considerato in diritto). Sulla scorta di tali motivazioni, la Consulta dichiarò l'illegittimità costituzionale delle norme oggetto di controversia nella parte in cui si disponeva "che i membri del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione siciliana in sede giurisdizionale, designati dalla Giunta regionale, [potessero] essere riconfermati".

¹¹⁸ In tal senso anche il commento su tale norma da parte di T. PARENZAN - D. TOSO (a cura di), *op. cit.*, 42.

¹¹⁹ Su questo specifico e complesso tema si rinvia al successivo capitolo.

che l'art. 7 riserva in merito al Governo. In quell'occasione, in effetti, appariva assai evidente¹²⁰ l'incongruenza tra i giudizi – riferiti alla medesima persona in un breve arco di tempo – che da un lato motivavano la rimozione dal vertice della Guardia di Finanza e che dall'altro erano alla base della nomina a consigliere della Corte dei conti. La nomina in questione, al fine, non si è perfezionata giacché il designato l'ha rifiutata e anzi ha impugnato innanzi al giudice amministrativo l'atto¹²¹ col quale era stata disposta la sostituzione al vertice della Guardia di Finanza.

3.4.1. *Il regime degli incarichi, cartina di tornasole sull'indipendenza de facto.*

Un'ulteriore cartina di tornasole della delicatezza relativa al tema della indipendenza della magistratura contabile si è avuta in relazione al tema, assunto all'attenzione della Corte costituzionale, della disciplina degli incarichi rivestiti dai componenti la Corte dei conti, sul quale è intervenuto il d.p.r. n. 388 del 1995¹²². Tale problematica ha un rilievo che non può essere giudicato indifferente rispetto alle considerazioni di sistema: infatti, accanto alla modellistica di un ordinamento e della sua giustizia in particolare, vi sono situazioni di fatto o di diritto certamente meno eclatanti ma purtuttavia capaci di incidere significativamente sull'indipendenza sostanziale di un determinato istituto e dei suoi componenti. È peraltro con riferimento a tale presupposto che si è pronunciata anche recentemente la Corte europea dei diritti dell'uomo¹²³, le cui sentenze sono preclare nell'ambito dei cultori della giustizia amministrativa in ragione delle conseguenze che esse hanno avuto su sistemi a noi vicini.

¹²⁰ In tal senso, cfr. M. OCCHIENA, *Giudice amministrativo: un giudice troppo speciale?*, in www.agendaliberale.it. Sulla vicenda *de qua*, si v. anche C. PINOTTI, *Problemi vecchi e nuovi sull'indipendenza dei giudici amministrativi*, in www.foroeuropa.it, 2007, 3.

¹²¹ Su tale vicenda si veda la sentenza Tar Lazio, Roma, II, 7 novembre - 15 dicembre 2007, n. 13361 – Pres. Tosti – Est. Russo, in www.giustizia-amministrativa.it.

¹²² Decreto del Presidente della Repubblica 27 luglio 1995 n. 388, in *Gazz. Uff.*, n. 219 del 19 settembre 1995.

¹²³ Ci si riferisce in particolare a Corte Edu, V sezione, 30 giugno 2009, *Union fédérale des Consommateurs Que Choisir de Côte d'Or c. France*, (ricorso n. 39699/03), in www.echr.coe.int. Sul punto cfr. V. PARISIO, *La separazione dei poteri e l'indipendenza del giudice amministrativo italiano sotto la lente della CEDU*, in *Foro amm.-CdS*, 2009, 11, 2728-2743, nonché B. PACTEAU, *La justice administrative française désormais en règle avec la Cour européenne des droits de l'homme?*, in *Rfda*, 2009, 885 ss..

La Consulta, con sentenza n. 224 del 1999¹²⁴, ha affrontato tale aspetto, dopo che già ne aveva accennato – con riferimento però alla magistratura amministrativa – nell’ambito della citata pronuncia n. 177 del 1973, ove aveva raccomandato *il sostanziale contenimento degli incarichi speciali* in capo ai consiglieri di Stato. In particolare, il giudice delle leggi, nel ribadire il legame che sussiste tra indipendenza e imparzialità del magistrato contabile e disciplina degli incarichi extraistituzionali, ha dovuto confrontarsi con la realtà del legislatore siciliano, il quale ha fatto della nomina di magistrati contabili in servizio presso le sezioni siciliane della Corte, quali componenti o presidente degli organi di controllo interno di enti regionali, “una linea di politica istituzionale applicata sistematicamente”¹²⁵. Tuttavia, la Consulta, anziché spingersi a una declaratoria di completa illegittimità costituzionale delle norme regionali attributive di tali compiti, ha preferito (contro la tesi del relatore, che infatti è stato sostituito in sede di redazione della sentenza) censurare la delimitazione territoriale operata¹²⁶, la quale - in virtù delle caratteristiche stesse di tali incarichi che si concretavano nel ricoprire il ruolo di componente il collegio dei revisori dei conti di enti a propria volta soggetti al controllo del giudice contabile - determinava il *rischio di un intreccio fra i due ordini di funzioni, suscettibile di tradursi in una menomazione dell’indipendenza e dell’imparzialità dei magistrati delle sezioni regionali della Corte* (punto 11 del Considerato in diritto).

Analoga sorte è recentemente toccata anche a una successiva norma del legislatore siciliano¹²⁷ (che pure limitava al territorio della Sicilia la scelta dei magistrati

¹²⁴ Corte cost., 26 maggio-3 giugno 1999 n. 224, *Pres.* Granata – *Rel.* Onida – *Red.* Ruperto, in *Gazz. Uff.*, n. 23 del 9 giugno 1999.

¹²⁵ Punto 11 del Considerato in diritto. Si citano al riguardo l’art. 5 della l.r. 6 marzo 1976 n. 25, in *G.U.R.S.*, n. 13 del 9 marzo 1976; l’art. 15, comma primo e terzo, della l.r. 14 settembre 1979 n. 212, in *G.U.R.S.*, n. 41 del 15 settembre 1979; l’art. 6, comma primo, l.r. 21 dicembre 1973 n. 50, in *G.U.R.S.*, n. 66 del 22 dicembre 1973.

¹²⁶ La successiva delibera del Consiglio di presidenza della Corte dei conti 4-27 giugno 2002 n. 227 ha peraltro stabilito (art. 7, comma 2) che la partecipazione a collegi sindacali o di revisione è interdetta ai magistrati contabili “nell’ambito della Regione nella quale ha sede l’ufficio cui il magistrato è assegnato”. Su un interessante caso di controversia originata dal rigetto dell’istanza con cui un magistrato contabile aveva richiesto al Consiglio di Presidenza l’autorizzazione alla nomina a componente di un comitato tecnico-scientifico relativo alla disamina dei progetti redatti dal Commissario governativo in ordine alla emergenza socio-economico-sanitaria della Regione Calabria, cfr. Tar Calabria, Catanzaro, I, 19 giugno-2 ottobre 2009, n. 1013 – *Pres.* Mastrocola – *Est.* Anastasi, in www.giustizia-amministrativa.it. Per un caso analogo, cfr. Cons. Stato, 22 aprile – 21 maggio 2008, n. 2406 – *Pres.* Vacirca – *Est.* Maruotti, *ibidem*.

¹²⁷ Ci si riferisce all’art. 3, legge 5 dicembre 2006 n. 21, in *G.U.R.S.*, n. 56 del 7 dicembre 2006.

contabili cui affidare un incarico societario¹²⁸), la quale è stata dichiarata costituzionalmente illegittima¹²⁹ giacché comportava un *vulnus* all'indipendenza ed all'imparzialità dei magistrati della Corte dei conti non solo limitando al territorio della Sicilia la scelta dei magistrati cui affidare l'incarico ma, soprattutto, demandando detta scelta all'esclusivo apprezzamento dell'amministrazione regionale siciliana¹³⁰.

Di contro, ha sostenuto positivamente lo scrutinio di costituzionalità della Consulta¹³¹ (anche in questo caso con la dissociazione del giudice relatore) la normativa regionale¹³² che prevede la presenza di un magistrato delle sezioni sarde della Corte dei conti fra i componenti dell'Ufficio regionale per il *referendum*, poiché – pur essendo la previsione in questione territorialmente selettiva – in concreto non sarebbe *prospettabile* [...] *alcun pericolo per l'indipendenza e l'imparzialità dei magistrati chiamati a svolgere siffatto incarico*¹³³.

4. La Corte dei conti e l'ausiliarità. È ausiliario l'organo o la funzione?

Accanto al vasto campo della Corte dei conti quale giudice speciale, nelle accezioni suddette e nelle attribuzioni giurisdizionali surriferite, l'istituto in questione trova nella Costituzione italiana un'ulteriore classificazione.

¹²⁸ Nel caso di specie si trattava dell'incarico di revisore dei conti in seno alla Riscossione Sicilia s.p.a.

¹²⁹ Corte Cost., 23-27 giugno 2008, n. 231 – Pres. Bile – Rel. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, n. 28 del 2 luglio 2008. Per un approfondimento sul punto, cfr. G. VENTURA, *Controlli amministrativi*, in V. ONIDA – B. RANDAZZO (a cura di), *Viva vox constitutionis 2008*, Milano, 2010, 253-255.

¹³⁰ Il caso siciliano è peraltro oggetto di particolari critiche anche per quanto concerne la composizione del Consiglio di giustizia amministrativa, l'organo che in Trinacria, ai sensi del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 654, in *Gazz. Uff.*, n. 135 del 12 giugno 1948, sostituisce a tutti gli effetti il Consiglio di Stato, per quanto concerne le funzioni sia giurisdizionali sia consultive. Sul tema, cfr. S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia: privilegio e condanna*, Milano, 2009.

¹³¹ Corte Cost., 30 giugno - 5 luglio 1999, n. 285 – Pres. Granata – Rel. Onida – Red. Mirabelli, in *Gazz. Uff.*, n. 28 del 14 luglio 1999.

¹³² Si tratta dell'art. 6, comma primo, lett. d), l.r. 17 maggio 1957 n. 20, in *B.U.R.S.*, n. 29 del 15 luglio 1957.

¹³³ Di talché, la Consulta ha confermato la propria posizione ribadendo che, “la materia degli incarichi attribuibili ai magistrati, compresa nella disciplina dello *status* dei magistrati medesimi, [pur essendo] riservata alla legge dello Stato dall'art. 108, primo comma, della Costituzione, non incide, invece, sullo *status* dei magistrati, e non eccede dunque dalla competenza regionale, una disposizione di legge regionale che, nel disciplinare l'organizzazione di apparati e di attività della Regione stessa, o da essa dipendenti, preveda l'utilizzo di magistrati per incarichi estranei ai loro compiti di istituto, conferiti o autorizzati nei limiti, sulla base dei presupposti e con le modalità previste dalla normativa di *status*” (punto 2 del Considerato in diritto).

All'interno del Titolo III (denominato 'Il Governo'), la Sezione III racchiude infatti tra 'gli organi ausiliari', accanto al Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro e al Consiglio di Stato, anche la Corte dei conti.

Tuttavia, la dottrina maggioritaria, nel criticare la formulazione costituzionale, ritiene che sarebbe stata più corretta la definizione di organo titolare di funzioni ausiliarie, giacché è il controllo (così come la consulenza) ad essere di ausilio nei confronti dell'amministrazione attiva, più che la Corte dei conti o il Consiglio di Stato rispetto al Governo, ed eventualmente anche ad altri organi costituzionali. In realtà, come si vedrà, per quanto in linea teorica controllo e consulenza siano funzioni effettivamente ausiliarie dell'amministrazione attiva, le funzioni non giurisdizionali di tali organi di rilievo costituzionale, e in particolare il controllo effettuato dalla magistratura contabile, sulla scorta di un'evoluzione che ha trovato autorevole riconoscimento nella giurisprudenza costituzionale, sono in realtà disinteressate, ispirate a canoni oggettivi e dunque esercitate a tutela e garanzia di principi superiori, rispetto ai concreti interessi della pubblica amministrazione procedente.

Ad ogni buon conto, l'art. 100¹³⁴, comma 2, Cost. in particolare, enumera le funzioni c.d. ausiliarie dei giudici amministrativo e contabile e, al comma 3, specifica che la legge ne assicura l'indipendenza (unitamente all'indipendenza dei relativi componenti) di fronte al Governo. Si è già avuto modo di sottolineare il significato di attività ausiliaria e di come, pertanto, essa si ponga in stretta dipendenza nei confronti dell'esistenza di un'attività principale, rispetto alla quale sia la funzione consultiva svolta dal Consiglio di Stato sia la funzione di controllo svolta dalla Corte dei conti costituiscono un elemento accessivo e finalizzato al rispetto, in sede tanto di elaborazione della decisione quanto di verifica della decisione assunta, di determinati canoni e parametri, da parte dell'amministrazione procedente, ossia il Governo.

La collocazione della norma di cui all'art. 100, se rigidamente interpretata, appare tuttavia limitativa dell'importante funzione che la Costituzione, e la successiva

¹³⁴ Sull'esegesi di tale fondamentale norma costituzionale, cfr. G. CARBONE, *Art. 100*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 64-139, nonché M. DE ROSA – B.G. MATTARELLA, *Art. 100*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1938-1952.

evoluzione legislativa, ha assegnato tanto al Consiglio di Stato quanto alla Corte dei conti¹³⁵.

Anzitutto la nozione di ausiliarietà impone numerose riflessioni. Gli organi ausiliari sono, in base alla Costituzione, disciplinati nel Titolo relativo al Governo, ma ciò non esclude che tale funzione possa essere svolta anche nei confronti di ulteriori destinatari.

In un'ipotetica mappa degli enti e degli organi costituzionalmente rilevanti, tali ulteriori destinatari possono essere individuati a livello tanto orizzontale quanto verticale: nel primo caso, cioè, ci si riferisce ad organi che, pur espressione dello Stato, non coincidono con il Governo; nel secondo caso, invece, si intendono prendere in considerazione le ulteriori articolazioni di cui si compone la Repubblica, e dunque non soltanto lo Stato, ma anche Regioni e autonomie locali. Si avrà modo di apprezzare che, mentre il primo novero (legato cioè alla dimensione statale) dei destinatari dell'opera ausiliaria della Corte è da tempo plurale, comprendendo cioè accanto al Governo anche il Parlamento, il secondo livello (relativo cioè al rapporto tra centro e periferia) ha invece subito una evoluzione in tempi più recenti, peraltro non senza una certa opposizione da parte delle autonomie locali stesse¹³⁶.

4.1. *L'ausiliarietà tra Governo e Parlamento.*

Come accennato, il ruolo del giudice contabile quale titolare di funzione ausiliaria rispetto a quella governativa è fuori discussione, in virtù sia della collocazione topografica della norma di cui all'art. 100, comma 2, Cost., sia del portato storico relativo alle origini della Corte e al suo rapporto col potere esecutivo. Oltre alla surriferita questione della nomina governativa dei giudici contabili¹³⁷ che rafforza evidentemente lo storico legame tra la Corte e l'organo titolare del potere esecutivo, una

¹³⁵ Per quanto la norma in questione citi sia il supremo organo di giustizia amministrativa sia l'istituzione superiore di controllo e sebbene numerosi siano i punti di contatto che tale comunanza determina, le riflessioni che di seguito si opereranno con riferimento alla Corte dei conti potrebbero non sempre apparire conferenti per quanto concerne invece il Consiglio di Stato.

¹³⁶ Sul punto, esiste una copiosa giurisprudenza costituzionale di cui si darà esaurientemente conto nel prosieguo.

¹³⁷ La quale peraltro ben giustifica il fatto che il terzo comma dell'art. 100 della Costituzione demandi a un intervento legislativo la garanzia di assicurare l'indipendenza degli organi ausiliari togati e dei rispettivi componenti soltanto nei confronti del Governo e non anche dello stesso Parlamento, che anzi rappresenta un contraltare prezioso per la difesa delle prerogative del Consiglio di Stato e, soprattutto, della Corte dei conti.

norma ancor più indicativa di tale stretto rapporto è contenuta nel Testo Unico del 1934. Ci si riferisce in particolare all'art. 2, ora da intendersi tacitamente abrogato alla luce del nuovo assetto costituzionale¹³⁸, che così prevede(va): *il Presidente della Corte riferisce al capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, sull'andamento dei lavori della Corte stessa.*

In ragione di tale considerazione, appare obiettivamente fuori luogo l'asserzione espressa in passato in ordine alla Corte dei conti come organo ausiliario del solo Parlamento o, addirittura, sulla scia del modello belga, come *longa manus* del Parlamento in tema di controllo delle risorse pubbliche¹³⁹, giacché essa trascura l'innegabile e significativo legame funzionale con il Governo. Il che, tuttavia, non può nemmeno viceversa condurre a sminuire un altrettanto storicamente consolidato rapporto con la Camera dei Deputati, e poi con il Parlamento nel suo insieme. In questo senso, soccorre chiaramente il testo dell'art. 100, comma 2, laddove si precisa che la Corte dei conti *riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito.*

Dunque anche le Camere sono destinatarie dei frutti dell'attività di controllo che è svolta dal giudice contabile, e pertanto quest'ultimo, a stretto rigore, andrebbe classificato ulteriormente come organo titolare di funzione ausiliaria a quella parlamentare o, mutuando la criticata dizione costituzionale, come ausiliario del Parlamento¹⁴⁰. Peraltro, sin dalla legge istitutiva del 1862, è dato riscontrare elementi dell'attività della Corte dei conti che ne mettono in mostra quest'ulteriore ruolo. Su determinate tematiche si è infatti man mano previsto che la magistratura contabile dia conto all'assemblea elettiva delle risultanze della propria attività di controllo: si iniziò dapprima con riguardo ai decreti governativi soggetti a registrazione con riserva¹⁴¹ nonché ai conti di ciascun ministro e al conto generale dell'amministrazione delle finanze¹⁴² (in quello che era l'embrione del giudizio di parificazione), si continuò poi

¹³⁸ In tal senso, O. SEPE, *La Corte dei conti, cit.*, p. 119.

¹³⁹ A questo riguardo, cfr. a Cons. Stato, IV, 19 giugno 1903 – Pres. Bonasi – Est. Sandrelli, in *Giur. It.*, 1903, IV, 177 ss., con nota critica di F. CAMMEO.

¹⁴⁰ In tal senso, Corte cost., 18-30 dicembre 1968, n. 142 – Pres. Sandulli – Rel. Crisafulli, in www.giurcost.it.

¹⁴¹ Art. 18 l. n. 800 del 1862.

¹⁴² *Ex art. 31 l. n. 800 del 1862, "sarà unita alla deliberazione suddetta, e con essa presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assetto definitivo del bilancio, una relazione della Corte, colla quale deve esporre..."*.

con l'elenco dei contratti registrati nei casi in cui l'amministrazione non avesse seguito il parere reso dal Consiglio di Stato¹⁴³, e poi ancora coi bilanci preventivi e consuntivi degli enti amministrativi di importanza nazionale sovvenzionati dallo Stato¹⁴⁴, fino a giungere alla citata disposizione di cui all'art. 100, comma 2, Cost..

L'avvento della Costituzione non ha tuttavia cristallizzato il rapporto Corte-Parlamento, dal momento che una cospicua serie di interventi normativi ha introdotto, su svariati temi, la previsione di relazioni periodiche tematiche da parte della magistratura contabile nei confronti delle Camere.

A proposito di tali ultime forme di referto, che certamente corroborano il ruolo ausiliario della funzione di controllo della magistratura contabile nei confronti del Parlamento, si considerino¹⁴⁵, oltre alla relazione sul rendiconto generale dello Stato (prevista già alle origini dell'esperienza della Corte dei conti), anche le relazioni sulle gestioni delle amministrazioni statali e regionali¹⁴⁶, la relazione sulle gestioni degli Enti locali¹⁴⁷, le relazioni sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria¹⁴⁸, la relazione sul costo del pubblico impiego¹⁴⁹, la relazione sulle gestioni fuori bilancio¹⁵⁰, la relazione sulle gestioni delle università¹⁵¹, la relazione sulla scuola elementare¹⁵², la

¹⁴³ Ex art. 32 r.d. n. 1214 del 1934, "la Corte alla fine di ogni anno comunica al capo del Governo, primo ministro segretario di Stato, ed al Parlamento l'elenco dei contratti da essa registrati e per i quali l'amministrazione non abbia seguito il parere del consiglio di Stato, indicando le ragioni all'uopo addotte dall'amministrazione".

¹⁴⁴ Ex art. 2 r.d. 8 aprile 1939 n. 720, in *Gazz. Uff.*, n. 124 del 27 maggio 1939, "i bilanci di previsione degli enti [...] vengono trasmessi al Ministero per le finanze, insieme con le deliberazioni degli organi amministrativi e di tutela, quattro mesi prima dell'inizio della gestione. Lo stesso Ministro ne cura la presentazione alle Assemblee legislative. [...] I conti consuntivi ed i bilanci sociali, unitamente alla deliberazione e relazione della Corte dei conti, vengono dal Ministro delle Finanze, presentati alle Assemblee legislative".

¹⁴⁵ Per un'interessante e analitica panoramica sul punto, cfr. G. COGLIANDRO, *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, cit., nonché V. GUCCIONE, *Il rapporto Corte dei conti – Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 229-249.

¹⁴⁶ Ai sensi dell'art. 3, commi quattro e cinque, della citata l.n. 20 del 1994.

¹⁴⁷ Introdotta dalla citata l.n. 51 del 1982 e poi estesa con la l.n. 20 del 1994.

¹⁴⁸ Ai sensi dell'art. 7, l. 21 marzo 1958 n. 259, in *Gazz. Uff.*, n. 84 dell'8 aprile 1958.

¹⁴⁹ Ai sensi dell'art. 65, comma 4, del citato d.lgs. n. 29 del 1993.

¹⁵⁰ Ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge 23 dicembre 1993 n. 559, in *Gazz. Uff.*, n. 306 del 31 dicembre 1993.

¹⁵¹ Ai sensi dell'art. 5, comma 21, della legge 24 dicembre 1993 n. 537, in *Gazz. Uff.*, n. 303 del 28 dicembre 1993.

¹⁵² Ai sensi dell'art. 15, comma 12, della legge 5 giugno 1990 n. 148, in *Gazz. Uff.*, n. 138 del 15 giugno 1990.

relazione sui contratti informatici stipulati dalle Pubbliche Amministrazioni¹⁵³, la relazione sulle spese per le elezioni politiche¹⁵⁴, la relazione in ordine al funzionamento della Commissione di vigilanza sui fondi pensione¹⁵⁵, la realizzazione sulla realizzazione delle carceri di Pianosa e dell'Asinara¹⁵⁶, il ricorso a clausole compromissorie e all'arbitrato nei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni e dalle società pubbliche¹⁵⁷, l'attuazione delle nuove funzioni istituzionalmente attribuite alla Corte dei conti¹⁵⁸.

Tali previsioni normative sono state qualificate in termini di vero e proprio controllo, ancorché con effetti sull'attività controllata diversi da quelli tradizionali preventivi di legittimità. In tal senso, molto chiaramente si è pronunciata anche la Corte costituzionale¹⁵⁹: *si tratta, com'è evidente, di un'attività di conoscenza e di informazione che è imputata alla Corte dei conti come organo ausiliario delle Camere e che è prevista al fine di permettere lo svolgimento di una funzione di controllo politico da parte del Parlamento, segnatamente quella concernente il c.d. controllo-conoscenza, vale a dire un'attività parlamentare strumentalmente collegata ai poteri decisionali delle Camere e, in particolare, al potere legislativo* (punto 3 del Considerato in diritto).

Il rapporto ausiliario tra magistratura contabile e Parlamento si è peraltro andato completando con la decisione della Corte dei conti di rendere ammissibile la stesura di proprie relazioni su specifici argomenti in corso di esercizio¹⁶⁰, dunque in aggiunta e al

¹⁵³ Ai sensi dell'art. 14, comma 4, del decreto legislativo 12 febbraio 1993 n. 39, in *Gazz. Uff.*, n. 42 del 20 febbraio 1993.

¹⁵⁴ Ai sensi dell'art. 12 della legge 10 dicembre 1993 n. 515, in *Gazz. Uff.*, n. 292 del 14 dicembre 1993.

¹⁵⁵ Ai sensi dell'art. 13 della legge 8 agosto 1995 n. 335, in *Gazz. Uff.*, n. 190 del 16 agosto 1995.

¹⁵⁶ Ai sensi dell'art. 2 della legge 30 ottobre 1992 n. 422, in *Gazz. Uff.*, n. 357 del 31 ottobre 1992.

¹⁵⁷ Ai sensi dell'art. 3, comma 22, della legge 24 dicembre 2007 n. 244, in *Gazz. Uff.*, n. 300 del 28 dicembre 2007 – S.O. n. 285.

¹⁵⁸ Ai sensi dell'art. 3, comma 63, della citata legge n. 244 del 2007: tale specifica forma di referto è tuttavia limitata al triennio 2008-2010.

¹⁵⁹ Corte Cost., 10-13 ottobre 1988 n. 961 – *Pres. Saja – Rel. Baldassarre*, in *Gazz. Uff.*, 19 ottobre 1988, punto 3 del Considerato in diritto.

¹⁶⁰ Corte dei conti, SS.RR. controllo, delibera n. 1 del 1978. Al riguardo, cfr. S. RISTUCCIA, *Sulle possibilità di nuovi rapporti fra Parlamento e Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1978, 930 ss.. Più in generale sul tema del rapporto tra il Parlamento e la magistratura contabile, cfr. G. D'AURIA, *Per uno sviluppo del rapporto Corte dei conti-Parlamento (a proposito di iniziative per il miglioramento della legislazione)*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 6, 254-259, nonché V. LIPPOLIS, *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della «valutazione delle politiche pubbliche»*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 3, 659-671.

di là delle relazioni che la stessa Costituzione e le singole leggi prevedono siano inviate periodicamente all'attenzione dell'assemblea elettiva.

Nel 1988, inoltre, il legislatore ha inteso rafforzare il presidio sui conti pubblici offerto dalla Corte dei conti, attraverso il combinato disposto di due norme particolarmente utili a tale scopo, le quali hanno corroborato le relazioni tra magistratura contabile e Parlamento in chiave collaborativa, rafforzando pertanto il carattere ausiliario della funzione di controllo della prima nei confronti del secondo.

La legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio¹⁶¹ parrebbe a prima vista aver ridimensionato il ruolo della magistratura contabile (avendo disposto la eliminazione del controllo preventivo di legittimità sugli atti aventi forza di legge¹⁶², in ragione del fatto che trattasi di atti normativi aventi rango di fonte primaria); in realtà ne ha rafforzato il ruolo di garante delle risorse pubbliche attraverso l'introduzione di una particolare forma di controllo concomitante che, su richiesta del Parlamento, viene offerto a quest'ultimo. Infatti, al fine di poter apprezzare le conseguenze finanziarie legate all'emanazione di un atto avente forza di legge, *il Presidente della Corte dei conti, in quanto ne faccia richiesta la Presidenza di una delle Camere, anche su iniziativa delle Commissioni parlamentari competenti, trasmette al Parlamento le valutazioni della Corte in ordine alle conseguenze finanziarie che deriverebbero dalla conversione in legge di un decreto-legge o dalla emanazione di un decreto legislativo adottato dal Governo su delegazione delle Camere* (art. 16, comma 2, l.n. 400 del 1988¹⁶³).

¹⁶¹ Ci si riferisce alla nota legge 23 agosto 1988 n. 400, in *Gazz. Uff.*, n. 214 del 12 settembre 1988. Per un commento a tale importante intervento normativo che ha dato attuazione all'art. 95, comma 3, Cost., si rinvia a S. LABRIOLA, *Il governo della Repubblica: organi e poteri. Commento alla legge 23 agosto 1988, n. 400*, Rimini, 1997. Per un interessante antecedente storico, commentato da un autorevole magistrato contabile, cfr. O. SEPE, *Il disegno di legge sulle attribuzioni del Governo e sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, 4, 1077-1098.

¹⁶² Innescando un conflitto di attribuzione promosso dalla Corte dei conti, la quale ha lamentato una menomazione delle proprie prerogative costituzionalmente garantite. La Corte costituzionale si è poi pronunciata con sentenza 6-14 luglio 1989 n. 406 – *Pres. Saja – Rel. Corasaniti*, in *Corr. Giur.*, 1989, 9, 937-939, con nota di G. BERTI, *La legge n. 400 e una pronuncia della Corte costituzionale*, rigettando il ricorso in quanto il controllo della Corte dei conti sugli atti aventi forza di legge non è costituzionalmente necessario e pertanto, essendo lasciato alla discrezionalità del legislatore, non implica alcuna menomazione delle prerogative costituzionalmente garantite della magistratura contabile.

¹⁶³ Una norma analoga è stata introdotta nel nostro ordinamento con l'art. 13, comma 2, della legge 29 luglio 2003 n. 229, in *Gazz. Uff.*, n. 196 del 25 agosto 2003, prevedendo tuttavia un intervento *ex officio* della Corte (e non più dunque dietro richiesta delle Camere) in base al quale “la Corte riferisce, inoltre, su richiesta delle Commissioni parlamentari competenti nelle modalità previste dai Regolamenti

Sempre nel 1988, nel quadro della riforma della normativa in tema di legge finanziaria¹⁶⁴, è stato attribuito alla Corte dei conti il compito di relazionare al Parlamento in ordine alla legislazione di spesa¹⁶⁵: a questo proposito, “ogni quattro mesi la Corte dei conti trasmette al Parlamento una relazione sulla tipologia delle coperture adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli oneri”.

Sul fronte opposto, vale a dire sulla possibilità che il Parlamento si possa giovare, in casi non predeterminati legislativamente, dell’ausilio della Corte dei conti, un’importante novità è giunta con i Regolamenti parlamentari del 1971¹⁶⁶. Con essi si è infatti previsto che taluni organi delle Camere (le Commissioni al Senato; il presidente di commissione e il presidente di gruppo alla Camera) abbiano la facoltà di interpello, veicolata attraverso i rispettivi Presidenti, nei confronti della Corte dei conti, al fine di ricevere *informazioni, chiarimenti e documenti*¹⁶⁷, purché nei limiti delle competenze di questa.

Dunque, con tale previsione si è affermata la possibilità che il Parlamento possa avanzare richieste nei confronti del giudice contabile, completando così il rapporto tra l’assemblea elettiva e la Corte: infatti, mentre le disposizioni normative precedenti descrivevano un rapporto eminentemente unilaterale, in cui cioè il Parlamento era meramente destinatario di documenti e rilievi provenienti dalla Corte, i regolamenti del 1971 hanno introdotto la possibilità di un rapporto inverso e potenzialmente in grado di coinvolgere la Corte su un più ampio ambito di tematiche.

Appare opportuno aggiungere che, a ulteriore dimostrazione della relazione di ausiliarità che connota il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento, la legge finanziaria

parlamentari, sulla congruenza tra le conseguenze finanziarie dei decreti legislativi e le norme di copertura recate dalla legge di delega”.

¹⁶⁴ Ci si riferisce alla legge 5 agosto 1978 n. 468, in *Gazz. Uff.*, n. 233 del 22 agosto 1978, come modificata sul punto dall’art. 7 della legge 23 agosto 1988 n. 362, in *Gazz. Uff.*, n. 199 del 15 agosto 1988. Tale disposizione è ora trasfusa, a seguito dell’abrogazione della l.n. 468 del 1978, all’art. 17, comma 9, della l. n. 196 del 2009.

¹⁶⁵ Sul punto, cfr. S. SIRAGUSA, *L’attività di controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, 3549-3555, nonché G. COGLIANDRO, *La valutazione delle norme tra politiche e controlli*, in *Riv. trim. sc. amm.*, 1999, 1, 147-156.

¹⁶⁶ Regolamento del Senato della Repubblica del 17 febbraio 1971 e Regolamento della Camera dei Deputati del 18 febbraio 1971, entrambi in *Gazz. Uff.*, n. 53 del 1° marzo 1971.

¹⁶⁷ In tal senso, si vedano gli artt. 133 e 148 dei regolamenti, rispettivamente, di Senato e Camera.

del 2006 ha introdotto un meccanismo di indirizzo parlamentare nella programmazione dell'attività di controllo della magistratura contabile¹⁶⁸.

4.2. *L'ausiliarietà tra Stato e autonomie.*

Come si accennava precedentemente, la relazione di ausiliarietà che connota il ruolo della Corte dei conti si esplica in due direzioni: una interna alla dimensione statale e un'altra includente anche le autonomie regionali e locali. Tale seconda direzione risulta il frutto dell'evoluzione che ha investito in maniera assai significativa l'organizzazione e le modalità di controllo affidate alla magistratura contabile negli ultimi decenni. Si tratta, peraltro, di un dato ancora non pienamente sedimentato: non tanto per ciò che riguarda la *forma mentis* e l'organizzazione interna della Corte e dei suoi magistrati, quanto più propriamente per gli stessi enti locali e regionali, i quali hanno ripetutamente sollevato questione di legittimità costituzionale avverso le norme che nel tempo hanno esteso la funzione di controllo anche alla gestione degli enti locali. Ciò è peraltro avvenuto in maniera pressoché coincidente con le innovazioni apportate dal legislatore nazionale al ruolo della Corte dei conti nei confronti di regioni ed enti locali.

Prima però di analizzare il contenzioso che ne è seguito – e dal quale sono emersi alcuni elementi di grande interesse –, occorre dare conto del fondamento normativo che ha fatto giustamente parlare di un nuovo volto della Corte.

L'origine di tale evoluzione è da rinvenirsi nella legge n. 51 del 1982¹⁶⁹, contenente disposizioni in materia di finanza locale, la quale ha previsto all'art. 13, comma quarto, l'obbligo in capo alle province e ai comuni con popolazione superiore agli ottomila abitanti di trasmettere alla Corte dei conti alcuni dati fondamentali della propria gestione finanziaria: ci si riferisce ai conti consuntivi e alle relazioni predisposte dal collegio dei revisori dei conti, nonché ad *ogni altro documento e informazione* richiesto dalla Corte stessa. Ulteriori obblighi di collaborazione informativa erano posti

¹⁶⁸ Ci si riferisce all'art. 1, comma 473, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, in *Gazz. Uff.*, n. 299 del 27 dicembre 2006 – S.O. n. 244, ove si è disposta la sostituzione dell'art. 3, comma 4, l.n. 20 del 1994, con la seguente disposizione: “la Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo sulla base delle priorità previamente deliberate dalle competenti Commissioni parlamentari a norma dei rispettivi regolamenti”.

¹⁶⁹ Decreto legge 22 dicembre 1981 n. 786, in *Gazz. Uff.*, n. 358 del 31 dicembre 1981, convertito in legge 26 febbraio 1982 n. 51, in *Gazz. Uff.*, n. 58 del 1° marzo 1982.

in capo ai soppressi organi regionali di controllo, i quali dovevano comunicare alla Corte l'elenco degli enti i cui consuntivi si fossero chiusi in disavanzo oppure recassero l'indicazione di debiti fuori bilancio.

In base all'art. 13, comma sesto, tutti i dati e documenti sopraccitati sono funzionali a consentire alla Corte di riferire *annualmente al Parlamento, entro il 31 luglio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa degli enti*. Parrebbe evidentemente che il destinatario di tale referto sia in maniera inequivocabile il solo Parlamento. In realtà, un *obiter dictum* della Corte costituzionale¹⁷⁰, chiamata nel 1988 a pronunciarsi sulla legittimità di tale previsione normativa, ha consentito di allargare il novero dei destinatari dell'opera di referto agli stessi enti locali, oltre che di chiarire i contorni e le finalità di tale forma di controllo¹⁷¹: essa rientra nell'ambito del controllo-conoscenza¹⁷² e trae il proprio fondamento costituzionale (anche) nell'art. 119, laddove si prevede in capo al Parlamento la competenza di determinare le norme di coordinamento della finanza pubblica¹⁷³.

Per meglio dedicarsi alla nuova modalità di controllo introdotta dall'art. 13 della legge n. 51 del 1982, sulla base di una previsione normativa ivi contenuta, la Corte ha

¹⁷⁰ Corte Cost., 10-13 ottobre 1988 n. 961, *cit.*.

¹⁷¹ Punto 3 del Considerato in diritto: “[...] l'esame dei consuntivi e di ogni altra informazione utile è svolto dalla Corte dei conti sulla base di parametri che non sono prefissati dalla legge al fine di sanzionarne l'eventuale violazione con l'annullamento o la caducazione dell'atto controllato, ma al solo scopo di informare sia il Parlamento sia i soggetti agenti (Province e Comune) sullo stato reale della finanza locale nella sua globalità (concernente circa 1300 enti) e sulle eventuali disfunzioni affinché si determini una migliore gestione finanziaria degli enti controllati o modifiche della legislazione nazionale orientate nel medesimo senso”.

¹⁷² In senso analogo, anche la recente sentenza Corte cost., 22-24 febbraio 2010, n. 57 – *Pres. Amirante – Rel. Cassese*, in *Gazz. Uff.*, 3 marzo 2010, ove si è ribadita (punto 4 del Considerato in diritto) “la legittimità costituzionale delle disposizioni statali che impongono alle pubbliche amministrazioni «obblighi di trasmissione di dati finalizzati a consentire il funzionamento del sistema dei controlli sulla finanza di regioni ed enti locali, riconducendole ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, con funzione regolatrice della cosiddetta ‘finanza pubblica allargata’»”.

¹⁷³ Sull'art. 119 Cost. e sul coordinamento della finanza pubblica, la bibliografia *post revisionem* del Titolo V è estremamente copiosa: *ex multis*, A. BRANCASI, *Il coordinamento della finanza pubblica come potestà legislativa e come funzione amministrativa*, in *Le Regioni*, 2004, 2/3, 763-768; M. BARBERO, *Il coordinamento delle finanze pubbliche nazionali nel contesto dei vincoli comunitari*, Torino, 2007; R. SCALIA (a cura di), *Il coordinamento della finanza pubblica: il ruolo della Sezione centrale degli Enti Locali*, Roma, 2008; L. CAVALLINI CADEDDU, *Il coordinamento della finanza pubblica: dopo la riforma costituzionale*, ed. prov., 2008; M. PIERONI, *La finanza pubblica nella giurisprudenza costituzionale*, 2008, in www.cortecostituzionale.it. Per un'analisi del tema, nel contesto costituzionale precedente alla revisione del 2001, cfr. M. BERTOLISSI, *Il coordinamento della finanza pubblica: problemi e prospettive*, Verona, 1981; G. DELLA CANANEA, *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, *cit.*.

provveduto a istituire una Sezione di controllo Enti locali¹⁷⁴, operante a Roma, che nel 2000 è stata trasformata in Sezione Autonomie¹⁷⁵.

Una conferma, ed anzi un rafforzamento, della scelta di estendere i destinatari dell'attività ausiliaria della Corte dei conti è giunta con la legge n. 20 del 1994, la quale ha significativamente rivisto le competenze della magistratura contabile e, a questo proposito, ha previsto, *ex art. 3, comma 4*, a livello generalizzato un controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche¹⁷⁶, dunque ivi comprese tanto le regioni quanto gli enti locali, che ai sensi del d.lgs. n. 29 del 1993 sono racchiuse nell'ambito di tale nozione. Per le regioni, in virtù della particolare forma di autonomia riconosciuta in Costituzione e che si traduce nella titolarità di competenza legislativa, preclusa invece agli enti locali, si aggiunge la specifica (art. 3, comma 5) che il controllo della gestione si limita al *perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma*.

Di tale controllo si prevede espressamente (art. 3, comma 6) un referto almeno annuale da parte della Corte dei conti, oltre che nei confronti delle amministrazioni interessate¹⁷⁷, al Parlamento e – ciò che più rileva in questa sede – ai consigli regionali. I nuovi controlli previsti, peraltro, non si sostituiscono, ma si aggiungono a quelli sulle autonomie locali di cui alla legge n. 51 del 1982 (in tal senso la previsione di cui all'art. 3, comma 7).

¹⁷⁴ Sulla funzione svolta da tale Sezione, cfr. A. SCHREIBER, *La nuova sezione controllo Enti locali della Corte dei conti: problemi e prospettive*, in TAR, 1983, II, 85-88; AA.VV., *Corte dei conti e autonomie territoriali*, Roma, 1989; S. RISTUCCIA, *Corte dei conti, enti locali, regioni*, Rimini, 1992; CORTE DEI CONTI, *Studi per il decennale della Sezione Enti Locali della Corte dei conti*, Roma, 1992.

¹⁷⁵ Decreto del Presidente della Corte dei conti, 21 dicembre 2000, in *Gazz. Uff.*, n. 300 del 27 dicembre 2000.

¹⁷⁶ Tale controllo si basava (stando alla versione originaria dell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994) non solo sulla verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni nonché del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione, ma anche sull'accertamento da parte della Corte dei conti "anche in base all'esito di altri controlli, [del]la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa". A complemento di tali prerogative, si prevede (art. 3, comma 8) che la Corte possa "richiedere alle amministrazioni pubbliche ed agli organi di controllo interno qualsiasi atto o notizia" e possa "effettuare e disporre ispezioni e accertamenti diretti".

¹⁷⁷ In quest'ultimo caso si prevede l'avvio di una procedura caratterizzata da un vero e proprio contraddittorio: oltre al referto, *la Corte formula in qualsiasi altro momento le proprie osservazioni; di contro, le amministrazioni comunicano alla Corte ed agli organi elettivi le misure conseguenzialmente adottate*.

All'indomani dell'entrata in vigore della legge n. 20 del 1994 numerose regioni, ritenendosi lese nelle proprie prerogative costituzionali, hanno adito la Corte costituzionale per la declaratoria di illegittimità dell'art. 3 di tale legge. In una memorabile sentenza (la n. 29 del 1995¹⁷⁸), il giudice delle leggi non soltanto ha dichiarato infondate le questioni sollevate, ma ha anche enucleato i caratteri innovativi delle funzioni attribuite alla Corte dei conti e la sua nuova veste di organo ausiliario.

Limitandoci in questa sede a quanto di diretta attinenza al rapporto tra la Corte dei conti e le autonomie regionali, la Consulta ha innanzitutto affermato (con un ragionamento che, alla luce della revisione costituzionale del 2001, appare al commentatore odierno particolarmente lungimirante) che la previsione di controlli di legittimità (come quello disciplinato dall'art. 125 nei confronti degli atti regionali) non escludono ulteriori forme di controllo che siano scelte dal legislatore¹⁷⁹. D'altro canto, la Corte costituzionale, con riferimento al controllo sulla gestione, esteso anche alle regioni, ha ravvisato un fondamento costituzionale non limitato al solo art. 125, ma traente legittimazione anche in ulteriori principi pure contenuti in Costituzione¹⁸⁰.

L'altro grande snodo concettuale affrontato dalla Consulta riguardava la confutazione della censura in base alla quale il controllo affidato a un organo come la Corte dei conti – la cui disciplina è dettata dal legislatore statale – potesse invadere le sfere di autonomia delle Regioni.

¹⁷⁸ Corte Cost., 12-27 gennaio 1995 n. 29 – Pres. Casavola – Rel. Baldassarre, in *Giur. Cost.*, 1995, 278, con note di M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, e di A. CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*. Sulla medesima pronuncia, cfr. V. GUCCIONE, *Il nuovo modello di controllo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 4, 407; R. PEREZ, *La riforma dei controlli al vaglio della Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 4, 411 ss.; G. D'AURIA, *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in *Foro It.*, 1996, I, 1156 ss..

¹⁷⁹ Punto 9.1. del Considerato in diritto: “anche se l'art. 125 Cost. e le corrispondenti disposizioni contenute negli statuti speciali esprimono implicitamente un'opzione generale a favore del controllo di legittimità sui singoli atti amministrativi regionali, gli stessi articoli non precludono che possa essere istituito dal legislatore un tipo di controllo che abbia ad oggetto, non già i singoli atti amministrativi, ma l'attività amministrativa, considerata nel suo concreto e complessivo svolgimento”.

¹⁸⁰ Punto 9.1. del Considerato in diritto: “infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione – delineato in base ai principi del buon andamento della pubblica amministrazione (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) – permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità, e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali”.

A questo proposito, la Corte costituzionale ha chiarito che *l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione esercitabile anche nei confronti delle amministrazioni regionali non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate*¹⁸¹. In tal senso, i giudici della Consulta hanno offerto una lettura costituzionalmente orientata dell'art. 3, comma 5, della legge n. 20 del 1994, relativo ai canoni del controllo sulle regioni, e in particolare del rapporto intercorrente tra legislazione statale e legislazione regionale; hanno inoltre enfatizzato la modalità attraverso la quale tale controllo si esprime, ovvero il referto alle assemblee elettive regionali¹⁸², e chiarito che quanto stabilito nei commi successivi dell'art. 3 non integra nuove forme di controllo, ma ulteriori modalità dello stesso¹⁸³, e che la Corte dei conti deve pertanto valersi di tali strumenti funzionalmente all'esercizio dei compiti che le sono esplicitamente affidati¹⁸⁴.

Ciò che tuttavia ha reso la sentenza in commento particolarmente importante, ai fini della presente analisi, è stato l'innovativo inquadramento costituzionale che è stato

¹⁸¹ Punto 9.2. del Considerato in diritto.

¹⁸² Punto 11.3. del Considerato in diritto: “solo se si interpreta l'art. 3, comma 5 («nei confronti delle amministrazioni regionali il compito della gestione concerne il perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma») come riferentesi alle leggi regionali, può essere esclusa la lesione dell'autonomia politico-legislativa costituzionalmente garantita alle Regioni, essendo in tal caso il controllo successivo sulla gestione diretto alla verifica dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi fissati dal legislatore regionale. Questa interpretazione è confermata dal comma successivo dello stesso articolo, che individua nei Consigli regionali, al pari delle Camere, i destinatari delle relazioni della Corte dei conti, relazioni attraverso le quali al fine di migliorare la qualità della legislazione, si comunicano i risultati dei controlli sulla gestione eseguiti e le relative osservazioni: ciò non toglie che le leggi statali contenenti principi siano presenti nel controllo di gestione delle amministrazioni regionali come elementi di sfondo, nel senso che essi conservano una valenza interpretativa delle leggi regionali che li svolgono, senza tuttavia potersi sovrapporre alle leggi regionali, sulla cui unica base può esser eseguito il controllo di gestione verso le amministrazioni regionali”.

¹⁸³ Tale ragionamento suona familiare se lo si consideri in interrelazione con un'altra pronuncia della Corte costituzionale, la quale – su tutt'altro argomento (la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo) – ha stabilito che il risarcimento del danno non costituisce una nuova materia di giurisdizione, ma una forma di tutela ulteriore che viene apprestata dal giudice amministrativo nei casi che già rientrano nella sua cognizione: il riferimento è alla nota sentenza n. 204 del 2004, *cit.*.

¹⁸⁴ Punto 11.4. del Considerato in diritto: “quelli disciplinati dall'art. 3, commi 6, 8, 9 – che prevedono che la Corte dei conti a) riceva dalle Regioni comunicazione delle misure adottate consequenzialmente all'esito del controllo; b) possa richiedere alle amministrazioni regionali e agli organi di controllo interno atti o notizie; c) possa compiere e disporre nei confronti degli stessi uffici ispezioni e accertamenti diretti – lunghi dal costituire ipotesi di controllo a sé stanti e comunque distinte dal controllo successivo sulla gestione, sono poteri istruttori che la Corte dei conti può esercitare soltanto in modo rigorosamente strumentale all'esercizio del controllo sulla gestione medesima”.

tratteggiato della magistratura contabile. La Consulta, infatti, analizzando lo sviluppo storico, giurisprudenziale e normativo che ha accompagnato il decentramento amministrativo e la nascita delle regioni, con l'incremento dei centri di spesa pubblica, ha constatato e al tempo stesso giustificato l'estensione "dell'ambito del controllo esercitato dalla Corte dei conti, per un verso, interpretandone le funzioni in senso espansivo come organo posto al servizio dello Stato-comunità, e non già soltanto dello Stato-governo, e, per altro verso, esaltandone il ruolo complessivo quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico"¹⁸⁵. La stessa legge n. 20 del 1994, in questo contesto, è letta dalla Corte costituzionale in chiave di rafforzamento del "ruolo della Corte dei conti come organo posto a tutela degli interessi obiettivi della pubblica amministrazione, sia statale sia regionale o locale"¹⁸⁶.

In base alle considerazioni espresse dal giudice delle leggi nonché alla luce delle innovazioni di carattere normativo che si sono riscontrate, la Corte dei conti sarebbe dunque evoluta da organo ausiliare dello Stato-governo (come la collocazione dell'art. 100, comma 2, Cost. farebbe pensare) in organo ausiliare dello Stato-comunità, e dunque anche a vantaggio delle autonomie locali e regionali.

A seguito della succitata pronuncia e a supporto di tale impostazione concettuale, giova rammentare che la Corte dei conti si è andata organizzando nel senso di evidenziare anche praticamente la natura di organo ausiliario dello Stato-comunità.

In tal senso deve pertanto essere letta la successiva istituzione di sezioni regionali di controllo della Corte¹⁸⁷, che sono andate a sostituire le precedenti delegazioni (le quali, a differenza delle neonate sezioni, operavano come *longa manus* delle sezioni 'centrali' di controllo e agivano in assenza di collegialità). Tale innovazione, che ha riguardato le sole regioni a statuto ordinario, giacché le regioni a

¹⁸⁵ Punto 9.2. del Considerato in diritto.

¹⁸⁶ Punto 9.2. del Considerato in diritto.

¹⁸⁷ L'istituzione è avvenuta con deliberazione della Corte dei conti, Sezioni riunite, 16 giugno 2000 n. 14, in *Gazz. Uff.*, n. 156 del 6 luglio 2000, con cui è stato approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti. In precedenza, nelle regioni a statuto ordinario operavano, secondo il modello organizzativo delle sezioni, i collegi regionali di controllo, istituiti con la deliberazione della Corte dei conti, SS.RR., 13 giugno 1997 n. 1, in *Gazz. Uff.*, n. 145 del 24 giugno 1997. Sul decentramento delle funzioni di controllo, cfr. F. BALSAMO, *Il decentramento della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 219-249.

statuto speciale già contemplavano (con l'eccezione della Valle d'Aosta¹⁸⁸, aggiuntasi solo in tempi recentissimi¹⁸⁹) la presenza di sezioni regionali di controllo (le quali tenevano luogo delle Commissioni statali sugli atti regionali) entro il proprio territorio amministrativo¹⁹⁰, è avvenuta attraverso modalità assai discusse sotto il profilo formale.

A differenza delle consorelle sezioni giurisdizionali (oltre che dei cugini Tribunali amministrativi regionali), le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti non sono state istituite sulla base di una esplicita previsione di carattere legislativo: la loro creazione è avvenuta infatti ad opera di una deliberazione delle Sezioni Riunite¹⁹¹, le quali hanno così disposto sulla scorta di un potere organizzativo conferito dall'art. 3, comma 2¹⁹², del già citato d.lgs. n. 286 del 1999: tale norma ha in sostanza legittimato

¹⁸⁸ La quale era priva di una sezione regionale di controllo. Su un particolare caso di contenzioso costituzionale, legato alla creazione dell'Autorità regionale valdostana di vigilanza finanziaria (l.r. 19 maggio 2005 n. 10, in *B.U.*, n. 23 del 7 giugno 2005), si veda Corte Cost., 21 giugno-6 luglio 2006 n. 267 – Pres. Marini – Rel. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, n. 28 del 12 luglio 2006. Per un approfondimento sul tema, cfr. C. CHIAPPINELLI, *Corte costituzionale e controlli nella Regione Valle d'Aosta: brevi note a margine della sentenza n. 267 del 6 luglio 2006*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro costituzionale*, Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2007, 505.

¹⁸⁹ Con d.lgs. 5 ottobre 2010 n. 179, in *Gazz. Uff.*, n. 257 del 3 novembre 2010, a seguito di revisione dello Statuto regionale è stata disposta l'istituzione di una sezione di controllo della Corte dei conti con sede ad Aosta. Tale sezione, che svolge le funzioni ordinariamente attribuite alle sezioni regionali di controllo, “in quanto compatibili con il presente decreto o da esso non espressamente derogate o modificate” (art. 1, comma 7), presenta una composizione peculiare, giacché soltanto due dei cinque membri che la costituiscono sono togati, mentre gli altri tre “sono nominati, sentito il Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, dal Consiglio dei Ministri, su designazione uno della Giunta regionale, uno del Consiglio regionale ed uno del Consiglio permanente degli enti locali” (art. 2, comma 2). I componenti così nominati sono scelti tra magistrati, avvocati, ordinari universitari di discipline giuridiche e dirigenti apicali del pubblico impiego.

¹⁹⁰ In tal senso artt.1-2 del d.lgs. 6 maggio 1948 n. 655 (Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana), in *Gazz. Uff.*, n. 135 del 12 giugno 1948; d.p.r. 16 gennaio 1978 n. 21 (Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione), in *Gazz. Uff.*, n. 36 del 6 febbraio 1978; d.p.r. 15 luglio 1988 n. 305 (Norme di attuazione dello statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige per l'istituzione delle sezioni di controllo della Corte dei conti di Trento e di Bolzano e per il personale da esse addetto), in *Gazz. Uff.*, n. 178 del 30 luglio 1998. In Friuli Venezia Giulia, era invece presente una delegazione della Corte deputata al controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione, giusta l'art. 58 della legge costituzionale 31 gennaio 1963 n. 1 (in *Gazz. Uff.*, n. 29 del 1° febbraio 1963), con la quale venne approvato lo statuto speciale di tale regione. In Valle d'Aosta, invece, nel recentissimo d.lgs. n. 179 del 2010, che ha finalmente disposto l'istituzione della sezione regionale di controllo, non è previsto un meccanismo del genere.

¹⁹¹ In realtà, già con la delibera n. 1 del 1997 le Sezioni Riunite avevano “provveduto ad istituire e disciplinare Collegi regionali di controllo, operanti secondo il modello organizzativo di sezioni, per lo svolgimento del controllo successivo sulla gestione delle regioni, delle amministrazioni pubbliche non statali e degli enti pubblici regionali nonché sulla gestione dei comuni, delle province e delle altre istituzioni di autonomia nell'ambito di ciascuna regione ed ancora sulle gestioni e sulle attività amministrative statali delegate agli enti predetti”. In tal senso, F. BALSAMO, *cit.*, 242. Tali Collegi regionali risultavano composti da un Presidente e da almeno due magistrati.

¹⁹² La norma così dispone: “al fine anche di adeguare l'organizzazione delle strutture di controllo della Corte dei conti al sistema dei controlli interni disciplinato dalle disposizioni del presente decreto, il

un'operazione di delegificazione¹⁹³, condotta però non attraverso regolamenti governativi, bensì attraverso il ricorso alle determinazioni della Corte *nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'art. 4¹⁹⁴ della legge 14 gennaio 1994 n. 20*.

La definitiva conferma della nuova ausiliarità della Corte dei conti anche nei confronti delle autonomie è giunta, in seguito alla revisione costituzionale del 2001, dal citato art. 7 della l.n. 131 del 2003: con esso sono infatti state allargate le possibilità di relazione tra Corte, regioni ed autonomie locali, prevedendo financo che queste ultime (ex art. 7, comma 8) possano avanzare nei confronti della prima determinate richieste di *ulteriori forme di collaborazione¹⁹⁵ [...] nonché pareri in materia di contabilità pubblica*.

Ai sensi dell'art. 7, comma 7, la Corte dei conti – in particolare attraverso le sezioni regionali di controllo¹⁹⁶ – è deputata a verificare, in relazione al patto di stabilità interno, il rispetto degli equilibri di bilancio delle articolazioni, diverse dallo Stato (per il quale già sussiste apposita disciplina a livello costituzionale), di cui si compone la Repubblica¹⁹⁷.

Le stesse sezioni della Corte *verificano, nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o*

numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto sono determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti disposizioni di legge, fermo restando, per le assunzioni di personale, quanto previsto dall'articolo 39, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449, nell'esercizio dei poteri di autonomia finanziaria, organizzativa e contabile ad essa conferiti dall'articolo 4 della legge 14 gennaio 1994 n. 20”.

¹⁹³ Sulla delegificazione, cfr. T. MARTINES, *Delegificazione e fonti del diritto*, in AA.VV., *Studi in onore di Paolo Biscaretti di Ruffia*, II, Milano, 1987, 863-912; S. NICCOLAI, *Delegificazione e principio di competenza*, Padova, 2001; V. COCOZZA, *La delegificazione: riparto e forme della potestà regolamentare*, Napoli, 2010.

¹⁹⁴ La norma in questione così dispone al comma 1: “la Corte dei conti delibera con regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese”.

¹⁹⁵ Su tale aspetto, non meglio precisato dalla legge, cfr. F. BATTINI, *Le “ulteriori forme di collaborazione” tra Corte dei conti ed autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 7, 791-798.

¹⁹⁶ Sul ruolo di controllo della magistratura contabile nell'organizzazione decentrata, cfr. A. CAROSI, *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge n. 131/03*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, 2007.

¹⁹⁷ Si tratta per l'appunto di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

*regionali di principio e di programma [...], nonché la sana gestione finanziaria*¹⁹⁸ *degli enti locali ed il funzionamento dei controlli interni.* Il frutto di tale attività di controllo si esplica in un referto indirizzato *esclusivamente ai consigli degli enti controllati.*

4.3. L'ausiliarità della Corte nell'esercizio della funzione consultiva.

A svolgere attività di carattere consultivo è anche la Corte dei Conti. Tale attribuzione, che si affianca alle note funzioni giurisdizionali e di controllo, non gode – a differenza delle due succitate – di copertura costituzionale, essendo fondata su specifiche disposizioni di legge, talune di origine risalente e altre di più recente sviluppo.

Furono innanzitutto la legge sull'amministrazione del patrimonio e la contabilità generale dello Stato¹⁹⁹ e il relativo regolamento di attuazione²⁰⁰ a introdurre - agli articoli 88²⁰¹ e 162²⁰², 198, 620, 644²⁰³ - alcuni compiti consultivi a carico del giudice contabile. Successivamente, con l'emanazione del citato T.U delle leggi sulla Corte dei conti del 1934, tale funzione fu generalizzata: l'art. 13²⁰⁴, infatti, elencando le diverse

¹⁹⁸ Sul contenuto di tale nozione, mutuata dal Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (art. 287, § 2, comma primo), si rinvia all'apposito approfondimento nell'ambito del terzo capitolo.

¹⁹⁹ Regio decreto 18 novembre 1923 n. 2440, in *Gazz. Uff.*, n. 275 del 23 novembre 1923.

²⁰⁰ Regio decreto 23 maggio 1924 n. 827, in *Gazz. Uff.*, n. 130 del 3 giugno 1924.

²⁰¹ Tale norma prevede che "Il Governo del Re, sentito il parere del Consiglio di Stato e della Corte dei conti, modificherà le norme regolamentari vigenti per la amministrazione del patrimonio e per la contabilità generale dello Stato, con facoltà di emanare ogni altra disposizione di complemento, di coordinamento e di attuazione". Sul punto è intervenuta la legge 29 luglio 2003 n. 229, in *Gazz. Uff.*, n. 196 del 25 agosto 2003, la quale, nell'ottica di proceduralizzare e accelerare l'esercizio di tale funzione consultiva, ha previsto all'art. 13, comma 1, che il parere *de quo* da parte della Corte dei conti "è reso nel termine di quarantacinque giorni dal ricevimento della richiesta; decorso tale termine, si procede indipendentemente dall'acquisizione del parere" e che "qualora, per esigenze istruttorie, non possa essere rispettato il termine di cui al presente comma, tale termine può essere interrotto per una volta e il parere deve essere reso definitivamente entro venti giorni dal ricevimento degli elementi istruttori da parte delle amministrazioni interessate".

²⁰² Tale norma riveste una particolare importanza, giacché stabilisce il previo parere (facoltativo) della Corte dei conti per i quesiti in materia di leggi, regolamento e "qualsiasi altra disposizione" in materia di contabilità, la cui risoluzione è proposta dal ragioniere generale dello Stato all'attenzione del Ministro del Tesoro.

²⁰³ Quest'ultima norma ha da tempo perso di significato, dal momento che richiedeva il parere della Corte dei conti nell'ambito dell'opera di adeguamento della precedente normativa regolamentare alla nuova legge di contabilità.

²⁰⁴ Non si ritiene di condividere l'opinione di chi (cfr. a tale proposito S. SFRECOLA, *Prospettive della funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica nei confronti delle regioni e degli enti locali dopo la legge 5 giugno 2003, n. 131*, in www.amcorteconti.it) rinvenga negli artt. 2 e 65 del TU del 1934 ulteriori norme attributive di potestà consultiva in capo alla Corte dei conti. La prima norma (su cui la dottrina nutre fondati dubbi circa la permanenza in vigore) prevede(va) infatti un referto

attribuzioni del giudice contabile ne aveva stabilito, oltre al controllo e alla giurisdizione, (anche) la funzione consultiva²⁰⁵.

Un'ulteriore funzione consultiva, di carattere sostanzialmente autoreferenziale, era stata poi introdotta dal regio decreto legge 9 febbraio 1939 n. 273²⁰⁶, che all'art. 1 aveva previsto l'obbligo in capo al Legislatore di acquisire il parere della Corte dei Conti (e analogamente anche del Consiglio di Stato) qualora si trattasse di conferire alla Corte stessa (e al Consiglio) nuove attribuzioni, o sopprimere o modificare quelle esistenti. Quest'ultimo intervento normativo ha anche chiarito che l'esercizio delle funzioni consultive della Corte è affidato alle Sezioni Riunite²⁰⁷ della stessa.

Tuttavia, tale norma, essendo dettata con riferimento al procedimento legislativo ed avendo rango di fonte primaria (e non già superprimaria), è inidonea a vincolare il legislatore qualora dovesse decidere di modificare le competenze della Corte stessa. In tal senso²⁰⁸ si è pronunciata anche la Corte costituzionale, a seguito di un conflitto di attribuzione promosso dal giudice contabile che aveva lamentato che le norme in materia di controllo dettate con riferimento ad alcuni enti pubblici²⁰⁹ fossero state emanate senza il previo parere delle Sezioni Riunite. Al punto 3.3. del Considerato in diritto, infatti, i giudici della Consulta hanno così affermato: *Quanto infine al dubbio*

ad opera del Presidente della Corte nei confronti del Presidente del Consiglio. Secondo Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997, 13, nonché una parte dei commentatori, tale attività andrebbe classificata in una categoria autonoma, definita funzione referente. Essa è probabilmente associata dallo Sfrecola, *cit.*, all'attività consultiva, poiché esercitata dalle Sezioni Riunite in sede appunto consultiva. La seconda norma, invece, peraltro abrogata nel 1984, dota la Corte di poteri di autodichia, relativi al contenzioso col proprio personale.

²⁰⁵ Si prevede infatti che “la Corte in conformità delle leggi e dei regolamenti [...] fa le sue proposte e dà parere nella formazione degli atti e provvedimenti amministrativi indicati dalla legge”. Si tratta pertanto, ancorché circoscritta *ratione legis*, di una facoltà consultiva ampia, giacché non limitata a fornire pareri in caso di richiesta in tal senso ma aperta anche all'ipotesi di avanzare proposte.

²⁰⁶ In *Gazz. Uff.*, n. 47 del 25 febbraio 1939, convertito in legge 2 giugno 1939 n. 739, in *Gazz. Uff.*, n. 131 del 5 giugno 1939.

²⁰⁷ A differenza pertanto del Consiglio di Stato, non esistono specifiche sezioni dedicate all'attività consultiva, anche se le Sezioni Riunite della Corte dei conti presentano una composizione diversa a seconda che si riuniscano in sede consultiva ovvero di controllo ovvero giurisdizionale ovvero deliberante. Attualmente le Sezioni Riunite in sede consultiva sono composte da 17 magistrati delle sezioni centrali del controllo e da 15 magistrati delle sezioni giurisdizionali; a presiederle il Presidente della Corte dei conti.

²⁰⁸ Corte Cost., 14-23 dicembre 1999, n. 457, *pres.* Vassalli, *rel.* Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, n. 52 del 29 dicembre 1999.

²⁰⁹ Si trattava del Consiglio nazionale delle ricerche, dell'Agenzia spaziale italiana e dell'Ente per le nuove tecnologie e l'ambiente, di cui ai dd.lgs. n. 19, 27, 36 del 30 gennaio 1999.

sollevato dalla ricorrente circa le conseguenze da trarre dal mancato rispetto dell'art. 1 del r.d.l. 9 febbraio 1939, n. 273, che prevede il previo parere della Corte dei conti a sezioni riunite sui provvedimenti legislativi che comportino la soppressione o la modificazione delle attribuzioni della Corte dei conti medesima [...], è sufficiente rilevare che tale onere per il legislatore non è idoneo a istituire, in un sistema - come l'attuale - a costituzione rigida che totalmente l'ignora, un procedimento di normazione primaria speciale che possa pretendere di essere garantito costituzionalmente.

In senso parzialmente contrario alla tesi della Corte costituzionale, merita di essere citato il più recente parere del Consiglio di Stato, investito dalla Corte dei conti di un apposito quesito²¹⁰. I giudici di Palazzo Spada hanno infatti ritenuto di dover distinguere la sanzionabilità del mancato rispetto della previsione di cui al regio decreto legge n. 273 del 1939, a seconda che si verta di i) leggi formali, ii) decreti legge, iii) disegni di legge, iv) decreti legislativi delegati. Infatti, nei primi tre casi è il Parlamento ad avere l'ultima parola, in ordine allo sviluppo dell'*iter* legislativo, di talché – essendo quello del 1939 un vincolo posto dal legislatore a sé stesso (c.d. autovincolo²¹¹) – esso appare derogabile sia che ciò avvenga attraverso una legge ad iniziativa parlamentare o governativa sia che si tratti di convertire in legge un decreto. Diverso, invece, è il caso del decreto legislativo, emanato sulla base di una legge delega: infatti, non spettando al Parlamento l'ultima parola sul decreto delegato, non potrebbe il Governo disattendere una norma sull'attività di produzione normativa primaria senza che ciò sia stato consentito dal Parlamento stesso nell'ambito della legge delega.

Il Consiglio di Stato²¹², nel parere in questione, ritiene peraltro che il silenzio sul punto specifico contenuto nella legge delega faccia salva la vigenza della norma del 1939, che dunque opererebbe anche se non espressamente richiamata nell'ambito dei

²¹⁰ Cons. Stato, sez. cons. atti normativi, 7-9 maggio 2007, n. 1500, *pres. Coraggio rel. De Nictolis*, in www.giustizia-amministrativa.it, annotato da S. SCAGLIARINI, *Una strana alleanza. Consiglio di Stato e Corte dei conti alla (problematica) difesa delle loro prerogative*, in www.forumcostituzionale.it.

²¹¹ Sul tema, si rinvia, *inter alios*, ad A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002.

²¹² Citando i casi del Testo Unico sulla radiotelevisione (d.lgs. 31 luglio 2005 n. 177, in *Gazz. Uff.*, n. 208 del 7 settembre 2005 – S.O. n. 150) e del Codice dei contratti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163, in *Gazz. Uff.*, n. 100 del 2 maggio 2006), che, pur emanati sulla base di leggi deleghe che non contemplavano espressamente il ricorso al parere del Consiglio di Stato, hanno comunque ottenuto il parere del supremo organo di consulenza del Governo.

principi e criteri direttivi cui il Governo sia chiamato ad attenersi nell'ambito dell'esercizio della delega ricevuta.

Con riferimento ai decreti legislativi²¹³, il parere del supremo giudice amministrativo è dunque nel senso per cui operi sicuramente la previsione in questione e un eventuale mancato rispetto della stessa potrebbe dar luogo a i) rilievi delle Commissioni parlamentari competenti²¹⁴, ii) rinvio del Capo dello Stato *ex art. 74 Cost.*, iii) eventuali (e non meglio precisate) valutazioni del Giudice delle leggi.

Occorre sottolineare che tale *arrêt* da parte dei Giudici di Palazzo Spada appare in sintonia, almeno parziale, con analoga pronuncia, resa nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana da parte dell'Adunanza generale²¹⁵, secondo la quale "l'obbligo di consultazione [...] deve intendersi limitato alla iniziativa governativa", mentre in contrasto con altro successivo pronunciamento da parte della IV sezione²¹⁶, che aveva invece ritenuto che la previsione del 1939 dovesse applicarsi in ogni circostanza.

L'esercizio della funzione consultiva da parte della Corte dei conti è stato peraltro proceduralizzato nel senso di garantire tempi certi (e tendenzialmente rapidi) all'amministrazione procedente: in tal senso, si rinvia al citato art. 13, comma 1, della legge n. 229 del 2003.

²¹³ Analogamente a quanto avviene con riferimento al disposto di cui all'art. 17 l. n. 127 del 1997, che prevede il parere del Consiglio di Stato in occasione dell'emanazione di Testi Unici del Governo, compresi quelli di carattere legislativo. È interessante l'annotazione di S. SCAGLIARINI, *cit.*, che vede nella risposta formulata dai giudici di Palazzo Spada un atteggiamento non certo disinteressato, considerato che la norma di cui al r.d.l. n. 273 del 1939 è dettata sia per la Corte dei Conti sia per lo stesso Consiglio di Stato.

²¹⁴ Le quali, ai sensi dell'art. 14, comma 4, della legge 23 agosto 1988 n. 400 (in *Gazz. Uff.*, n. 214 del 12 settembre 1988), sono necessariamente coinvolte nell'espressione di un parere sullo schema di decreto delegato, qualora la durata della delega ecceda i due anni.

²¹⁵ Ci si riferisce a Cons. Stato, A.G., 11 novembre 1948, n. 270, in AA.VV., *Il Consiglio di Stato nel quadriennio 1947-50: relazione al Presidente del Consiglio dei Ministri*, Roma, 1952, I, 18. Nel caso in questione, peraltro, si verteva sull'eventualità o meno di richiedere il parere del Consiglio di Stato in occasione di uno schema di provvedimento legislativo di iniziativa governativa e relativo al supremo organo di giustizia amministrativa. La vicenda è ricordata da U. DANESI, *L'attività consultiva della Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1971, 3, 272-296.

²¹⁶ In senso rigidamente difensivo del dettato del regio decreto legge del 1939 e della sua perdurante e completa vigenza anche in epoca repubblicana è infatti la successiva decisione (giurisdizionale) del Consiglio di Stato, IV (ord.), 12 giugno 1959, n. 676, ripresa da U. DANESI, *cit.*, 280. In quell'occasione, si affermò che al Governo compete richiedere il parere del Consiglio di Stato "tanto se l'iniziativa promani dal potere esecutivo, quanto se essa promani direttamente dal potere legislativo".

4.4. *Sezioni regionali di controllo e consulenza: una nuova frontiera della magistratura contabile?*

Accanto alle ormai consolidate funzioni consultive sopracitate, occorre sottolineare, come accennato, che un nuovo impulso a tale riguardo è giunto al giudice contabile italiano ad opera della legge n. 131 del 2003 (c.d. legge La Loggia), con la quale si è intrapresa l'opera di adeguamento dell'ordinamento alla nota e citata revisione del Titolo V della parte II della Costituzione.

In particolare, l'art. 7 di tale legge ha, tra l'altro, ampliato i compiti²¹⁷ delle Sezioni regionali di controllo²¹⁸ della Corte dei conti (commi 7-9), prevedendo (comma 8) che queste ultime possano essere destinatarie di richieste di “pareri in materia di contabilità pubblica” da parte delle Regioni e degli Enti Locali.

Tale formulazione ha determinato – in ragione della sua estrema sinteticità – notevoli problemi interpretativi²¹⁹, che possono principalmente riassumersi in due categorie: *i)* dal punto di vista soggettivo, l'individuazione degli enti legittimati ad avanzare richiesta di parere; *ii)* dal punto di vista oggettivo, il perimetro della nozione di contabilità pubblica.

Sotto il primo profilo, la norma in questione riconosce l'accesso diretto delle Regioni, mentre per Comuni, Province e Città Metropolitane si fa riferimento al ruolo di filtro del Consiglio delle autonomie locali²²⁰ “se istituito”.

²¹⁷ Introducendo il controllo collaborativo sulla gestione degli Enti locali, con particolare riferimento al rispetto del patto di stabilità, nonché la possibilità (poi abrogata, infine ripristinata) di integrazione dei collegi delle Sezioni regionali di controllo con membri designati da Regioni ed Enti Locali. Sulla critica della nozione di controllo collaborativo, si rinvia a T. LAZZARO, *Il controllo sulla gestione attribuito alla Corte dei conti: un primo bilancio*, in BANCA D'ITALIA, *I controlli delle gestioni pubbliche*, Roma, 2000, 632.

²¹⁸ Le quali pertanto vengono a cumulare, accanto alle tradizionali funzioni di controllo, anche nuove funzioni, di carattere appunto consultivo.

²¹⁹ Solo parzialmente superati dall'atto di indirizzo approvato dalla Sez. autonomie il 27 aprile – 20 maggio 2004, in *Foro It.*, 2006, III, 29, e recentemente modificato con delibera 4 giugno – 3 luglio 2009 n. 9, in www.corteconti.it.

²²⁰ Costituzionalizzato nel 2001 tramite l'art. 123, comma quarto, Cost., ove si prevede che *in ogni Regione, lo statuto disciplina il Consiglio delle autonomie locali, quale organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali*. Il primo esempio di tale organo, tuttavia, è precedente alla revisione del 2001, e anzi ne ha costituito l'antecedente logico: si tratta dell'esperienza toscana, di cui alle ll.rr. 21 aprile 1998 n. 22, in *B.U.R.T.*, n. 15 del 29 aprile 1998, e 21 marzo 2000 n. 36, in *B.U.R.T.*, n. 14 del 31 marzo 2000. Sul caso toscano, cfr. A. CHELLINI, *Il Consiglio delle autonomie locali nel dibattito nazionale e nell'esperienza della Regione Toscana*, in *Le Regioni*, 2001, 3, 587-596. Su tali organi regionali, cfr. L. VIOLINI, *Il Consiglio delle autonomie, organo di rappresentanza permanente degli enti locali presso la Regione*, in *Le Regioni*, 2002, 5, 989-1008; M. CARLI, *Il Consiglio delle autonomie locali*, 2005, in www.astrid-online.it; A. AMBROSI, *I consigli delle autonomie locali nelle regioni e province speciali: la*

Stante il fatto che, a distanza di alcuni anni sia dalla riforma del Titolo V sia dalla legge La Loggia, alcune regioni ancora non dispongono di tale Consiglio (ovvero, se pure è stato istituito, esso non è tuttavia ancora operante), si è posto il problema di capire se, in tale condizione, sia di conseguenza precluso agli enti locali di quelle regioni l'accesso all'attività consultiva svolta dalle sezioni regionali della Corte. L'interpretazione tuttavia unanime da parte delle sezioni regionali stesse è nel senso di ammettere comunque (anche sulla scorta del tenore letterale della norma²²¹) le richieste di parere di enti locali appartenenti a regioni prive del Consiglio delle autonomie locali²²².

Altro problema di carattere soggettivo concerne la tassatività o meno dell'enumerazione degli enti locali legittimati a richiedere il parere alla Corte, stante la mancata coincidenza tra gli enti citati all'art. 114 Cost. e all'interno della legge n. 131 del 2003, da un lato, e all'interno del Testo unico degli Enti locali, dall'altro²²³: tale punto è stato risolto (con l'eccezione di due isolati casi²²⁴) nel senso di ritenere che solo gli enti citati nella legge La Loggia (ovvero comuni, province e città metropolitane, oltre che regioni) possano accedere alla funzione consultiva.

Ulteriore questione di rilievo soggettivo è se anche organi diversi da quello di vertice possano avanzare la richiesta di parere per conto dell'ente di cui sono espressione. Nella stragrande maggioranza dei casi (con due sole eccezioni a quanto consta²²⁵) è stata tuttavia dichiarata l'inammissibilità di richieste proposte da organi diversi da quello di vertice.

questione della fonte competente, in *Le Regioni*, 2007, 2, 363-376; AA.VV., *Il Consiglio delle autonomie locali in Emilia Romagna (l.r. 13/2009): modelli italiani ed europei a confronto*, in *Ist. Federalismo*, 2009, suppl. 4.

²²¹ Temperato dagli incisi “di norma” e “se istituito”.

²²² Anzi, in taluni casi, ove pure il Consiglio delle autonomie locali è attivo e funzionante, si è ammesso anche l'intervento del singolo ente locale che pure non sia passato dal filtro del Consiglio stesso.

²²³ Che, *ex art. 2*, comma 1, cita ulteriormente le comunità montane, le comunità isolate e le unioni di comuni.

²²⁴ Ci si riferisce alle deliberazioni di Corte conti, sez. contr. Sardegna, 6-10-12 maggio 2004, n. 2 (parere n. 1) e 22-27 luglio 2004, n. 6 (parere n. 2), in *www.corteconti.it*, ove si sono ammesse le Comunità Montane nel novero dei soggetti che possano accedere alla richiesta di parere della Corte dei conti regionale.

²²⁵ Si tratta sempre di Corte conti, sez. contr. Sardegna, n. 2 del 2004, *cit.*, nonché della Corte dei conti, SS.RR. consultive Sicilia, 23 febbraio-23 marzo 2005, n. 3 (ord.), in *www.corteconti.it*. Con riferimento a tale ultima pronuncia è interessante la riflessione e la scelta condotta dai magistrati contabili siciliani, i quali – pur affermando che “anche per quanto riguarda i pareri in materia di contabilità pubblica previsti,

Analoghi problemi interpretativi ha destato l'individuazione del profilo oggettivo, ovvero sia la corretta definizione di contabilità pubblica. Tale problematica appare peraltro estremamente interessante perché permette di apprezzare l'unità funzionale delle attribuzioni giurisdizionali e ausiliarie della Corte dei conti: infatti, ancorché la funzione consultiva sia attribuita alle sezioni del controllo (e non invece a quelle giurisdizionali), è innegabile che sia comunque il giudice contabile il più adatto a offrire una nozione chiara e autorevole della materia 'contabilità pubblica'. Il parere in tale ambito non potrebbe pertanto trovare migliore redattore nell'organo che sia titolare anche di tali funzioni giudicanti.

Nel merito, autorevoli quanto contestate pronunce della Sezione autonomie della Corte dei conti del 2006²²⁶ hanno abbracciato una nozione restrittiva di contabilità pubblica, affermando che essa non può "investire qualsiasi attività degli enti che abbia comunque riflessi di natura finanziaria-patrimoniale" ma deve ricomprendere "la disciplina dei bilanci e i relativi equilibri, l'acquisizione delle entrate, l'organizzazione finanziaria-contabile, la disciplina del patrimonio, la gestione delle spese, l'indebitamento, la rendicontazione e i relativi controlli". La pronuncia in questione ha distinto la disciplina contabile "da quella sostanziale, antecedente, del procedimento amministrativo, non disciplinata da normative di carattere contabilistico", escludendo pertanto la possibilità di emanare un parere sulla problematica del rimborso, da parte degli enti locali, delle spese legali sostenute da dipendenti o amministratori locali, assolti in via definitiva in sede di giudizio di responsabilità.

Analogamente è stata esclusa la materia del pubblico impiego (se non direttamente connessa alla questione del patto di stabilità) dall'oggetto delle pronunce

successivamente all'emanazione della legge regionale n. 10 del 2000, dall'art. 7, comma 8, della legge 5 giugno 2003, n. 131, gli organi regionali legittimati ad effettuare le relative richieste siano il Presidente della Regione e gli Assessori, così come testualmente disposto dalla vigente normativa regionale per quelle da avanzare al Consiglio di giustizia amministrativa" – nel caso di specie hanno tuttavia deciso, "tenuto conto [...] che la prospettata questione preliminare attinente all'organo della Regione siciliana legittimato a formulare la richiesta in esame potrebbe trovare soluzione mediante una ulteriore richiesta di parere inoltrata dal Presidente della Regione o dall'Assessore regionale competente [...], per motivi di economia dei mezzi amministrativi e di completezza, [...] in ogni caso di sottoporre fin da ora all'Amministrazione regionale ulteriori riflessioni [...]".

²²⁶ Si tratta delle pronunce del 17 febbraio 2006 n. 5 e 10 marzo 2006 n. 6, in *Foro amm.-CDS*, 2006, 1607, con nota critica di E.F. SCHLITZER, *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali nella riduttiva lettura della sezione autonomie*. Sul punto, cfr. anche Corte dei conti, sez. autonomie, 12 luglio 2006, n. 12 – Pres. Staderini – Est. Gustapane, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2006, 2650, con nota di E.F. SCHLITZER, *Ancora sull'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali da parte della sezione*.

consultive della Corte. In sostanza la Corte dei conti ha ritenuto che esistano due distinte nozioni di contabilità pubblica: una, sulla quale si radica la sua giurisdizione; un'altra, ai fini dell'esercizio della funzione consultiva.

La preoccupazione sottesa a tale lettura restrittiva è individuabile sia nell'esigenza di contenere l'aumento delle richieste di parere (cui, in assenza di potenziamento degli organici, la magistratura contabile non sarebbe in grado di fare fronte) sia nella volontà di non incoraggiare fenomeni di indebita commistione tra la funzione consultiva e quella giurisdizionale (attraverso la pratica di richiedere pareri funzionali a evitare giudizi per responsabilità amministrativa o contabile o, peggio, nel corso di eventuali giudizi, al fine di condizionare la decisione dell'organo giudicante).

Nell'articolazione che la Corte si è data per affrontare la nuova funzione consultiva²²⁷, anche la Sezione autonomie, che ha assunto un ruolo di raccordo nei confronti delle venti sezioni regionali, può essere coinvolta – ancorché indirettamente – nella predisposizione di un parere: ciò sia per funzioni nomofilattiche, allorché vi sia un contrasto tra pronunce di diverse sezioni regionali, sia per affrontare tematiche generali, che trascendono la dimensione meramente locale. In questi casi, la sezione regionale trasmetterà la questione alla Sezione autonomie che, in sede di coordinamento, esprimerà la propria valutazione: una sorta di atto interno, ufficialmente non reso pubblico, che sarà poi ripreso – con riferimento al caso di specie – dalla sezione regionale²²⁸. Quest'ultima resta pertanto l'organo deputato al rilascio del parere richiesto, ma a fronte di un'autorevole indicazione centrale.

A complicare il quadro così descritto è intervenuto recentemente il legislatore (art. 17, comma 31, legge n. 102 del 2009²²⁹), il quale, spinto dalla medesima esigenza - ossia di superare il diverso trattamento offerto dalle sezioni regionali di controllo in caso di difficoltà interpretative di determinate norme - ha attribuito al Presidente della Corte la facoltà di attivare le sezioni riunite perché svolgano un'opera nomofilattica per

²²⁷ Corte dei Conti, SS.RR. di controllo, 3 luglio 2003, n. 2, in *Gazz. Uff.*, n. 163 del 16 luglio 2003, con la quale sono state modificate le competenze della sezione autonomie stabilite dal citato Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte n. 14 del 2000.

²²⁸ Cfr. ad esempio Corte dei conti, sez. reg. controllo Toscana, 19 novembre – 10 dicembre 2008, n. 654, in *www.corteconti.it*, che richiama la nota di Corte dei conti, sez. Autonomie, 17 marzo 2008, n. 754 – 7988, inedita.

²²⁹ Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, in *Gazz. Uff.*, n. 150 del 1° luglio 2009, convertito in legge 3 agosto 2009 n. 102, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 4 agosto 2009 – S.O. n. 140.

molti versi identica a quella che già era stata affidata alla sezione autonomie. Con una differenza di non poco momento, però: l'interpretazione data dalle sezioni riunite impone alle sezioni regionali di conformarsi ad essa²³⁰.

È peraltro sulla base di tale previsione che, in tempi recentissimi, si sono pronunciate sul punto le Sezioni riunite in sede di controllo²³¹, le quali hanno da un lato confermato la distinzione delle nozioni di contabilità pubblica rilevanti ai fini del radicamento della giurisdizione e all'esercizio dell'attività consultiva, ma dall'altro hanno sottolineato la natura dinamica di tale concetto²³².

È inoltre di grande interesse, con riferimento al medesimo argomento, la recente pronuncia delle Sezioni riunite²³³, che ha negato l'applicabilità delle disposizioni della

²³⁰ Si veda in tal senso il testo della norma in questione: “al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite”. Per un commento della disposizione in parola, cfr. F. GARRI, *La competenza rifugio dell'attività consultiva e gli interventi centralistici*, in *Riv. Corte conti*, 2009, 4, nonché F. STADERINI, *Dopo le continue riforme Corte dei conti centralista*, in *Sole 24 Ore*, 27 luglio 2009, 13.

²³¹ Corte dei conti, SS.RR. controllo, 8-17 novembre 2010 n. 54 – Pres. Giampaolino – Rel. Viola, in *www.corteconti*. Merita di essere segnalato che mentre le sezioni regionali hanno espresso un pluralismo di opzioni interpretative (con la sezione lombarda ispirata a un'accezione ampia, mentre quelle lucana e pugliese, invece, a una ristretta), le Sezioni riunite hanno negato “nel presente contesto, l'interpretazione espansiva del concetto di contabilità pubblica quale emerge dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione in relazione ad analoghe espressioni impiegate dal Legislatore nell'art. 103 della Costituzione e nell'art. 1, comma 1, della legge n. 20/1994, per stabilire gli ambiti della competenza giurisdizionale della Corte dei conti”. Opportunamente, peraltro, è stata offerta una definizione del concetto di contabilità pubblica, che “consiste nel sistema di principi e di norme che regolano l'attività finanziaria e patrimoniale dello Stato e degli Enti pubblici”, distinguendo così “tra attività di gestione ed attività di amministrazione” ed affermando “la coeva autonomia del procedimento contabile rispetto a quello amministrativo”.

²³² Nella succitata pronuncia del supremo consesso della magistratura contabile, si è infatti riconosciuto che “ulteriori materie, estranee, nel loro nucleo originario, alla contabilità pubblica – in una visione dinamica dell'accezione che sposta l'angolo visuale dal tradizionale contesto della gestione del bilancio a quello inerente ai relativi equilibri – possono ritenersi ad essa riconducibili, per effetto della particolare considerazione riservata dal Legislatore, nell'ambito della funzione di coordinamento della finanza pubblica. Ciò limitatamente, tuttavia, alle questioni che riflettono problematiche interpretative inerenti alle [...] statuizioni recanti i [...] limiti e divieti, strumentali al raggiungimento degli specifici obiettivi di contenimento della spesa ed idonei a ripercuotersi sulla sana gestione finanziaria dell'Ente e sui relativi equilibri di bilancio”.

²³³ Corte dei conti, SS.RR. controllo, 4-14 giugno 2010 n. 29, *cit.*

legge sul procedimento amministrativo all'esercizio della funzione consultiva in tema di contabilità pubblica da parte della Corte dei conti²³⁴.

²³⁴ In tal senso, il supremo consesso della magistratura contabile ha affermato che: "all'attività consultiva esplicata dalla Corte in materia di contabilità pubblica non sono applicabili le disposizioni della legge n. 241 del 1990 (legge sul procedimento amministrativo), sia perché i pareri della Corte, da richiedersi necessariamente per il tramite del Consiglio regionale delle autonomie locali e che assumono rilevanza 'non con riferimento al singolo procedimento, ma rispetto a tutte le amministrazioni', non possono ritenersi atti endo-procedimentali, sia perché la contraria interpretazione finirebbe per sollevare da responsabilità gli amministratori e ridurrebbe la Corte ad organo consultivo della singola amministrazione".

CAPITOLO III

I controlli della Corte dei conti tra amministrazione e giurisdizione

1. La dibattuta giurisdizionalità della funzione di controllo. – 1.1. Tra amministrazione e giurisdizione: la tesi sandulliana della neutralità del controllo. – 2. Sull'impugnabilità degli atti di controllo: dall'esclusione assoluta all'apertura relativa. – 2.1. La *querelle* tra Consiglio di Stato e Cassazione. – 2.2. Uno spunto ulteriore: impugnabilità e controllo sugli enti sovvenzionati. – 2.3. Il *revirement* della Cassazione e l'apertura (parziale) della Corte costituzionale. – 3. Sulla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Il limite dell'art. 81 Cost.. – 3.1. La sentenza Corte cost. n. 226 del 1976 e i suoi epigoni limitativi. – 3.2. Gli ulteriori controlli della Corte dei conti di fronte all'inammissibilità della Consulta. – 4. Il differente rilievo del conflitto di attribuzione ai fini della qualificazione del controllo della Corte dei conti. – 5. Sulla possibilità di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia UE: cenni generali su tale istituto e sul concetto di giurisdizione nazionale. – 5.1. Le aspettative di dottrina e Corte italiana e il *niet* della Corte di giustizia. Una chiusura non definitiva?

1. *La dibattuta giurisdizionalità della funzione di controllo.*

Ciò che a questo punto si tenterà di affrontare costituisce uno degli aspetti maggiormente complessi e al tempo stesso interessanti dell'attività di controllo affidata alla Corte dei conti. Si avrà modo di verificare peraltro che il tema non costituisce un mero esercizio di astrazione (pur prestandosi a interessanti riflessioni di carattere speculativo), ma origina una serie di conseguenze pratiche e di ricadute giuridiche assai rilevanti, peraltro sotto svariati profili, che – giova sottolinearlo – non sono mai stati, a quanto consta, analizzati congiuntamente.

Tra l'altro, se, come si è ritenuto di sottolineare in apertura del presente lavoro, la funzione di controllo, specie con riferimento al corretto uso delle risorse pubbliche, costituisce un'attività servente rispetto alla piena fruizione dei diritti fondamentali, al punto che nel novero di essi può farsi rientrare anche il buon uso di tali risorse, ne deriva che non sia indifferente l'inquadramento di tale attività nella sistematica dei poteri. Infatti, accedendo alla tesi che vede nel controllo della magistratura contabile un'attività segnata da connotati di taglio, almeno in parte, giurisdizionale, si potrà riconoscere ad essa un maggiore e più pregnante bagaglio di strumenti e di prerogative funzionali al conseguimento del risultato ipotizzato. In questo senso, sia la non assoggettabilità degli atti di controllo della Corte al sindacato del giudice amministrativo sia la possibilità di poter adire il giudice delle leggi e la Corte di giustizia dell'Unione europea - indici sintomatici della natura paragiurisdizionale del

controllo della magistratura contabile - contribuiscono a rafforzare l'attività di controllo, da un lato sottraendola all'estenuante opera di difesa in sede contenziosa della propria attività, dall'altro consentendole di assicurare al proprio giudizio il conforto dell'interpretazione conforme del diritto dell'Unione europea e la possibilità di contestare più proficuamente le norme interne sospettate di incostituzionalità.

Per operare tale analisi, occorre considerare preliminarmente che se la giurisdizione contabile (di cui all'art. 103, comma 2, Cost. e ulteriori leggi di settore) è pacificamente classificata nei termini in cui si è soliti considerare il potere giurisdizionale, pur nella sottolineatura che si tratta di magistratura speciale, maggiori difficoltà interpretative pone la funzione di controllo.

Come si è avuto modo di vedere, la funzione di controllo della Corte è svolta da magistrati, i quali in nulla si distinguono – se non per la diversa attività concretamente svolta – dai colleghi titolari della funzione giurisdizionale (inquirente e giudicante), nelle materie di cui all'art. 103 Cost. e leggi di settore.

La stessa Costituzione, pur distinguendo (artt. 100, comma 2, e 103, comma 2) le due principali funzioni svolte dalla Corte dei conti, non opera invece distinzioni interne alla magistratura contabile, la quale è disciplinata in termini unitari. E ciò tanto laddove si tratti di assicurare – in via generale (art. 108, comma 2, Cost.) – ai giudici e ai pubblici ministeri¹ delle giurisdizioni speciali l'indipendenza quanto, soprattutto, ove l'art. 100, comma 2, con specifico riferimento a Corte dei conti e Consiglio di Stato, prevede che la legge assicuri l'indipendenza dal Governo di tali Istituti e dei rispettivi componenti.

Una questione per molti versi simile a quella oggetto della presente riflessione è peraltro relativa allo stesso Consiglio di Stato, il quale nell'esercizio di una delle proprie funzioni consultive viene ormai² ritenuto, sotto molteplici aspetti, connotato da

¹ Formulazione questa che potrebbe in realtà apparire foriera di taluni dubbi interpretativi.

² Ci si riferisce all'esercizio della funzione consultiva nell'ambito del ricorso straordinario al capo dello Stato, per la quale la recente legge n. 69 del 2009 ha riconosciuto, all'art. 69, comma primo, la possibilità di sollevare questione incidentale di illegittimità costituzionale; in precedenza, la Corte di Giustizia della Comunità Europea aveva riconosciuto il carattere di 'giurisdizione nazionale' al Consiglio di Stato in sede di espressione del parere nell'ambito del citato ricorso straordinario. Per un approfondimento su tali aspetti, cfr. *ultra*. In senso tuttavia opposto al riconoscimento di tale carattere giurisdizionale, la Corte costituzionale – come ricorda S. OGGIANU, *Funzione di nomofilachia e mezzi alternativi di risoluzione delle controversie: il caso del parere del Consiglio di Stato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, cit. – con la sentenza 7-15 luglio 2005, n. 282 – Pres. Capotosti – Rel. Maddalena, in *Gazz. Uff.*, 20 luglio 2005, ha escluso alla decisione finale sul ricorso straordinario la natura giurisdizionale, con

elementi di giurisdizionalità che hanno reso possibile l'accesso a tutele altrimenti negate.

Si comprenderà dunque come il tema investa soprattutto quelle attività consultive e di controllo che, più di altre, presentano caratteristiche di peculiarità che ne rendono quantomeno ibrida la classificazione. Ci si riferisce da un lato alla materia dei ricorsi straordinari al Capo dello Stato, ove il Consiglio di Stato interviene in sede pre-decisoria, fornendo un proprio parere³, e dall'altro al controllo per eccellenza della Corte dei conti, ovverosia al controllo preventivo di legittimità. La questione tuttavia non si limita a tale esclusiva modalità di controllo, perché anche in altri contesti la Corte dei conti ha tentato (fino ad ora senza successo) di affermarne il carattere oggettivo e disinteressato, e dunque neutrale. È dunque dall'analisi di tutte le forme di controllo⁴ che è possibile comprendere le ragioni che possono sostenere, in taluni casi e con taluni limiti, una concezione magistratuale di tale attività.

Il dato di partenza già dice di una possibile contraddizione in termini: se il controllo costituisce una delle tre forme nelle quali si esplicano le funzioni della pubblica amministrazione e se in effetti la Corte dei conti è un giudice speciale, allora quanto indicato dall'art. 100, comma 2, Cost. significherebbe che un corpo magistratuale svolge un'attività amministrativa.

la conseguenza pertanto che essa risulta inidonea a passare in giudicato. Incertezza giurisprudenziale sulla stessa qualificazione della decisione in questione si è inoltre registrata laddove si è trattato di ammettere (o meno) la possibilità di esperire il rimedio dell'ottemperanza rispetto a un d.p.r. con il quale si sia concluso un determinato ricorso straordinario. A un atteggiamento ondivago del Consiglio di Stato, ha fatto invece da contraltare il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, che ha in più occasioni riconosciuto l'esperibilità dell'ottemperanza. Di recente, tuttavia, si veda Cass. civ., SS.UU., 11-28 gennaio 2011, n. 2065 – Pres. Vittoria – Rel. Morcavallo, in www.cortedicassazione.it, con nota di P. QUINTO, *Le Sezioni Unite: la «giurisdizionalità» del ricorso straordinario e l'azionabilità del giudizio di ottemperanza*, in www.giustamm.it. In tale importante sentenza è stato affermato che “l'evoluzione del sistema [...] porta dunque a configurare la decisione su ricorso straordinario come provvedimento che, pur non essendo formalmente giurisdizionale, è tuttavia suscettibile di tutela mediante il giudizio di ottemperanza” (punto 2.15 del Considerato in diritto).

³ La vincolatività di tale parere ha subito una recentissima modifica: dalla tradizionale configurazione in termini semi-vincolanti (in base alla quale era possibile discostarsi dal parere reso dal Consiglio di Stato, ove il Ministro avesse deciso di portare la questione in Consiglio dei Ministri, il quale a propria volta deliberava al riguardo, assumendosi la responsabilità di tale scelta) si è infatti giunti alla qualificazione del parere in termini vincolanti. In tal senso, art. 69, comma 2, legge 18 giugno 2009, n. 69, in *Gazz. Uff.*, n. 140 del 19 giugno 2009 – S.O. n. 95, che ha modificato l'art. 14 del d.p.r. 24 novembre 1999 n. 1971, in *Gazz. Uff.*, n. 13 del 17 gennaio 1972.

⁴ Si ritiene a questo proposito di abbracciare la tesi ‘pluralista’ di F. GARRI, *Occorre parlare di controlli e non di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte conti*, 2010, 2, 212.

Tale sommaria conclusione, frutto di un plausibile sillogismo, è stata peraltro sostenuta da molti autori, sulla base di un dato di fatto innegabile. La Corte dei conti, per quanto non inquadrata organicamente nel complesso della pubblica amministrazione⁵, nacque priva del carattere magistratuale che avrebbe in seguito assunto: in una fase iniziale, dunque, a un compito di natura prettamente amministrativa⁶ (non essendo ancora state introdotte forme di controllo sulla gestione) si affiancava un organo amministrativo, di completa nomina governativa.

La successiva evoluzione delle caratteristiche dei componenti la Corte, e dell'istituto più in generale, non avrebbe pertanto intaccato la natura, comunque amministrativa, dell'attività di controllo da essa svolta.

Tale ragionamento va però integrato con una riflessione di carattere più generale; qualsiasi classificazione infatti che si operi in campo giuridico si basa su almeno due criteri, uno di carattere soggettivo e uno di carattere oggettivo.

Sul piano soggettivo è pacifico che la Corte dei conti sia una magistratura, ancorché speciale, e che dunque fuoriesca dal campo del potere esecutivo e dal novero degli organi che ad esso appartengono.

È dunque sul piano oggettivo che sorgono problemi, i quali ineriscono strettamente all'accezione dell'attività di controllo, alle sue caratteristiche e alla sua finalità. Tale riflessione appare viepiù interessante e importante se condotta avendo presente, come portato del processo di integrazione europea, la rilevanza sostanzialistica e non formalistica dei principi del diritto comunitario⁷, che ha dato origine, ad esempio, a concetti quali quelli di 'controllo analogo' o di 'organismo di diritto pubblico'.

Si è già dato conto delle diverse forme nelle quali si può classificare il controllo; ciò che in questa sede appare meritevole di interesse è semmai il tentativo di comprendere se le regole e le finalità che contraddistinguono l'attività della Corte dei conti possano far propendere per una connotazione del controllo in un senso diverso – come chiaramente allude Cogliandro, laddove analizza la citata distinzione tra controlli

⁵ Tant'è vero che mai si è dubitato del carattere 'esterno' del controllo attribuito alla Corte dei conti.

⁶ A cui naturalmente occorre aggiungere la funzione giurisdizionale sulle materie specificamente attribuite.

⁷ Di qui, ad esempio, l'emergere dei concetti di 'controllo analogo' o di 'organismo di diritto pubblico'. Per un approfondimento al riguardo, si rinvia, *inter alios*, a D. CASALINI, *L'organismo di diritto pubblico e l'organizzazione in house*, Napoli, 2003; B. MAMELI, *L'organismo di diritto pubblico: profili sostanziali e processuali*, Milano, 2003; S. MONZANI, *Controllo "analogo" e governance societaria nell'affidamento diretto dei servizi pubblici locali*, Milano, 2009

amministrativi e controlli finanziari – da quello che la sistematica sulle funzioni della pubblica amministrazione farebbe pensare.

Certamente, l'evoluzione sul piano soggettivo che la Corte ha avuto e dunque il corredo di garanzie e di prerogative attribuite ai suoi componenti e, soprattutto, le modalità di reclutamento non sono risultate indifferenti al ragionamento più complessivo che si è operato al riguardo.

Tuttavia, per restare al campo dell'analisi oggettiva dell'attività di controllo, la dottrina⁸ ha enucleato tre finalità diverse che pertengono alla medesima nozione: vi è un controllo posto nell'interesse del controllato (e ciò può aversi specialmente nel caso dei controlli interni), accanto a un controllo che invece è nell'interesse del controllante (come poteva essere per il caso dei controlli esterni sulle autonomie locali svolti dai soppressi organi di cui agli artt. 125, comma 2, e 130, comma 2, Cost., che certamente rispondevano al criterio della legittimità amministrativa, ma che pure erano figli di una concezione di vigilanza e di tutela effettuata dallo Stato nei confronti delle articolazioni territoriali interne). Ma, soprattutto, vi può essere altresì un controllo che non è posto nell'interesse né del controllato né del controllante, ma che invece ambisce a tutelare la legittimità – e ormai anche ulteriori principi, che comunque sono stati fatti rientrare all'interno della nuova nozione di legittimità – dell'azione amministrativa, intesa quale espressione dell'interesse generale, e il buon andamento della stessa.

In questo senso, la più volte citata collocazione costituzionale della funzione di controllo (e prima ancora la previsione che di tale attività⁹ il presidente della Corte rispondesse al capo del Governo) non ha agevolato l'emersione di tale profilo¹⁰, essendo prevalsa (pur con talune significative eccezioni) una concezione della magistratura

⁸ Illuminante a tale riguardo la classificazione operata da O. SEPE, *Controlli. Controlli amministrativi*, in *Enc. Giur.*, IX, 10.

⁹ E non solo di essa, giacché il disposto di cui all'art. 2 r.d. n. 1214 del 1934 si riferiva all'intero complesso di funzioni (ivi comprese dunque anche quelle giurisdizionali) della Corte. Disponeva in senso analogo anche l'art. 1, comma 2, del regio decreto 21 agosto 1931 n. 1030, in *Gazz. Uff.*, n. 199 del 29 agosto 1931, per quanto concerne il Consiglio di Stato. Dubbi sulla vigenza di tale ultima norma sono contenuti in U. DANESI, *Il ricorso straordinario tra il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1971, 2, 97; in ogni caso, l'art. 24 del decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, in *Gazz. Uff.*, n. 147 del 25 giugno 2008, convertito in legge 6 agosto 2008 n. 133 (in *Gazz. Uff.*, n. 195 del 21 agosto 2008), ne ha ormai disposto espressamente l'abrogazione.

¹⁰ Che invece la revisione proposta dalla citata Commissione bicamerale per le riforme del 1997 avrebbe garantito.

contabile come dedita alla cura di una funzione ausiliaria¹¹ nei confronti di quella governativa, e non invece di interesse generale.

1.1. Tra amministrazione e giurisdizione: la tesi sandulliana della neutralità del controllo.

Per un'interpretazione della funzione di controllo della Corte dei conti in termini sostanzialmente amministrativi si è espresso tra i primi il Cammeo, il quale in un suo noto e acuto saggio¹², ha innanzitutto puntualizzato, in ossequio alla dottrina tedesca e in disaccordo con quella francese di montesquiviana derivazione, che il lato materiale della divisione dei poteri (cioè la concreta attribuzione di compiti ai diversi organi) non coincide perfettamente con il lato formale della stessa (e cioè con la enucleazione dei distinti poteri legislativo, esecutivo e giudiziario). Con riferimento alla Corte dei conti, ne ha escluso la classificazione di organo appartenente all'ordine giudiziario, giacché privo delle garanzie all'uopo stabilite nello Statuto albertino¹³, e ne ha invece sentenziato la natura di organo amministrativo 'sotto ogni punto di vista', salvo poi distinguere le attribuzioni della stessa Corte in i) costituzionali, ii) amministrative e iii) giurisdizionali e facendo rientrare tra le prime¹⁴ l'attività di controllo preventivo di legittimità e di controllo successivo sul bilancio consuntivo.

Sulla stessa lunghezza d'onda anche altri commentatori¹⁵, che pur ritenendo che il controllo svolto dalla Corte dei conti integri l'ipotesi del controllo-giudizio e non quella del controllo-volontà, ritengono tuttavia che il controllo di legittimità contenga comunque margini di discrezionalità laddove si apprezza la compatibilità di ciò che si controlla con il parametro normativo di riferimento e che comunque tale attività si inserisca nella funzione amministrativa e che da esso non possa essere scorporata.

¹¹ Tuttavia, con riferimento alla funzione ausiliaria, giova la precisazione del Danesi (in ID., *L'attività consultiva della Corte dei conti*, cit., 290) che ne riconosce l'estraneità dall'atto complesso, poiché l'ausiliarità si esprimerebbe come manifestazione di un giudizio e non come atto di volontà.

¹² F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1903, IV, 177-219.

¹³ In particolare per quanto concerne gli artt. 68 (*la Giustizia emana dal Re, ed è amministrata in suo Nome dai Giudici ch'Egli istituisce*), 69 (*i giudici nominati dal Re, ad eccezione di quelli di mandamento, sono inamovibili dopo tre anni di esercizio*), 70 (*i Magistrati, Tribunali, e Giudici attualmente esistenti sono conservati. Non si potrà derogare all'organizzazione giudiziaria se non in forza di una legge*).

¹⁴ Le altre due funzioni riguarderebbero, rispettivamente, la liquidazione delle pensioni e i decreti di registrazione del debito, e il contenzioso pensionistico e di conto.

¹⁵ In tal senso F. FAVARA, *L'interesse pubblico nei controlli*, in *Rass. Avv. Stato*, 1979, 47-69.

In senso diametralmente opposto, contestando tanto la classificazione come giurisdizione quanto soprattutto come attività amministrativa, alcuni filoni minoritari in dottrina¹⁶ hanno riconosciuto al controllo natura di funzione costituzionale¹⁷ o addirittura di quarto potere. Esso si distinguerebbe dall'azione amministrativa giacché non rispondente a interessi concreti o particolari di singoli soggetti, ma in quanto votato alla tutela dell'interesse generale dello Stato¹⁸; si distinguerebbe di contro dalla giurisdizione perché non caratterizzato dalla sequenza tipica del contenzioso pretesa-soluzione-decisione. In un'ipotetica scala gerarchica, stando a tale orientamento, il controllo si porrebbe successivamente alla funzione legislativa, ma innanzi a quella esecutiva e giudiziaria¹⁹.

In contrapposizione a tale teoria, il Galeotti²⁰ ha invece riconosciuto che il controllo – più che come quarto potere – è in realtà un *fil rouge* che lega tra loro i tre poteri tradizionali, cioè una *categoria unitaria caratterizzata da polimorfismo*²¹.

Una classificazione di maggiore successo (ancorché non priva di talune contraddizioni interne) è quella offerta dal Sandulli²², il quale – opportunamente distinguendo il profilo soggettivo da quello oggettivo (e dunque gli organi²³ dalle attività) – ritiene che, accanto ai tre tradizionali poteri, si pongano una serie di attività dal carattere neutrale (si cita al riguardo la fase contenziosa di cui ai ricorsi amministrativi; l'attività consultiva del Consiglio di Stato e quella di controllo della Corte dei conti; altri esempi di attività neutrali sarebbero quelle svolte in sede di

¹⁶ Ci si riferisce a E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, 1938, con riferimento alla tesi del controllo come attività di ordine costituzionale, e al citato L.R. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1947, per la tesi del controllo come quarto potere.

¹⁷ Contro tale tesi, cfr. A.M. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, 1339, il quale sottolinea che il carattere costituzionale di una data attività spetta soltanto agli organi partecipi del potere politico, mentre la Corte dei conti sarebbe – più semplicemente – potere dello Stato.

¹⁸ Che, a fini di coerenza interna tra i presupposti e gli enunciati di tale teoria, parrebbe da intendersi quale Stato-comunità.

¹⁹ L.R. LETTIERI, *cit.*, 73.

²⁰ S. GALEOTTI, *Controllo. Controlli costituzionali, cit.*, 323.

²¹ In tal senso, F. PASQUALUCCI, *Controllo esterno e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1972, 121.

²² Ci si riferisce al noto saggio di A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione, cit.*.

²³ Sarebbero ritenuti organi neutrali, ancorché privi di omogeneità fra i rispettivi poteri, la magistratura e il Capo dello Stato (A.M. SANDULLI, *op. ult. cit.*, 203).

giurisdizione volontaria²⁴ e di procedimento di sorveglianza). La neutralità si evidenzerebbe per il carattere di indipendenza e di disinteresse, caratteristiche proprie anche della giurisdizione, la quale tuttavia si distinguerebbe per il fatto di essere inoltre basata sul principio del contraddittorio e di essere dotata della c.d. riserva di sentenza²⁵.

Le attività di controllo e di consulenza, secondo tale impostazione, andrebbero classificate distintamente a seconda che a svolgerle siano l'Avvocatura dello Stato, i Consigli superiori, la Ragioneria generale, le commissioni statali e regionali sugli atti di regioni ed enti locali, ovvero il Consiglio di Stato e la Corte dei conti: solo in tali ultimi casi, si avrebbe una neutralità piena e un'estraneità dall'attività amministrativa.

La tesi giurisdizionale del controllo, alla luce delle considerazioni sandulliane sulla neutralità delle funzioni, che nel complesso appaiono ormai condivise dai più, è stata sostanzialmente abbandonata dalla dottrina, con l'eccezione della magistratura contabile²⁶ la quale – specie con riferimento al controllo preventivo di legittimità – insiste sulla surriferita qualificazione. In senso tuttavia, conforme, si espresse anche, in una notissima sentenza, la Corte costituzionale²⁷, affermando che *anche se il procedimento svolgentsi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, [...] è certo tuttavia che sotto molteplici aspetti è analogo alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa, risolvendosi nel valutare la conformità degli atti che ne formano oggetto alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*²⁸; anche sotto il profilo soggettivo, la Consulta ha riconosciuto alla Corte in sede di controllo alcuni significativi indici di giurisdizionalità, quali il contraddittorio e la motivazione nei relativi procedimenti, l'indipendenza dei magistrati e la posizione istituzionale della Corte stessa.

²⁴ Definita amministrazione pubblica del diritto privato (A.M. SANDULLI, *cit.*, 208).

²⁵ È interessante notare tuttavia che il Consiglio di Stato, nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali, emetta – al pari dei giudici ordinari – ordinanze (e in taluni casi anche decreti) ma non sentenze; l'equivalente di tali pronunce, cui pure accede la forza di cosa giudicata, è denominato decisioni.

²⁶ In tal senso MI. SCIASCIA, *La "giurisdizionalità" della funzione di controllo della Corte dei conti a tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. Corte Conti*, 1981, 747-751.

²⁷ Corte Cost., 12 novembre 1976, n. 226 – Pres. Rossi – Rel. Crisafulli, in *Giur. Cost.*, 1976, I, 1985, con note di G. AMATO, Ri. CHIEPPA, F. PIZZETTI.

²⁸ Punto 3 del Considerato in diritto.

Secondo il Greco²⁹ quello della magistratura contabile è un controllo istituzionale, diverso da quello amministrativo, e che assume carattere giurisdizionale perché offre alla pubblica amministrazione non la tutela di uno specifico interesse, ma la tutela della legalità. Certamente sarebbe giurisdizionale il controllo preventivo³⁰, in quanto caratterizzato da un *a priori* logico, analogamente all'opera svolta dal giudice nel processo, dotato di contraddittorio e concluso con una determinazione produttiva di effetti giuridici. Inoltre, a riprova del carattere giurisdizionale del controllo, in caso di promulgazione di nuove norme di ordine pubblico, vi sarebbe il dato dell'applicazione dello *jus superveniens*³¹ e non invece il limite, tipico del procedimento amministrativo, del *tempus regit actum*³²: quest'ultimo aspetto, tuttavia, appare dibattuto, essendo la dottrina divisa nel riconoscere valore *ex nunc*³³ oppure *ex tunc*³⁴ all'atto di controllo.

La tesi del controllo come giurisdizione trova poi oggi un ulteriore elemento di crisi che consiste nella scelta del legislatore di operare lungo due direzioni che convergono nel risultato sopradescritto: da un lato, si sono ridotti – pur con talune contrastanti recenti innovazioni – i casi di controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti³⁵; dall'altro alla Corte sono stati attribuiti nuovi controlli basati, più che sulla verifica della legittimità dell'operato dell'amministrazione,

²⁹ L. GRECO, *Funzione di controllo e giurisdizione*, in *Riv. Corte conti*, 1949, 1, 53-58.

³⁰ Ed anche il controllo successivo di legittimità, tra i cui esempi si farebbe rientrare anche il giudizio di conto (che pertanto si caratterizzerebbe per una natura bifronte, essendo anche processo giurisdizionale).

³¹ Per un applicazione di tale principio si veda Corte conti, sez. controllo atti governo, 3 ottobre 1947, n. 183, in *Giur. It.*, 1948, III, 53, con nota critica di F. BENVENUTI, *Funzione di controllo e legge sopravveniente* (ora in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, 2006, 977-979) ove la corte affermò che, in presenza di una nuova norma di ordine pubblico, il visto dovesse tenere conto delle norme giuridiche sopravvenute ed esistenti al momento in cui esso venisse apposto all'atto controllato.

³² Su tale argomento, sia consentito il rinvio a F. MANZONI, *Sull'applicazione del principio tempus regit actum ai lavori pubblici in ambito ferroviario*, in *Riv. giur. edil.*, 2007, 1, 321-327.

³³ In tal senso, D. RESTA, *Natura ed effetti dell'atto di controllo preventivo*, cit., 286-287.

³⁴ In tal senso, F. BENVENUTI, *op. ult. cit.*, ove si sottolinea che l'atto di controllo “ha carattere di atto di accertamento che funziona come requisito di efficacia nei confronti dell'atto controllato” e che dunque “nei confronti della situazione giuridica, creata dall'atto controllato, l'atto di controllo ha una funzione meramente dichiarativa con conseguente efficacia *ex tunc*”. Di conseguenza, sempre secondo Benvenuti, “se l'atto di controllo si riferisce all'atto controllato e permette che esso espliciti i suoi effetti dalla data di emanazione, l'atto di controllo non può valutare la legittimità dell'atto controllato se non con riguardo al momento in cui esso è emanato, e cioè in relazione agli effetti che esso è idoneo a produrre al momento della sua emanazione e che restano solo sospesi per causa del controllo”.

³⁵ Si veda al riguardo la scelta operata con l'art. 3, comma primo, della l.n. 20 del 1994, che ha elencato gli atti soggetti a controllo preventivo di legittimità, e comma 4 e seguenti, con i quali si è viceversa introdotto il controllo successivo e concomitante sulla gestione.

sull'apprezzamento dell'economicità, efficacia ed efficienza delle relative gestioni. Il parametro di tali controlli, per quanto recepito anche in seno alla legge sul procedimento amministrativo, è di carattere prevalentemente economico, il che impedisce quell'attività logica di riscontro e di sanzione tipica del controllo di legittimità.

In ogni caso la giurisdizionalità della funzione di controllo, come si è visto, era dibattuta già con riferimento al solo controllo preventivo di legittimità (nel senso rigorosamente legalistico con il quale è stata interpretata per molti decenni); peraltro ulteriori elementi normativi contribuivano a determinare grande incertezza sull'accostamento del controllo preventivo alla funzione giurisdizionale anziché a quella amministrativa.

Si pensi soltanto al fatto che nell'ambito del controllo preventivo di legittimità fosse contestualmente previsto un meccanismo espressione di una duplicità di natura. L'art. 3, comma 2, della legge n. 20 del 1994, nella sua versione originaria, nel disciplinare il procedimento di controllo aveva introdotto un regime decadenziale, per certi versi analogo al meccanismo di silenzio-assenso³⁶: *i provvedimenti sottoposti al controllo preventivo divengono efficaci se la Corte non ne dichiara la non conformità a legge nel termine di trenta giorni dal ricevimento*³⁷.

È evidente che un meccanismo di tal genere fosse espressione di un approccio al controllo preventivo inteso quale fase integrativa dell'efficacia del procedimento amministrativo e dunque mal si conciliasse con la asserita natura giurisdizionale dei controlli preventivi effettuati dalla Corte dei conti.

A deporre però in senso esattamente opposto si levava l'ultimo periodo del citato comma 2 dell'art. 3, che prevedeva l'applicazione a tale *iter* delle disposizioni di cui all'art. 1 della legge 7 ottobre 1969, n. 742³⁸, norma che afferma: "il decorso dei termini processuali relativi alle giurisdizioni ordinarie ed a quelle amministrative è sospeso di diritto dal 1° agosto al 15 settembre di ciascun anno, e riprende a decorrere dalla fine

³⁶ Per un utile approfondimento di analogo istituto nell'ambito delle attribuzioni di controllo amministrativo svolte da organi diversi dalla Corte dei conti, cfr. D. RESTA, *La figura del silenzio-assenso nell'attività di controllo della Pubblica Amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1981, II, 311-323.

³⁷ A completamento di tale principio, la norma proseguiva così: *il termine è interrotto se la Corte richiede chiarimenti o elementi integrativi di giudizio. Decorsi trenta giorni dal ricevimento delle controdeduzioni dell'amministrazione, il provvedimento diventa esecutivo se la sezione del controllo non ne dichiara l'illegittimità o non adotti ordinanza istruttoria.*

³⁸ In *Gazz. Uff.*, n. 281 del 6 novembre 1969.

del periodo di sospensione. Ove il decorso abbia inizio durante il periodo di sospensione, l'inizio stesso è differito alla fine di detto periodo". Alla fase di controllo, pertanto, era espressamente prevista l'applicazione della norma che disciplina la sospensione feriale dei termini³⁹ e che, come si può ben vedere, fa riferimento a 'termini processuali'.

Nell'arco di uno stesso comma si disponevano due meccanismi certo tra di loro compatibili, ma anche altrettanto certamente espressione di due contesti (l'uno procedimentale, l'altro processuale) assai diversi.

L'art. 3, comma 2, è stato oggetto di successive modifiche⁴⁰ sia in relazione ai tempi del controllo, oggi stabiliti nel termine massimo⁴¹ di sessanta giorni, sia per quanto concerne la disciplina sulla sospensione feriale dei termini, il cui riferimento nella legge del 1994 è stato abrogato. Ciò coerentemente con la scelta operata dal legislatore del 2000 di dettare un'accelerazione dei tempi del controllo, il che farebbe ulteriormente propendere a favore della qualificazione amministrativa, anziché giurisdizionale, del controllo della Corte dei conti.

Ad ogni modo la classificazione del controllo – non solo in specie preventivo, ma più in generale –, non appare ancora pacifica ed anzi occorre finalmente dar conto delle relative conseguenze pratiche, che sono state dibattute in senso contrastante e talora ancora non definito.

Ci si riferisce all'impugnabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti, nonché alla possibilità per la Corte, in sede di controllo, di sollevare questione di legittimità costituzionale o di poter adire la Corte di Giustizia dell'Unione Europea attraverso il meccanismo del rinvio pregiudiziale.

2. Sull'impugnabilità degli atti del controllo: dall'esclusione assoluta all'apertura relativa.

³⁹ Sul tema, cfr. F. LUBRANO, *Osservazione in tema di sospensione dei termini processuali in periodo feriale*, in *Rass. dir. pubb.*, 1967, 4.

⁴⁰ In tal senso, si vedano l'art. 2 del d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, in *Gazz. Uff.*, n. 249 del 23 ottobre 1996, convertito in legge 20 dicembre 1996, n. 639, in *Gazz. Uff.*, n. 299 del 21 dicembre 1996, e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000 n. 340, in *Gazz. Uff.*, n. 275 del 24 novembre 2000.

⁴¹ Derogabile soltanto in casi tassativi, sui quali si tornerà nel prosieguo.

Mentre gli atti espressione dell'attività di controllo sono stati pacificamente riconosciuti impugnabili allorquando posti in essere da organi amministrativi (ci si riferisce in particolare alla passata esperienza delle commissioni statali e dei comitati regionali di controllo), diverso e tendenzialmente opposto è stato il trattamento assicurato per la medesima funzione svolta dalla Corte dei conti.

Il tema in oggetto⁴² implica una rinnovata attualità dell'importanza della qualificazione formale della Corte in sede di controllo, dal momento che occorre comprendere se essa possa rientrare nel novero dei soggetti i cui atti possono essere fatti oggetto di impugnativa, secondo le norme in tema di giustizia amministrativa.

Il vigente art. 113 Cost.⁴³, come noto, prevede che sia sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi, avanti agli organi di giurisdizione ordinaria o amministrativa, *contro gli atti della pubblica amministrazione*⁴⁴; si tratta di una formula sostanzialmente in linea con quella dettata a suo tempo nel testo unico sul Consiglio di Stato⁴⁵, il cui art. 24 ammetteva il ricorso contro *atti e provvedimenti di un'autorità amministrativa o di un corpo amministrativo deliberante*.

In senso di netta esclusione della possibilità di impugnare innanzi al giudice amministrativo gli atti della Corte dei conti si era pronunciato chiaramente il Consiglio di Stato in una famosa pronuncia del 1903⁴⁶, ove era stato affermato che la magistratura

⁴² Per un esaustivo inquadramento complessivo, cfr. P. FAVA, *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in *Riv. Corte Conti*, 2009, 4, 224-282.

⁴³ Per una curata analisi della norma in questione, cfr. F. SAITTA, *Art. 113*, in A. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., III, 2136. Si vedano inoltre M. LA TORRE, *Sull'art. 113 della Costituzione*, in *Foro pad.*, 1948, IV, 111-119; M. NIGRO, *L'art. 113 della Costituzione e alcuni problemi della giustizia amministrativa*, in *Foro amm.*, 1949, I, 1, 72-79; R. CAVALLO PERIN, *Il contenuto dell'articolo 113 costituzione fra riserva di legge e riserva di giurisdizione*, in *Dir. proc. amm.*, 1988, 4, 517-562.

⁴⁴ In senso conforme, il recente Codice del processo amministrativo che, ai sensi dell'art. 1, comma 1, fa riferimento a "provvedimenti, atti, accordi o comportamenti riconducibili anche mediamente all'esercizio di tale potere, posti in essere da pubbliche amministrazioni". Il successivo comma 2 specifica quest'ultima nozione: "per pubbliche amministrazioni, ai fini del presente codice, si intendono anche i soggetti ad esse equiparati o comunque tenuti al rispetto dei principi del procedimento amministrativo".

⁴⁵ Regio decreto 2 giugno 1889 n. 6166 (e successive modifiche). Per un approfondimento, cfr., *inter alios*, G. FRANCESCHELLI, *La giustizia nell'amministrazione e la Quarta sezione del Consiglio di Stato*, Roma, 1889 e, sul tema specifico, V. SCIALOJA, *Sulla funzione della quarta sezione del Consiglio di Stato: per l'art. 24 della legge 2 giugno 1889*, in *Giust. amm.*, 1901.

⁴⁶ Ci si riferisce a Cons. Stato, IV, 19 giugno 1903 – Pres. Bonasi – Est. Sandrelli, in *Giur. It.*, 1903, IV, 177 ss., con nota critica di F. CAMMEO, *cit.*. Il caso di specie riguardava una controversia sullo status degli impiegati della Corte dei conti, che dunque, in virtù dell'autodichia che le era attribuita, avrebbe dovuto essere investita al posto del Consiglio di Stato (quest'ultimo, tuttavia, espresse l'auspicio che *de jure condendo* fosse predisposta per tutti i dipendenti pubblici una tutela organica). Per le affermazioni in

contabile appartiene da un lato all'ordine giurisdizionale (per via della competenza in ordine ai giudizi di conto e di responsabilità) e dall'altro a quello parlamentare (esercitando all'uopo il sindacato sugli atti del Governo), rispondendo pertanto del proprio operato soltanto alla Cassazione (in ordine al rispetto dei confini di giurisdizione) per quanto concerne la prima attribuzione e al Parlamento per la seconda.

Nell'interpretazione offerta dal supremo organo di giustizia amministrativa, l'impugnabilità presso di esso era ammessa qualora ricorressero cumulativamente la natura provvedimentale degli atti in questione⁴⁷ e la loro riferibilità ai soggetti ricompresi nella definizione dell'art. 24 del citato Testo Unico del Consiglio di Stato.

A quest'ultimo proposito, i giudici di Palazzo Spada negarono recisamente l'appartenenza della Corte dei conti all'ordine amministrativo (suscitando al riguardo le citate critiche del Cammeo⁴⁸) e sottolinearono la conseguente sottrazione della magistratura contabile all'ingerenza dell'esecutivo e, soprattutto, l'inapplicabilità agli atti da essa posti in essere dei canoni indicati all'art. 24 del citato regio decreto del 1889. Secondo il Consiglio di Stato, andava di conseguenza ammessa l'impugnabilità dei decreti reali che riprendessero il giudizio espresso dalla Corte dei conti unicamente nel caso di vizi formali dei primi, e non per il contenuto sostanziale deliberato dalla seconda⁴⁹.

In una successiva controversia, contravvenendo a quanto affermato nel 1903, il Consiglio di Stato⁵⁰, pur confermando nel caso di specie la non impugnabilità degli atti della Corte in sede di controllo preventivo di legittimità, affermò inoltre che non era neppure impugnabile la nota ministeriale che dichiara al terzo di uniformarsi al giudizio espresso dalla magistratura contabile, poiché mancherebbe *in essa un contenuto*

essa riportate e per le pregnanti annotazioni del Cammeo, si ritiene di doverne dare conto in tal contesto, pur non essendo la pronuncia in questione relativa alle attribuzioni di controllo della magistratura contabile.

⁴⁷ Elemento questo che letteralmente non era considerato dalla normativa in vigore, ma che era il frutto di un'interpretazione giurisprudenziale.

⁴⁸ Il quale ebbe a sottolineare che la Corte dei conti non potesse essere considerata organo costituzionale dello Stato (stante l'assenza di individuazione della propria personalità giuridica e il difetto di indipendenza e non subordinazione ad altri organi) e nemmeno giudiziario (poiché priva delle garanzie contenute nello Statuto albertino), ma invece amministrativo sotto ogni punto di vista.

⁴⁹ Anche sotto questo profilo si appuntò la critica del Cammeo che ebbe modo di rilevare come il decreto reale possa legittimamente decidere di discostarsi dal giudizio della Corte dei conti.

⁵⁰ Cons. Stato, IV, 2 febbraio 1912 – Pres. Perla – Est. Cagnetta, in *Foro It.*, 1912, 308 ss., con nota di U. FORTI, *Controllo della Corte dei conti e ricorso al Consiglio di Stato*.

annullabile, in [...] sede di giurisdizione⁵¹. Pertanto, stando a tale interpretazione, non si riteneva ammissibile l'impugnativa di provvedimenti governativi negativi⁵² che si conformassero al giudizio, espresso in sede di controllo, della Corte dei conti.

Nel 1914 furono emanate due decisioni del Consiglio di Stato sul punto: con una prima⁵³, ammesso il ricorso contro l'atto negativo del governo, si esaminò la legittimità del rifiuto esercitato dalla Corte dei conti e si giunse all'annullamento dell'atto negativo, affermando il diritto del ricorrente al bene della vita cui aspirava⁵⁴.

Con una seconda pronuncia⁵⁵, il Consiglio di Stato annullò le note ministeriali con le quali, stante il rifiuto di visto della Corte dei conti, il Ministero procedente, anziché utilizzare il rimedio della registrazione con riserva⁵⁶, aveva invitato gli interessati a ricorrere al giudice amministrativo. Tuttavia, la decisione surriferita intese assegnare alla registrazione con riserva un contenuto di dubbia condivisione⁵⁷: se si tratta di esercizio di discrezionalità politica, come si ritiene prevalentemente, non si può censurare il Governo per non aver fatto uso di tale prerogativa, la quale non è rimessa solamente alla espressione di un giudizio differente da quello della Corte dei conti, ma anche alla assunzione di una scelta che può condurre a molteplici responsabilità, di ordine tanto politico quanto amministrativo.

⁵¹ Decisamente critico il giudizio del Forti, *op. ult. cit.*, 212, il quale ritiene che in caso di “divergenze di opinamento fra il Ministero e la Corte dei conti” si possa adire il Consiglio di Stato. Infatti, a fronte di un rifiuto di registrazione di un provvedimento da parte della Corte e nella sua mancata registrazione con riserva (sia per mancato esercizio di tale facoltà da parte del ministro competente sia per rifiuto di tale deliberazione da parte del Consiglio dei ministri), la comunicazione all'interessato del provvedimento negativo darebbe luogo a impugnativa limitatamente ai punti oggetti di censura da parte della Corte dei conti.

⁵² *Contra*, F. CAMMEO, in *Giur. It.*, 1912, III, 386 e U. FORTI, *op. ult. cit.*, 312.

⁵³ Cons. Stato, IV, 13 marzo 1914, in *Giur. It.*, 1914, III, 172.

⁵⁴ Per Cammeo, a quel punto, la magistratura contabile sarebbe stata tenuta alla registrazione del provvedimento, stante la natura vincolante del giudicato che promana dai *decisa* della giustizia amministrativa.

⁵⁵ Cons. Stato, IV, 30 dicembre 1914 – *Pres. Perla – Est. Giriodi*, in *Giur. It.*, 1915, III, 79, con nota di F. CAMMEO, *Il ricorso alla IV sezione contro i provvedimenti conseguenti ad un rifiuto di registrazione da parte della corte dei conti*.

⁵⁶ Sulla registrazione con riserva, si vedano P. GASPARRI, *Considerazioni sulla registrazione con riserva*, in AA.VV., *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'unità d'Italia*, Milano, 1963, 158-170; A. BENNATI, *Ancora sul tema delle registrazioni con riserva*, in *Cons. Stato*, 1974, II, 558-564; *amplius*, S.L. SERGIACOMI DE' AICARDI, *Il controllo e la registrazione della Corte dei conti*, Milano, 1974.

⁵⁷ Per una concezione dell'istituto della registrazione con riserva diversa da quella tradizionale, cfr. G. CAIANIELLO, *Corte dei conti e Governo: ausiliato immaginario*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 268-269.

Pur essendo da molti commentatori condivisa la natura amministrativa (e comunque il carattere non giurisdizionale) del controllo svolto dalla Corte dei conti, l'orientamento prevalente ha escluso che la Corte stessa possa essere considerata pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 113 Cost. e ne ha conseguentemente negato l'impugnabilità dei relativi atti. Si è invece di contro riconosciuto che sia possibile ammettere l'impugnabilità degli atti di quelle amministrazioni che non soltanto recepiscano (in tal caso l'atto di controllo non assumerà autonoma rilevanza rispetto a quello controllato) ma anche che disattendano i giudizi espressi da parte della Corte.

Si tratta evidentemente di una soluzione accettabile nella misura in cui consente di salvaguardare la magistratura contabile da un sindacato diretto sui propri atti, visto che essi accedono a un procedimento condotto da una pubblica amministrazione, la quale è l'ultima responsabile delle scelte prese. Si tratta *in exitu* della scelta più rispettosa del carattere meramente integrativo dell'efficacia che il controllo riveste nel procedimento amministrativo. Ciò però porta con sé il rischio di corto circuito per il caso in cui il giudizio, espresso in sede di controllo, ponga l'Amministrazione procedente nella scelta di adeguarsi a rilievi eventualmente non condivisi (andando quindi incontro a eventuali conseguenze in termini di responsabilità e di annullamento dell'atto conclusivo del procedimento) oppure di congelare un atto già completo (ma ancora inefficace) per elaborarne uno diverso che possa superare il vaglio del controllo preventivo di legittimità.

2.1. *La querelle tra Consiglio di Stato e Cassazione.*

In discontinuità con tale indirizzo, dapprima la non impugnabilità giurisdizionale degli atti di controllo preventivo di legittimità fu messa in dubbio⁵⁸ e poi addirittura contraddetta⁵⁹ dal Consiglio di Stato, che, seppure poi censurato in sede di giudizio di Cassazione⁶⁰, ha operato un'interessante ricostruzione delle motivazioni che avrebbero

⁵⁸ Cons. Stato, A.P., 25 gennaio 1961, n. 1, in che definì *discutibile* il regime della non impugnabilità.

⁵⁹ Cons. Stato, IV, 6 giugno 1972, n. 501 – Pres. Uccellatore – Est. Iannotta, in *Giur. It.*, 1972, III, I, 464, con nota critica di A.M. SANDULLI, *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*. Sulla medesima pronuncia, cfr. G. CORREALE, *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 859 ss., e F. PASQUALUCCI, *Controllo esterno e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1972, 117 ss..

⁶⁰ Cass, SS.UU., 23 novembre 1974, n. 3806 – Pres. Stella Richter – Est. Bacconi, in *Giust. civ.*, 1975, 784, con nota di L. GIAMPAOLINO, *Atti di controllo della Corte dei conti e legitimatio ad causam*.

dovuto sostenere una posizione contraria a quella fino ad allora sostenuta dal giudice amministrativo.

Tale decisione, muovendo dall'asserita natura amministrativa della Corte dei conti in sede di controllo (al pari del Consiglio di Stato in sede consultiva)⁶¹ e anzi dalla *riduzione della Corte dei conti, in quanto organo di controllo, ad organo amministrativo 'deliberante'*, ritenne impugnabile il diniego di visto da parte della magistratura contabile nei confronti di un atto amministrativo, che non fosse stato seguito da adesione da parte dell'Amministrazione, ma di mera comunicazione all'interessato.

Nel caso di specie, peraltro, depose a favore di tale tesi anche la considerazione che l'amministrazione precedente fosse una Regione (a statuto speciale), come tale priva della possibilità di accedere alla registrazione con riserva⁶² e dunque inibita di margini di alternativa quali quelli offerti al Governo.

Prima ancora dell'intervento della Cassazione, decise critiche rispetto alla scelta operata dal giudice amministrativo, giunsero dalla dottrina, la quale anzitutto negò che gli atti degli organi ausiliari potessero essere considerati atti della Pubblica Amministrazione⁶³; inoltre, fu sottolineato come la comunicazione da parte dell'Amministrazione di un determinato giudizio espresso dalla Corte dei conti, sebbene

⁶¹ Punto 5 del Considerato in diritto.

⁶² Il riconoscimento della registrazione con riserva è stato negato alla Regione Sicilia, nonostante la prassi invalsa in tal senso da parte dell'amministrazione regionale. Al riguardo, si veda la pronuncia di Corte Cost., 19 dicembre 1966, n. 121 – Pres. Papaldo – Rel. Sandulli, in *Giur. Cost.*, 1966, 1667, con nota di Ri. CHIEPPA. D'altro canto è pur vero che alcune Regioni a statuto speciale (non il Friuli-Venezia Giulia), a differenza del Governo, qualora vi sia stato un precedente rifiuto da parte delle competenti sezioni di controllo della Corte sono caratterizzate da una sorta di appello alle Sezioni Riunite, nel quale – tramite una procedura che garantisce il contraddittorio dell'Amministrazione regionale interessata – occorre valutare la fondatezza di quel rifiuto. In tal senso, per la regione Sardegna, art. 9, commi 3 e 4, d.p.r. 16 gennaio 1978 n. 21, in *Gazz. Uff.*, n. 36 del 6 febbraio 1978; per la regione Trentino Alto Adige, art. 8, d.p.r. 15 luglio 1988 n. 305, in *Gazz. Uff.*, n. 178 del 30 luglio 1988. In realtà, una sorta di riesame è esplicitata dallo stesso art. 25, comma 2, del regio decreto n. 1214 del 1934, ove si prevede che la registrazione e l'apposizione del visto con riserva è deliberata dalle Sezioni Riunite, qualora la Corte *non riconosca cessata la causa del rifiuto*. In tal senso, Corte conti, SS.RR. controllo, 6 dicembre 1972 n. 14 – Pres. Greco – Rel. Garri, in *Foro Amm.*, 1972, 423.

⁶³ In tal senso, cfr. G. CORREALE, *cit.*, 862, il quale sottolinea come la Corte dei conti, in sede di controllo, ponga in essere atti che non sono amministrativi né dal punto di vista soggettivo né da quello oggettivo e che anche ad ammetterne il carattere oggettivamente amministrativo sussiste il caso del Consiglio superiore della magistratura per il quale il Consiglio di Stato aveva stabilito che le relative deliberazioni non fossero autonomamente impugnabili davanti al giudice amministrativo (in tal senso, Cons. Stato, IV, 20 giugno 1972, n. 546, in *Cons. Stato*, 1972, I, 947). Sul regime della impugnabilità degli atti del C.S.M., si veda S. FRANZONI, *I giudici del CSM. Il regime giuridico degli atti del CSM sullo status dei magistrati*, Bologna, 2008.

non ne implicasse una condivisione da parte dell'Amministrazione stessa, dava in ogni caso luogo a un atto amministrativo impugnabile. Ancora, si rilevò che la funzione di controllo svolta dalla magistratura contabile, in quanto funzione di vertice, fosse assolutamente insindacabile. Infine, si sottolineò che anche nel caso di rifiuto assoluto di registrazione⁶⁴ (caso dunque paragonabile a quello delle Regioni a statuto speciale) la giurisprudenza amministrativa avesse ritenuto impugnabile non l'atto dell'organo di controllo ma la nota ministeriale di comunicazione⁶⁵.

Sul punto si espresse la Cassazione la quale opportunamente cassò la decisione del Consiglio di Stato, stabilendo che, soggettivamente, la Corte dei conti non fa parte della pubblica amministrazione e che, oggettivamente, il controllo non ha natura amministrativa in quanto non è volto a soddisfare interessi concreti. Di conseguenza le eventuali azioni od omissioni da parte della pubblica amministrazione sulla scorta del controllo effettuato dalla Corte dei conti sono imputabili alla stessa amministrazione, in base al principio di assorbimento dell'atto espressione di controllo in quello controllato.

Ciò che desta qualche perplessità nei confronti della pronuncia della Cassazione, a prescindere dalla discussione in ordine al riconoscimento della legittimazione della Corte dei conti, riguarda l'inopinato parallelismo operato con riferimento agli istituti della registrazione con riserva e del conflitto di attribuzione innanzi alla Corte costituzionale: sostiene infatti la Cassazione che, sebbene le regioni a statuto speciale non dispongano dello strumento della registrazione con riserva, potrebbero tuttavia contrastare un eventuale giudizio non condiviso della magistratura contabile attraverso lo strumento del conflitto di attribuzione.

Tuttavia, tale ragionamento fu subito censurato in dottrina, dal momento che il conflitto di attribuzione anzitutto non è equivalente, quando ad effetti, alla registrazione

⁶⁴ L'art. 25, comma 3, del regio decreto n. 1214 del 1934 dispone che il rifiuto di registrazione sia assoluto, comportando l'annullamento del provvedimento ad esso sottoposto, in tre circostanze: a) qualora l'impegno od ordine di pagamento si riferisca a una spesa "che ecceda la somma stanziata nel relativo capitolo di bilancio o, a giudizio della Corte, imputabile ai residui piuttosto che alla competenza e viceversa, ovvero ad un capitolo diverso da quello dedicato nell'atto del ministero che lo ha emesso"; b) qualora vi siano "decreti per nomine e promozioni di personale di qualsiasi ordine e grado, disposte oltre i limiti dei rispettivi organici", c) qualora infine vi siano "ordini di accreditamento a favore di funzionari delegati al pagamento di spese, emessi per un importo eccedente i limiti stabiliti dalle leggi". Per due recenti casi di rifiuto assoluto di registrazione, in entrambe le circostanze a causa dello sfondamento di organico, cfr. Corte conti, sez. controllo legittimità Governo, 29 marzo-12 aprile 2007, n. 4 – *Pres. Delfini – Rel. Giuseppone*, e 16-30 aprile 2009, n. 6, *Pres. Salvo – Rel. De Topi*, in www.corteconti.it.

⁶⁵ In tal senso, Cons. Stato, VI, 7 dicembre 1960, n. 1041, in *Cons. Stato*, 1960, I, 2372.

con riserva⁶⁶, e, inoltre, appare di dubbia ammissibilità qualora non siano menomate le competenze costituzionalmente garantite in capo all'organo che ne lamenta la lesione: un conto infatti è la titolarità di una determinata funzione, un altro conto, invece, è l'esercizio che di essa venga fatto.

In ogni caso, la citata sentenza della Cassazione ha avuto il merito di chiarire - e tale interpretazione ha fino ad oggi trovato conferma nei (pochi) casi in cui si è cercato di contestarla⁶⁷ - che *gli atti di controllo della Corte dei conti sono incensurabili in sede giurisdizionale amministrativa in quanto irriducibili ad atti amministrativi*.

È pertanto ormai da considerarsi *jus receptum* il principio di non impugnabilità degli atti con i quali la Corte dei conti rifiuta il visto nell'ambito del controllo preventivo di legittimità, essendo tuttavia ammessa - ai fini di assicurare una (pur insufficiente) forma di tutela - la possibilità di impugnare l'atto della pubblica amministrazione che faccia proprio (o che al più si limiti a comunicare) il diniego di visto della Corte stessa. Non sono invece impugnabili gli atti di ritiro, che intervengano precedentemente alla pronuncia della Corte dei conti, giacché improduttivi di effetti verso i terzi.

2.2. Uno spunto ulteriore: impugnabilità e controllo sugli enti sovvenzionati.

Completamente diverso appare invece il tema dell'impugnabilità degli atti della magistratura contabile allorché ci si riferisca a un'altra categoria di controllo - non

⁶⁶ Nel primo caso, la decisione è rimessa a un organo ben distinto e completamente differente da quello che dovrebbe promuovere il conflitto, mentre nel secondo caso è il ministro che solleva la richiesta di registrazione in seno a un organo (il Consiglio dei Ministri) di cui pure fa parte e nel quale ha sicuramente migliori e maggiori *chances* di incidere efficacemente sulla decisione da assumere. Inoltre, mentre la registrazione con riserva potrebbe essere disposta in tempi molto più limitati, con efficacia contestuale all'atto in oggetto, il conflitto di attribuzione opererebbe evidentemente a posteriori e ragionevolmente dopo il decorso di un tempo maggiore di quello che occorrerebbe per la deliberazione del Consiglio dei ministri e delle Sezioni Riunite.

⁶⁷ In tal senso, si vedano le sentenze Tar Emilia-Romagna, Parma, 8 marzo 1994, n. 82 e Cons. Stato, IV, 12 marzo 1996, n. 303 - Pres. Anelli - Est. Trovato, in *Foro Amm.*, 1996, 825, ove si è ribadito, da un lato, che "non sussiste la giurisdizione del giudice amministrativo in ordine agli atti di controllo negativo della Corte dei conti, avendo tali atti carattere non amministrativo, poiché provenienti da un organo a rilievo costituzionale, indipendente ed estraneo alla pubblica amministrazione" e, dall'altro, che invece "è impugnabile l'atto con il quale la pubblica amministrazione decide di adeguarsi al controllo negativo esercitato dalla Corte dei conti su un suo precedente atto, ancorché tale volontà sia stata esternata con la semplice comunicazione del suddetto atto di controllo negativo all'interessato". Analogamente anche Tar Lazio, Roma, I, 26 gennaio 1995, n. 89, in *T.A.R.*, 1995, I, 459, che ha così affermato: "le deliberazioni adottate dalla sezione del controllo della Corte dei conti sono sottratte al sindacato giurisdizionale ammesso all'art. 113 cost. contro gli atti della pubblica amministrazione; trattasi, infatti, di atti emanati nell'esercizio di una funzione imparziale, svincolata dall'indirizzo politico ed amministrativo del governo, provenienti da organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione". In senso conforme, anche Cons. Stato, IV, 20 maggio 1996, n. 636, in *Foro amm.*, 1996, 1483.

preventivo di legittimità, ma sugli enti sovvenzionati in via ordinaria⁶⁸ – e in particolare a due ipotesi: il referto emanato sulla base del controllo stesso e gli atti relativi alle modalità di assoggettamento di determinati enti al controllo della Corte dei conti.

Occorre pertanto distinguere i due aspetti che sono diversi sotto il profilo teorico e che pure nella prassi hanno dato vita a esiti differenziati.

Per quanto concerne il referto, prodotto dalla magistratura contabile e indirizzato alle Camere, in relazione all'attività di controllo svolta su determinate gestioni, è pacifica l'interpretazione che ne nega l'impugnabilità: oltre a considerazioni di carattere istituzionale, relative alla collocazione della Corte nel nostro ordinamento, rileva in tal caso anche il fatto che esso è “funzionalmente strumentale al dovere di riferire direttamente alle camere del riscontro eseguito sulla gestione finanziaria dell'ente controllato, in base ai consuntivi ed ai bilanci di esercizio, ed è quindi, atto non autonomo (in quanto interno ad un procedimento il cui atto conclusivo appartiene alla competenza di altro organo) e privo di effetti diretti e immediati”⁶⁹.

Con riferimento agli atti relativi all'assoggettamento di determinati enti al controllo della Corte dei conti, occorre invece articolare la riflessione, peraltro sotto più profili. La legge n. 259 del 1958, ex art. 3, comma 1, ha demandato allo strumento del d.p.r., su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri, di concerto col Ministro del

⁶⁸ Si tratta di una forma di controllo prevista anche nell'assetto normativo prerepubblicano (si veda il citato r.d. n. 720 del 1939) e che ha trovato nell'art. 100, comma 2, Cost. copertura costituzionale. La relativa legge di attuazione è la 21 marzo 1958 n. 259, in *Gazz. Uff.*, n. 84 dell'8 aprile 1958. Per un primo commento al riguardo, cfr. V. BACHELET, *Il controllo della Corte dei Conti sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*, in *Giur. cost.*, 1958, 781-787; F. FRANCHINI, *La partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1958, 383-393; S. CASSESE, *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1958, 907-938. Ulteriori approfondimenti in AA.VV., *Il controllo dell'impresa pubblica*, cit.; O. SEPE, *Enti sovvenzionati e controlli*, in *Giur. cost.*, 1962, 273-291; E. GALLINA, *Attività di controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Foro amm.*, 1965, 37-86; AA.VV., *Il controllo sugli enti pubblici economici e sulle aziende municipalizzate. Atti del XI Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, 1967; A. CONTENTI, *Enti sovvenzionati e controllo di gestione. Funzione della Corte dei conti*, Napoli, 1983. Più recentemente, R. DICKMANN, *Contenuto e limiti del controllo della Corte dei conti sugli enti di gestione e sulle società partecipate*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 234-287; M. RAMAJOLI, *Il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici economici trasformati in società per azioni*, in *Dir. amm.*, 1995, 2, 203-243; A. MINGARELLI, *Il controllo pubblico sul processo di privatizzazione degli enti pubblici economici e sulle società di capitali derivanti. In particolare quale controllo è esercitabile in materia dalla Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 3, 277-304, e 4, 268-297; AA.VV., *Interessi pubblici nella disciplina delle public companies, enti privatizzati e controlli. Atti del XLV Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, 2000; G. OTTAVIANO, *Il controllo della Corte dei conti sulle società risultanti dalla trasformazione degli enti pubblici privatizzati*, in *Riv. Corte Conti*, 2002, 1, 311 ss.; S. SIRAGUSA, *Il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2008, 648-653.

⁶⁹ Tar Lazio, Roma, I, 3 aprile 1998, n. 1212, in *T.A.R.*, 1998, 1, 1661 e *Foro It.*, 1998, III, 396.

tesoro e col Ministro competente, l'individuazione degli enti⁷⁰, beneficiari di contribuzioni ordinarie⁷¹ a carico dello Stato, assoggettati al controllo di cui alla legge stessa.

In questo caso, il meccanismo di relazione tra Amministrazione e magistratura contabile è invertito rispetto a quanto si è visto con riferimento al caso del controllo preventivo. In quell'ambito, è il giudizio espresso dalla Corte dei conti a vincolare il contenuto del provvedimento amministrativo (salvo che l'amministrazione procedente non decida, ove possibile, di procedere alla registrazione con riserva), di talché - riprendendo un modo di esprimersi caro ai costituzionalisti - l'atto formalmente amministrativo è sostanzialmente del giudice contabile e l'impugnazione del primo funge da schermo del secondo. Nel caso degli atti relativi al controllo sugli enti sovvenzionati in via ordinaria, invece, l'attività posta in essere dalla Corte dei conti è il frutto di una predeterminazione del Governo in ordine alla decisione di assoggettare un determinato ente a tale peculiare forma di controllo. Naturalmente il contenuto degli atti della Corte non sarà predeterminato dal Governo, ma troverà il proprio fondamento nell'ambito delle norme della legge del 1958⁷².

⁷⁰ Alla data del 31 marzo 1964 erano stati dichiarati sottoposti al controllo *ex art.* 2, l.n. 259 del 1958, centotrenta enti e altri quarantaquattro erano assoggettati al controllo *ex art.* 12, l.n. 259 del 1958. La successiva legge 20 marzo 1975 n. 70, in *Gazz. Uff.*, n. 87 del 2 aprile 1975, dispone (art. 30, comma 6), che "tutti gli enti disciplinati dalla presente legge sono sottoposti al controllo della Corte dei conti, secondo le norme contenute nella legge 21 marzo 1958 n. 259": gli enti soggetti alla legge n. 70 del 1975 sono attualmente centoventuno, anche se numerosi di questi erano già stati precedentemente assoggettati al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958.

⁷¹ Dal novero dei beneficiari, sono esclusi, *ex art.* 3, comma 2, a) gli enti di interesse esclusivamente locale; b) gli enti per i quali la contribuzione dello Stato è particolarmente modesta (non in valore assoluto, ma in relazione alla natura dell'ente e alla sua consistenza patrimoniale e finanziaria); c) gli enti che abbiano ricevuto una contribuzione statale sulla scorta di provvedimenti legislativi di carattere generale.

⁷² In particolare, art. 6 ("qualora la Corte dei conti ritenga insufficienti, ai fini del controllo, gli elementi ad essa pervenuti in base alle disposizioni degli artt. 4 e 5, può chiedere agli enti controllati ed ai Ministeri competenti informazioni, notizie, atti e documenti concernenti le gestioni finanziarie") e art. 8 ("la Corte dei conti, oltre a riferire annualmente al Parlamento, formula, in qualsiasi altro momento, se accerti irregolarità nella gestione di un ente, e comunque, quando lo ritenga opportuno, i suoi rilievi al Ministro per il tesoro ed al Ministro competente"). Su tale ultima norma, assai discutibilmente - *contra*, tuttavia, la posizione di G. D'AURIA, *Ancora in tema di Corte dei conti e controllo sulla gestione degli enti pubblici (con una inedita nozione di «pubblica amministrazione»*), in *Foro It.*, 2011, I, 2742-2753 - abrogata, nel quadro di una tendenziale opera del legislatore del tempo volta alla diminuzione delle prerogative della Corte dei conti e, più in generale, dei margini di operatività dei controlli esterni) dall'art. 3, comma 1, del d.lgs. 30 luglio 1999 n. 286, si veda Corte Cost., 9-17 maggio 2001, n. 139 - *Pres. Santosuosso - Rel. Zagrebelsky*, in *Gazz. Uff.*, n. 20 del 23 maggio 2001. Con tale sentenza - a seguito di conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte dei conti - il giudice delle leggi ha dichiarato che, in violazione delle norme di cui all'art. 76 Cost., *non spetta[va] al Governo adottare l'art. 3, comma 1, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 [...], e per conseguenza lo [ha] annulla[to]*, favorendo così la

Prescindendo in questo frangente, dai contenuti del controllo in questione e dalla sua evoluzione, occorre sottolineare che, in sede di regolamento preventivo di giurisdizione, si era affermato⁷³ non soltanto che il giudice competente a sindacare i decreti di assoggettamento degli enti⁷⁴ al controllo *ex* l.n. 259 del 1958 fosse quello amministrativo, ma anche che, in ogni caso, i provvedimenti istruttori del giudice contabile in ordine all'esercizio delle prerogative di cui alla citata legge, costituissero meri atti di esecuzione dei d.p.r. di sottoposizione degli enti a quella forma di controllo.

Per tale motivo, la Suprema Corte ebbe modo di statuire che l'impugnazione di tali provvedimenti della Corte dei conti si risolve in un'impugnativa del d.p.r. e che essa spetta dunque alla cognizione del giudice su di essi competente, cioè il giudice amministrativo. La dottrina ha giudicato tale conclusione come sbrigativa, giacché la sentenza *de qua* aveva soltanto fugacemente analizzato il tema e si era limitata a precisare che il controllo degli atti della pubblica amministrazione in senso stretto differisce dal controllo speciale nei confronti delle persone giuridiche sovvenzionate dallo Stato in via ordinaria, che si articola in modalità diverse.

Tale diversità, sia detto *incidenter tantum*, è stata alquanto sminuita da una successiva (e criticata) pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato⁷⁵, che, a proposito dei rilievi mossi dalla Corte dei conti sugli atti degli enti sovvenzionati, ne ha sottolineato da un lato l'ineidoneità a determinare effetti caducatori ma dall'altro l'idoneità a imporre agli enti vigilati l'assunzione di provvedimenti conseguenti⁷⁶ (tra i

reviviscenza dell'art. 8 della legge n. 258 del 1958. Per un commento sulla vicenda, cfr. N. LUPO, *Si stringono le maglie della valutazione sull'eccesso di delega legislativa*, in *Dir. e giust.*, 2001, pp. 47-49.

⁷³ Cass., SS.UU., 28 aprile 1964 n. 1016 – Pres. Tavolaro – Est. Caporaso, in *Giust. civ.*, 1964, 1336, con nota di A.M. SANDULLI, *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, e in *Rass. Avv. Stato*, 1964, 472, con nota di G. ZAGARI, *Osservazioni sul controllo della Corte dei Conti sugli Enti pubblici*. In termini analoghi, ancorché non coincidenti, anche Cass., SS.UU., 4 maggio 1964 n. 1059 – Pres. Lonardo – Est. Bianchi d'Espinosa, in *Foro amm.*, 1965, 71, con nota di C. ANELLI, *Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti*.

⁷⁴ Nei casi di specie, Automobile Club d'Italia e Comitato Olimpico Nazionale Italiano.

⁷⁵ Cons. Stato, A.P., 24 febbraio 1967 n. 1 – Pres. Bozzi – Est. Mezzanotte, in *Cons. Stato*, 1967, 113.

⁷⁶ “Pertanto, costituisce un onere naturale di tali enti ed organi il trarre le conseguenze dalle predette pronunce della Corte dei Conti ed il compiere l'azione necessaria secondo gli strumenti giuridici previsti e consentiti dalle leggi e dagli ordinamenti dei singoli enti”.

quali è da ricomprendersi anche l'annullamento⁷⁷ degli atti di cui si fosse accertata in concreto l'illegittimità⁷⁸).

⁷⁷ Si tratterebbe di un annullamento *sui generis*, giacché non “subordinato alla presenza o meno di situazioni sopravvenute per effetto dell'atto illegittimo ed alla concreta esistenza di un interesse pubblico all'annullamento”.

⁷⁸ Con riferimento all'attuale contesto economico e normativo, tale previsione giurisprudenziale appare ormai nulla più che un residuo del passato, stante anche il fatto che molti enti sovvenzionati in via ordinaria soggetti al controllo della Corte dei conti hanno assunto la forma di società per azioni e fanno dunque del Codice civile la propria primaria *regola juris*. Sulla permanenza del controllo *ex lege* n. 259 del 1958 da parte della Corte dei conti anche qualora gli enti pubblici si siano trasformati in società per azioni, resta fondamentale la sentenza di Corte cost. 17-23 dicembre 1993 n. 446 - *Pres. Casavola - Rel. Cheli* (in *Gazz. Uff.*, n. 1 del 5 gennaio 1994; in dottrina, cfr. M. RAMAJOLI, *Il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici economici trasformati in società per azioni*, cit.), della quale appare opportuno ripercorrere brevemente i tratti. Infatti, a seguito della transizione da E.p.e. a S.p.A, per imprese come Iri, Eni, Ina ed Enel il Governo non aveva inizialmente provveduto a garantire la presenza di un magistrato contabile in seno agli organi di amministrazione e di revisione, secondo il disposto dell'art. 12 della legge n. 259 del 1958. La questione diede luogo a un conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato dinnanzi alla Corte costituzionale, ove la Corte dei conti lamentava un comportamento del Governo, definito “omissivo [in quanto] consistente nell'impedimento all'esercizio delle attribuzioni costituzionali spettanti alla stessa Corte”. La controversia riguardava l'ampiezza da riconoscere al concetto di <ente pubblico> cui lo Stato (o un'azienda autonoma statale) contribuisse “con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria”. Il Governo da parte sua adduceva come ragioni a sostegno del proprio comportamento il diverso ruolo assunto dallo Stato nell'economia, a seguito del passaggio da un potere di direzione a una funzione di azionista; inoltre si sottolineava che, avendo la legge di privatizzazione formale devoluto agli statuti le modalità di nomina e composizione degli organi societari, non si potesse imputare al Governo una responsabilità non sua. La Corte dei conti ribatteva sostenendo l'inidoneità degli statuti societari a disciplinare una materia coperta da riserva di legge, e confutava l'asserzione in base alla quale con la trasformazione in S.p.A. le imprese considerate sarebbero fuoriuscite dal rapporto con lo Stato, dal momento che queste continuavano non solo ad essere influenzate in via dominante dallo Stato (quale azionista) ma anche ad essere alimentate dalla finanza pubblica. Inoltre, considerando i poteri (quali la *golden share*) riservati allo Stato dal Cipe (Delibera 30 dicembre 1992 n. 96, rubricata *Direttive concernenti le modalità e le procedure di cessione delle partecipazioni dello Stato nelle Società per Azioni derivanti dalla trasformazione degli Enti Pubblici economici e delle aziende autonome*, in *Gazz. Uff.*, n. 28 del 4 febbraio 1993), ne risultava che le imprese considerate erano sì divenute società per azioni, ma soggette a un diritto talmente speciale e derogatorio dello *jus commune* da non potersi sottrarre – in assenza di esplicita disposizione normativa (l'art. 20 del decreto-legge 11 luglio 1992 n. 333, in *Gazz. Uff.*, n. 162 dell'11 luglio 1992, convertito in legge 8 agosto 1992 n. 359, in *Gazz. Uff.*, n. 190 del 13 agosto 1992 aveva disposto l'abrogazione di “tutte le disposizioni di legge contrarie od incompatibili”, ma non era certamente sufficiente una esclusione implicita ad abrogare una legge di diretta attuazione costituzionale come la n. 259 del 1958) – al controllo dei giudici contabili. La Corte costituzionale abbracciava la tesi prospettata dalla Corte dei conti, asserendo che “fino a quando permanga inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti, cioè fino a quando lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario delle stesse” “la semplice trasformazione degli enti pubblici economici [omissis] non può essere, infatti, ritenuto motivo sufficiente a determinare l'estinzione del controllo di cui all'art. 12 della legge n. 259 del 1958”. *Ad adjuvandum*, la Consulta sminuiva il rilievo del lato letterale dell'art. 12 della legge del 1958 che menzionava gli <enti pubblici>, ricordando che “la stessa dicotomia tra ente pubblico e società di diritto privato si sia andata [omissis] tanto in sede normativa che in giurisprudenziale, sempre più stemperando”: in particolare veniva ricordato che “le società per azioni derivate dalla trasformazione dei precedenti enti pubblici conservano connotazioni proprie della loro originaria natura pubblicistica” (a tale proposito si citavano le prerogative, ormai proprie anche delle S.p.A. in ordine “alla assunzione della veste di concessionarie necessarie di tutte le attività in precedenza attribuite o riservate agli enti originari” o il mantenimento in capo alle nuove società de “le attribuzioni in materia di dichiarazione di pubblica utilità e di necessità ed urgenza già spettanti agli stessi enti”). In conclusione, la Corte costituzionale dichiarava

2.3. *Il revirement della Cassazione e l'apertura (parziale) della Corte costituzionale.*

La tesi inizialmente affermata dalla Cassazione è stata però parzialmente smentita, in senso ampliativo della tutela dei terzi, dalla stessa Suprema Corte in suo *arrêt* nel 1996⁷⁹. Nel risalente caso deciso nel 1964, infatti, era stato sottolineato che il riparto di giurisdizione, in ordine all'assoggettamento governativo di un determinato ente al controllo della Corte dei conti, si dovesse basare sull'esistenza o meno di una norma attributiva del relativo potere in capo al Governo stesso. Nel caso di assenza di una previsione legislativa e dunque nell'ipotesi di contestazione dell'esistenza del potere dello Stato, giudice competente avrebbe dovuto essere quello ordinario; nel caso invece in cui non si contestasse l'esistenza di tale potere, ma se ne censurasse l'uso, si sarebbe ricaduti nella cognizione del giudice amministrativo, che tuttavia avrebbe sindacato gli atti governativi sulla cui base la Corte dei conti svolge la propria attività di controllo, e non gli atti della Corte espressione di tale attività.

L'intervenuta legge n. 20 del 1994 ha tuttavia cambiato i contorni normativi che avevano portato all'affermazione delle citate pronunce della Cassazione del 1964. Se allora l'assoggettamento a controllo di un dato ente avveniva unicamente secondo i canoni di cui alla l. n. 259 del 1958, e dunque attraverso un atto amministrativo (governativo) pacificamente impugnabile, in base invece alla legge n. 20 del 1994, per quanto concerne il controllo successivo sulla gestione (previsto *ex lege* su tutte le amministrazioni pubbliche), non si prevede l'emanazione di un d.p.r.. Di talché la Corte dei conti, autonomamente, ha intrapreso a emanare determinazioni di assoggettamento a controllo di svariati enti, da cui ne è disceso un cospicuo contenzioso.

Sul punto, in sede di regolamento di giurisdizione, la Cassazione ha riconosciuto nel 1996 che *la qualità di soggetto giuridico, tanto pubblico che privato, conferisce un diritto al proprio status [...] con esclusione di ogni ingerenza estranea non consentita dalla legge* e ha affermato che *il superamento dei presupposti condizionanti il potere*

la spettanza della Corte dei conti dell'esercizio, nei confronti delle S.p.A. costituite a seguito della trasformazione del 1992, del "potere di controllo di cui all'art. 12 della legge 21 marzo 1958 n. 259"; tale controllo si sarebbe dovuto "esercitare, nelle forme e nei limiti in precedenza applicati, fino a quando [sarebbe continuata] una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tali società".

⁷⁹ Cass., SS.UU., 9 agosto 1996 n. 7327 – Pres. Bile – Est. Sgroi, in *Giust. civ.*, 1996, 3193, con nota di A. TRIPALDI, *In... memoria del controllo della Corte dei conti sulla S.I.A.E.*

attribuiti alla pubblica amministrazione sovraordinata costituisce difetto di tale potere e non degrada quel diritto soggettivo; di talché è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice ordinario sulla domanda con cui un ente chieda accertarsi che la propria gestione finanziaria non è soggetta al controllo della Corte dei conti.

Analogamente⁸⁰ nel 1998 la pronuncia della stessa Cassazione⁸¹, in un *leading case* che determinò il coinvolgimento e la pronuncia da parte della Corte costituzionale. Infatti, a fronte dell'impugnazione innanzi al Tar Lazio da parte del Consiglio nazionale degli architetti nei confronti della determinazione con cui la Corte dei conti aveva assoggettato tale ordine professionale al controllo successivo sulla gestione di cui alla l.n. 20 del 1994, in sede di regolamento di giurisdizione la Suprema Corte sollevò questione di legittimità costituzionale censurando l'art. 3, comma 4, della l.n. 20 poiché non prevedeva il meccanismo di individuazione governativa degli enti da sottoporre a controllo, come nel caso della l.n. 259 del 1958, ma rimetteva tale scelta alla stessa Corte dei conti.

La Corte costituzionale, con un'importante pronuncia (sentenza n. 470 del 1997⁸²), da un lato rigettò la censura di incostituzionalità della norma, ma dall'altro lato statuì un importantissimo principio⁸³, che rileva ai fini della presente analisi: *là dove non vengano in rilievo le ragioni, connesse alla natura del controllo quale funzione imparziale, che in passato la giurisprudenza ha ritenuto idonee a giustificare la sottrazione degli atti al sindacato giurisdizionale, non possono non riespandersi principi che la Corte ha ripetutamente annoverato fra quelli fondamentali dell'ordinamento costituzionale.* Il giudice delle leggi ne trasse così la conseguenza che, per quanto concerne il controllo esercitato sugli enti sovvenzionati in via ordinaria, *non può farsi discendere il corollario dell'insindacabilità anche della verifica delle*

⁸⁰ Secondo la Suprema Corte, infatti, “il sistema del controllo successivo sulla gestione postula [...] l'assoggettabilità dei relativi atti di esercizio alla verifica giurisdizionale della loro legittimità”, verifica che si estrinseca sia “in riferimento alla disciplina delle modalità di svolgimento dell'attività riconducibile al potere attribuito alla Corte dei conti” sia “in riferimento alle condizioni cui la norma [...] subordina la stessa attribuzione”.

⁸¹ Cass., SS.UU., 10 giugno 1998 n. 5762 – Pres. La Torre – Est. Evangelista, in *Giust. civ.*, 1998, 3097, con nota di M.A. VISCA, *In tema di giurisdizione nei confronti degli atti di assoggettamento degli ordini e collegi professionali al controllo di gestione della Corte dei conti.*

⁸² Corte cost., 16-30 dicembre 1997, n. 470 – Pres. Granata – Rel. Vari, in *Gazz. Uff.*, n.1 del 7 gennaio 1998.

⁸³ Punto 5 del Considerato in diritto.

*condizioni e dei presupposti di esistenza del potere esercitato e che le determinazioni della Corte dei conti, in ordine all'individuazione degli enti da assoggettare a controllo, non escludono, per gli enti stessi, la garanzia della tutela innanzi al giudice (art. 24 della Costituzione), restando, perciò, in discussione non già l'an, ma solo il quomodo di detta tutela e, quindi, un problema di interpretazione della normativa vigente*⁸⁴.

In sostanza, la Consulta chiarì che l'insindacabilità giurisdizionale degli atti della Corte dei conti non si estende a quelli con cui si dichiara l'assoggettamento di un dato ente al controllo stesso e dunque non si estende agli atti preliminari all'esercizio del controllo. In questo frangente, il giudice amministrativo venne riconosciuto competente a pronunciarsi sui limiti interni del potere di controllo (e cioè, sul rispetto dei criteri di riferimento e sui programmi di controllo), cosa che fece con riferimento al controllo sulla RAI.

Al riguardo, pur senza negare (anzi confermando) il principio dell'insindacabilità degli atti tipici di controllo, sia il Tar Lazio⁸⁵ sia il Consiglio di Stato⁸⁶, non si sono limitati ad esercitare la propria cognizione su controversie circa l'esistenza del potere di controllo (nel qual caso si sarebbe infatti rientrati nella giurisdizione del giudice ordinario), ma si sono spinti sino a sindacare le modalità con cui tale potere viene esercitato.

Il Tar Lazio, nel 2002, ha stabilito che il provvedimento della Corte dei conti che stabilisca nuove prescrizioni a carattere generale nei confronti di un ente sovvenzionato, già sottoposto a controllo, in quanto atto regolamentare produttivo di effetti giuridici esterni, ha natura amministrativa ed è dunque sindacabile dal giudice amministrativo. Infatti, per gli organi di rilievo costituzionale non si ritiene vigente uno statuto di immunità assoluta della giurisdizione, dovendosi invece distinguere a seconda delle

⁸⁴ Nel caso di specie, tuttavia, la Corte costituzionale si è astenuta dal dare indicazioni in ordine al "quomodo di detta tutela" e ha peraltro aggiunto che, nell'ambito del procedimento di assoggettamento a controllo degli enti sovvenzionati, "non [è] dato scorgere nella disposizione denunciata alcun *vulnus* del diritto di agire in giudizio, da reputarsi comunque garantito".

⁸⁵ Ci si riferisce a Tar Lazio, Roma, I, 9 maggio 2002, n. 4110 – Pres. Calabrò – Est. Gaviano, in *Foro amm.-TAR*, 2002, 1594, con nota di C. IANNELLO, *La crisi del principio di insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti*.

⁸⁶ Cons. Stato, VI, 18 marzo - 19 giugno 2008, n. 3053 – Pres. Ruoppolo – Est. Chieppa, in *Giur. It.*, 2009, 3, 745, con nota di M. BELLIN, *La sindacabilità giurisdizionale del potere di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato*.

diverse tipologie di controllo⁸⁷: mentre il controllo preventivo avrebbe natura essenzialmente di giudizio, quello successivo e/o concomitante invece possiederebbe sostanza amministrativa⁸⁸.

Anche il Consiglio di Stato, nel 2008, in sede di giudizio d'appello su tale controversia, ha chiarito una volta di più che, mentre il sindacato giurisdizionale deve intendersi escluso per gli atti di effettivo esercizio del controllo imparziale, altrettanto non può dirsi per gli atti preliminari (quali la determinazione circa l'assoggettamento a controllo) o che stabiliscono le modalità di esercizio del potere di controllo della Corte dei conti.

Tale riconoscimento della (parziale) sindacabilità di (taluni) atti di controllo della Corte dei conti trova peraltro una sua coerenza interna con gli indirizzi assunti in sede giurisprudenziale circa gli ulteriori indici sintomatici della natura giurisdizionale (o meno) dell'attività di controllo. Infatti, a conferma della natura non giurisdizionale del controllo successivo sulla gestione (e, viceversa, della natura paragiurisdizionale di quello preventivo di legittimità), oltre alla citata distinzione circa il regime dell'impugnazione dei relativi atti, sulla scorta dell'autorevole pronuncia della Corte costituzionale, è stata anche esclusa la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale (sentenza Corte cost. n. 335 del 1995) e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia (CGCE, 26 novembre 1999, C-129/98): ma su tali aspetti, si vedano, nel dettaglio, i paragrafi seguenti.

3. Sulla possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale. Il limite dell'art. 81 Cost..

Un altro indice sintomatico della giurisdizionalità o meno dell'attività di controllo è dato dalla possibilità che, all'interno dei relativi procedimenti di tale attività, la magistratura contabile possa sollevare questione di legittimità costituzionale⁸⁹. Sul punto, si è registrato un atteggiamento particolarmente ondivago da parte del giudice

⁸⁷ In questo senso, il giudice amministrativo ritiene, condivisibilmente, che i controlli di cui alla legge n. 259 del 1958 siano più simili a quelli successivi sulla gestione di cui alla legge n. 20 del 1994, che non a quelli preventivi di legittimità.

⁸⁸ Di qui ne discenderebbe che la riespansione dei principi della tutela giurisdizionale sia conseguenza dell'assenza (o quantomeno dell'attenuarsi) dell'imparzialità del controllo.

⁸⁹ Per un recente, ancorché incompleto, inquadramento del tema, cfr. G. PITRUZZELLA, *Questioni di legittimità costituzionale e Corte dei conti*, 2007, in www.corteconti.it.

delle leggi, con riferimento dapprima all'*an* della possibilità di riconoscere tale legittimazione alla Corte dei conti in sede di controllo, e poi in ordine alle censure che in quella sede possono essere avanzate dalla magistratura contabile.

Partendo tuttavia dal primo nodo problematico, parrebbe che il tema si presenti a prima vista agevole, dal momento che – analogamente alla possibilità di impugnativa dinnanzi al giudice amministrativo – anche per adire la Corte costituzionale esistono norme esaustive nel nostro ordinamento. In particolare, ai sensi dell'art. 1, l. cost. n. 1 del 1948⁹⁰, è rimessa alla Corte costituzionale per la sua decisione *la questione di legittimità costituzionale di una legge, o di un atto avente forza di legge, della Repubblica rilevata d'ufficio, o sollevata da una delle parti nel corso di un giudizio, e non ritenuta dal giudice manifestamente infondata*; altrettanto chiaramente dispone l'art. 23, comma 1, l.n. 87 del 1953: *nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale una delle parti o il Pubblico Ministero possono sollevare questione di legittimità costituzionale mediante apposita istanza*.

Il problema pertanto di comprendere se la Corte dei conti in sede di controllo possa sollevare la questione incidentale (essendo quella diretta preclusa a qualsiasi soggetto che non sia lo Stato o la Regione) dipende dall'interpretazione che si dia del canone oggettivo ('giudizio') e di quello soggettivo ('autorità giurisdizionale').

Dal tenore letterale di tali disposizioni normative sembrerebbe peraltro che entrambi i canoni surriferiti debbano essere presenti in via cumulativa ("nel corso di un giudizio, e non ritenuta dal giudice [...]"; "nel corso di un giudizio dinanzi ad una autorità giurisdizionale"), ma la giurisprudenza della Corte costituzionale ha invece in più occasioni ammesso il criterio alternativo: in tal senso, si veda la copiosa rassegna in tema di giurisdizione volontaria (procedimento certamente svolto da un giudice ma dal carattere non pacificamente giurisdizionale)⁹¹ nonché di consigli comunali in sede di contenzioso elettorale (procedimenti di natura paragiurisdizionale, svolti tuttavia da

⁹⁰ Legge costituzionale 9 febbraio 1948 n. 1, in *Gazz. Uff.*, n. 43 del 20 febbraio 1948.

⁹¹ Corte cost., 15-25 giugno 1956, n. 4 – *Pres. De Nicola – Rel. Ambrosini*, in *Gazz. Uff.*, 27 giugno 1956; 16-26 gennaio 1957, n. 5 – *Pres. De Nicola – Rel. Ambrosini*, in *Gazz. Uff.*, 30 gennaio 1957; 28 febbraio-9 marzo 1957, n. 40 – *Pres. De Nicola – Rel. Ambrosini*, in *Gazz. Uff.*, 16 marzo 1957; 12 dicembre 1957, n. 129 – *Pres. Azzariti – Rel. Cassandro*, in *Gazz. Uff.*, 14 dicembre 1957; 27 febbraio-11 marzo 1958, n. 24 – *Pres. Azzariti – Rel. Ambrosini*, in *Gazz. Uff.*, 15 marzo 1958.

organi non giurisdizionali)⁹², sui quali la Consulta si è espressa sin dal 1956 in termini non restrittivi.

Sul punto di nostro interesse, ancor prima della elaborazione ad opera del Giudice delle leggi, parte della dottrina aveva ritenuto che la Corte dei conti in sede di controllo potesse essere considerata giudice *a quo* per la proposizione della questione di legittimità costituzionale⁹³. Tale apertura era giustificata facendo leva sulla natura della Corte quale organo magistratuale nonché sullo stretto legame tra le attribuzioni di controllo e quelle giurisdizionali.

La magistratura contabile, tuttavia, ha per molti anni operato una sorta di *self-restraint*, anche qualora nell'esercizio della propria attività di controllo scontravasi con norme di legge di cui appariva manifesta la illegittimità costituzionale (specie con riferimento agli art. 81, commi 3 e 4, Cost.⁹⁴), affermando che *quale che sia la natura – se giurisdizionale o meno, cioè – della funzione di controllo, è certo che essa non si estrinseca in un giudizio – nella comune accezione processuale del termine – con che viene meno il presupposto richiesto dall'art. 1 l. Cost. 9 febbraio 1948 n. 1, per poter in questa sede rilevare o elevare la questione di illegittimità costituzionale*⁹⁵.

⁹² Corte cost., 5-14 giugno 1962, n. 52 – Pres. Cappi – Rel. Manca, in *Giur. cost.*, 1962, 618. Si vedano anche al riguardo le precedenti, Corte cost., 3-11 luglio 1961, nn. 42 e 43 (Pres. Cappi – Rel. Manca) e 44 (Pres. Cappi – Rel. Branca), in www.cortecostituzionale.it.

⁹³ In tal senso, cfr. G. GUGLIELMI, *Corte dei conti e questione di legittimità costituzionale*, in *Rass. Adv. Stato*, 1962, 68-69, il quale ripercorrendo le ragioni che avrebbero indotto la Consulta a un ampliamento del novero dei giudici *a quibus* (con riferimento alla giurisdizione volontaria, si era ribadito che anch'essa è giurisdizione e che comunque la previsione 'nel corso di un giudizio' è generica e ampia; inoltre si era sottolineato che un giudice non può essere costretto ad applicare leggi di dubbia costituzionalità) e affermando la natura sostanziale e principale della Corte dei conti quale organo di giurisdizione (tant'è vero che la competenza sul controllo sarebbe stata attribuita in funzione della natura giurisdizionale della Corte), affermava che, anche se non si fosse certi dell'inquadramento della funzione di controllo svolta dalla Corte, essendo comunque la Corte dei conti un organo giurisdizionale, ad essa dovesse riconoscersi la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale.

⁹⁴ Ai sensi dei quali, "con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese" e "ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte".

⁹⁵ Corte conti, sez. contr., 3 maggio 1962 n. 257 – Pres. Carbone – Rel. Grimaldi, in *Giur. cost.*, 1962, 1599, con nota di S. BUSCEMA, *Presa di posizione della Corte dei conti su alcuni aspetti dell'applicazione dell'art. 81 Cost.*, il quale critica l'*arrêt* cui era giunta la magistratura contabile che, pur avendo evidenziato l'illegittimità costituzionale di una serie di norme di spesa (addirittura più di un terzo delle leggi statali di spesa dell'epoca era in violazione dell'art. 81 Cost.), non aveva avuto il coraggio di sollevare la questione innanzi alla Corte costituzionale e di rischiare l'eventuale declaratoria di inammissibilità del ricorso. Analogamente, negando la possibilità di essere riconosciuta in sede di controllo giudice *a quo*, Corte conti, sez. contr., 2 marzo 1972 n. 417, in *Foro amm.*, 1972, I, 3, 485.

Solo nel 1975 si avrà una netta inversione della posizione della magistratura contabile⁹⁶, la quale, tratteggiando la funzione di controllo quale giurisdizione di diritto oggettivo⁹⁷, affermerà che *la Sezione di controllo della Corte dei conti sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato, in quanto organo istituzionalmente indipendente ed in posizione neutrale di soggetto che opera super partes ed esercita una funzione giudicante di diritto obbiettivo, è legittimata a sollevare questioni di legittimità costituzionale.*

Tale innovativa posizione si spiega in considerazione di un orientamento espresso dalla Sezioni riunite della stessa magistratura contabile e, soprattutto, delle ampie aperture sul punto offerte dalla Corte costituzionale.

Quest'ultima, infatti, con sentenze n. 165 del 1963⁹⁸ e, più ancora, n. 121 del 1966⁹⁹ aveva ammesso la possibilità che la Corte dei conti sollevasse questione di legittimità costituzionale nel corso della parificazione, un procedimento dalla natura bicefala, costituente, secondo parte della dottrina, l'elemento di sintesi tra il controllo e la giurisdizione della magistratura contabile. Tale istituto¹⁰⁰ consiste infatti in una verifica e attestazione dei risultati di bilancio dell'esercizio finanziario dello Stato (attraverso il confronto tra risultanze contabili della Ragioneria dello Stato e della Corte dei conti), quale atto prodromico alla presentazione in Parlamento da parte del Governo

⁹⁶ Corte conti, sez. contr., 20 novembre 1975 n. 1/ord. – Pres. Cataldi – Rel. Caruso, in *Foro amm.*, 1975, 446. In analogia sul punto, Corte conti, sez. enti, 3 giugno 1975 n. 1239, in *Foro amm.*, 1975, I, 3, 245.

⁹⁷ Tre ragioni saranno addotte al riguardo: a) la posizione della Corte quale organo esterno, b) sul piano soggettivo, la composizione delle sezioni della Corte di soli magistrati, c) sul piano oggettivo, “la funzione di accertamento della legittimità a garanzia dell’ordinamento giuridico, a prescindere dalla tutela di posizioni giuridiche soggettive”.

⁹⁸ Corte cost., 6-19 dicembre 1963 n. 165 – Pres. Ambrosini – Rel. Cassandro, in www.cortecostituzionale.it.

⁹⁹ Corte cost., 13-19 dicembre 1966 n. 121 – Pres. Papaldo – Rel. Sandulli, in *Foro amm.*, 1967, I, 1, 2, con note di G. CAIANIELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva*; Ri. CHIEPPA, *Sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente nel corso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, in *Giur. Cost.*, 1996, 1651. Sul medesimo argomento, cfr. F. DE FILIPPIS, *L'eccezione di incostituzionalità nel giudizio di parificazione del rendiconto statale*, in *Foro amm.*, 1969, 81-96.

¹⁰⁰ Sul quale resta di grande importanza a questo riguardo il saggio di G. COGLIANDRO, *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.*, 1980, 1308-1325.

del disegno di legge di approvazione del rendiconto generale dello Stato, cui si accompagna la stesura di una relazione caratterizzata da un importante contenuto¹⁰¹.

Tale attività di verifica e di attestazione è più propriamente espressione della funzione di controllo e così l'ha intesa classificare lo stesso legislatore del 1934, inserendo il capo dedicato alla parificazione in un contesto diverso da quello relativo alle attribuzioni giurisdizionali. Tuttavia, la delibera sul rendiconto generale avviene, in base all'art. 40 r.d. 1214 del 1934, *con le formalità della [...] giurisdizione contenziosa* (in pubblica udienza, alla presenza del Procuratore Generale, con contraddittorio tra le parti)¹⁰².

È su questi caratteri che ha insistito la Corte costituzionale nell'affermare la legittimazione delle Sezioni riunite in sede di parificazione a sollevare la questione di legittimità costituzionale, unitamente ad altri due ordini di motivazioni: l'aver già ammesso la legittimazione di altri giudici *a quibus*, “nonostante che in ordine al carattere giurisdizionale di essi fossero avanzati, nella dottrina, dubbi non meno sostanziosi di quelli avanzati per i procedimenti di cui ora si discute”, e la volontà di scongiurare che “dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi (categorie del resto dai confini sovente incerti e contrastanti), si traggano conseguenze così gravi, quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale”¹⁰³.

L'apertura offerta dal giudice delle leggi è stata duramente criticata in dottrina dall'Onida, il quale in suo magistrale saggio¹⁰⁴, seppur comprendendo le ragioni di politica costituzionale sottese alla decisione della Consulta (in particolar modo al fine di colmare una lacuna in ordine al sindacato costituzionale sul rispetto dell'art. 81), ha voluto rimarcare la difesa dell'impianto normativo dettato a proposito dell'accesso incidentale al giudice delle leggi. All'uopo l'illustre autore ha contestato – prim'ancora che le succitate pronunce e la qualificazione giurisdizionale del procedimento di

¹⁰¹ Per il quale si rinvia a quanto già osservato all'inizio del precedente capitolo.

¹⁰² Non possono però sottacersi le persuasive argomentazioni usate dal Cogliandro (*ult. op. cit.*, 1308-1309 e 1312), che ritiene che la natura e la morfologia del procedimento di parificazione non depongano per una sua qualificazione in senso giurisdizionale. In tal senso, la fase decisoria precede quella della discussione (essendo la allegata Relazione già predisposta) e la discussione, a sua volta, si riduce a un monologo, poiché vi è la requisitoria del Procuratore generale, ma non la ‘difesa’ della controparte.

¹⁰³ Punto 1 del Considerato in diritto.

¹⁰⁴ V. ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice “a quo” nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. It.*, 1968, IV, 232-274.

parificazione¹⁰⁵ – quelle sentenze con le quali, in violazione dell’art. 1 l.cost. n. 1 del 1948, era stata riconosciuta la legittimazione a sollevare questione di legittimità costituzionale in capo sia ad autorità giurisdizionali, qualora svolgessero nel caso di specie procedimenti di natura non contenziosa, sia ad autorità non giurisdizionali, seppur svolgenti procedimenti aventi natura di giudizio¹⁰⁶, e ha inoltre ricordato l’acuto ragionamento della Corte costituzionale, secondo la quale *il perseguimento di fini di giustizia, attraverso procedimenti che assicurino serie garanzie agli interessati, non è infatti espressione inequivoca di attività giurisdizionale, dato che la via della giustizia può rappresentare anche un mezzo strumentale per la realizzazione da parte dell’Amministrazione delle proprie finalità di interesse pubblico*¹⁰⁷.

In parziale contraddizione con quanto affermato soltanto due anni prima¹⁰⁸, ove si era dichiarata l’illegittimità costituzionale dell’istituto della registrazione con riserva in seno all’ordinamento regionale siciliano, la Consulta, con la successiva pronuncia n. 142 del 1968¹⁰⁹, ebbe modo da un lato di confermare la possibilità per la Corte dei conti di adire la Corte costituzionale in sede di procedimento di parificazione, ma ne restrinse fortemente l’ampiezza delle censure sollevabili.

Infatti, secondo il giudice delle leggi, consentire alla Corte dei conti in sede di parificazione di contestare la legittimità costituzionale delle leggi sostanziali di bilancio altererebbe il ruolo della magistratura contabile, facendole assumere un compito *di controllo sull’esercizio della funzione legislativa* [in tema di contabilità pubblica], *che*

¹⁰⁵ Nel caso di specie, secondo Onida, la Corte dei conti non emanerebbe una pronuncia avente natura di giudicato e la parificazione sarebbe in realtà un accertamento tecnico, avente come parametro non le norme giuridiche, ma gli stanziamenti di bilancio deliberati in sede di bilancio preventivo. Inoltre, l’asserito contraddittorio in fase di giudizio di parificazione sarebbe in realtà assente e non basterebbe la sostituzione disposta dalla Corte dei conti negli anni Sessanta del termine deliberazione con quello di decisione per far assumere alla parificazione quella natura giurisdizionale che essa non ha.

¹⁰⁶ Per una interessante indicazione della tesi censurata, si veda Corte cost. 15 giugno-2 luglio 1966, n. 83 – Pres. Ambrosini – Rel. Mortati, in www.cortecostituzionale.it, ove si afferma (punto 1 del Considerato in diritto) che “alla stregua dell’interpretazione adottata, i due requisiti, soggettivo ed oggettivo, non debbono necessariamente concorrere affinché si realizzi il presupposto processuale richiesto dalle norme richiamate”.

¹⁰⁷ In tal senso, punto 2 del Considerato in diritto di Corte cost., 24-27 giugno 1958, n. 40 – Pres. Perassi – Rel. Sandulli, in *Giur. Cost.*, 1958, 525.

¹⁰⁸ In realtà la Consulta ritenne la sentenza del 1966 coerente col ragionamento di cui alla successiva pronuncia del 1968, in quanto si verteva su una disposizione normativa che introduceva un obbligo (quello della registrazione con riserva degli atti dell’amministrazione regionale siciliana) contrastante con le attribuzioni (legate al potere-dovere di rifiutare) della magistratura contabile.

¹⁰⁹ Corte cost., 18-30 dicembre 1968 n. 142 – Pres. Sandulli – Rel. Crisafulli, in *Giur. Cost.*, 1969, 2337, con nota di L. ELIA, *Manifesta irrilevanza della quaestio o carenza di legittimazione del giudice a quo?*.

*nessuna disposizione comunque le attribuisce*¹¹⁰. Stando a tale indirizzo, pertanto, la Corte dei conti potrebbe sollevare questione di legittimità costituzionale unicamente quando vi sia sospetto di incostituzionalità di leggi regolanti l'attività della Corte stessa: tra queste non rientrerebbero dunque la legge di bilancio e le leggi di spesa, le quali non trovano applicazione in fase di parificazione del rendiconto, ma in corso di esercizio (allorquando si svolge il controllo preventivo di legittimità).

3.1. La sentenza Corte cost. n. 226 del 1976 e i suoi epigoni limitativi.

Il ridimensionamento dei profili di censura sollevabili in sede di procedimento di parificazione si è invece accompagnato, pochi anni dopo, a un'ampia legittimazione riconosciuta nell'ipotesi del controllo preventivo di legittimità

Tale atteggiamento, che certo confliggeva logicamente con quanto affermato nel 1968, era però il naturale portato delle pronunce del 1963 e del 1966: lo stesso Onida, pur criticando tale approccio, aveva però riconosciuto che logica conseguenza dell'ammettere la questione di legittimità costituzionale sulla parificazione fosse l'estensione di tale ammissibilità al controllo preventivo di legittimità, che con la parificazione condivide svariati elementi¹¹¹.

La Corte costituzionale, in relazione alla questione sollevata dalla magistratura contabile nella citata ordinanza del 1975, con la sentenza n. 226 del 1976¹¹² ha offerto ingresso alla Corte dei conti in sede di controllo. La Consulta, consapevole della portata dirompente delle conclusioni cui era giunta, ha elaborato una ricca e corposa argomentazione a favore della legittimazione della Corte dei conti e ha effettuato un interessante *excursus* sui casi in cui tale attestazione di giudice *a quo* sia stata riconosciuta anche a organi per i quali vi fossero molteplici dubbi di inquadramento¹¹³.

¹¹⁰ Punto 2 del Considerato in diritto.

¹¹¹ L'A. elenca come punti di comunanza fra le due attività la funzione neutrale, lo scopo di garanzia giuridica, la materia oggetto di analisi, mentre giudica inconfidente l'utilizzo della formalità contenziosa (ID., *op.cit.*, 268).

¹¹² Corte Cost., 12 novembre 1976, n. 226, *cit.*.

¹¹³ Si citano il già analizzato caso della giurisdizione volontaria e di molteplici giudici speciali (giudice dell'esecuzione immobiliare esattoriale [...]; giudice dell'esecuzione penale; giudice di sorveglianza; tribunale, nel corso del procedimento per il ricovero dell'alienato; sezione disciplinare del Consiglio superiore della magistratura; Commissari regionali per la liquidazione degli usi civici; Intendenti di finanza; Commissione dei ricorsi in materia di brevetti; Consigli comunali in sede di contenzioso elettorale; Comandanti di porto; Consigli di prefettura e Giunte provinciali amministrative nell'esercizio di funzioni giurisdizionali, nonché [...] Commissioni per i tributi erariali e locali).

La magistratura contabile in sede di controllo è stata legittimata ad adire la Consulta per ragioni¹¹⁴ tanto soggettive¹¹⁵ quanto oggettive¹¹⁶: a questo secondo fine, il giudice delle leggi ha osservato che *anche se il procedimento svolgentesi davanti alla Sezione di controllo non è un giudizio in senso tecnico-processuale, è certo tuttavia che, ai limitati fini dell'art. 1 della legge cost. n. 1 del 1948 e dell'art. 23 della legge n. 87 del 1953, la funzione in quella sede svolta dalla Corte dei conti è, sotto molteplici aspetti, analoga alla funzione giurisdizionale, piuttosto che assimilabile a quella amministrativa*. L'attività posta in essere è infatti per molti versi *analoga a quella in cui si trova un qualsiasi giudice (ordinario o speciale), allorché procede a raffrontare i fatti e gli atti dei quali deve giudicare alle leggi che li concernono*¹¹⁷.

Il vivace dibattito che tale sentenza ha originato ha registrato serrate critiche di parte della dottrina, che già aveva contestato la scelta di ammettere l'ingresso in Corte costituzionale di ordinanze di rimessione relative a procedimenti di parificazione, poiché un riconoscimento così ampio, attribuito alla magistratura contabile, andava a snaturare i principi in tema di giustizia costituzionale, rendendo la Corte dei conti una sorta di procuratore *de facto* presso la Consulta¹¹⁸. In effetti, un utilizzo massiccio delle

¹¹⁴ La coerenza interna di tali affermazioni – che conducono come detto al riconoscimento formale di quanto la magistratura contabile aveva affermato nella propria ordinanza di rimessione – è peraltro un poco offuscata dall'inciso conclusivo sul punto, laddove la Corte costituzionale aggiunge che “d'altronde, sul piano sostanziale, il riconoscimento di tale legittimazione si giustifica anche con l'esigenza di ammettere al sindacato della Corte costituzionale leggi che, come nella fattispecie in esame, più difficilmente verrebbero, per altra via, ad essa sottoposte”.

¹¹⁵ È opportuno riportare i seguenti stralci della sentenza in questione: la Corte dei conti andrebbe riconosciuta quale giudice *a quo*, giacché “composta di magistrati, dotati delle più ampie garanzie di indipendenza (art. 100, secondo comma, Cost.), che, analogamente ai magistrati dell'ordine giudiziario, si distinguono tra loro “solo per diversità di funzioni” (art. 10 legge 21 marzo 1953, n. 161); annoverata, accanto alla magistratura ordinaria ed al Consiglio di Stato, tra le “supreme magistrature” (art. 135 Cost.); istituzionalmente investita di funzioni giurisdizionali a norma dell'art. 103, secondo comma, Cost.”.

¹¹⁶ Secondo la Consulta, il procedimento svolto presso la Corte dei conti avrebbe ampie caratteristiche di contraddittorio e di ponderazione: “sicché ove il consigliere delegato non ritenga di apporre il visto, provoca il deferimento della pronuncia alla Sezione di controllo. Di tale deferimento [...], viene data alle amministrazioni interessate, come pure a quella del Tesoro per quanto la riguarda, comunicazione scritta almeno otto giorni prima della seduta fissata per la discussione, con avviso che possono presentare deduzioni e farsi rappresentare davanti alla Sezione da funzionari aventi un determinato grado [...]. Infine, la deliberazione della Sezione dev'essere “sobriamente motivata”, depositata in segreteria non oltre il trentesimo giorno successivo a quello in cui è stata adottata e comunicata in copia “senza indugio” alle amministrazioni interessate ed a quella del Tesoro [...], e rimane inoltre a disposizione di chiunque voglia prenderne visione”.

¹¹⁷ Punto 3 del Considerato in diritto.

¹¹⁸ Tra i commenti più critici, cfr. G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. Cost.*, 1976, 1985-1990, il quale censurò tanto la Corte costituzionale (per aver scelto un'opzione interpretativa, ben potendone indicare una esattamente opposta) quanto la Corte dei conti (per la pervicacia mostrata nel

prerogative così riconosciute avrebbe potuto portare a tale conclusione; tuttavia, la Corte dei conti ha fatto un uso molto accorto e centellinato del rinvio in sede di controllo preventivo di legittimità.

Ciò, peraltro, ben prima che la legge n. 20 del 1994 operasse quella significativa riduzione degli atti soggetti a tale vaglio, di cui si è detto, e prim'ancora che la stessa Corte costituzionale introducesse un criterio più restrittivo, rispetto alla via aperta nel 1976.

L'occasione in argomento è giunta con la sentenza n. 384 del 1991¹¹⁹, con la quale la Consulta ha sancito che *la Corte dei conti, nell'esercizio della funzione di controllo, è legittimata – in ragione della sua particolare posizione istituzionale e della natura delle sue attribuzioni di controllo – a promuovere il sindacato di costituzionalità delle leggi di spesa in riferimento ai profili di copertura finanziaria posti dall'osservanza dell'art. 81 Cost..*

Tale *decisum*, sul quale si sono appuntate critiche, appare meritevole di essere approfondito, al fine di comprendere le ragioni per le quali – a distanza di un quindicennio dalla pronuncia del 1976 – sia stata introdotta la specifica in questione. Il giudice costituzionale, nel riconoscere la legittimazione della Corte, ha confermato i passaggi logici già ripetutamente affrontati in quella sede e che avevano trovato sistematica consacrazione nella sentenza del 1976 (controllo come valutazione di diritto oggettivo, neutrale e disinteressata; Corte dei conti come magistratura indipendente). Ciò che stupisce è l'utilizzo degli stessi *obiter dicta* di quella pronuncia per affermare la limitazione del sindacato giurisdizionale al solo art. 81 Cost., motivata unicamente con riferimento alla *specificità dei compiti della magistratura contabile nel quadro della finanza pubblica* e alla finalizzazione di essi *alla verifica della gestione delle risorse finanziarie*¹²⁰.

La limitazione operata è pertanto priva di motivazione e anzi in contraddizione con quanto nei successivi passaggi viene affermato, ovverosia l'esigenza di arricchire i

vollersi equiparare quanto più possibile alle caratteristiche della giurisdizione nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, trascurando ciò che invece appariva più necessario, ovvero un controllo sull'efficienza della pubblica amministrazione).

¹¹⁹ Corte cost., 15-17 ottobre 1991, n. 384 – Pres. Corasaniti – Rel. Caianiello, in *Giur. Cost.*, 1991, 3054, con nota di V. ONIDA, *Legittimazione della Corte dei conti limitata "per parametro" o conflitto di attribuzioni?*

¹²⁰ Punto 2 del Considerato in diritto.

meccanismi di accesso alla Consulta per tutelare l'art. 81 Cost.¹²¹. Infatti, che la Corte dei conti sia votata alla tutela delle risorse pubbliche e che a tal fine rappresenti l'organo più autorevole e competente nel nostro ordinamento per assicurare tale tutela è fuori da ogni discussione¹²²; ciò che invece è rimasto indimostrato è il motivo per il quale a tale idoneità sul campo della contabilità pubblica corrisponda una inidoneità nelle altre materie, pure potenzialmente relative all'illegittimità costituzionale, tanto più che il controllo preventivo di legittimità svolto dalla Corte dei conti, per quanto perspicuamente incentrato sulla legittimità contabile, non nega la verifica di vizi attinenti alla più ampia nozione di legittimità amministrativa.

Tra l'altro, la sentenza in questione ha costituito un *unicum* nel suo genere, dal momento che solo per la Corte dei conti risulta sia stata prevista la limitazione a sollevare questione di legittimità costituzionale per un unico parametro normativo. Ebbene, a fronte di tali interrogativi, la Consulta non solo non ha fornito una motivazione convincente, ma si è rifatta a una precedente pronuncia (che tuttavia non aveva sancito tale limitazione!) per giustificare la scelta di restringere il campo del parametro di riferimento.

¹²¹ La finalità in questione era stata sostenuta nella citata sentenza n. 406 del 1989, ove il giudice costituzionale aveva lanciato un appello al legislatore in ordine a una riforma dei controlli e, per quanto qui interessa, a un rafforzamento della possibilità di sindacare leggi di spesa in relazione al parametro dell'art. 81 Cost.. In tal senso: “tuttavia la Corte non può nell'occasione non farsi eco, anche in considerazione della diffusa preoccupazione per la crescente ingovernabilità della spesa pubblica, dell'esigenza che siano introdotti meccanismi idonei ad assicurare nel modo più efficace la rigorosa osservanza dell'art. 81 della Costituzione e/o ad ampliare l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale da parte di questa Corte per violazione dello stesso art. 81 [...]. Spetta ovviamente al Parlamento il perseguimento dei fini medesimi mediante la scelta fra gli strumenti già sottoposti, o che saranno sottoposti, al suo esame. Così come ad esso spetta la valutazione dell'opportuno equilibrio fra controllo preventivo e controllo sulla gestione e/o sui risultati, in vista del quale da più parti si auspica la ristrutturazione delle funzioni della Corte dei conti o il rafforzamento dei suoi poteri per un più efficiente svolgimento del ruolo che alla detta Corte compete rispetto al controllo politico parlamentare” (punto 5 del Considerato in diritto).

¹²² Pur se occorre ricordare il generale scetticismo, anche determinato dall'esperienza storica italiana, che il Giannini e la sua scuola hanno sempre mostrato verso il controllo esterno della Corte dei conti e il contestuale *favor* per lo sviluppo dei controlli interni. In questo senso, si vedano le prese di posizione dell'autorevole giurista in G. CARBONE – A. DE STEFANO – M.S. GIANNINI, *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1973, 3-14, nonché nel famoso rapporto steso durante il periodo di titolarità del Ministero della Funzione pubblica (*Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1982, 722-757), che miravano a una riforma della magistratura contabile nella direzione di farne un “organo di controllo dell'efficienza delle Amministrazioni dello Stato” (*op. ult. cit.*, p. 756).

Un'implicita sconfessione di tale limitazione *sine titulo*, quanto a parametro di costituzionalità, è stata offerta da una successiva ordinanza del giudice delle leggi¹²³: in quell'occasione, seppur si sia avuta – a causa di *jus superveniens* – la restituzione degli atti alla Corte dei conti, che aveva promosso, in sede di controllo preventivo, la questione incidentale di legittimità costituzionale, la Consulta non ha espresso perplessità (e tantomeno censure) in ordine al fatto che il vizio portato alla sua attenzione concernesse il mancato rispetto dell'art. 117 Cost..

Tuttavia, è di pochi mesi successiva la decisione del legislatore che sembra aver posto chiarezza sul punto, confermando la limitazione dei vizi censurabili dalla Corte dei conti allorché, in sede di controllo preventivo di legittimità, sollevi questione di legittimità costituzionale.

Infatti, la possibilità che in sede di controllo (preventivo di legittimità) la Corte dei conti possa adire incidentalmente il giudice delle leggi è oggi sancita espressamente dallo stesso legislatore, il quale all'art. 27 della legge n. 340 del 2000, nello stabilire un termine massimo di sessanta giorni entro il quale il controllo preventivo deve essere esercitato, ha altresì disposto due eccezioni: *salvo che la Corte, nel predetto termine, abbia sollevato questione di legittimità costituzionale, per violazione dell'art. 81 della Costituzione, delle norme aventi forza di legge che costituiscono il presupposto dell'atto, ovvero abbia sollevato, in relazione all'atto, conflitto di attribuzione*. Tale disposto recepisce il portato dell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale sul punto e ha costituito un apprezzabile momento di chiarezza, ferme restando le perplessità per la limitazione del parametro al solo art. 81 Cost. e per l'assenza di disposizioni in ordine al procedimento di parificazione. La legge in questione, d'altronde, era una *sedes materiae* inidonea a intervenire su quest'ultimo aspetto, che dunque deve ritenersi ancorato ai risalenti *decisa* del giudice delle leggi. Tuttavia, in senso contrario, parte della dottrina¹²⁴ ha negato che la previsione in parola abbia sancito l'esclusione della possibilità per la Corte dei conti in sede di controllo preventivo di sollevare questioni di legittimità relativamente a norme costituzionali diverse dall'art. 81. Più semplicemente, l'effetto sospensivo dei termini relativi all'atto

¹²³ Si ha riguardo a Corte cost., 6-11 luglio 2000, n. 265 – Pres. Mirabelli – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, 19 luglio 2000.

¹²⁴ Ci si riferisce in particolare a D. BAIS, *Controlli amministrativi e Corte dei conti*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2004*, Milano, 2005, 182.

controllato avverrebbe soltanto in caso di questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81; per le censure di norme in contrasto con le altre disposizioni costituzionali non si avrebbe l'effetto sospensivo del termine di conclusione del procedimento di controllo preventivo, il che – seppur prospettabile in via di tutto ipotetica – appare però contrastante con la ferma necessità che la questione sia rilevante nel giudizio *a quo*¹²⁵ e che, se rilevante, si disponga la sospensione del giudizio stesso.

3.2. Gli ulteriori controlli della Corte dei conti di fronte all'inammissibilità della Consulta.

Il controllo preventivo, come si è avuto modo di ribadire, è tuttavia soltanto una parte, peraltro limitata (in quanto disposto in via tassativa su di un *numerus clausus* di atti), delle attribuzioni di controllo della Corte dei conti, la quale è ormai caratterizzata¹²⁶ specialmente da una generalizzata attribuzione in ordine al controllo successivo¹²⁷ sulla gestione. Tale tipologia, per la quale la versione iniziale della legge n. 20 del 1994 prevedeva alcuni caratteri tipici del controllo di legittimità, successivamente abrogati¹²⁸, si configura, pur se relativa (anche) alla verifica, *inter alia*, della legittimità delle gestioni e alla rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, come un *quid diversi* dal controllo di legittimità.

Per questo motivo, la Corte costituzionale (sentenza n. 335 del 1995)¹²⁹ ha negato che la Corte dei conti possa sollevare la questione di legittimità costituzionale in

¹²⁵ In tal senso, G. D'AURIA, *Corte dei conti, controllo successivo sulla gestione e conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Foro It.*, 2001, I, 446.

¹²⁶ Per un interessante quadro di insieme – ancorché datato – sull'evoluzione dei controlli, cfr. D. MARCHETTA, *Il controllo della Corte dei conti fra passato e futuro*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 261-289.

¹²⁷ Su tale tipologia, cfr. G. CAIANIELLO, *La Corte dei conti fra due culture (a proposito di rinnovamento amministrativo e di controlli di gestione)*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1974, 1103-1108; P. MADDALENA, *Il controllo successivo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 519-526; P. RUSSO, *Il controllo successivo della Corte dei conti sulle amministrazioni dello Stato dopo le riforme degli anni '90: una sistemazione concettuale*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, 3, 301 ss.; A. CAROSI, *Il metodo ed il procedimento nel controllo sulla gestione*, in *www.lexitalia.it*.

¹²⁸ Ci si riferisce all'inciso, di cui all'art. 3, comma 4, in base al quale la Corte dei conti, in sede di controllo successivo, poteva "altresì pronunciarsi sulla legittimità di singoli atti delle amministrazioni dello Stato"; tale facoltà è stata eliminata dalla citata legge n. 639 del 1996, che all'art. 2, comma 2-bis, ha soppresso l'inciso in questione.

¹²⁹ In tal senso, Corte cost., 12-20 luglio 1995, n. 335 – Pres. Baldassarre – Rel. Cheli, in *Gazz. Uff.*, 9 agosto 1995. Sul punto, cfr. R. PEREZ, *I controlli successivi e la Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 1, 20-23.

sede di controllo successivo sulla gestione. Nella motivazione di tale sentenza, la Consulta si è giovata della sostanzialmente coeva pronuncia n. 29 del 1995, nella quale si era dimostrato che il controllo sulla gestione presenta caratteri assai diversi da quello di legittimità, non soltanto con riferimento al periodo nel quale esso si pone (successivo o concomitante, ma non preventivo) e all'oggetto del controllo (l'attività e non l'atto), ma specialmente in relazione alla finalità che lo ispira¹³⁰, al parametro utilizzato¹³¹ e alle conseguenze che ne derivano¹³². Tali caratteristiche dunque non integrano la nozione di giudizio accolta dalla Consulta ai fini della ammissione di una questione incidentale di legittimità costituzionale.

A conferma del fatto che il controllo successivo sulla gestione sia privo dei caratteri paragiurisdizionali propri di quello preventivo di legittimità, giova considerare che il legislatore, con la citata legge finanziaria 2008¹³³ ha espressamente previsto che le amministrazioni controllate non siano tenute ad adeguarsi ai rilievi mossi dalla Corte dei conti. In tal caso, tuttavia, occorrerà adottare, entro il termine di trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, “un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri ed alla Presidenza della Corte dei conti”.

Tale disposto costituisce un'indubbia procedimentalizzazione del rapporto Corte dei conti – amministrazioni controllate nell'ambito del controllo sulla gestione, che dunque sembra rifluire su canali più tipicamente amministrativi.

A ulteriore conferma, occorre dare atto che, in tempi recentissimi, il giudice delle leggi si è pronunciato sulla natura del controllo della Corte dei conti sulla sana

¹³⁰ Punto 9.1. del Considerato in diritto: tale controllo ha come fine ultimo “di favorire una maggiore funzionalità nella pubblica amministrazione attraverso la valutazione complessiva della economicità/efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi erogati”.

¹³¹ Punto 9.1. del Considerato in diritto: tale controllo deve “essere eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi e nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento”. Punto 11.2. del Considerato in diritto: il controllo di gestione deve “essere compiuto sulla base di criteri di riferimento o modelli operativi nascenti dalla comune esperienza e razionalizzati nelle conoscenze tecnico-scientifiche delle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche, nonché della contabilità pubblica”.

¹³² Punto 11.2. del Considerato in diritto: “gli eventuali scostamenti dai parametri e dai modelli operativi fissati annualmente dalla Corte dei conti non comportano alcuna diretta incidenza sull'efficacia giuridica di singoli atti, né possono assumere diretto rilievo in ordine alla responsabilità dei funzionari, ma sono immediatamente rilevanti soltanto al fine di attivare processi di ‘autocorrezione’ della pubblica amministrazione nell'organizzazione, nei comportamenti e nelle tecniche di gestione”.

¹³³ Art. 3, comma 64, l.n. 244 del 2007.

gestione finanziaria degli enti locali, negando peraltro di riconoscere, quale giudice *a quo*, la sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La sezione regionale della Lombardia¹³⁴ aveva infatti operato un rinvio alla Corte costituzionale e, discostandosi parzialmente da quanto affermato all'uopo da Corte cost. n. 179 del 2007¹³⁵, aveva affermato che il giudizio previsto dall'art. 1, comma 168, legge n. 266 del 2005¹³⁶ - a norma del quale *le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, qualora accertino [...] comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto, adottano specifica pronuncia e vigilano sull'adozione da parte dell'ente locale delle necessarie misure correttive e sul rispetto dei vincoli e limitazioni posti in caso di mancato rispetto delle regole del patto di stabilità interno* - non integri i caratteri del controllo successivo sulla gestione. Secondo la magistratura contabile lombarda, le conseguenze di tale controllo non sarebbero state di carattere correttivo (poiché a esercizio concluso non sono evidentemente più possibili variazioni di un bilancio passato), bensì sanzionatorio, e peraltro prive di uno specifico rimedio giurisdizionale. Inoltre, sempre secondo l'interpretazione della Corte dei conti lombarda, la pronuncia resa in seguito a tale controllo avrebbe costituito *l'accertamento di un fatto giuridico (mancato rispetto del patto di stabilità interno) non fondato sulla valutazione dell'attività gestoria dell'ente ma conseguente all'esame di legalità e regolarità delle scritture contabili quali si riflettono nel conto consuntivo dell'ente*; dal che avrebbe dovuto discenderne la natura di giudice *a quo* della sezione regionale di controllo chiamata a operare tale accertamento.

¹³⁴ Corte conti, sez. contr. Lombardia, 5 maggio - 1° giugno 2009, n. 125 (ord.) – Pres. Mastropasqua – Rel. Astegiano, in *Gazz. Uff.*, n. 27 del 7 luglio 2010.

¹³⁵ Un'analisi delle caratteristiche del controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali (introdotto con la l. n. 131 del 2003 e implementato dalla Finanziaria 2006) è stata infatti operata da Corte cost., 23 maggio – 7 giugno 2007, n. 179 – Pres. Bile – Est. Maddalena, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2007, 2045, con nota di R. CAMELI, *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella 'Repubblica delle autonomie', tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale*. In quella sede, il giudice delle leggi ha sostenuto che il controllo di cui all'art. 1, commi 166-169, l. 23 dicembre 2005 n. 266, sia “ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, e che ha tuttavia la caratteristica di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive”, con il che “assume, quindi, anche i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto”.

¹³⁶ Legge 23 dicembre 2005 n. 266, in *Gazz. Uff.*, n. 302 del 29 dicembre 2005 – S.O. n. 211.

L'ordinanza della Corte dei conti lombarda ha peraltro ricevuto un timido sostegno dalla sezione regionale di controllo del Veneto¹³⁷.

Nonostante le argomentazioni non certo irragionevoli o illogiche addotte dal remittente (che peraltro poneva un problema di merito estremamente rilevante e foriero, in caso di accoglimento del ricorso, di significative conseguenze), la Corte costituzionale, proprio facendo leva sulla sentenza n. 179 del 2007, con la citata pronuncia n. 37 del 2011 ha dichiarato inammissibile tale questione “per difetto di legittimazione del rimettente a sollevarla”. Nel ribadire che il controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali possiede i caratteri propri del controllo sulla gestione in senso stretto (natura collaborativa; limitazione della Corte a segnalare all'ente controllato le disfunzioni rilevate; rimessione all'ente del compito di adottare le misure necessarie)¹³⁸ e nel ricordare le due tipologie di (differenti) casi¹³⁹ in cui è stata ammessa la legittimazione della Corte dei conti in sede di controllo a sollevare questione di legittimità costituzionale, la Consulta ha concluso nel senso che “il tipo di controllo in esame non può essere considerato ‘attività giurisdizionale’” e, per gli effetti, ha pronunciato la declaratoria di inammissibilità della questione.

Occorre infine aggiungere che la Corte costituzionale aveva in passato¹⁴⁰ escluso la natura giurisdizionale del procedimento condotto dal magistrato istruttore preposto all'Ufficio di Controllo in seno alle delegazioni regionali della Corte dei conti, affermando che in quel caso “manca[sse] un giudizio per il quale il giudice remittente [avesse] poteri decisori” e dichiarando pertanto la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale sollevata.

¹³⁷ Corte dei conti, sez. contr. Veneto, 14 – 20 luglio 2010, n. 92 – *Pres.* Prota – *Rel.* Tessaro, in *www.corteconti.it*. Giova tuttavia sottolineare come, nella successiva pronuncia, ad opera del medesimo collegio 10 novembre – 23 dicembre 2010, n. 452 – *Pres.* Calaciura Traina – *Rel.* Tessaro, *ibidem*, per quanto si sia sottolineata l'analogia tra il procedimento di controllo sulla sana gestione finanziaria degli enti locali e i procedimenti camerali in tema di capacità delle persone, sono state anche evidenziate le differenze formali e sostanziali tra pronunce di controllo e sentenze. In particolare, per quanto concerne le pronunce di controllo, si è sottolineata l'assenza di norme che le equiparino a sentenze di accertamento, la mancanza di un doppio grado di giudizio, l'impossibilità di valersi di avvocati in tale sede, nonché l'assenza di un richiamo al popolo italiano all'atto di pronunciare le relative delibere (punto 2 della parte in diritto).

¹³⁸ Punto 2.2. del Considerato in diritto.

¹³⁹ Giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato e controllo preventivo di legittimità.

¹⁴⁰ Corte cost., 30 marzo-8 aprile 1992, n. 168 – *Pres.* Corasaniti – *Rel.* Greco, in *Gazz. Uff.*, 15 aprile 1992.

4. *Il differente rilievo del conflitto di attribuzione ai fini della qualificazione del controllo della Corte dei conti.*

Sui conflitti di attribuzione¹⁴¹, occorre segnalare che, ai fini che ci si era proposti per la presente ricerca, ovvero l'indagine, in particolare, dell'inquadramento sistematico della funzione di controllo, essi non costituiscono un indice sintomatico in ordine alla classificazione amministrativa ovvero giurisdizionale dello stesso. Infatti, tali conflitti, ai sensi dell'art. 37, comma 1, legge n. 87 del 1953, riguardano *organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono*, dunque espressione dei diversi poteri (che non si limitano, per interpretazione costante, ai tre classici di montesquiviana derivazione) entro i quali si articola il nostro ordinamento.

Il conflitto di attribuzione, tuttavia, risulta interessante per un altro aspetto che, pure è stato oggetto di riflessione nelle pagine precedenti, laddove si faceva cioè riferimento alla nozione della Corte dei conti quale organo ausiliario. In effetti, se si seguisse l'impostazione letterale del testo costituzionale, si dovrebbe ritenere che tanto il Consiglio di Stato quanto la Corte dei conti in realtà non sarebbero 'organi competenti a dichiarare definitivamente la volontà del potere cui appartengono' (con la conseguente declaratoria di inammissibilità dei relativi conflitti), dal momento che tale riconoscimento spetterebbe unicamente all'organo ausiliato, ossia il Governo. In realtà, a ulteriore dimostrazione della imprecisione della scelta del Costituente in ordine alla denominazione, quali organi ausiliari, dei supremi consessi delle magistrature amministrativa e contabile, va segnalato che la Corte dei conti è stata riconosciuta 'potere dello Stato' non soltanto quale giudice speciale nell'ambito delle proprie attribuzioni giurisdizionali (ordinanza n. 150 del 1980¹⁴² e sentenza n. 129 del 1981¹⁴³), ma anche quale titolare della funzione di controllo.

Il primo riconoscimento della Corte dei conti in sede di controllo a proporre conflitto di attribuzioni è avvenuto con la sentenza n. 406 del 1989¹⁴⁴, ove la Consulta

¹⁴¹ Per un inquadramento del tema, cfr. F. SORRENTINO, *I conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 757; M. MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, Milano, 1972; R. BIN, *L'ultima fortezza: teoria della Costituzione e conflitti di attribuzione*, Milano, 1996; A. RUSSO, *Il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, tra politica e giurisdizione*, Milano, 2010.

¹⁴² Corte cost., 6-12 novembre 1980, n. 150 – Pres. Amadei – Rel. Paladin, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴³ Corte cost., 24 giugno-10 luglio 1981, n. 129 – Pres. Amadei – Rel. Paladin, in www.cortecostituzionale.it.

¹⁴⁴ Corte cost., 6-14 luglio 1989 n. 406 – Pres. Saja – Rel. Corasaniti, *cit.*.

ha offerto una inedita lettura della nozione di organo ausiliario, negando che, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo, la magistratura contabile (nei confronti tanto del Governo quanto del Parlamento) sia priva di quell'autonomia che occorre riconoscere a un dato organo affinché possa essere considerato potere dello Stato: la caratteristica di organo ausiliario non sarebbe pertanto quella di sottoposizione della Corte agli organi ausiliati, innanzitutto perché attribuita direttamente dalla Costituzione (con ciò confermandosi la natura della Corte dei conti quale organo a rilevanza costituzionale) e poi in quanto consistente nell'*assicurare il più corretto o [nell'] agevolare il più efficiente svolgimento delle funzioni di altri organi*¹⁴⁵.

Peraltro, occorre sottolineare che, a differenza del riconoscimento a sollevare questione di legittimità costituzionale, per quanto concerne il conflitto di attribuzione la Corte dei conti è stata riconosciuta 'potere dello Stato' nel caso sia di controllo preventivo di legittimità (in tal senso, l'ordinanza n. 21 del 1995¹⁴⁶, nonché le sentenze nn. 302 del 1995¹⁴⁷, 457 del 1999¹⁴⁸, 221 del 2002¹⁴⁹), sia di controllo sulla gestione finanziaria degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria¹⁵⁰ (ordinanze nn. 242 del 1993¹⁵¹, 323 del 1999¹⁵², 280 del 2000¹⁵³, nonché sentenze nn. 466 del 1993 e 139 del 2001).

¹⁴⁵ Punto 2 del Considerato in diritto.

¹⁴⁶ Corte cost., 12-19 gennaio 1995, n. 21 – Pres. Casavola – Rel. Cheli, in *Gazz. Uff.*, 25 gennaio 1995.

¹⁴⁷ Corte cost., 26 giugno-6 luglio 1995, n. 302 – Pres. Baldassarre – Rel. Cheli, in *Gazz. Uff.*, 9 agosto 1995.

¹⁴⁸ Corte cost., 14-23 dicembre 1999, n. 457 – Pres. Vassalli – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, n. 52 del 29 dicembre 1999. In dottrina, sugli aspetti più squisitamente costituzionalistici, cfr. E. FRONTONI, *Un'occasione mancata: la Corte decide, ma non risolve la difficile questione dei conflitti di attribuzione su atti legislativi*, e A. D'ALESSANDRO, *Evoluzioni in tema di conflitti interorganici su atti legislativi*, entrambi in *Giur. It.*, 2000, 11, 1999 ss..

¹⁴⁹ Corte cost., 22-29 maggio 2002, n. 221 – Pres. Ruperto – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, n. 22 del 5 giugno 2002.

¹⁵⁰ Da notare che, nel caso di specie, la Corte costituzionale non si è interrogata in ordine al fatto che il conflitto fosse stato sollevato da una sezione della Corte dei conti, il cui controllo ha caratteristiche obiettivamente diverse da quello preventivo di legittimità: una risposta a tale assenza di motivazione sul punto va probabilmente ricercata nel fatto che si tratta di un controllo direttamente disciplinato in Costituzione e indubbiamente proprio della magistratura contabile.

¹⁵¹ Corte cost., 3-13 maggio 1993, n. 242 – Pres. Casavola – Rel. Cheli, in *Gazz. Uff.*, 19 maggio 1993.

¹⁵² Corte cost., 7-16 luglio 1999, n. 323 – Pres. Granata – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, 21 luglio 1999.

¹⁵³ Corte cost., 6-13 luglio 2000, n. 280 – Pres. Mirabelli – Rel. Zagrebelsky, in *Gazz. Uff.*, 19 luglio 2000.

A seguito dell'entrata in vigore del citato art. 27 l.n. 340 del 2000, l'ammissibilità della Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità deve intendersi presupposta in senso generale; il che, tuttavia, non contribuisce a chiarire sul piano normativo in ordine alla possibilità di proporre conflitto di attribuzione in altre fattispecie di controllo.

5. Sulla possibilità di sollevare rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE: cenni generali su tale istituto e sul concetto di giurisdizione nazionale.

C'è infine un ulteriore indice sintomatico della natura della funzione di controllo della Corte dei conti che ci si è prefissi di analizzare: esso riguarda la possibilità che la magistratura contabile venga riconosciuta 'giurisdizione nazionale', ai sensi dell'art. 267, § 2 e 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (d'ora innanzi, TfUE)¹⁵⁴.

Infatti il TfUE dispone che la Corte di Giustizia dell'Unione Europea si possa pronunciare pregiudizialmente sull'interpretazione degli atti della UE se adita da un organo giurisdizionale di uno Stato membro. Tale possibilità, definita usualmente in dottrina quale rinvio pregiudiziale¹⁵⁵, ha natura incidentale – giacché presuppone la previa instaurazione di un giudizio, analogamente alla questione di legittimità costituzionale che non sia proposta in via diretta, e si conclude con una pronuncia che fa salva la decisione finale spettante al giudice *a quo* – e non contenziosa. Il rinvio risponde alla finalità di assicurare un raccordo e una cooperazione tra giudici nazionali

¹⁵⁴ Secondo le precedenti numerazioni, l'articolo in questione era originariamente il 177; con l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam e la conseguente rinumerazione, era diventato il 234.

¹⁵⁵ Per una ricostruzione dell'istituto in questione, cfr. M. CONDINANZI – R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Torino, 2009, 186 e ss.: "il rinvio pregiudiziale è, in estrema sintesi, una procedura attraverso la quale il giudice nazionale ha la facoltà o, se di ultima istanza, l'obbligo di formulare alla Corte di giustizia un quesito circa l'interpretazione o la validità di norme comunitarie, allorquando la sua soluzione sia necessaria per decidere una controversia innanzi ad esso pendente". Sul tema del rinvio pregiudiziale, v. anche: A. BRIGUGLIO, *Pregiudiziale comunitaria e processo civile*, Padova, 1966; R. SOCINI, *La competenza pregiudiziale della Corte di giustizia delle Comunità Europee*, Milano, 1967; A. ADINOLFI, *L'accertamento in via pregiudiziale della validità di atti comunitari*, Milano, 1997; S. CRISTINA, *Rinvio pregiudiziale obbligatorio ed effettività della tutela giurisdizionale*, Trieste, 2003; G. RAITI, *La collaborazione giudiziaria nell'esperienza del rinvio pregiudiziale comunitario*, Milano, 2003; D.P. DOMENICUCCI, *Il meccanismo del rinvio pregiudiziale*, 2010, in *appinter.csm.it*; M. CONDINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, 2, 295-334.

ed europei al fine di assicurare l'uniforme applicazione del diritto dell'Unione Europea¹⁵⁶.

Il sindacato sul novero degli organi legittimati a proporre il rinvio è di spettanza della Corte di giustizia, che dunque applica una nozione comunitaria di giurisdizione: in tal senso non rileva il *nomen juris* attribuito in sede nazionale o comunque l'inquadramento in seno agli Stati membri di un dato organo, ma unicamente la natura sostanzialmente giurisdizionale (in ossequio al citato principio sostanzialistico adottato in seno al diritto dell'Unione europea).

Ciò ha dato luogo, come vedremo, al paradosso per cui organi che a livello nazionale non sono considerati giurisdizionali, lo siano invece a livello europeo e, viceversa, che organi che a livello nazionale sono considerati giurisdizionali, non lo siano a livello europeo. In questo contesto è emblematico il caso della Corte dei conti italiana.

Le scarse disposizioni del Trattato europeo hanno imposto alla Corte di giustizia una supplenza nel delineare le caratteristiche che un organo debba possedere al fine di essere classificato come giurisdizione nazionale (ora, organo giurisdizionale di uno degli Stati membri¹⁵⁷), dal che ne discende l'importanza dell'analisi della relativa giurisprudenza. In tal senso, costituisce ancor'oggi un punto di riferimento la sentenza Vaassen-Göbbels¹⁵⁸, la quale ha sancito cinque criteri (si tratta del fondamento legale dell'organo¹⁵⁹, del suo carattere permanente, del rispetto del principio del contraddittorio che da esso deve essere assicurato, del fatto che davanti ad esso si applichino norme giuridiche, nonché dell'obbligatorietà di tale giurisdizione) che debbono presiedere alla individuazione degli organi che si ritengano giurisdizione nazionale, e la successiva

¹⁵⁶ Oltre alla surriferita finalità, il rinvio *de quo* può anche fungere *de facto* da controllo di legittimità sugli atti comunitari per i soggetti privi della legittimazione attiva al ricorso per annullamento e da controllo indiretto della compatibilità comunitaria degli atti interni.

¹⁵⁷ Secondo la nuova dicitura utilizzata dal Trattato di Lisbona.

¹⁵⁸ CGCE, 30 giugno 1966, C-61/65, *Vaassen-Göbbels c. Beamtendfonds voor het Mijnbedrijf*, in *Racc.*, 1966, p. 408.

¹⁵⁹ Alla luce di tale elemento, è stata esclusa la natura di giurisdizione nazionale ai procedimenti arbitrari: in tal senso, *ex multis*, CGCE, sez. IV, 27 gennaio 2005, C-125/04, *Guy Denuit e Betty Cordenier contro Transorient - Mosaïque Voyages e Culture SA*, in *Racc.*, 2005, p. I-923.

sentenza Pretore di Salò¹⁶⁰ che ha ulteriormente precisato la necessità che tale organo si ponga in condizioni di indipendenza e di terzietà rispetto alle parti in giudizio¹⁶¹.

Si badi che tali requisiti debbono intendersi in senso cumulativo e non già alternativo (come invece ha ammesso, quantomeno *praeter legem*, la Corte costituzionale italiana con riferimento ai criteri per il riconoscimento dei soggetti legittimati a sollevare questione incidentale di legittimità costituzionale).

Gli aspetti maggiormente problematici e che hanno visto una certa flessibilità interpretativa del giudice comunitario sono relativi ai requisiti di indipendenza dell'organo e alla sussistenza del contraddittorio delle parti.

Con riferimento al primo caso, si consideri che, da un lato, è stato negato il riconoscimento della facoltà di sollevare il rinvio in capo al Pubblico Ministero nel corso di un procedimento penale¹⁶², nonché al direttore delle Imposte che sia chiamato a pronunciarsi su un reclamo di un contribuente¹⁶³, ma, dall'altro, è stata assicurata *de plano* l'ammissione a tale rimedio al Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana, nonostante i numerosi profili di criticità, di cui si è dato conto in precedenza, circa la sua piena indipendenza e terzietà¹⁶⁴, e addirittura all'Autorità di vigilanza sugli appalti in Germania, nonostante l'incardinamento della stessa presso l'amministrazione ministeriale federale¹⁶⁵.

Con riferimento al secondo caso (contraddittorio tra le parti), si è assistito a un'evidente deroga al principio di cumulatività dei requisiti enucleati per riconoscere il

¹⁶⁰ CGCE, 11 giugno 1987, C-14/86, *Pretore di Salò c. X*, in *Racc.*, 1987, p. 2545.

¹⁶¹ I requisiti in questione hanno trovato conferma nella giurisprudenza successiva e un riferimento autorevole nella pronuncia Dorsch Consult (CGCE, 17 settembre 1997, C-54/96, *Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH c. Bundesbaugesellschaft Berlin mbH*, in *Racc.*, 1997, p. I-4961).

¹⁶² Il mancato riconoscimento del Pubblico Ministero è avvenuto nella sentenza CGCE, sez. V, 12 dicembre 1996, C-74/95 e 129/95, *Procedimenti penali a carico di X*, in *Racc.*, 1996, p. I-6609; il ragionamento operato dalla Corte, peraltro, parrebbe applicarsi al Pubblico Ministero *tout court*, e dunque anche nell'ambito dei procedimenti civili. Nella citata sentenza Pretore di Salò si era invece ammesso il rinvio pregiudiziale dal momento che il pretore – che pur cumulava in sé i ruoli di pubblico ministero e di giudice istruttore – esercitava, nel caso di specie, una funzione giurisdizionale indipendente.

¹⁶³ In tal senso, CGCE, 30 marzo 1993, C-24/92, *Pierre Corbiau c. Administration des contributions*, in *Racc.*, 1993, p. I-1277

¹⁶⁴ D.P. DOMENICUCCI, *Il meccanismo del rinvio pregiudiziale*, cit., 6, sottolinea l'anomalia di tale pacifico riconoscimento tributata da CGCE, sez. VII, 13 marzo 2008, C-78/07, *Ispettorato Provinciale dell'Agricoltura di Enna, Assessorato all'agricoltura e foreste della Regione Sicilia e Regione Sicilia c. Domenico Valvo*, in *Racc.*, 2008, p. I-1635.

¹⁶⁵ Ci si riferisce al citato caso *Dorsch Consult*, per il quale appare opportuno sottolineare la conclusione difforme dell'avvocato generale Tesauro (15 maggio 1997, in *Racc.*, 1997, p. I-4963).

carattere di ‘giurisdizione nazionale’ a un dato procedimento. Infatti, numerosi rinvii disposti da autorità sicuramente giurisdizionali e poste in una condizione di terzietà sono stati ammessi dalla Corte di Giustizia nonostante mancasse il requisito del contraddittorio (è il caso, ad esempio, dei procedimenti per decreto ingiuntivo¹⁶⁶, ove il contraddittorio è solo eventuale e comunque successivo); addirittura sono stati ammessi rinvii che, oltre ad essere privi di contraddittorio, erano affidati a organi non giurisdizionali¹⁶⁷.

Sono state tuttavia avanzate voci critiche nei confronti dell’elaborazione fin qui condotta dalla Corte di Giustizia e si è correlativamente proposto (in tal senso, si pensi al *vademecum*¹⁶⁸ contenuto nelle conclusioni rese dall’avvocato generale Colomer nella causa De Coster¹⁶⁹) di giungere a una nuova definizione di giurisdizione nazionale, più attenta nel differenziare organi amministrativi da organi giurisdizionali, nella consapevolezza che vi sono elementi comuni a entrambi gli organi che non possono pertanto risultare decisivi nell’ammissione o meno al rinvio pregiudiziale. In dottrina¹⁷⁰ è stato ad esempio sottolineato che imparzialità e principio del contraddittorio informano anche l’attività amministrativa; che la stessa Pubblica amministrazione può svolgere attività contenziosa, come nei casi dei ricorsi amministrativi; che, di contro, vi sono attività giurisdizionali non contenziose e nemmeno coperte da giudicato.

5.1. *Le aspettative di dottrina e Corte italiana e il nict della Corte di Giustizia.*

Una chiusura non definitiva?

¹⁶⁶ Il *leading case* è rappresentato da CGCE, 21 febbraio 1974, C-162/73, *Birra Dreher SpA c. Amministrazione delle finanze dello Stato*, in *Racc.*, 1974, p. 201.

¹⁶⁷ Il riferimento corre al citato caso *Dorsch Consult*.

¹⁶⁸ In base a tale *vademecum*, occorre a) che la Corte di Giustizia elabori una nuova nozione di organo giurisdizionale ai sensi dell’art. 234 CE; b) che siano inclusi nella nozione di giurisdizione nazionale tutti gli organi facenti parte dell’ordinamento giudiziario nazionale; c) che siano altresì inclusi nella nozione gli organi che, senza far parte dell’ordinamento giudiziario, hanno l’ultima parola nel sistema giuridico nazionale.

¹⁶⁹ CGCE, sez. V, 29 novembre 2001, C-17/00, *François De Coster contro Collège des bourgmestre et échevins de Watermael-Boitsfort*, in *Racc.*, 2001, p. I-9447. Per un commento, cfr. C. PINOTTI, *La nozione di giudice del rinvio ai sensi dell’art. 234 Ce nella giurisprudenza della Corte di giustizia: verso una definitiva esclusione degli organi amministrativi*, in *www.foroeuropa.it*, 2008, 1.

¹⁷⁰ In tal senso, C. PINOTTI, *op. ult. cit.*, 9, che pure parla di un processo convergente determinato dalla giurisdizionalizzazione dell’amministrazione e dall’amministrativizzazione della giurisdizione.

A dispetto di quanto immaginato da una parte della dottrina¹⁷¹, che aveva prefigurato, in occasione della creazione della Corte dei conti europea, l'attribuzione alla Corte dei conti italiana di compiti di controllo su atti di matrice comunitaria, non è corrisposto un incremento dell'utilizzo dell'istituto del rinvio pregiudiziale (peraltro, per lungo tempo sottoutilizzato da parte degli organi giurisdizionali italiani¹⁷²). Ciò è stato dovuto inizialmente a un *self-restraint* della medesima magistratura contabile e, successivamente, a una specifica pronuncia negativa della Corte di giustizia.

In dottrina, il primo a sostenere la possibilità che la Corte dei conti, in sede di controllo e di sezioni riunite, potesse adire la Corte di giustizia attraverso un rinvio pregiudiziale è stato il Trojani, il quale ha stabilito un interessante (ma evidentemente incompleto¹⁷³) parallelo tra forme diverse di controllo: come la Corte costituzionale sindacherebbe gli atti legislativi avendo come parametro la Costituzione repubblicana, così la Corte dei conti sindacherebbe gli atti amministrativi (statali), avendo come parametro la legge. In tal senso, a riconoscere il carattere giurisdizionale dell'attività di controllo della magistratura contabile soccorrerebbero anche le teorie del Ferrari¹⁷⁴ e del Carnelutti¹⁷⁵ e la stessa sentenza della Corte costituzionale n. 226 del 1976.

¹⁷¹ Ci si riferisce a C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, in *Foro amm.*, 1975, 599, nonché – in un contesto peraltro successivo alle ordinanze della Corte di giustizia sui casi RAI ed ANAS – ad E. PICOZZA, *L'influenza dei principi europei in materia di giusto processo sul processo contabile e sui controlli della Corte dei Conti*, in www.foroeuropa.it, 2006, 2.

¹⁷² Al punto che si è acutamente osservato (C.A. TROJANI, *In tema di applicabilità alla Corte dei conti della procedura pregiudiziale comunitaria*, in *Foro amm.*, 1975, 209) un interessante *trade off* tra il numero dei procedimenti di infrazione comunitaria nei confronti di uno Stato e l'utilizzo del rinvio pregiudiziale: gli Stati che facevano un elevato utilizzo del secondo avevano un basso numero dei primi, e viceversa (emblema di tali opposte condizioni l'Italia da un lato e la Germania dall'altro). In realtà, l'evoluzione successiva ha visto, con riferimento al caso italiano, un costante ed elevato numero di infrazioni, pur a fronte di un diverso utilizzo del meccanismo di rinvio pregiudiziale (novecentosettanta rinvii dal 1952 al 2008, cioè meno della Germania ma più della Francia).

¹⁷³ Giacché ci si dimentica del prezioso ruolo della giustizia amministrativa.

¹⁷⁴ Per il primo, ne *Gli organi ausiliari*, cit., 196, è possibile essere considerati giudici non soltanto quando ci si pronuncia fra due pretese in conflitto, ma anche allorché si neghi o si riconosca che un determinato atto possiede i caratteri prescritti dalla legge.

¹⁷⁵ Per l'insigne processualista, i provvedimenti di visto della Corte sarebbero assimilabili ai provvedimenti di giurisdizione in senso proprio, mentre avrebbero un *quid pluris* rispetto a quelli della giurisdizione volontaria, priva del giudicato: in tal senso, F. CARNELUTTI, *Diritto e processo*, Napoli, 1958. In sede di giurisdizione volontaria, è stata peraltro successivamente negata la possibilità di rinvio pregiudiziale: ci si riferisce al caso Job Centre (CGCE, 19 ottobre 1995, C-111/94, *Job Centre Coop a r.l.*, in *Racc.*, 1995, p. I-3361), relativo alla procedura di omologazione dinnanzi al tribunale civile, ove la Corte di giustizia ha sentenziato l'assenza degli elementi di controversia e di decisione dotata di carattere giurisdizionale.

Successivamente, è stata la stessa Corte dei conti ad affermare il principio che, anche nell'ambito delle funzioni di controllo, ad essa dovesse essere accordato il riconoscimento di giurisdizione nazionale. In particolare con una decisione del 1994¹⁷⁶, la Sezione sul controllo preventivo degli atti dello Stato ha osservato, dopo aver ripercorso le ormai consolidate ragioni che depongono a favore del controllo *in veste e con prerogative magistratuali*, che come la propria *posizione di terzietà* [...] è stata riconosciuta dalla Corte costituzionale [...] agli effetti della legittimazione della Corte dei conti a deferirle questioni di costituzionalità delle leggi a tutela degli interessi generali [...], così non v'è dubbio che in base agli stessi criteri la *posizione di terzietà vada riconosciuta alla Corte dei conti anche agli effetti della tutela degli interessi generali cui s'ispira l'ordinamento comunitario*, di talché, *qualora nutra dubbi sull'interpretazione*¹⁷⁷ delle regole comunitarie applicabili alla fattispecie oggetto di controllo, non può che assoggettarsi al citato art. 177 del Trattato di Roma.

È interessante rilevare peraltro che la Corte dei conti, essendo una magistratura suprema, le cui pronunce dunque non sono suscettibili di modifica, ad eccezione dei casi di giurisdizione in senso stretto (che comunque non appartengono all'area dei controlli), avrebbe – una volta che le si riconosca la legittimazione a proporre rinvio pregiudiziale – l'obbligo (e non la semplice facoltà) del deferimento alla Corte di giustizia, in base all'art. 267, § 3, TfUE¹⁷⁸.

Nel caso di specie, peraltro, la magistratura contabile, pur riconoscendo teoricamente a sé stessa la legittimazione, non provvede a sollevare il rinvio

¹⁷⁶ Corte dei conti, sez. contr. Stato, 23 marzo 1994 n. 18 – Pres. Carbone – Est. De Rose, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1995, 575.

¹⁷⁷ Sulla non agevole distinzione tra interpretazione e applicazione di un testo normativo, si vedano le riflessioni di C.A. TROJANI, *op. ult. cit.*, 215, ove si cita il caso del Consiglio di Stato che ancora pochi anni dopo l'entrata in vigore del Trattato istitutivo, anziché disporre il rinvio pregiudiziale, aveva provveduto a interpretare direttamente alcuni testi comunitari. Sul tema, più in generale, cfr. V. CRISAFULLI, *I principi costituzionali dell'interpretazione e dell'applicazione delle leggi*, in AA.VV., *Scritti giuridici in onore di Santi Romano*, Padova, 1939; F. VIOLA – V. VILLA – M. URSO, *Interpretazione e applicazione del diritto tra scienza e politica*, Palermo, 1974. Recentemente, sul tema anche V. ITALIA, *I concetti giuridici*, Milano, 2010, nonché ID., *Il disordine delle leggi e l'interpretazione*, Milano, 2010.

¹⁷⁸ In tal senso, la stessa decisione della Corte dei conti, ove si afferma che “nella fase di controllo riservata alla Sezione, essendo la fase stessa destinata a chiudersi con una pronuncia non rimuovibile da una contraria pronuncia di altro organo giurisdicente, il deferimento delle questioni interpretative alla Corte di giustizia della CEE è obbligatorio ai sensi del terzo paragrafo del richiamato art. 117”.

Sul punto si veda il recentissimo saggio di M. CONDINANZI, *I giudici italiani «avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno» e il rinvio pregiudiziale*, cit..

pregiudiziale, avendo evidenziato nella medesima occasione che le norme sulla cui legittimità si verteva¹⁷⁹ fossero da intendersi conformi alle disposizioni del trattato europeo.

I primi (ed unici) rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte dei conti si sono avuti, nella sede del controllo sulla gestione, nel 1998, sulla scorta di un interessante precedente della Corte di Giustizia, la quale poco tempo prima aveva riconosciuto la legittimazione del Consiglio di Stato in sede di parere reso nell'ambito del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica¹⁸⁰ (caso *Garofalo*). In tale pronuncia¹⁸¹, infatti, il giudice comunitario, nell'apprezzare le analogie – sotto il profilo tanto oggettivo¹⁸² quanto soggettivo¹⁸³ – tra ricorso giurisdizionale e ricorso straordinario,

¹⁷⁹ In particolare il conferimento di risorse statali all'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

¹⁸⁰ Su tale istituto, che la dottrina ha definito di carattere giustiziale, cfr. la recentissima monografia di S. MORELLI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Padova, 2010, nonché S. NAI, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica nell'ordinamento amministrativo vigente*, Milano, 1955; V. BACHELET, *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e garanzia giurisdizionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1959, 4, 788-843; M. BOSCO, *Natura e fondamento del ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, Milano, 1959. Si veda anche S. OGGIANU, *Funzione di nomofilachia e mezzi alternativi di risoluzione delle controversie: il caso del parere del Consiglio di Stato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, cit.. Per un approfondimento dell'istituto nel quadro pre-repubblicano, cfr. L. RAGNISCA, *Il ricorso in via straordinaria al Re e la giurisprudenza del Consiglio di Stato*, in AA.VV., *Il Consiglio di Stato. Studi in occasione del centenario*, II, Roma, 1932. Occorre sottolineare che il ricorso straordinario è stato oggetto di interessanti modifiche ad opera dell'art. 69 della citata legge n. 69 del 2009, che ha disposto l'obbligatorietà del parere del Consiglio di Stato (eliminando pertanto la possibilità che il Consiglio dei Ministri lo disattendesse) e ha riconosciuto ai giudici di Palazzo Spada la possibilità di sollevare questione di legittimità costituzionale nella fase di espressione del relativo parere: in tal senso, il comma 1 dispone che "All'articolo 13, primo comma, alinea, del decreto del Presidente della Repubblica 24 novembre 1971, n. 1199, dopo il secondo periodo è inserito il seguente: «Se ritiene che il ricorso non possa essere deciso indipendentemente dalla risoluzione di una questione di legittimità costituzionale che non risulti manifestamente infondata, sospende l'espressione del parere e, riferendo i termini e i motivi della questione, ordina alla segreteria l'immediata trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, ai sensi e per gli effetti di cui agli articoli 23 e seguenti della legge 11 marzo 1953, n. 87, nonché la notifica del provvedimento ai soggetti ivi indicati»". Su quest'ultimo tema, si veda A.L. TARASCO, *La funzione consultiva come attività (para)giurisdizionale: questione di costituzionalità deferibile anche nel ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Foro amm.-C.d.S.*, 2003, 12, 3874-3885.

¹⁸¹ CGCE, 16 ottobre 1997, C-69-79/96, *Garofalo et al.*, in *Racc.*, 1997, p. I-5603, con note di M. GNES, *Consiglio di Stato e rinvio pregiudiziale nell'ambito dei ricorsi straordinari*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 147-15, M.T. D'ALESSIO – N. PECCHIOLI, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e rinvio pregiudiziale: la logica 'fuzzy' della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, 699-724; O. FIUMARA, *Ricorso straordinario al Presidente della Repubblica e rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle C.E.*, in *Rass. Adv. Stato*, 1998, 1, II, 47-50.

¹⁸² Nei §§ 20-23, infatti, si sottolinea che il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica è una procedura amministrativa contenziosa, caratterizzata da imparzialità, garanzia del contraddittorio, irrevocabilità e immodificabilità della decisione e sua insindacabilità da parte di altra autorità. Il § 24 si sofferma sulla natura del parere reso dal Consiglio di Stato: si tratta di un atto "esclusivamente basato sull'applicazione della legge" nonché dotato di motivazione e dispositivo, parte integrante del procedimento di risoluzione del conflitto.

riconobbe che le caratteristiche proprie di quest'ultimo erano soddisfattive dei requisiti indicati dalla sentenza *Dorsch Consult* e si ponevano in termini analoghi ad un organo olandese di giustizia amministrativa per il quale era pure stata riconosciuta la legittimazione al rinvio.

Molto probabilmente tali ragioni avrebbero potuto estendersi anche alla Corte dei conti nell'ambito del controllo preventivo di legittimità (a proposito del quale si era pronunciata la stessa magistratura contabile nel 1994), ove il criterio di giudizio è unicamente di carattere giuridico. Le ordinanze di rinvio del 1998¹⁸⁴, però, provenivano da un controllo successivo sulla gestione che, a detta della stessa magistratura contabile e come si è avuto modo di vedere in precedenza, si articola lungo due filoni: da un lato, la verifica della legittimità e della regolarità della gestione, basata su “regole e metodi strettamente giuridici”, e dall'altro, l'accertamento dei risultati conseguiti, basato invece su “parametri di tipo finanziario, economico, statistico”.

La Corte dei conti si è invano sforzata di sottolineare (anche citando la sentenza della Consulta n. 470 del 1997) che, al di là della dicotomia innata a tale forma di controllo, le modalità con le quali esso viene svolto sono garantite da una programmazione, stabilita per legge ai sensi dell'art. 3, comma 4, l.n. 20 del 1994¹⁸⁵ e che *impedisce, quindi, che [la Corte], nell'operare le scelte dei propri oggetti, possa individuarli di volta in volta a propria assoluta discrezione, concorrendo ad assicurare, perciò, ulteriormente, anche a garanzia dell'ente in concreto controllato, la razionalità e la trasparenza dell'operato dell'organo di controllo*¹⁸⁶.

¹⁸³ A questo proposito, il § 25 così afferma: “il Consiglio di Stato è un organo permanente, imparziale e indipendente poiché i suoi membri, tanto nelle sezioni consultive, quanto in quelle giurisdizionali, offrono garanzie legali di indipendenza e di imparzialità e non possono far parte contemporaneamente delle due sezioni”.

¹⁸⁴ Corte dei conti, sez. controllo Stato, 11 maggio 1998, n. 46/A – Pres. Lazzaro, in *Foro It.*, 1998, III, 369, con nota di G. D'AURIA.

¹⁸⁵ Occorre notare che il comma in questione, come si è visto, è stato modificato dalla legge finanziaria del 2007, prevedendo un raccordo più stretto tra indirizzi parlamentari e programmazione del controllo da parte della magistratura contabile.

¹⁸⁶ Punto 4 del Considerato in diritto.

La Corte di giustizia¹⁸⁷ - anche sulla scorta degli interventi in tal senso del Governo italiano e della Commissione europea¹⁸⁸ - ha invece negato nel caso di specie il carattere giurisdizionale del controllo svolto dalla Corte dei conti. Tale impostazione si è peraltro basata sulla pronuncia della Corte costituzionale n. 335 del 1995, con la quale era stata negata alle sezioni che svolgano controllo successivo sulla gestione la possibilità di adire il giudice delle leggi per questioni incidentali di legittimità costituzionale¹⁸⁹. Se pertanto il controllo preventivo poteva giovare, in sede di legittimazione al rinvio pregiudiziale, del parallelismo con la possibilità di sollevare la questione di legittimità costituzionale, tale paragone rifluiva a detrimento dell'analoga aspettativa della Corte dei conti in sede di controllo successivo sulla gestione. A dimostrazione del fondamento di tale trattamento differenziato, la Corte di giustizia specifica (§ 23) che *nell'ambito di questo esame è ininfluente il fatto che altre sezioni dell'organo di cui trattasi, o addirittura la stessa sezione che ha adito la Corte, ma nell'esercizio di funzioni diverse da quelle che sono all'origine del rinvio, debbano essere qualificate come «giurisdizioni» ai sensi dell'art. 177 del Trattato.*

La dottrina ha avanzato numerosi appunti alla scelta della Corte di giustizia, a partire dallo strumento utilizzato (ordinanza, anziché sentenza), che mal si presta a discernere un tema di tale importanza e che peraltro non permette l'intervento dell'Avvocato generale¹⁹⁰, fino all'interpretazione che si è data del controllo sulla gestione. Di esso, infatti, è stata negata la caratteristica di controllo integrato, in cui rilevano anche la legittimità e la regolarità dell'attività amministrativa nonché la natura

¹⁸⁷ CGCE, 26 novembre 1999, C-192/98, *Corte dei conti italiana c. Anas*, in *Foro amm.*, 2000, 731, con nota di G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti italiana e il diritto comunitario*, nonché di R. CARANTA, in *Urb. e appalti*, 1999, 1, 107 e di S. CORONGIU, in *Dir. Un. eur.*, 2000, 3, 687. Nei medesimi termini, anche CGCE, 26 novembre 1999, C-440/98, *Corte dei conti italiana c. RAI*, in *Racc.*, 1999, p. I-8597.

¹⁸⁸ *Contra*, invece, il governo austriaco, il quale però si è dichiarato impossibilitato ad esprimere una valutazione definitiva sul tema della legittimazione (§ 19).

¹⁸⁹ In quella sede, si era infatti sottolineato che “emerge, dunque, evidente la conclusione che il controllo successivo sulla gestione, così come risulta oggi positivamente configurato, non è tale da poter assumere le connotazioni di un controllo assimilabile alla funzione giurisdizionale, cioè preordinato alla tutela del diritto oggettivo con «esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico»”.

¹⁹⁰ Su tale figura, per molti versi simile al francese *Commissaire du Gouvernement* o al tedesco *Oberbundesanwalt*, e disciplinata agli artt. 252, 253 e 255 TfUE, cfr., *inter alios*, C. IANNONE, *L'avvocato generale della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *Dir. Un. eur.*, 2002, 123.

comunque paragiurisdizionale¹⁹¹. Inoltre, la pronuncia di irricevibilità mal si concilia con altri casi, dal carattere obiettivamente più dubbio, ove la decisione della Corte di giustizia è stata nel senso opposto, al punto che pare ragionevole ritenere che la scelta del giudice comunitario sia spiegabile secondo criteri non strettamente logico-giuridici ma di politica giurisprudenziale¹⁹². Infine, si è sottolineato¹⁹³ come l'intervento del giudice comunitario non possa restringersi a tutela delle sole posizioni individuali, ignorando i quesiti sottoposti da organi magistratuali chiamati a tutelare il diritto oggettivo. Nel caso del controllo successivo, peraltro, non è detto che le misure che vengono controllate abbiano esaurito i propri effetti e dunque non possano essere corrette: una pronuncia del giudice comunitario non apparirebbe pertanto priva di effetti pratici.

In conclusione, se pure può concludersi (in analogia col *decisum* della Corte costituzionale n. 335 del 1995) che in sede di controllo successivo sulla gestione non sia possibile per la Corte dei conti adire il giudice comunitario per un rinvio pregiudiziale, altrettanto non è da ritenersi con riferimento al controllo preventivo di legittimità, sul quale, peraltro, a tutt'oggi non constano pronunce da parte della Corte di giustizia.

Il legislatore italiano del 2000 avrebbe forse con un poco più di coraggio potuto disporre che, tra le cause di sospensione dei termini entro il quale deve concludersi il procedimento di controllo preventivo di legittimità, potesse essere considerato, oltre all'incidente di legittimità costituzionale e al conflitto di attribuzioni, anche il rinvio pregiudiziale (pur sapendo che il vaglio sull'ammissibilità spetta in ogni caso alla Corte di Giustizia). Certo è, tuttavia, che l'assenza di una disposizione in materia non inibisce la magistratura contabile dal tentare l'accesso al giudice comunitario nei termini di cui si è parlato.

Ciò peraltro sarebbe auspicabile, in considerazione delle rilevanti e sempre più stringenti regole in ordine al regime delle finanze pubbliche nazionali, che trovano nel

¹⁹¹ Come rileva S. CORONGIU, *op. cit.*, 687, anche nel controllo successivo svolto dalla Corte dei conti si è di fronte a un modello paragiurisdizionale: le sezioni sono collegiali, le sedute sono pubbliche, è data facoltà agli interessati di richiedere elementi integrativi o chiarimenti, si possono disporre ispezioni e accertamenti, i provvedimenti conclusivi non sono rimovibili e vengono stilati secondo i modelli classici dei provvedimenti giurisdizionali finali.

¹⁹² In tal senso, R. CARANTA, *op. ult. cit.*, p. 110.

¹⁹³ In tal senso, C. DE ROSE, *Il rinvio pregiudiziale al giudice comunitario: soggetti legittimati, relativi criteri di individuazione e profili problematici concernenti la Corte dei conti italiana*, in *Cons. Stato*, 2005, II, 197.

contesto europeo la propria fonte, specie a seguito del recente pacchetto di proposte della Commissione e, soprattutto, dell'accordo in sede Ecofin, che ridisegna persino la tempistica con cui gli Stati nazionali debbono impostare la propria azione di programmazione del bilancio.

Il tema del rinvio pregiudiziale allarga peraltro lo scenario della presente analisi agli influssi di carattere sovranazionale che concernono anche la materia dei controlli e sui quali si rinvia al successivo capitolo.

CAPITOLO IV

Principi internazionali ed europei in materia di controllo, tra forma e sostanza

1. Istituzioni superiori di controllo e loro tipologia. – 1.1. Alcune similitudini col modello italiano: brevi cenni sui casi francese e portoghese. – 2. La dichiarazione Intosai di Lima – 3. La Corte dei conti europea: un ibrido fra due famiglie. – 3.1. Attribuzioni di controllo e di consulenza della Corte dei conti europea. – 3.2. Sana gestione finanziaria e controllo di gestione, ovvero quando l'Europa funge da modello per l'Italia. – 3.3. La *déclaration d'assurance*, ovvero l'altro volto dell'*audit* europeo. – 4. Il raccordo tra Corti dei conti europea e italiana, ovvero dell'evoluzione eguale e contraria dei due organi esterni deputati al controllo finanziario.

1. Istituzioni superiori di controllo e loro tipologia.

Se per molti decenni a partire dalla sua istituzione, l'attività di controllo della Corte dei conti (italiana) ha tratto dalla legislazione nazionale e dalla relativa giurisprudenza costituzionale e amministrativa i principali canoni di riferimento, costituendo gli esempi di altre realtà nazionali nulla più che un elemento di confronto a fini speculativi, il processo di integrazione europea ha rappresentato, invece e viepiù, un elemento imprescindibile per un corretto svolgimento delle relative funzioni. Tuttavia, prim'ancora del paradigma europeo, un'opera di indirizzo (priva di carattere cogente, e come tale classificabile entro la categoria del c.d. *soft law*¹, ma tuttavia autorevole e riconosciuta) è giunta dalle Nazioni Unite, in seno alle quali ancora nel 1953 si costituì un *network* di istituzioni nazionali superiori di controllo, che ha dato vita all'Intosai (*International Organization of Supreme Audit Institutions*).

Tale organizzazione, avente sede a Vienna presso la *Rechnungshof*², sostiene il lavoro di commissioni tematiche permanenti³ e svolge periodici congressi tematici.

¹ Sul tema si è andata recentemente stratificando una cospicua bibliografia. Si vedano al riguardo: U. MORTH, *Soft law in governance and regulation: an interdisciplinary analysis*, Northampton, 2004; A. POGGI, *Soft law nell'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *L'integrazione dei sistemi costituzionali europeo e nazionali*, Padova, 2007; S.H. NASSER, *Sources and norms of international law: a study on soft law*, Berlino, 2008; E. MOSTACCI, *La soft law nel sistema delle fonti: uno studio comparato*, Padova, 2008; A. SOMMA (a cura di), *Soft law e hard law nelle società postmoderne*, Torino, 2009.

² Per un'utile descrizione delle funzioni dell'istituzione superiore di controllo austriaca, cfr. F.O. KOPP, *Der Rechnungshof als gemeinsames "foderatives" Bund-Länder-Organ*, Vienna, 1978; A. GREIFELD, *Der Rechnungshof als Wirtschaftlichkeitsprüfer: ein Beitrag der Verwaltungslehre*, Monaco, 1981; J. HENGSTSCHLAGER, *Der Rechnungshof: Organisation und Funktion der obersten finanzkontrolle in Österreich*, Berlino, 1982.

³ Attualmente le commissioni costituite in seno all'Intosai sono cinque e riguardano i seguenti ambiti tematici: *auditing standards*, *accounting standards*, privatizzazioni, debito pubblico, informatizzazione.

In base allo Statuto Intosai⁴ è da considerare istituzione superiore di controllo *quella istituzione pubblica di uno Stato o di una organizzazione sopranazionale che, comunque designata, costituita o organizzata, esercita, in virtù della legge o di altri atti formali dello Stato o della organizzazione sopranazionale, la massima funzione di controllo finanziario di quello Stato od organizzazione sopranazionale in maniera indipendente, avendo o meno competenza giurisdizionale.*

È interessante notare a questo proposito che, in base alle norme Intosai, la competenza giurisdizionale delle istituzioni superiori di controllo è un dato solo eventuale. La definizione si riferisce esplicitamente alla possibilità che le istituzioni superiori di controllo possano essere titolari di ulteriori attribuzioni (come, nel caso italiano, la responsabilità amministrativa e contabile) e non attiene dunque alla natura magistratuale o meno di quanti sono chiamati a svolgere l'attività di controllo.

Tale previsione appare evidentemente il frutto di un portato storico, in base al quale è possibile suddividere⁵ le istituzioni di controllo in due grandi famiglie⁶.

Da un lato, secondo il modello neolatino, vi sono istituzioni di controllo, aventi natura magistratuale e dotate di competenze giurisdizionali, come nel caso italiano, belga (*Cour des comptes*)⁷, francese (*Cour des comptes*)⁸, greco (*Elegtikò Sunšdrio*)⁹,

⁴ Statuto dell'organizzazione internazionale delle istituzioni superiori di controllo, approvato a Washington nel 1992, in www.corteconti.it. La definizione in questione è contenuta all'art. 2, comma 2.

⁵ Per J.M. MÁRQUEZ JURÁDO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione europea*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 1, 338, le istituzioni superiori di controllo si differenziano a seconda non soltanto della competenza giurisdizionale che sia o meno attribuita loro e alla rispettiva composizione collegiale o monocratica, ma anche all'ampiezza del settore controllato.

⁶ Sul tema, si rinvia a C. ASTRALDI DE ZORZI, *Le Corti dei conti europee: esperienze a confronto*, in www.amcorteconti.it, nonché a Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, cit., il quale distingue nella propria analisi le istituzioni di controllo nell'Europa centro-meridionale da quelle dell'Europa centro-settentrionale. A tale differenziazione geografica corrispondono anche interessanti peculiarità proprie delle istituzioni delle due aree.

⁷ Sulla emanazione parlamentare della Corte dei conti belga si è avuto modo di riflettere con riferimento al saggio di F. CAMMEO, *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della corte dei conti*, cit. Ulteriori informazioni si possono trovare in Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *op. cit.*, 178-184.

⁸ Sulla Corte dei conti francese, la bibliografia è ricchissima. Si vedano all'uopo, J. MAGNET, *Le Cour des comptes et les institutions associées*, Parigi, 1980; J. RAYNAUD, *Le Cour des comptes*, Parigi, 1998; C. DESCHEEMAERKER, *Le Cour des comptes*, Parigi, 2005. Sullo status dei componenti la *Cour des comptes*, cfr. J.M. CHAMPOMIER – A. MEZZERA, *Lo status dei magistrati contabili francesi: analogie e differenze con l'ordinamento italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 2, 320 ss.. Dei medesimi Autori, si veda anche *L'organizzazione e le competenze della Corte dei conti e delle Camere regionali dei conti in Francia*, in *Riv. Corte Conti*, 2005, 1, 404 ss.. Per un inquadramento più generale, cfr. J.B. GILLET, *Le contrôles sur la dépense publique en France*, in BANCA D'ITALIA, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*,

lussemburghese (*Cour des comptes*)¹⁰, portoghese (*Tribunal do contas*)¹¹, spagnolo (*Tribunal des cuentas*)¹², rumeno (*Curtea de cuntori*)¹³. In queste istituzioni esiste un significativo *corpus* di norme primarie (e talora anche superprimarie) sul controllo. Tuttavia, in molti casi, lo *status* magistratuale e le correlative garanzie di indipendenza sono attribuite in via temporanea, giacché i componenti di tali istituzioni superiori di controllo sono designati per un periodo di tempo circoscritto e il relativo reclutamento avviene con criteri talora diversi da quelli del pubblico concorso.

Dall'altro, vi sono istituzioni di controllo prive di carattere giurisdizionale (giacché tale funzione è ritenuta in contrasto con la natura collaborativa del controllo), a composizione sia monocratica (secondo il modello anglosassone), come in Gran Bretagna (*National Audit Office*)¹⁴, Irlanda (*Office of the Comptroller and Auditor General*)¹⁵, Stati Uniti (*General Accounting Office*)¹⁶, sia collegiale, come in Germania

Roma, 1995, 233-250, nonché A. TARZIA, *Il sistema francese*, in ID., *Corti dei conti e controllo esterno sull'attività economico-finanziaria delle autonomie negli Stati regionali*, Padova, 2008, 277-302. Su un'analisi disincantata del modello di controllo francese, cfr. D. MORIN, *The "Communion" of the French Cour des comptes with the Administration and Parliament: the profession of faith in performance audit*, in *www.iias2009.fi*. Sull'influsso esercitato dal modello francese su altre esperienze nazionali, si vedano, in merito alla realtà marocchina, AA.VV., *Les juridictions financières du royaume du Maroc*, Rabat, 2005, nonché M. HARAKAT, *La nouvelle gouvernance financière et budgétaire et les impératifs de la réforme: cas de l'expérience Marocaine*, in *www.iias2009.fi*.

⁹ Sul controllo esterno in Grecia, cfr. Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *op. cit.*, 188-195.

¹⁰ Nel 1999 la *Chambre des comptes* è stata ivi sostituita dalla *Cour des comptes*; sul regime previgente, si rinvia a Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *op. cit.*, 195-198.

¹¹ Sulla esperienza portoghese (che in dottrina è stata definita la più simile a quella italiana: in tal senso, M.T. POLITO, *Il controllo e la responsabilità nella gestione dei fondi comunitari: il sistema italiano*, relazione al convegno *Quante giurisdizioni, quale Giustizia nell'Europa?*, Bolzano, 2010) occorre sottolineare che l'organo di controllo esterno ha attraversato pressoché indenne le diverse forme di Stato e di governo che si sono man mano succedute. Cfr. AA.VV., *Tribunal de Contas e Instituições Congêneres em Diferentes Países*, Lisbona, 1992, nonché AA.VV., *Controle Externo e Responsabilidade Financeira: O sistema português*, Lisbona, 1999. Si veda anche A. TARZIA, *Il sistema portoghese*, in ID., *op. cit.*, 237-276.

¹² Sul controllo nell'esperienza spagnola, cfr. F. PASQUALUCCI, *Tribunal de cuentas*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 2, 284, nonché L. VACAS GARCIA-ALOS, *El tribunal de cuentas: enjuiciamiento contable y jurisprudencia constitucional*, Laz Rozas, 1998, J.M. VERA SANTOS, *Tribunal de cuentas y los organos de control externo de las Comunidades Autonomas*, Madrid, 2001. Si veda anche A. TARZIA, *Il sistema spagnolo*, in ID., *op. cit.*, 189-236.

¹³ Sulla realtà della Romania, cfr. AA.VV., *Lege privind organizarea si functionarea Curtii de Conturi*, Bucarest, 2000.

¹⁴ Sul tema, cfr. R. PEREZ, *Il bilancio e il suo controllo in Gran Bretagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 3, 911-931, nonché J. HIBBERD, *Auditing public expenditure in the United Kingdom*, in BANCA D'ITALIA, *ult. op. cit.*, 267-282.

¹⁵ Sul punto, cfr. Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *op. cit.*, 234-239.

(*Bundesrechnungshof*)¹⁷ e in Olanda (*Algemene Rekenkamer*)¹⁸. In questo caso, la legislazione si limita a individuare l'ambito del controllo esterno, mentre il suo esercizio è demandato a norme interne delle istituzioni di controllo contenute in appositi manuali¹⁹. È interessante notare che, a ulteriore differenza, il reclutamento dei componenti di tali organismi non si limita a quanti possiedano competenze di carattere giuridico, anzi è perlopiù incentrato su una preparazione di carattere economico o su altre discipline tecniche.

Pertanto, mentre è possibile affermare che gli *audit offices* di derivazione anglosassone non svolgono funzioni giurisdizionali, non altrettanto si può dire per il contrario, giacché non tutte le istituzioni di controllo a carattere collegiale esercitano anche tale funzione. Ciò ha condotto la dottrina ad affermare pertanto che “il tratto differenziale tra i due modelli non riguarda le funzioni, ma la struttura: la Corte dei conti è collegiale; l’Audit Office, monocratico”²⁰.

Un altro indirizzo dottrinale²¹ ritiene invece di suddividere le istituzioni di controllo in tre categorie, mantenendo ferma la caratterizzazione del primo gruppo (modello latino, con organi collegiali, dotati anche di competenze giurisdizionali). Gli

¹⁶ In argomento, cfr. W.F. WILLOUGHBY, *The legal status and functions of the general accounting office of the national government*, Baltimora, 1927; F.C. MOSHER, *The GAO: the quest for accountability in American Government*, Boulder, 1979; R.L. HOLLINGS, *The general accounting office: an annotated bibliography*, New York, 1991; D. MATHIASSEN, *Auditing public expenditure in the United States and federal budgeting techniques*, in BANCA D’ITALIA, *ult. op. cit.*, 151-170. Il *Comptroller General*, che presiede il *General Accounting Office*, è nominato dal Presidente Usa, previo *assent* del Senato, per quindici anni.

¹⁷ Sul controllo nell’esperienza tedesca, cfr. A. FUCHS, *Wesen und Wirken der Kontrolle: Betrachtungen zum staatlichen Kontrollwesen in der Bundesrepublik (Bundesrechnungshof)*, Tubinga, 1966; M. ALEMANNI, *La Corte federale dei Conti e il controllo finanziario-contabile nella Repubblica Federale di Germania*, in *Foro amm.*, 1976, 1, 570; G. EHLERS, *Die kontrolle über die öffentlichen ausgaben in Deutschland*, in BANCA D’ITALIA, *ult. op. cit.*, 193-212; P.F. LOTITO, *Il controllo della finanza pubblica nella R.F.T.. Brevi note sul Bundesrechnungshof*, in U. ALLEGRETTI (a cura di), *I controlli amministrativi*, *cit.*, 513-524; H. CZASCHE-MESEKE, *The influence of the German Federal Court of Audit (FCA) on policy decisions*, in *Managerial auditing journal*, 10, 9, 1995, 5-12; E. VON WEDEL, *I controlli finanziari esterni nella Repubblica federale di Germania*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 265-277.

¹⁸ Sul punto, cfr. Mi. SCIASCIA – Ma. SCIASCIA, *op. cit.*, 239-245, nonché E. COLASANTI, *Le istituzioni superiori di controllo dell’Europa comunitaria e l’integrazione dei mercati interni*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 243.

¹⁹ Sul Manuale del controllo di gestione della Corte dei conti europea si rinvia all’apposito paragrafo.

²⁰ La citazione è tratta da G. COGLIANDRO, *Promemoria per uno studio comparato sulle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 279.

²¹ In tal senso, A. TARZIA, *op. cit.*, XVIII-XIX, che peraltro sottolinea che fino al 2003 era possibile enucleare un ulteriore modello, di carattere monocratico ma dipendente dall’Esecutivo, nell’esperienza svedese.

altri due gruppi sarebbero pertanto riconducibili al modello anglosassone e al modello tedesco, entrambi indipendenti dall'Esecutivo, ausiliari del Parlamento e privi di poteri sanzionatori, e si differenzierebbero per la composizione: nell'un caso monocratica, nell'altro collegiale.

1.1. *Alcune similitudini col modello italiano: brevi cenni sui casi francese e portoghese.*

Come accennato, la classificazione delle istituzioni superiori di controllo secondo la dicotomia Corti dei conti e *Audit Offices* non è di per sé risolutiva al fine di comprendere peculiarità e caratteristiche delle diverse esperienze nazionali. Anche all'interno degli organi a composizione collegiale, infatti, mutano sia le condizioni di reclutamento sia la possibilità di cumulare alle funzioni di controllo anche quelle di natura giurisdizionale. Occorre pertanto andare oltre il *nomen juris* con il quale ciascuna istituzione si presenta e valutare gli ulteriori elementi surriferiti, al fine di comprendere appieno le condizioni in cui è esercitato il controllo nei singoli Stati.

Contrariamente a quanto si possa pensare, il sistema italiano di controllo intestato alla Corte dei conti non ha un esplicito modello di riferimento, pur essendo il sistema amministrativo di derivazione francese.

Certamente la Corte dei conti italiana delle origini era assai più simile a quella francese di quanto non sia oggi, dal momento che entrambe tali istituzioni, oltre a cumulare – come ancor'oggi – funzioni di controllo e di giurisdizione, erano composte da membri reclutati direttamente dal potere esecutivo, secondo una certa impostazione di organo ausiliario, quale si è avuto modo di delineare nel capitolo precedente.

Tuttavia, non soltanto la Corte italiana si è andata giurisdizionalizzando anche in senso soggettivo, al punto che – fatto salvo il caso dei consiglieri di nomina governativa – oggi il criterio principale di accesso è quello concorsuale, mentre in Francia permane un meccanismo generalizzato di nomina da parte dell'Esecutivo²², il quale attinge tra le fila degli *énarques*²³. Ma occorre anche sottolineare che alla Corte italiana è stata

²² L'art. 13, comma 3, della Costituzione francese stabilisce che *les conseillers maîtres à la Cour des comptes [...] sont nommés en Conseil des ministres*.

²³ Sul modello dell'ENA, cfr. J.-M. DE FORGES, *L'Ecole nationale d'administration*, Parigi, 1989; P. LEGENDRE, *Miroir d'une Nation: l'Ecole nationale d'administration suivi de les Collages qui font un Etat*, Parigi, 1999.

intestata fin dalla legge del 1862 una funzione di controllo preventivo di legittimità, che ha rappresentato per più di un secolo la principale forma in cui si estrinsecava la propria attività di controllo. Nel caso francese, invece, difetta tale forma di controllo esterno; il controllo preventivo è infatti affidato ad organi interni alla stessa Amministrazione (l'ordinatore e il contabile²⁴) e si limita, per lo più, al vaglio della legittimità finanziaria delle operazioni di entrata e di spesa.

Ulteriore elemento di differenza consiste nel fatto che, mentre la Costituzione italiana dedica, come si è visto, ampio spazio alla Corte dei conti nella duplice qualità di organo titolare di funzione ausiliaria e di giudice speciale, la Costituzione francese, fino alla revisione costituzionale del 2008²⁵, non menzionava i compiti della propria istituzione superiore di controllo e le relative attribuzioni giurisdizionali non sono tuttora costituzionalizzate. Anche lo stesso decentramento delle funzioni di controllo e giurisdizione su Regioni ed enti locali, demandato – dopo la riforma del 1982, che abolì tra l'altro la tutela finanziaria del Prefetto – alle neonate Camere regionali e territoriali dei conti, pur estrinsecandosi in un'attività per molti versi analoga a quella operata a livello centrale dalla *Cour des comptes*, ha dato vita a un sistema sostanzialmente unitario, ma formalmente distinto.

Ben più simile al modello italiano, in realtà, si presenta il sistema di controllo portoghese, che pure è di ascendenze napoleoniche²⁶, ma che oggi riproduce sostanzialmente tre caratteristiche essenziali e comuni alle italiane: si tratta di un organo a reclutamento concorsuale, i cui membri sono a tutti gli effetti dei magistrati, titolare anche di funzioni giurisdizionali, e che esercita tra l'altro un controllo preventivo di legittimità.

²⁴ I cui compiti sono peraltro stati mutuati a livello europeo nell'apposito Regolamento Finanziario (si vedano in particolare gli artt. 59 e 61).

²⁵ Legge costituzionale n° 2008-724 del 23 luglio 2008 di modernizzazione delle istituzioni della V Repubblica. Con l'art. 22 di tale legge, si è provveduto a inserire *ex novo* in Costituzione un art. 47-2, che così recita: *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens. Les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière.*

²⁶ Pur se la formale istituzione risale al successivo 1849. Non parrebbe peraltro rilevante, a motivare tale analogia col sistema italiano, l'esistenza di stretti rapporti (dimostrati, tra l'altro, dalla comune meta di esilio scelta da Carlo Alberto nel 1849 e da Umberto II nel 1946) tra la dinastia sabauda e lo Stato portoghese.

Il *Tribunal de Contas*²⁷ si è per la verità guadagnato man mano le caratteristiche di organo giurisdizionale: sebbene sin dalle origini fosse competente anche come giudice della responsabilità finanziaria²⁸, la nomina concorsuale²⁹ e le relative garanzie di indipendenza sono state ottenute solo al termine dell'esperienza autoritaria salazariana. L'attuale Costituzione³⁰ qualifica il *Tribunal de Contas* a pieno titolo fra gli organi dell'ordine giudiziario e i relativi membri godono di tutte le garanzie previste per l'ordine giudiziario.

Merita al riguardo di essere segnalato che, nell'esercizio da parte del *Tribunal de Contas* delle attribuzioni di controllo preventivo (*fiscalização previa*)³¹, il Tribunale costituzionale portoghese³² ha ravvisato – sulla scorta della sentenza n. 226 del 1976 della Corte costituzionale italiana – le caratteristiche di un procedimento di natura paragiurisdizionale e ha accolto una nozione ampia della nozione *decisões dos tribunais* al fine di consentire l'accesso al sindacato di legittimità costituzionale al *Tribunal de Contas* stesso. Lo stesso visto, con il quale si conclude il procedimento di controllo, è stato definito al contempo quale decisione materialmente giurisdizionale e *condicio juris* di efficacia (non di validità) dell'atto controllato.

I rilievi (*recomendações*) che nell'esercizio dell'attività di controllo (non preventivo) sono mossi dal *Tribunal de Contas* assumono un valore sostanzialmente analogo a quello detenuto nell'ordinamento italiano: non si tratta di statuizioni in senso tecnico e, tuttavia, nemmeno di pareri, tant'è vero che il destinatario è tenuto o all'accoglimento di tali rilievi oppure a motivare il mancato accoglimento. L'omissione di tale adempimento può peraltro dare luogo a responsabilità amministrativa.

²⁷ Per la relativa bibliografia, si rinvia alla nota n. 11.

²⁸ Anzi, il raccordo tra controllo e giurisdizione appare ancor più stretto, se si pensi che tutti i referti frutto della prima attività debbono essere inviati al Pubblico Ministero contabile, e nello specifico possono portare a una verifica dei conti e all'attivazione dei procedimenti di responsabilità.

²⁹ Lei n. 86/89, 8 de Setembro: *Reforma do Tribunal de Contas*.

³⁰ In tal senso, gli art. 202, 203, 205, 206. A completare il quadro è stata inoltre promulgata una legge (n. 98/97, de 26 de Agosto) sull'organizzazione e sul procedimento del *Tribunal de Contas*.

³¹ Prerogative queste affidate a un'apposita sezione centrale (in particolare la prima; la seconda è invece dedicata al controllo successivo e concomitante sulle gestioni; la terza svolge funzioni giurisdizionali) e introdotte sin dal 1891, attraverso una riforma ispirata da analogo intervento in Belgio.

³² Si fa riferimento in particolare all'*acórdão* n. 214/90 – Rel. *Messias Bento*, in *Diário da República*, II, 17 settembre 1990.

Anche la collaborazione tra l'istituzione superiore di controllo e il Parlamento, di talché la funzione ausiliaria svolta dal *Tribuna de Contas* si esplica nei confronti del potere tanto esecutivo quanto legislativo, è degna di nota ed assume carattere di relazione biunivoca.

2. La dichiarazione Intosai di Lima.

Come si è avuto modo di osservare, le differenze che sussistono all'interno delle varie istituzioni superiori di controllo possono anche essere molto pronunciate ed investono elementi di carattere non soltanto formale ma anche sostanziale.

In tal senso, l'organizzazione internazionale che raccoglie tali istituzioni non prefigura un unico modello di controllo esterno, giacché essendo completamente diverso il contesto giuridico e socio-politico da Stato a Stato non sarebbe razionale addivenire a tale tipo di conclusione. L'Intosai, consapevole di tali elementi, ha pertanto deciso – più modestamente – di propugnare la diffusione di alcuni *standard* comuni che debbono connotare ciascuna istituzione nazionale e sovranazionale.

A questo riguardo, merita una particolare attenzione la dichiarazione³³ adottata al termine del IX Congresso Intosai (17-26 ottobre 1977), tenutosi a Lima, nella quale si sono delineate le Linee generali del controllo sulle pubbliche finanze, che si articolano in sette Titoli³⁴, dai quali emergono alcuni principi di grande interesse. Peraltro, mentre alcuni di essi erano pressoché pacifici nel contesto italiano, altri hanno costituito e continuano a costituire un utile sprone nell'evoluzione della legislazione e della prassi del controllo.

Innanzitutto (§ 1: scopo del controllo), chiarito che il controllo non è un esercizio di puro spirito speculativo, se ne sono sancite le finalità, consistenti nel i) rendere possibile l'applicazione di provvedimenti correttivi nei casi specifici, ii) riconoscere la responsabilità dell'organo contravventore, iii) risarcire il danno ovvero applicare provvedimenti che rendano impossibile la ripetizione delle violazioni accertate.

³³ In *Foro amm.*, 1978, 396, con commento di G. CLEMENTE.

³⁴ Generalità; Indipendenza; Rapporti con il Parlamento, il Governo e l'Amministrazione; Poteri delle Istituzioni superiori di controllo; Metodi di controllo, personale di controllo, scambio internazionale di esperienze; Relazioni; Competenze di controllo delle Istituzioni superiori di controllo.

È evidente sin da tali prime battute che queste finalità meglio si attagliano a un controllo di tipo successivo (o al più concomitante) che non a uno preventivo³⁵; tuttavia, anche quest'ultima modalità è presa in considerazione nelle Linee generali, che enucleando le diverse dicotomie di controlli³⁶ (preventivo/successivo; interno/esterno; formale/dell'efficienza³⁷) ne sottolineano il carattere 'indispensabile per una sana amministrazione pubblica'³⁸: la suddetta positiva accezione avrebbe infatti il vantaggio di prevenire eventuali danni, ma lo svantaggio di condurre a una deresponsabilizzazione dell'amministrazione procedente e a un sovraccarico di lavoro per l'organo di controllo.

Significativa importanza riveste, all'interno della Dichiarazione di Lima, anche l'accento posto sul tema dell'indipendenza nel controllo. Essa è rimarcata con riferimento tanto ai controlli interni³⁹ (nei confronti dei superiori gerarchici) quanto a quelli esterni (con riferimento agli organi sottoposti a controllo e, più in generale, alle 'influenze esterne'), ed è direttamente correlata all'efficacia e all'obiettività della funzione di controllo. Nell'ambito dei controlli esterni vengono affermati tre livelli diversi di indipendenza, dei quali è richiesto il cumulo.

In primo luogo, debbono essere indipendenti le istituzioni e tale caratteristica deve avere fondamento costituzionale ed esplicitarsi sul piano funzionale, organizzativo (§ 5, comma 2) e finanziario (§ 7); inoltre, strettamente connessa alla prima (analogamente del resto al disposto di cui all'art. 100, comma 3, Cost.), deve essere assicurata l'indipendenza dei componenti delle istituzioni di controllo, sia che si tratti di membri aventi potere decisionale (*auditors* e magistrati), nel qual caso dovrà esservi un fondamento costituzionale (§ 6, commi 1 e 2), sia che si tratti di funzionari di tali istituzioni⁴⁰. Un particolare accenno merita il tema dell'indipendenza finanziaria, che si

³⁵ Tanto è vero che, con riferimento al controllo successivo, al § 2, comma 3, della Dichiarazione si afferma che esso "determina l'attribuzione della responsabilità all'organo contravventore, può condurre al risarcimento dei danni e può impedire in futuro un ripetersi delle contravvenzioni".

³⁶ Rispettivamente §§ 2, 3, 4 della Dichiarazione.

³⁷ A quest'ultimo riguardo, appare degna di nota l'affermazione secondo la quale il controllo formale e quello dell'efficienza avrebbero pari dignità, temperata tuttavia dal margine di autonomia lasciato alle singole istituzioni in ordine alla concreta preminenza dell'uno o dell'altro.

³⁸ Analoga affermazione di indispensabilità è operata anche con riferimento al controllo successivo (§ 2, comma 4) e indipendentemente dall'esercizio di quello preventivo.

³⁹ Ai sensi del § 3, comma 2, i servizi di controllo interno debbono "godere della più ampia indipendenza funzionale ed organizzativa possibile nell'ambito della struttura costituzionale in cui sono inquadrati".

⁴⁰ Per questi ultimi (§ 6, comma 3) si afferma il divieto di sottoposizione a forme di influenza e di dipendenza nei confronti degli enti soggetti a controllo. Tale preoccupazione, come noto, fu

sostanza sia nel disporre di risorse adeguate agli obiettivi da perseguire (§ 7, comma 1) sia nell'autonomia di allocazione delle stesse (§ 7, comma 3).

Il tema dell'indipendenza è tuttora oggetto di notevoli criticità, non soltanto con riferimento a lontani contesti di traballante democrazia e di mancata affermazione dei fondamentali principi dello Stato di diritto, ma anche a realtà nazionali appartenenti alla stessa Unione Europea⁴¹. In tal senso si è recentemente pronunciato il Comitato di contatto⁴² europeo, che ha sottolineato le difficoltà esistenti in Bulgaria, Repubblica Ceca e Danimarca e ha così deciso di dedicare al tema le prossime occasioni di riflessione pubblica⁴³; ancor più recentemente sul medesimo aspetto (ancorché limitato ai profili di indipendenza finanziaria) anche lo stesso neo Presidente della Corte dei conti italiana⁴⁴. Peraltro, in sede di XIX Congresso Intosai, tenutosi a Città del Messico, a trent'anni dalla Dichiarazione di Lima, è stata adottata un'apposita Dichiarazione sull'indipendenza⁴⁵, articolantesi in otto principi⁴⁶, nonché delle Linee guida⁴⁷ *ad hoc*.

La Dichiarazione di Lima disciplina poi i poteri delle istituzioni superiori di controllo, riconoscendo loro, nell'esercizio della relativa attività, ampio potere di

(opinabilmente) posta alla base della scelta del regime di autodichia della Corte dei conti italiana, sul quale si rinvia a quanto affermato precedentemente.

⁴¹ Ove pure, ai sensi dell'art. 6 TUE, vigono i principi affermati nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), nonché nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (c.d. CEDU) e nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri.

⁴² Per comitato di contatto si intende l'organo al quale partecipano i vertici delle istituzioni superiori di controllo degli Stati membri della Unione Europea e della Corte dei conti europea.

⁴³ Per un approfondimento al riguardo, si rinvia alla sintesi della riunione del Comitato di contatto e alla dichiarazione di Budapest (30 novembre-1° dicembre 2009), in www.corteconti.it. Sul tema si era tenuto nel 1999 il quarto Congresso dell'Eurosai, l'organizzazione regionale dell'Intosai con riferimento all'Europa: si veda al riguardo EUROSAI, *L'indépendance des cours des comptes en Europe*, in *RFAP*, 1999, 207-359.

⁴⁴ L. GIAMPAOLINO, *Discorso di insediamento*, 19 ottobre 2010, 17, in www.corteconti.it.

⁴⁵ INTOSAI, *Dichiarazione sull'indipendenza*, 2007, in www.corteconti.it.

⁴⁶ “1. Necessità di un adeguato ed efficace quadro costituzionale/statutario/legale e di disposizioni applicative *de facto* di tale quadro; 2. Indipendenza del vertice e dei membri (per le istituzioni collegiali) della ISC, ivi incluse la sicurezza della permanenza in carica (inamovibilità) e l'immunità giuridica nel normale svolgimento delle proprie funzioni; 3. Un mandato sufficientemente ampio e piena discrezionalità nello svolgimento delle funzioni della ISC; 4. Libero accesso alle informazioni; 5. Il diritto e il dovere di riferire sulla propria attività; 6. La libertà di decidere il contenuto e i tempi delle relazioni di controllo e di pubblicarle e divulgarle; 7. L'esistenza di un effettivo meccanismo di seguito alle raccomandazioni della ISC; 8. Autonomia finanziaria e gestionale/amministrativa e disponibilità di adeguate risorse umane, materiali e finanziarie”.

⁴⁷ INTOSAI, *Linee guida e buone prassi relative all'indipendenza delle Istituzioni superiori di controllo (ISC)*, in www.corteconti.it.

accesso agli atti (§ 10, comma 1) e, indirettamente, di sopralluogo⁴⁸ (§ 10, comma 2), nonché il diritto a ricevere un riscontro da parte degli enti controllati in relazione ai rilievi eventualmente addebitati a questi ultimi (§ 11, comma 1). Accanto a tale contenuto necessario dell'attività delle istituzioni superiori, se ne prevede uno di carattere eventuale e consistente nella possibilità di esercitare forme di consulenza, tramite pareri e proposte normative, a favore dei Parlamenti e delle amministrazioni. Tuttavia, l'attività di consulenza facoltativa non implica un'alterazione del principio di competenza, e dunque anche di responsabilità, in capo all'amministrazione stessa, né può giungere fino al punto di pregiudicare l'efficacia dell'attività di controllo⁴⁹. Tale possibilità di consulenza si tramuta in obbligo laddove si tratti di stabilire norme in tema di procedura contabile.

Le linee guida Intosai proseguono dettando le metodologie del controllo (§ 13), il quale deve essere esercitato sulla scorta di una programmazione ad opera delle istituzioni superiori⁵⁰, fatta salva la possibilità che (non meglio precisati) organi dello Stato possano, in casi particolari, esigere il rispetto di una procedura specifica (comma 1), nonché sulla scorta di 'manuali di sussidio professionale' dei quali è raccomandata la compilazione (comma 4). In ogni caso è richiesto da un lato che l'attività di controllo sia conforme "alle più recenti tecniche e scienze dell'amministrazione" e dall'altro che l'aggiornamento professionale vada "al di là delle tradizionali conoscenze giuridiche, economiche e contabili" e riguardi "anche altre tecniche relative all'economia aziendale, compresa l'informatica" (§ 14, comma 3).

⁴⁸ L'interpretazione in parola trova conferma nel successivo § 19, laddove – a proposito del controllo degli organi amministrativi statali e di altri enti all'estero – si specifica che le ispezioni dovranno tenere conto "dei limiti posti dal diritto internazionale".

⁴⁹ Sul delicato rapporto tra funzione consultiva e funzione di controllo si è già avuto modo di riflettere, specialmente con riferimento al grande impulso dato alla funzione consultiva in sede regionale da parte delle sezioni di controllo. Su questo specifico tema, cfr. M. MIRABELLA, *T.A.R. e Corte dei conti in sede locale: strade convergenti o interferenti? Riflessi della funzione consultiva sulla responsabilità del pubblico dipendente*, in *Riv. Corte Conti*, 2009, 6, 297-308. Per un diverso ordine di problemi, relativo all'anomala (ma non rarissima) ipotesi in cui, in sede di ricorso straordinario al capo dello Stato, a fronte del parere del Consiglio di Stato al quale si fosse conformato il Governo in sede decisoria, la Corte dei conti avesse negato la registrazione, per motivazioni di carattere non formale, al d.p.r. contenente la decisione del ricorso stesso, si vedano V. CAIANIELLO, *Problemi di coordinamento fra l'attività consultiva del Consiglio di Stato e l'attività di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 1969, 49-88; U. DANESI, *Il ricorso straordinario tra il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1971, 2, 91-113.

⁵⁰ In tal senso, la legge n. 20 del 1994 dispone all'art. 3, comma 4, ult. periodo, che "la Corte definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo".

A questo proposito, occorre sottolineare che il tema della formazione del controllore appare decisivo, in relazione alla tipologia di controllo che si è chiamati a svolgere: è infatti evidente che il controllo di legittimità e quello basato sulle “tre e” richiedano non solo conoscenze e competenze ma anche un *habitus* mentale diversi, il che postula che, tendenzialmente, a svolgerli siano persone diverse. Resta questo uno degli aspetti maggiormente spinosi e forieri di soluzioni particolarmente differenziate l’una dall’altra.

Nel confermare una caratteristica di molti ordinamenti, in riferimento al referto del controllo (§ 16), di norma annuale salvo la possibilità di provvedere a interventi anche non periodici (in condizioni di “particolare importanza e rilievo”), nonché indirizzato all’assemblea elettiva e reso pubblico, la dichiarazione di Lima si preoccupa di introdurre un fugace accenno a un embrione di contraddittorio nella fase relativa alla stesura delle relazioni. Si afferma infatti che “il parere degli enti ed organi sottoposti al controllo sulle conclusioni dell’Istituzione superiore di controllo va tenuto in considerazione in maniera adeguata” (§ 17, comma 2).

Le linee guida Intosai si chiudono elencando le competenze di controllo delle Istituzioni superiori e sancendone il fondamento costituzionale; la legge ordinaria, a questo proposito, sarebbe pertanto chiamata a regolare le modalità di esercizio.

La dichiarazione naturalmente si limita a una concisa disposizione, lasciando pertanto senza risposta una serie di quesiti che la prassi ha sollevato, in particolare con riguardo all’interrogativo se una determinata forma di controllo debba essere direttamente citata in Costituzione ovvero se possa limitarsi a trovare in principi di taglio più generale il proprio fondamento, attraverso un’operazione di carattere interpretativo. Con riferimento al caso italiano, ad esempio, si è contestata da parte di talune Regioni la scelta del legislatore che, con la legge n. 20 del 1994, ha introdotto il controllo successivo sulla gestione da parte della magistratura contabile anche nei confronti delle articolazioni territoriali della Repubblica, nonostante la Costituzione preveda unicamente lo Stato e gli enti da esso sovvenzionati tra i destinatari del controllo della Corte dei conti. La Corte costituzionale, nella fondamentale sentenza n. 29 del 1995, ha tra l’altro stabilito il principio che a fondamento dell’attività di controllo non vi sarebbero soltanto le norme espressamente stabilite a ciò (quali l’art. 100, per la Corte dei conti, e gli abrogati artt. 125-130 per gli organi amministrativi), ma anche

ulteriori disposizioni che implicano la difesa di interessi ritenuti meritevoli di tutela e che giustificano pertanto ulteriori forme di controllo: *infatti, il disegno costituzionale della pubblica amministrazione - delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) - permette al legislatore ordinario di sviluppare le potenzialità in esso contenute attraverso la previsione di forme di controllo ulteriori rispetto al controllo, essenzialmente esterno, di legittimità e l'estensione di tali forme ulteriori alle amministrazioni regionali*⁵¹.

Le principali materie che la dichiarazione di Lima specifica siano oggetto dell'attività di controllo sono relative: agli organi amministrativi statali e ad altri enti all'estero (§ 19), all'esazione fiscale (§ 20), ai contratti e lavori pubblici (§ 21) – al cui riguardo la dichiarazione contiene alcuni riferimenti obiettivamente estranei alla disciplina del controllo⁵² e che suonano come monito ai legislatori nazionali e sovranazionali⁵³ -, ai contratti informatici⁵⁴, alle organizzazioni internazionali e

⁵¹ Punto 9.1. del Considerato in diritto.

⁵² Ci si riferisce alla previsione di cui al § 21, comma 2, laddove si stabilisce che “la pubblica gara è la procedura da preferirsi per ottenere l’offerta più conveniente per prezzo e qualità”.

⁵³ Ben conscio chi scrive del significato formalmente atecnico dell’espressione ‘legislatore sovranazionale’. A questo specifico riguardo, occorre peraltro rilevare – come opportunamente sottolineato da J. ZILLER, *Il nuovo Trattato europeo*, Bologna, 2007 – che il Trattato di Lisbona, recentemente entrato in vigore, ha mantenuto le innovazioni sostanziali del progetto di Trattato costituzionale frutto della Convenzione europea e della successive Conferenze intergovernative, ma ha scrupolosamente cassato le innovazioni di carattere formale ed esteriore, le quali muovevano nella direzione di attribuire al processo di integrazione europea un carattere più evoluto e marcato nel senso di una unione di tipo federale. Tra le innovazioni formali che sono state sacrificate dal nuovo Trattato vi è anche quella relativa al *nomen juris* delle fonti normative dell’Unione europea: non più dunque legge e legge quadro europea, come si era inizialmente previsto in Convenzione, ma ancora regolamento e direttiva, come ha disposto a suo tempo il trattato istitutivo.

⁵⁴ L’enfasi sull’informatica traspare con evidenza leggendo la Dichiarazione in oggetto: da un lato si prevede specificamente un “controllo delle apparecchiature per l’elaborazione elettronica dei dati”, dall’altro, laddove si tratta dell’aggiornamento dei componenti delle istituzioni superiori di controllo, si prevede espressamente la materia informatica tra quelle da impartire. Sui controlli sui contratti informatici, è intervenuto anche il legislatore italiano il quale, con l’art. 14 del citato d.lgs. n. 29 del 1993, ha dettato all’uopo una disciplina specifica, che prevede sostanzialmente un controllo successivo ad opera della Corte dei conti, che la giurisprudenza contabile ha univocamente classificato come controllo sulla gestione. Sul tema, si veda in dottrina: G. CHIANTERA, *Il controllo successivo sui contratti stipulati per il funzionamento del sistema informativo del Ministero delle finanze*, in *Tributi*, 1997, 2.

sovranzionali (§ 25), nonché alle imprese a partecipazione statale e agli enti sovvenzionati, distinti in due norme diverse (§ 23 e 24)⁵⁵.

È interessante notare che tale ultima forma di controllo, per molti versi, anticipi e chiarisca punti che saranno e, per certi versi ancora sono, al centro del dibattito giurisprudenziale. Il § 23, ad esempio, partendo dal presupposto che “l’ampliamento dell’attività economica dello Stato assum[a] spesso la forma di imprese rette dal diritto privato”, dispone che anch’esse siano sottoposte al controllo delle Istituzioni superiori, “qualora vi sia una rilevante partecipazione statale – assicurata in ogni caso quando la partecipazione è maggioritaria – o qualora si concretizzi una influenza dominante dello Stato”.

Sul punto, giova ricordare che, con la citata sentenza n. 466 del 1993, la Corte costituzionale ha sancito che *spetta alla Corte dei conti esercitare nei confronti delle società per azioni costituite a seguito della trasformazione di determinati enti pubblici il potere di controllo di cui all'art.12 della legge 21 marzo 1958, n. 259: controllo da esercitare, nelle forme e nei limiti in precedenza applicati, fino a quando permanga una partecipazione esclusiva o maggioritaria dello Stato al capitale azionario di tali società*⁵⁶. Sul fatto tuttavia che non integri violazione dell’art. 100, comma 2, Cost., la previsione che, pur mantenendo il controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati, ne rimoduli l’ampiezza, limitandolo ai soli conti consuntivi, si veda al proposito la successiva citata sentenza n. 457 del 1999⁵⁷.

⁵⁵ Anche in Italia, pur all’interno di un’unica legge al riguardo (la citata n. 259 del 1958), si assoggettano al controllo della Corte dei conti sia gli enti, per la cui gestione finanziaria una pubblica amministrazione o un’azienda autonoma abbia assunto a proprio carico con carattere di periodicità (o comunque iscritto nel proprio bilancio da oltre un biennio) contributi con qualsiasi denominazione (art. 2, lett. a), sia gli enti autorizzati a imporre - o beneficiari di - devoluzione di imposte, tasse e contributi con carattere di continuità (art. 2, lett. b) sia gli enti cui l’Amministrazione dello Stato o un’azienda autonoma contribuisca con apporto al patrimonio in capitale o servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria (art. 12).

⁵⁶ In tal senso il dispositivo della sentenza in oggetto.

⁵⁷ In dottrina, cfr. F. BATTINI, *Il controllo su enti di ricerca: conflitto di attribuzione con il Governo*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 5, 457; A. BALDANZA, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti di ricerca*, in *Giorn. dir. amm.*, 2000, 12, 1211. Si veda in particolare il punto 3.1. del Considerato in diritto, ove si afferma che “non esiste innanzitutto lesione dell’attribuzione prevista dall’art. 100, secondo comma, della Costituzione, nella forma della partecipazione al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, la determinazione dei casi e delle forme della quale è rimessa alla legge” poiché “le norme dei decreti legislativi in questione [...] rappresentano per l’appunto una forma possibile della partecipazione al controllo che la Costituzione rimette alle discrezionali determinazioni legislative, una partecipazione che, configurata come controllo successivo, esercitato unicamente sui conti consuntivi degli enti, al fine della relazione annuale al Parlamento, costituisce un legittimo svolgimento del rinvio che l’art. 100, secondo comma, fa alla legge”. Inoltre, non “potrebbe

I controlli sulle imprese a partecipazione statale, in base alle linee guida Intosai, è preferibile si svolgano in via successiva con riferimento alla gestione, salvaguardando peraltro – in fase di relazione pubblica – il segreto aziendale⁵⁸.

I controlli sugli enti sovvenzionati si distinguono, ai fini delle presenti linee guida, dalle imprese a partecipazioni statale giacché si riferiscono a un complesso più ampio di destinatari: non soltanto dunque le imprese che siano partecipate dallo Stato, ma anche quelle che da questo ricevano comunque benefici in termini di “fondi forniti da sovvenzioni pubbliche”. È interessante rilevare la previsione che stabilisce che “un cattivo uso delle sovvenzioni deve comportare l’obbligo del rimborso di queste” (§ 23, comma 3): peraltro la nozione di cattivo uso sembrerebbe riguardare non soltanto l’abuso (ovvero l’utilizzo per finalità diverse da quelle previste e che legittimavano lo stanziamento delle risorse) ma anche un uso non buono, cioè non rispettoso dei principi di economicità, efficacia ed efficienza.

3. La Corte dei conti europea: un ibrido fra due famiglie.

Pressoché coeva alla Dichiarazione di Lima, è la nascita, in seno alle allora Comunità europee, di una Corte dei conti⁵⁹, ad opera del Trattato di Bruxelles⁶⁰, sottoscritto nel 1975 ed entrato in vigore nel 1977⁶¹.

ritenersi lesa l’attribuzione costituzionale della Corte dei conti in conseguenza della riduzione, rispetto agli enti in questione, di quelle che, in passato, erano le sue competenze generali di controllo risultanti dalla legge n. 259 del 1958, ribadite nell’art. 3, comma 7, della legge 14 gennaio 1994, n. 20. Tali disposizioni di legge ordinaria [...] non possono [...] valere a condizionare scelte legislative successive le quali, in attuazione anch’esse dell’art. 100, secondo comma, della Costituzione, in generale o con riferimento a casi particolari, ridefiniscano i casi e le forme del controllo”.

⁵⁸ Quest’aspetto merita un cenno perché appare al commentatore odierno di particolare interesse, giacché una delle ragioni principali che ha accompagnato talune norme speciali che hanno escluso o fortemente limitato il controllo delle istituzioni superiori su determinate società è stata proprio quella di tutelare il segreto aziendale, laddove ricorressero interessi di particolare rilevanza strategica. La previsione di cui alle linee guida Intosai appare pertanto particolarmente apprezzabile per lo sforzo che sottende nel voler coniugare il controllo sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche e lo *status* particolare delle imprese pubbliche.

⁵⁹ La bibliografia su tale organismo (successivamente promosso al rango di istituzione) è ormai cospicua. Si vedano al proposito, C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, cit.; R. BALDUZZI, *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1982, 977-1062; G.M. PALMIERI, *La Corte dei conti delle Comunità europee*, Padova, 1983; A. ANGIOL, *Corte dei conti delle Comunità europee: struttura e funzioni*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 212-224; J.M. MÁRQUEZ JURÁDO, *La Corte dei conti delle comunità europee: una nuova istituzione nell’Unione europea*, cit.; C. DE ROSE, *La Corte dei conti europea: natura e funzioni. Prospettive del controllo nell’area dell’euro*, in *Cons. Stato*, 1996, 2009-2017 e 2201-2210; G. CLEMENTE, *La Corte dei conti (europea) dieci anni dopo*, in *Cons. Stato*, 2004, 2096-2100; G. CLEMENTE, *La Corte dei conti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 1158-1170; E. BONELLI, *Il ruolo della Corte dei conti*

Tale strumento pattizio, infatti, dispose la soppressione dei preesistenti organi di controllo esterno – la Commissione di controllo (per quanto riguarda la C.E.E.)⁶² e il Commissario ai conti (per quanto riguarda la C.E.C.A.)⁶³ – e la creazione di una Corte dei conti (*Cour des comptes*, nella versione francese, e *Court of Auditors*, in quella inglese), con poteri maggiori rispetto ai precedenti organi (in particolar modo sotto il profilo dell'ampiezza del controllo, esteso anche alle spese contenute in bilanci diversi dalla Comunità) ed avente il compito di *assicurare il controllo sui conti della Comunità* (ora dell'Unione): si tratta dunque di un controllo finanziario, che va distinto dal controllo giurisdizionale (che nell'ambito dell'ordinamento europeo è affidato alla Corte di giustizia) e da quello politico (affidato al Parlamento europeo, e in una certa misura anche al Consiglio⁶⁴).

Nel senso che il controllo svolto dalla Corte dei conti sia distinto, in particolar modo, da quello attribuito alla Corte di giustizia, si veda la famosa sentenza *Les Verts c. Parlamento europeo*⁶⁵, nella quale venne chiarito che *il sindacato esercitato dalla Corte dei conti a norma dell'art. 206 bis del trattato Cee verte sulla legittimità della spesa rispetto al bilancio ed all'atto di diritto derivato dal quale discende tale spesa*

europea nella prospettiva del Trattato costituzionale, in *Giur. It.*, 2005, 12, 2438-2449; G. COGLIANDRO, *Corte dei conti delle Comunità europee*, in S. CASSESE – G. NAPOLITANO (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, 1578-1582. Sul tema più generale dei controlli in ambito comunitario, cfr. G. COGLIANDRO, *I controlli sul bilancio dell'Unione Europea*, in BANCA D'ITALIA, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, cit., 675-689; G. CLEMENTE, *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione europea*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 6, 273-289; M. GAGLIARDI, *Configurazione dei controlli finanziari in ambito comunitario tra sinergie e istanze perequative*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 6, 274-319.

⁶⁰ Sull'inquadramento storico di tale Trattato e sulla sua importanza nel processo di integrazione europea, cfr. B. OLIVI – R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea: dalla guerra fredda alla Costituzione dell'Unione*, Bologna, 2010, nonché G. MAMMARELLA – P. CACACE, *Storia e politica dell'Unione Europea*, Bari, 2009.

⁶¹ Più precisamente, la sottoscrizione avvenne il 22 luglio 1975 e l'entrata in vigore il 1° luglio 1977 (in *G.U.C.E.*, L. 359 del 31 dicembre 1977).

⁶² Tale organo, ai sensi dell'art. 206 del Trattato istitutivo, era composto “di revisori dei conti che [dessero] pieno affidamento di indipendenza” ed era deputato ad esaminare “i conti relativi alla totalità delle entrate e delle spese del bilancio”.

⁶³ In base all'art. 78d del Trattato Ceca, “the accounts of all the administrative expenditures referred to in article 78 § 2, and of administrative revenue and of revenue derived from the tax for the benefit of the Community levied on the salaries, wages and emoluments of its officials and other servants, shall be examined by an Audit board consisting of auditors whose independence is beyond doubt”.

⁶⁴ In tal senso, *ex art. 287, § 4, comma 4, TfUE*, la Corte dei conti “assiste il Parlamento europeo e il Consiglio nell'esercizio della loro funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio”.

⁶⁵ CGCE, C-294/83, 23 aprile 1986, *Les Verts c. Parlamento europeo*, in *Racc.*, 1986, p. 1339.

(comunemente chiamato atto base) ed è quindi distinto da quello esercitato dalla Corte di giustizia, il quale verte sulla legittimità di detto atto base⁶⁶.

La dottrina evidenziò sin da subito⁶⁷ che la *ratio* della creazione di un organismo stabile di controllo esterno (in precedenza si prevedeva che la Commissione di controllo si riunisse a cadenza bimestrale, di talché i relativi componenti erano esonerati dall'obbligo di dedicarsi in via esclusiva all'incarico comunitario rivestito) andava ricercata nell'evoluzione che aveva accompagnato la Comunità europea nel campo finanziario e di bilancio. Da un lato, infatti, con decisione del Consiglio dei Ministri della Comunità 21 aprile 1970 si era adottato il sistema delle risorse proprie⁶⁸, le quali avevano così costituito il precedente sistema dei contributi nazionali; dall'altro, con i Trattati del 1970 e del 1975, si erano ampliati i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio, introducendo al riguardo la procedura di concertazione e attribuendo all'assemblea parlamentare la possibilità di respingere il bilancio, nonché, entro certi limiti, di emendarlo o modificarlo.

A fronte di tali innovazioni, che contribuivano a rendere il bilancio europeo un *quid diversi* da quello classico delle organizzazioni sovranazionali⁶⁹ e che rendevano maggiormente democratica la procedura relativa alla sua approvazione, i governi europei ritennero che fosse necessario dotare la Comunità di un organo autorevole e specializzato nel campo del controllo.

Le innovazioni furono peraltro di carattere istituzionale, statuendo all'uopo che il reclutamento dei componenti della Corte, per quanto avvenisse attraverso il canale governativo (come del resto avviene per il caso dei giudici della Corte di Giustizia) e

⁶⁶ Analogamente, le conclusioni dell'avvocato generale Mancini, secondo il quale mentre il controllo svolto dalla Corte di giustizia comporta un esame specifico e puntuale di singoli atti, quello della Corte dei conti implica invece un esame sistematico e generale dell'attività comunitaria.

⁶⁷ In tal senso, C.A. TROJANI, *La Corte dei conti europea*, cit., 590.

⁶⁸ Sul tema, si vedano PARLAMENTO EUROPEO, *Le risorse proprie delle Comunità europee e i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio: raccolta di documenti*, Lussemburgo, 1970; ID., *Le risorse proprie delle Comunità europee e i poteri del Parlamento europeo in materia di bilancio: i dibattiti di ratifica*, Lussemburgo, 1971; G. MAMBERTO, *Le risorse proprie delle Comunità europee*, Roma, 1979; COMMISSIONE EUROPEA, *Agenda 2000: il finanziamento dell'Unione europea. Relazione della Commissione sul funzionamento del sistema delle risorse proprie*, Lussemburgo, 1998; A. ZATTI, *Il finanziamento dell'Unione europea e il sistema delle risorse proprie*, Padova, 2002.

⁶⁹ Vi è un ulteriore elemento che la dottrina ha enucleato come distintivo di un'organizzazione internazionale rispetto alla Comunità-Unione europea ed è basato sul fatto che, mentre nelle prime sono a carico dell'organizzazione le sole spese di funzionamento, restando nella titolarità degli Stati gli interventi operativi, nella seconda anche questi ultimi sono a carico del bilancio comunitario. In tal senso, M. GAGLIARDI, cit., 280.

cioè su nomina del Consiglio, dietro parere del Parlamento europeo, sulla base di una designazione esperita dagli Stati membri, fosse vincolato al rispetto di alcuni requisiti di competenza professionale: in tal senso, l'attuale art. 286, § 2, TfUE⁷⁰ dispone che i membri della Corte (uno per Stato membro) siano *scelti tra personalità che fanno o hanno fatto parte, nei rispettivi Stati, delle istituzioni di controllo esterno o che posseggono una qualifica specifica per tale funzione.*

L'applicazione in concreto di tale norma vede prassi differenti da Paese a Paese: mentre l'Italia ha sempre scelto in seno alla Corte un giudice proveniente dalla magistratura contabile, altri Stati hanno optato per persone che non provenivano da analoghe esperienze. A integrare la disciplina del Trattato, il Parlamento europeo ha approvato due risoluzioni contenenti principi e criteri relativi all'espressione del proprio parere⁷¹.

Sul fronte delle garanzie di indipendenza⁷² e di imparzialità, analogamente ai componenti della Corte di Giustizia⁷³ si prevede inoltre, non solo (art. 286, § 3) che *nell'adempimento dei loro doveri, i membri della Corte dei Conti non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo [e] si astengono da ogni atto incompatibile con il carattere delle loro funzioni,* ma anche (art. 286, § 4) che *i membri della Corte dei conti non possono, per la durata delle loro funzioni, esercitare alcun'altra attività professionale, remunerata o meno e che assumono l'impegno solenne di rispettare, per la durata delle loro funzioni e dopo la cessazione di queste,*

⁷⁰ Si ritiene di citare la versione vigente delle norme in questione, dal momento che, sotto questo specifico punto, non si sono avute modifiche a partire dall'istituzione della Corte ad oggi; come vedremo, le innovazioni hanno riguardato gli aspetti dell'attività di controllo svolta dalla Corte e l'inquadramento sistematico-istituzionale di quest'ultima.

⁷¹ Ci si riferisce alle risoluzioni Parlamento europeo, 18 novembre 1992, A3-0345/92, in *G.U.C.E.*, C 337 del 21 dicembre 1992, e 19 gennaio 1995, A4-0001/95, in *G.U.C.E.*, C 043 del 20 febbraio 1995. Sul grado di vincolatività di tali risoluzioni, si veda un'interessante controversia che ha visto il ricorso di un magistrato contabile italiano avverso la nomina di altro collega in seno alla Corte dei conti europea: Tar Lazio, Roma, I, 10 giugno-16 luglio 2009, n. 7015 – Pres. Giovannini – Est. Martino, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

⁷² La Corte si è anche dotata, ai sensi dell'art. 287, § 4, comma quinto, TfUE, di un regolamento interno, che rappresenta un 'elemento supplementare di indipendenza' (la definizione è di G. CLEMENTE, *La Corte dei conti, cit.*, 1162): il regolamento attualmente vigente è stato adottato dalla Corte l'11 marzo 2010, sulla scorta dell'approvazione del Consiglio il 22 febbraio 2010, e pubblicato sulla *G.U.U.E.*, L. 103 del 23 aprile 2010.

⁷³ Tanto è vero che l'art. 286, § 8, prevede che *le disposizioni del protocollo sui privilegi e sulle immunità dell'Unione europea applicabili ai giudici della Corte di giustizia dell'Unione europea sono applicabili anche ai membri della Corte dei conti.*

gli obblighi derivanti dalla loro carica ed in particolare i doveri di onestà e delicatezza per quanto riguarda l'accettare, dopo tale cessazione, determinate funzioni o vantaggi.

Inizialmente⁷⁴ non equiparata sotto il profilo formale a Commissione, Consiglio, Parlamento e Corte di Giustizia, la Corte dei conti è assunta al rango di istituzione della Comunità a seguito del Trattato di Maastricht⁷⁵ e definitivamente qualificata istituzione dell'Unione con il Trattato di Amsterdam⁷⁶. Tale classificazione presenta, almeno sotto il profilo teorico, numerose ricadute: infatti, ciò consente alla Corte di poter agire in carenza (*ex art. 265 TfUE*⁷⁷), di intervenire nelle controversie avanti alla Corte di giustizia (*ex art. 40, § 1, Statuto*⁷⁸), di essere chiamata a rispondere per responsabilità extracontrattuale (*ex art. 340 TfUE*)⁷⁹, nonché di agire in annullamento ai sensi dell'art. 263 TfUE⁸⁰ per la salvaguardia delle proprie prerogative.

La qualifica di istituzione tuttavia non ha equiparato *in toto* la Corte alle altre quattro istituzioni, a partire dal fatto che essa è l'unica istituzione ad essere nominata da un'altra istituzione (il Consiglio), ad essa formalmente equiparata. Con riferimento, inoltre, al ricorso per annullamento, occorre chiarire che, in base alle disposizioni del Trattato europeo, non è possibile qualificare la Corte dei conti alla stregua di ricorrente privilegiata (nel qual caso avrebbe di fatto la possibilità di proporre ricorso avverso qualsiasi atto impugnabile, anche di cui non fosse destinataria, e senza dover dimostrare l'interesse ad agire se non quello per la tutela della legalità dell'ordinamento). Più modestamente, la Corte dei conti è, analogamente alla Banca centrale europea e al

⁷⁴ Per A. ANGIOI, *op. cit.*, 212-213, mentre la Commissione di controllo non aveva il rango di istituzione e nemmeno di organo ausiliare, la Corte dei conti – prima del Trattato di Maastricht – era da considerarsi una istituzione limitatamente ai poteri interni di bilancio e di personale, mentre per il resto era classificabile come organo ausiliare.

⁷⁵ Trattato 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, in *G.U.C.E.*, C 191 del 29 luglio 1992.

⁷⁶ Trattato 2 ottobre 1997, entrato in vigore il 1° maggio 1999, in *G.U.C.E.*, C 340 del 10 novembre 1997.

⁷⁷ Sull'argomento, si rinvia a G. PALMISANO, *Commento art. 232*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 1090.

⁷⁸ Ai sensi di tale disposizione, “gli Stati membri e le istituzioni delle Comunità possono intervenire nelle controversie proposte alla Corte”. Lo Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea è pubblicato in *G.U.U.E.*, C 115 del 9 maggio 2008.

⁷⁹ In tema, si vedano R. BARATTA, *Commento art. 288*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 1290; M. CONDINANZI, *Commento art. 235*, in *Id.*, *op. cit.*, 1114; M. CLARICH, *La responsabilità nel sistema comunitario*, in M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Milano, 2007, 589.

⁸⁰ Al riguardo, cfr. M. CONDINANZI, *Commento artt. 230 e 231*, in F. POCAR (a cura di), *Commentario breve ai Trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, 2001, 775; C. IANNONE, *Commento artt. 230 e 231*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 1074.

Comitato delle regioni⁸¹, ricorrente semi-privilegiata, dal momento che può agire unicamente a difesa delle proprie prerogative contro gli atti ritenuti lesivi delle stesse.

Tale condizione non permette pertanto di attribuire alla Corte dei conti europea la medesima definizione usata per quella italiana di ‘garante del diritto oggettivo’ e smorza l’enfasi dell’affermazione di ‘coscienza finanziaria’ dell’Unione che le fu riconosciuta dalla Corte di Giustizia⁸², dal momento che in caso di ricorso per annullamento a valere saranno soltanto le prerogative del controllore europeo e dunque innanzitutto un interesse diretto dello stesso.

È opportuno precisare tuttavia che eventuali paragoni con la magistratura contabile italiana rischiano di condurre a risultati un poco fuorvianti e comunque imperfetti stanti le corpose differenze che sussistono non solo, in generale, tra il sistema giuridico comunitario⁸³ e quello nazionale, ma anche, in particolare, tra le due Corti⁸⁴: quella europea anzitutto non è una magistratura in senso stretto e i relativi componenti hanno un mandato temporalmente limitato, come nel caso della Corte di giustizia; la formazione dei magistrati contabili italiana ha un impianto eminentemente giuridico (e solo, per una limitata quota di essi, anche economico⁸⁵), mentre quella dei componenti

⁸¹ Anche il Parlamento europeo, fino al Trattato di Nizza (sottoscritto il 22 febbraio 2001, in *G.U.C.E.*, C 80 del 10 marzo 2001, ed entrato in vigore il 1° febbraio 2003), era considerato ricorrente semi-privilegiato. Di contro, il Comitato delle Regioni è stato riconosciuto ricorrente semi-privilegiato dal Trattato di Lisbona.

⁸² L’espressione si trova citata nell’ordinanza CGCE, III, C-193/87, 10 luglio 1987, *Henri Maurissen c. Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1987, p. 3445. In realtà, il primo a utilizzarla fu Hans Kutscher (presidente della Corte di Giustizia dal 1976 al 1980) in occasione del discorso tenuto all’atto dell’insediamento della Corte dei conti europea.

⁸³ È superfluo ricordare i noti temi aperti legati al *deficit* democratico, alla molto embrionale separazione dei poteri e, più in generale, all’incertezza di fondo circa l’obiettivo di lungo periodo del processo di integrazione europea: per un interessante approfondimento dei temi in questione, cfr., *ex multis*, J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell’Europa*, Bologna, 2003.

⁸⁴ Sul punto specifico, cfr. F. GIUSEPPONE, *La Corte dei conti europea e la Corte dei conti italiana: parallelismi e differenziazioni*, in www.giustamm.it.

⁸⁵ In tal senso, così aveva disposto l’art. 3, comma 8, l.n. 127 del 1997, modificando le norme in tema di reclutamento del giudice contabile stabilite all’art. 12 della legge n. 1345 del 1961: “I bandi di concorso possono prevedere la partecipazione di personale dotato anche di laurea diversa adeguando le prove d’esame e riservano in ogni caso una percentuale non inferiore al 20 per cento dei posti messi a concorso a personale dotato di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali”. Sul punto, è poi intervenuto l’art. 13, comma 4, della l.n. 229 del 2003, che modificando la previsione del 1997 ha stabilito che “i bandi di concorso possono riservare una percentuale non inferiore al 20 per cento dei posti messi a concorso a personale che sia dotato oltre che del diploma di laurea in giurisprudenza, anche del diploma di laurea in scienze economico-aziendali o in scienze dell’economia o di altro titolo di studio equipollente”. A fare da *pendant* a tale ultima disposizione, l’art. 13, comma 5, ha inoltre previsto che anche una quota del 20 per cento dei dirigenti della Corte sia reclutata sulla base di una formazione nel campo economico (nonché statistico e attuariale).

la Corte europea non è definita in sede di Trattato ed è comunque aperta anche a persone prive di formazione nel campo giuridico; inoltre, le tipologie di controllo, sulle quali ci si soffermerà prossimamente, non contemplano quello preventivo⁸⁶ e sono comunque prive di efficacia impeditiva o cassatoria dei provvedimenti controllati.

La Corte dei conti europea è dunque un ibrido, nella misura in cui condivide con le istituzioni superiori di controllo di stampo neolatino la natura di organo collegiale e con quelle di stampo anglosassone l'esclusione di competenze giurisdizionali, nonché di controlli preventivi. In tal senso, la Corte europea risulta assai simile, per molti versi, al *Bundesrechnungshof* tedesco, che in effetti è stato riconosciuto come *tertium genus* rispetto ai due principali modelli sopra delineati.

Infine, in merito al ricorso per annullamento, al momento non risulta che la Corte si sia avvalsa di tale possibilità⁸⁷; per quanto concerne la responsabilità extracontrattuale è invece da registrare l'interessante caso *Ismeri*⁸⁸, che pure rileva anche con riferimento al procedimento di controllo svolto dalla Corte europea. Il privato ricorrente lamentava infatti che la Corte dei conti avesse, con toni fortemente critici, citato la società stessa e i suoi amministratori *pro tempore* all'interno di un documento pubblico, quale la relazione speciale n. 1 del 1996 relativa ai programmi Med⁸⁹, senza aver avuto la possibilità di un contraddittorio in fase preventiva rispetto all'approvazione e alla diffusione della relazione stessa. In tale vicenda, ove si è riconosciuta in via teorica la possibilità che anche la Corte dei conti possa determinare, con il proprio agire, un illecito aquiliano del quale si renda responsabile, è stata tuttavia esclusa in concreto alcuna responsabilità, dal momento che si è negata l'esistenza dell'elemento oggettivo, ovverosia dell'asserito danno cagionato dal convenuto, stante la fondatezza delle censure e dei rilievi mossi dalla Corte stessa.

⁸⁶ Il controllo preventivo era inizialmente previsto in via centralizzata in capo al controllore finanziario; ora tale funzione è invece prevista in capo all'ordinatore, le cui funzioni sono disciplinate agli artt. 59 e 60 del vigente regolamento finanziario della U.E.

⁸⁷ In tal senso, anche M. CONDINANZI – R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, cit., 108.

⁸⁸ Trib. di I grado, III sez., Causa T-277/97 del 15 giugno 1999, *Ismeri Europa s.r.l. c. Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Racc.*, 1999, p. II-01825; CGCE, C-135/99 P del 10 luglio 2001, *Ismeri Europa s.r.l. c. Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Racc.*, 2001, p. I-05281. La sentenza *de qua* è inoltre pubblicata in *Foro amm.*, 2000, 1178, con nota di G.B. GOLETTI, *La Corte dei conti europea in giudizio*.

⁸⁹ Sui programmi MED, si rinvia ad AA.VV., *La cooperazione transfrontaliera e transnazionale con i paesi dell'Est Europa, con particolare riguardo all'innovazione e allo sviluppo ecosostenibile, alla luce dei programmi IPA Adriatico, SEE, MED*, Trieste, 2009.

3.1. *Attribuzioni di controllo e di consulenza della Corte dei conti europea.*

Confermata dal nuovo Trattato europeo la natura di istituzione della Corte dei conti, senza che tuttavia siano stati sostanzialmente modificati gli aspetti istituzionali⁹⁰ e le attribuzioni della stessa⁹¹, occorre ora dar conto dei compiti che le sono affidati.

Sul punto, così dispone l'art. 287 TfUE: *la Corte dei conti esamina i conti di tutte le entrate e le spese dell'Unione*⁹², [nonché] *di ogni organo o organismo creato dall'Unione, nella misura in cui l'atto costitutivo non escluda tale esame* (§ 1, comma 1) e con l'eccezione (assoluta) della Banca centrale europea e (relativa) della Banca europea per gli investimenti⁹³.

Tale controllo, come si approfondirà, si esercita innanzitutto sotto un profilo di carattere economico-sostanziale, valutando cioè la sana gestione finanziaria, nonché – secondo l'*addendum* operato col Trattato di Maastricht – sotto un profilo di carattere giuridico-formale, attraverso lo strumento della *déclaration d'assurance* (DAS).

⁹⁰ Il Trattato di Nizza aveva invece previsto all'art. 248, § 4, comma 3, TCE – disposizione questa confermata nel nuovo Trattato all'art. 287, § 4, comma 3, TfUE – la possibilità che la Corte si articolasse in sezioni al fine dell'adozione di 'talune categorie di relazioni o pareri', demandando all'uopo al regolamento interno.

⁹¹ In tal senso dalla Convenzione europea, istituita a seguito del Consiglio europeo di Laeken, non erano emerse proposte di modifica della disciplina relativa alla Corte dei conti, il che può forse spiegarsi tenendo presente che in seno alla Convenzione non vi era la presenza, né tra i membri effettivi né tra gli osservatori, di rappresentanti della Corte dei conti europea. Sui lavori della Convenzione, cfr. G.G. FLORIDIA, *Il cantiere della nuova Europa: tecnica e politica nei lavori della Convenzione europea*, Bologna, 2003; V. SPINI, *Alla Convenzione europea: diario e documenti da Bruxelles*, Firenze, 2003; J. ZILLER, *La nuova Costituzione europea*, Bologna, 2004; A. LAMASSOURE, *Historie secrète de la Convention européenne*, Parigi, 2004; A. TIZZANO (a cura di), *Una Costituzione per l'Europa: testi e documenti relativi alla Convenzione europea*, Milano, 2004; F. BASSANINI – G. TIBERI (a cura di), *La costituzione europea: un primo commento*, Bologna, 2004; P. BARBI, *L'elaborazione della costituzione europea*, Napoli, 2005; G. MORBIDELLI – F. DONATI (a cura di), *Una Costituzione per l'Unione europea*, Torino, 2006; G. MARAZZITA, *La Costituzione europea*, Bari, 2006; M.C. BARUFFI, *La Costituzione europea: quale Europa dopo l'allargamento?*, Padova, 2006.

⁹² La relativa procedura è contenuta nell'apposito regolamento finanziario: Regolamento (CE, Euratom) n. 1605/2002 del Consiglio, del 25 giugno 2002, che stabilisce il regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità europee, in *G.U.C.E.*, L 248 del 16 settembre 2002. Il regolamento in questione è stato fatto oggetto di modifiche con Regolamento (CE, Euratom) n. 1995/2006 del Consiglio del 13 dicembre 2006 (in *G.U.C.E.*, L 390 del 30 dicembre 2006), Regolamento (CE) n. 1525/2007 del Consiglio del 17 dicembre 2007 (in *G.U.C.E.*, L 343 del 27 dicembre 2007) e Regolamento (UE, Euratom) n. 1081/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 novembre 2010. La versione consolidata e attualmente vigente è stata pubblicata il 29 novembre 2010.

⁹³ Con riferimento al controllo sull'attività di essa, precisa il § 3, comma 3, dell'articolo in questione che "il diritto della Corte di accedere alle informazioni in possesso della Banca è disciplinato da un accordo tra la Corte, la Banca e la Commissione" e che "in mancanza di un accordo, la Corte ha tuttavia accesso alle informazioni necessarie al controllo delle entrate e delle spese della Comunità gestite dalla Banca".

Ai fini del controllo (che può essere di carattere cartolare ovvero ispettivo), la Corte può avvalersi anche delle istituzioni superiori di controllo (che il Trattato definisce invece ‘istituzioni nazionali di controllo’)⁹⁴: al riguardo il § 3, comma 1, prevede infatti che *il controllo negli Stati membri si effettua in collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti e che la Corte dei conti e le istituzioni nazionali di controllo degli Stati membri cooperano in uno spirito di reciproca fiducia, pur mantenendo la loro indipendenza.*

Nell’ambito delle procedure di controllo intestate alla Corte dei conti europea è inoltre previsto un dovere di cooperazione, in termini di trasmissione di documenti e di informazioni, in capo non soltanto alle istituzioni comunitarie e agli organi da esse derivate (come ad es. le agenzie⁹⁵), ma anche alle *persone fisiche o giuridiche che ricevono contributi a carico del bilancio* (§ 3, comma 2).

Anche a livello comunitario, l’attività di controllo si esplica attraverso lo strumento del referto, che consiste sia in una relazione annuale su ciascun esercizio finanziario (al proposito lo stesso Trattato si preoccupa di disciplinarne, *ex* § 4, comma 1, le condizioni minime di pubblicità, consistenti nella trasmissione alle altre istituzioni dell’Unione e nella pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea, e di partecipazione, prevedendo che la relazione sia *accompagnata dalle risposte delle istituzioni alle osservazioni della Corte dei conti*⁹⁶) sia in relazioni speciali (*ex* § 4,

⁹⁴ Sul punto, cfr. M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: esigenza di omogeneizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento*, in T.A.R., 1996, II, 217; A. MEZZERA, *Punti di forza e di debolezza dei sistemi del controllo italiano ed europeo: un’analisi comparativa*, in Riv. Corte Conti, 2005, IV, 300-306; V.M DA SILVA CALDEIRA, *Coopération de la Cour des comptes européenne avec les Institutions Supérieures de Contrôle des États membres de l’Union européenne*, dattiloscritto presentato al convegno *La cooperazione fra Corte dei conti europea e Corte dei conti italiana. Esame comparato delle metodologie e dei procedimenti di controllo*, Roma, 27 giugno 2008.

⁹⁵ A tal proposito, occorre dar conto di un’interessante documento della CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La delega di funzioni di esecuzione alle agenzie esecutive: una scelta valida?*, Relazione speciale, n. 13 del 2009, in www.eca.europa.eu.

⁹⁶ Su questo punto specifico si è appuntata la censura mossata, nell’omonimo caso succitato, da Isermi Europa s.r.l., la quale, rilevando che nella relazione speciale 1/96 venivano effettuate nei suoi confronti valutazioni critiche severe, concludeva che, in applicazione del principio del contraddittorio, la Corte dei conti avrebbe dovuto darle la possibilità di presentare osservazioni prima dell’adozione della relazione e riesaminarla alla luce di quelle presentate dopo la sua pubblicazione (§ 97 della sentenza del Tribunale di primo grado). Il Tribunale tuttavia non ritenne di affrontare quest’ultimo tema, limitandosi ad affermare che “il motivo relativo ad una violazione del principio del contraddittorio deve quindi essere respinto senza che sia necessario accertare se nella fattispecie la ricorrente potesse o meno avvalersi di tale principio”.

comma 2), le quali non hanno una periodicità prestabilita (essendo presentabili *in ogni momento*), riguardanti *problemi particolari*.

Le osservazioni contenute nei referti della Corte dei conti europea non hanno di per sé valore di prova in un'eventuale controversia, ma costituiscono comunque un 'indizio qualificato'⁹⁷.

Accanto alle funzioni di controllo finanziario, la Corte svolge una funzione di assistenza nei confronti di Parlamento e Consiglio dell'Unione europea nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo dell'esecuzione del bilancio.

L'altra importante funzione attribuita alla Corte dei conti europea è di carattere consultivo e trova il proprio fondamento direttamente nel Trattato sul funzionamento della U.E., che prevede (art. 287, § 4, comma 2) che la Corte possa emanare *pareri su richiesta di una delle altre istituzioni della Comunità*⁹⁸. Accanto a tale previsione di carattere generale, vi sono ulteriori specifiche disposizioni che, nel disciplinare il procedimento delle istituzioni europee su determinati atti e materie, prescrivono il parere obbligatorio della Corte dei conti. In tal senso, si vedano gli artt. 232, § 1, ove si verte in tema di adozione, da parte di Parlamento e Consiglio, di regolamenti sulle *regole finanziarie che stabiliscono in particolare le modalità relative alla formazione e all'esecuzione del bilancio, al rendiconto e alla verifica dei conti* (lett. a); nonché sulle *regole che organizzano il controllo della responsabilità degli agenti finanziari, in particolare degli ordinatori e dei contabili* (lett. b); l'art. 232, § 2, ove si verte in tema di potere del Consiglio di fissare *le modalità e le procedure secondo le quali le entrate di bilancio previste dal regime delle risorse proprie dell'Unione sono messe a disposizione della Commissione* e di determinare *le misure da applicare per far fronte eventualmente alle esigenze di tesoreria*; l'art. 325, § 4, ove si verte in tema di adozione, da parte di Parlamento e Consiglio, di *misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione, al fine di pervenire a*

⁹⁷ L'espressione ("l'evidenziazione di un comportamento negligente delle autorità nazionali ad opera di un organo comunitario come la Corte dei conti è un indizio qualificato in tal senso") è contenuta nel § 32 della sentenza resa da CGCE, sez. V, 12 maggio 1998, nella causa C-366/95 *Landbruksministeriet*, in *Racc.*, 1998, I-2661.

⁹⁸ In tal senso - come ricorda G. CLEMENTE, *La Corte dei conti*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, cit., 1170 -, esiste un accordo, mai pubblicato tra la Corte dei conti europea e la Commissione europea con il quale, sin dal 1980, quest'ultima si impegna a sottoporre al parere della prima una serie di atti.

*una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell'Unione*⁹⁹.

Nell'esercizio della propria attività di consulenza, la Corte dei conti europea ha emanato taluni pareri¹⁰⁰ di grande interesse nell'ambito dei controlli, sia di carattere interno sia di carattere esterno. In particolare occorre citare il parere 2/2004 con il quale la Corte ha sostenuto la necessità di integrare e rielaborare la disciplina complessiva in termini di controllo, al fine di evitare inutili duplicazioni e costi eccessivi (come noto, anche l'attività di controllo ha un costo, che talora può essere superiore al beneficio che si trae dall'aver contenuto o evitato una data irregolarità, e che ha dato la stura a critiche rispetto alla stessa funzione di controllo¹⁰¹ e che, ad ogni modo, pone il tema del delicato bilanciamento tra le garanzie da assicurare e la sostenibilità economica delle stesse garanzie)¹⁰²: al momento, peraltro, il controllo sulla gestione finanziaria dell'Unione europea si articola su ben sei livelli¹⁰³.

⁹⁹ Sul tema del contrasto alle frodi, merita di essere segnalato che con decisione 1992/352/CE, Ceca, Euratom del 28 aprile 1999 (in *G.U.C.E.*, L 136 del 31 maggio 1999), la Commissione europea ha istituito l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF), la cui disciplina è contenuta nel regolamento 1999/1073/CE del 25 maggio 1999 (in *G.U.C.E.*, L. 136 del 31 maggio 1999). Sul tema, per un recentissimo contributo della magistratura contabile italiana, cfr. AA.VV., *Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell'utilizzo delle risorse comunitarie*, Roma, 2010.

¹⁰⁰ Con riferimento ai primi, si veda il parere n. 2/2004, in *G.U.C.E.*, C 107 del 30 aprile 2004, in tema di modello di *audit* unico (*single audit*) (e proposta concernente un quadro di controllo interno comunitario); con riferimento ai secondi, si rinvia al parere n. 6/2007, in *G.U.C.E.*, C 216 del 14 settembre 2007, in tema di sintesi annuali degli Stati membri, dichiarazioni nazionali degli Stati membri e lavoro di *audit* delle istituzioni nazionali di controllo relativi ai fondi comunitari.

¹⁰¹ Si interroga su tale argomento, in una recentissima riflessione limitata tuttavia al caso italiano, L. D'AMBROSIO, *Possibili criteri per la valutazione degli effetti delle funzioni di controllo della Corte dei Conti*, 2011, in *www.federalismi.it*. Un dato che emerge è la difficoltà a giudicare l'efficacia del controllo, dal momento che quest'ultimo ha effetti preventivi dei danni e interviene su prassi e comportamenti da valutare nel tempo. Tuttavia, con riguardo al caso toscano, ove opera l'autore del saggio succitato, si giunge alla conclusione che il controllo svolto dalla sezione regionale della Corte dei conti sia capace di incidere sui comportamenti amministrativi.

¹⁰² In tal senso, si veda il punto II del parere in questione ove si sottolinea che "i controlli dovrebbero essere effettuati secondo norme comuni ed essere coordinati al fine di evitare duplicazioni superflue" e ove si stabilisce che "il costo complessivo dei controlli dovrebbe essere proporzionato ai benefici finali che ne derivano in termini finanziari e politici". Un recente contributo in dottrina è stato apportato al riguardo da L. D'AMBROSIO, *cit.*, la quale sottolinea la necessità che si cominci "ad interrogarsi su come valutare l'incidenza [sui comportamenti amministrativi da parte della Corte dei conti] che, senza dubbio, è molto poco numerica e molto più qualitativa e, dunque, di difficile quantificazione".

¹⁰³ Oltre alla Corte dei conti europea, che opera al termine del ciclo dei controlli, caratterizzandosi per un intervento di natura successiva, un primo livello è costituito dai controlli che le amministrazioni degli Stati membri, nel quadro di co-amministrazione, svolgono sull'utilizzo dei fondi comunitari; un secondo livello è svolto dai funzionari della Commissione, competenti a realizzare le azioni; un terzo livello è dato dall'attività del controllore finanziario; un quarto livello corrisponde all'Ispettorato generale dei servizi,

3.2. *Sana gestione finanziaria e controllo di gestione, ovvero quando l'Europa funge da modello per l'Italia.*

I parametri di controllo cui la Corte dei conti europea deve attenersi sono, ai sensi dell'art. 287, § 2, comma 1, TfuE, la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese, nonché la sana gestione finanziaria.

Non è casuale il fatto che il legislatore italiano abbia ancorato i controlli sulla gestione di cui all'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994 ai medesimi parametri della Corte dei conti europea, stabilendo all'uopo che, nel controllo successivo sulla gestione, la Corte dei conti (italiana) verifica la legittimità e la regolarità delle gestioni. La stessa nozione di sana gestione finanziaria, seppur formalmente assente dal testo della legge del 1994 (che prescrive invece l'accertamento della *rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa*), è stata introdotta all'art. 7, comma 7, l.n. 131 del 2003, ancorché con specifico riferimento agli enti locali.

Mentre la definizione di legittimità e regolarità appare intuitivamente legata all'accertamento che le operazioni contabili¹⁰⁴ di entrata e di spesa, sul fronte tanto della competenza quanto della cassa, rispettino le norme dell'ordinamento comunitario che ne regolano l'esercizio (in tal senso dispone chiaramente anche l'art. 140 del regolamento finanziario UE¹⁰⁵), non di altrettanto agevole interpretazione appare il concetto di 'sana gestione finanziaria', tanto più alla luce del fatto che, in altre disposizioni del Trattato, si fa invece riferimento alla 'buona gestione finanziaria'¹⁰⁶. In realtà l'utilizzo

che verifica l'idoneità dei servizi al raggiungimento dei prestabiliti obiettivi; un quinto livello è quello del controllo del contabile, incaricato della riscossione delle entrate e del pagamento delle spese.

¹⁰⁴ Ci si riferisce ad: accertamenti (entrate di competenza); versamenti (entrate di cassa); impegni (spese di competenza); pagamenti (spese di cassa).

¹⁰⁵ Secondo il quale, "l'esame da parte della Corte dei conti della legittimità e della regolarità delle entrate e delle spese è effettuato rispetto ai trattati, al bilancio, al presente regolamento, alle modalità di esecuzione e a tutti gli atti emanati in esecuzione dei trattati".

¹⁰⁶ In particolare, all'art. 317, § 1, si dispone che l'esecuzione del bilancio da parte della Commissione deve avvenire i) in cooperazione con gli Stati membri, ii) in base alle disposizioni del regolamento stabilito in esecuzione dell'articolo 322, iii) sotto la responsabilità della Commissione stessa e nei limiti dei crediti stanziati, iv) in conformità del principio della buona gestione finanziaria. Al riguardo si precisa inoltre che è compito degli Stati membri cooperare con la Commissione al fine di garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della buona gestione finanziaria.

differenziato degli aggettivi ‘sana’ e ‘buona’ non appare sorretto da motivazioni convincenti, avuto riguardo al fatto che nelle versioni francese, inglese e tedesca del Trattato sono utilizzate le medesime espressioni (*bonne gestion financière, sound financial management, die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung*); del resto, nel regolamento finanziario dell’Unione europea, viene utilizzata unicamente la nozione di ‘sana gestione’.

Ad ogni buon conto, una preziosa definizione di tale nozione è offerta dal regolamento finanziario. All’XI *considerandum* si afferma infatti che con *riguardo al principio di sana gestione finanziaria, questo deve essere definito con riferimento ai principi di economia, efficienza ed efficacia*; ancor più esplicitamente, l’art. 27 del medesimo regolamento statuisce che *gli stanziamenti del bilancio sono utilizzati secondo il principio di sana gestione finanziaria, vale a dire secondo i principi di economia, efficienza ed efficacia*. In base all’art. 54, è corollario della sana gestione finanziaria l’esistenza di *un controllo interno efficace ed efficiente*¹⁰⁷.

Le stesse ‘tre E’, nozioni di carattere evidentemente economico, assurgono a criterio giuridico non soltanto perché prese a modello dell’attività di gestione finanziaria dell’Unione europea, ma anche perché sostanzialmente definite in un testo normativo quale il citato regolamento finanziario, ove ai principi *de quibus* si fa corrispondere una data operazione di verifica. Ai sensi dell’art. 27, § 2, infatti, si prevede che *secondo il principio dell’economia, i mezzi impiegati dall’istituzione per la realizzazione delle proprie attività sono resi disponibili in tempo utile, nella quantità e qualità appropriate ed al prezzo migliore* (comma 1); *secondo il principio dell’efficienza, deve essere ricercato il miglior rapporto tra i mezzi impiegati ed i risultati conseguiti* (comma 2); *secondo il principio dell’efficacia, gli obiettivi specifici fissati devono essere raggiunti e devono essere conseguiti i risultati attesi* (comma 3). La dottrina¹⁰⁸ ha sintetizzato la nozione delle ‘tre E’ nello slogan ‘spendere meno, spendere bene, spendere saggiamente’.

¹⁰⁷ Nell’ordinamento europeo, il controllo interno è svolto da due figure, l’ordinatore (responsabile dell’adozione delle decisioni di spesa) e il controllore finanziario (garante della conformità ai principi e alle regole di bilancio), il quale è in una condizione sovraordinata a quella dell’ordinatore e si caratterizza per una condizione di indipendenza interna alla struttura burocratica dell’amministrazione europea. Su quest’ultima, cfr. C. FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, Padova, 1993; B. MARCHETTI (a cura di), *L’amministrazione comunitaria: caratteri, accountability e sindacato giurisdizionale*, Padova, 2009.

¹⁰⁸ In tal senso, G. CLEMENTE, *La Corte dei conti (europea) dieci anni dopo*, cit., 2096.

Un'interessante descrizione della nozione di sana gestione finanziaria e della sua verifica nel procedimento di controllo è stata operata direttamente dalla Corte dei conti europea, la quale, nel prendere le mosse dalla disciplina dettata dal Consiglio all'interno del regolamento finanziario, ha stilato un Manuale del controllo di gestione. Il testo in questione si iscrive in una modalità di controllo assolutamente diversa da quella della tradizionale esperienza italiana: a un modello di controllo giuridico e pubblicistico, tipico di quest'ultima realtà, il manuale del controllo di gestione oppone invece un approccio economicistico, desunto dal settore privato dell'esperienza societaria. Come si ricorderà, già la dichiarazione di Lima del 1977 aveva previsto la stesura di appositi manuali del controllo e la stessa Intosai ha provveduto a dettare dei principi al riguardo, contenuti nel documento *Implementation guidelines for performance auditing*¹⁰⁹.

Il Manuale della Corte dei conti europea, adottato provvisoriamente nel 1990, indi perfezionato nel 1998 e nuovamente rimaneggiato nel 2002, pone il controllo di gestione in evidente *trait d'union* con il cennato principio della 'sana gestione finanziaria', stabilendo che il primo è forma di controllo del secondo, in particolare delle tre E¹¹⁰, con cui le entità controllate (a partire dalla Commissione) hanno utilizzato i fondi comunitari.

La finalità che si pone il Manuale è duplice – da un lato realizzare controlli di qualità, dall'altro rafforzare le competenze dei controllori (*auditors*). A quest'ultimo proposito appare particolarmente pregevole, pur nella sua sinteticità, l'iniziale quadro di riferimento per i controlli di gestione della Corte dei conti europea (cap. 1), ove si precisano le modalità di gestione del bilancio U.E. (distinguendo all'uopo tra gestione

¹⁰⁹ Tale documento, contenente *standards and guidelines for performance auditing based on Intosai's Auditing Standards and practical experience*, è stato da ultimo aggiornato nel 2004 ed è consultabile al sito intosai.connexcc-hosting.net.

¹¹⁰ La cui definizione è mutuata dal citato art. 27 del regolamento finanziario. Tuttavia, il manuale aggiunge utili esempi pratici che descrivono il mancato rispetto delle tre E: per quanto concerne l'economicità, sprechi, spese voluttuarie (ovvero di qualità superiore al necessario), sovrastima; per quanto concerne l'efficienza, perdite, bassi indici di efficienza al lavoro (anche se l'esempio in questione non può non apparire tautologico!), lenta attuazione degli interventi programmati, mancata identificazione e verifica delle esternalità; per quanto concerne l'efficacia, carenze nella scelte strategiche (valutazioni inadeguate; obiettivi incoerenti) e nella gestione. Sul piano dell'efficacia, il manuale descrive inoltre che il raggiungimento degli obiettivi è articolato a seconda che si considerino gli obiettivi operativi (ovvero l'ottenimento delle realizzazioni volute), immediati (ovvero la produzione di risultati chiari e positivi per i destinatari diretti), intermedi e globali (ovvero la determinazione di risultati che si pongano oltre l'ambito dell'entità controllata).

centralizzata, gestione decentrata e gestione congiunta) e le differenze che intercorrono tra il controllo di gestione (che deve essere svolto da economisti e sociologi al fine di valutare le tre E, dando ampio spazio al giudizio del controllore, all'interno di relazioni speciali) e l'*audit* finanziario (svolto invece da giuristi e cultori della contabilità pubblica, al fine di garantire legittimità e regolarità delle operazioni finanziarie e affidabilità dei conti, dedicando minor spazio al giudizio del controllore, all'interno di relazioni standardizzate).

Il manuale rimarca inoltre gli obiettivi che la Corte dei conti si attende dal controllo di gestione che va ad eseguire: oltre all'informazione sul grado di rispetto delle tre E in ordine all'utilizzo dei fondi comunitari e sulla verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione delle *performances*, anche la formulazione di apposite raccomandazioni contenenti indicazioni per il miglioramento della gestione finanziaria.

Il manuale ha come contenuto specifico la pianificazione dei controlli (cap. 3), la quale a sua volta si articola in due fasi (uno studio preliminare e un piano di indagine), lo svolgimento degli stessi (cap. 4), che richiede un atteggiamento obiettivo nei confronti delle informazioni raccolte e dei riscontri eseguiti, e la stesura delle relazioni (cap. 5). Quest'ultima fase del controllo si articola in molteplici passaggi che iniziano con la redazione di osservazioni preliminari e terminano con la pubblicazione della relazione speciale¹¹¹.

3.3. *La Déclaration d'assurance, ovvero l'altro volto dell'audit europeo.*

Per quanto derivi dal modello anglosassone di controllo svolto dal *National Audit Office* britannico, tale metodologia si è estesa anche alla realtà olandese e poi anche francese, dalla quale deriva l'acronimo DAS, con il quale è usualmente definita la dichiarazione di affidabilità, ovverosia una dichiarazione di scienza e di natura certificativa sui conti dell'Unione europea resa dalla Corte a ciò preposta.

La dichiarazione in questione non era stata inizialmente prevista tra le attribuzioni della Corte dei conti europea, la quale ne divenne titolare in seguito al Trattato di Maastricht, che introdusse la previsione (art. 287, § 1, comma 2) secondo la

¹¹¹ Compresa tra la redazione delle osservazioni preliminari e la pubblicazione della relazione speciale, si concentrano l'approvazione delle osservazioni preliminari, il contraddittorio con il controllore, l'adozione della relazione definitiva che dunque deve tener conto di quanto emerso in sede di contraddittorio, la traduzione nelle diverse lingue comunitarie, la presentazione alle autorità competenti al discharge, ossia al Parlamento europeo.

quale la Corte dei conti presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una dichiarazione in cui attesta l'affidabilità dei conti e la legittimità e la regolarità delle relative operazioni, che è pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. Detta dichiarazione può essere completata da valutazioni specifiche per ciascuno dei settori principali dell'attività comunitaria.

Come attenta dottrina¹¹² ha avuto modo di rilevare, è interessante sottolineare che mentre in Italia i controlli della Corte dei conti - tradizionalmente svolti privilegiando il dato formale su quello sostanziale, il canone della legittimità su quello dell'economicità, la tempistica preventiva rispetto a quella successiva - si sono evoluti, specialmente negli anni Novanta, nella direzione opposta, nello stesso periodo invece la Corte dei conti europea che aveva fino ad allora interpretato un'attività di controllo successivo, spiccatamente incentrato sul canone efficientista rappresentato dalla nozione di sana gestione finanziaria, si è andata aprendo alla dimensione formale del controllo stesso.

In tal senso, la *déclaration d'assurance* muta il quadro di riferimento, opportunamente completandolo e arricchendolo di un ulteriore strumento di verifica. Come la norma del Trattato evidenzia plasticamente, la metodologia DAS si articola in due componenti concettualmente distinte: da un lato la verifica dell'esaustività ed esattezza dei conti, anche denominato *audit* finanziario, che si articola nella valutazione del sistema contabile, nel controllo del funzionamento delle procedure fondamentali, nel controllo analitico di coerenza e ragionevolezza dei principali dati di bilancio, nell'analisi e nel confronto dei conti e dei saldi di bilancio e in un test di convalida¹¹³ di impegni e pagamenti; dall'altro lato, il controllo della legittimità e della regolarità delle operazioni sottostanti i conti di bilancio, anche denominato *compliance audit*, fino al livello del beneficiario finale.

¹¹² In particolare, G. CLEMENTE, *La Corte dei conti (europea) dieci anni dopo*, cit., 2096 e A. MEZZERA, *Punti di forza e di debolezza dei sistemi del controllo italiano ed europeo: un'analisi comparativa*, cit., 302.

¹¹³ Il test di convalida risulta funzionale a valutare la legittimità e la regolarità delle operazioni sottostanti agli atti di bilancio; a fornire informazioni sull'origine, la natura, la frequenza e l'impatto degli errori nei confronti della popolazione; nell'identificare i settori nei quali adottare misure per evitare errori ulteriori; nel facilitare il dialogo con le entità controllate; nel confermare o identificare carenze nei sistemi di supervisione e controllo. In tal senso, CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La metodologia DAS*, 15, in *eca.europa.eu*.

Da tale sintetica descrizione emergono alcuni tratti di similitudine tra la Das (specie nella sua prima componente) e il giudizio di parificazione che viene svolto dalla Corte dei conti¹¹⁴ e che, giova ricordarlo, consiste ai sensi dell'art. 39, commi 2 e 3, del regio decreto n. 1214 del 1934 nell'operazione di riscontro della conformità tra i dati contenuti nel rendiconto e quelli di cui ai conti periodici e ai riassunti generali trasmessi alla corte dai singoli ministeri, nonché dalle aziende, gestioni ed amministrazioni statali a ordinamento autonomo.

La programmazione della Das segue il normale ciclo di *audit*¹¹⁵ e pertanto si articola in una preliminare conoscenza della realtà o attività assoggettata a controllo, nella pianificazione del controllo, nel suo svolgimento, nella valutazione delle risultanze emerse, nella formulazione di conclusioni e di un giudizio sintetico (che può contenere o meno determinate 'riserve', e che evidenzia la presenza di errori formali oppure anche sostanziali).

La *déclaration d'assurance*, consistendo in un controllo di carattere prettamente formale, viene resa in termini più rapidi di quelli necessari per la relazione annuale di cui all'art. 287, 4, comma 1, TfUE, ed anzi, ai sensi del regolamento finanziario, costituisce antecedente logico della procedura di discarico ad opera del Parlamento europeo. Ai sensi del combinato disposto degli artt. 129, § 4, e 146, § 2, del citato regolamento, infatti, *i conti consolidati definitivi sono pubblicati nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee entro il 15 novembre che segue l'esercizio chiuso, corredati della dichiarazione d'affidabilità fornita dalla Corte dei conti e in vista del discarico* [che ai sensi dell'art. 145, § 1, deve avvenire entro il 15 maggio del secondo anno successivo a quello dell'esercizio di riferimento], *il Parlamento europeo [...] esamina anche la relazione annuale della Corte dei conti [...], e la sua dichiarazione attestante l'affidabilità dei conti nonché la legittimità e la regolarità delle relative operazioni.*

¹¹⁴ Tuttavia, sul punto, si veda G. COGLIANDRO, *Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato?*, cit., ove si sottolinea la differenza tra procedimento di certificazione dei conti (avente natura di dichiarazione di attendibilità) e la parificazione, che consiste in una verifica di corrispondenza dei dati contabili che sancisce la certezza giuridica degli stessi.

¹¹⁵ Sul tema dell'*audit* nel campo giuspubblicistico, si rinvia a G. LADU, *L'auditing nella prospettiva costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 1100-1126, nonché ID., *Il sistema dei controlli*, in L. CAVALLINI CADEDDU – C.E. GALLO – M. GIUSTI – G. LADU – M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2009.

4. Il raccordo tra Corti dei conti europea e italiana, ovvero dell'evoluzione eguale e contraria dei due organi esterni deputati al controllo finanziario.

Come si è accennato, nella normativa di cui al Trattato europeo è stata disposta sin dalla creazione della Corte dei conti europea una previsione di collaborazione con le istituzioni nazionali di controllo (art. 287, § 3, TfUE). Tale disposizione, letteralmente limitata alla sola attività di controllo effettuata negli Stati membri e dunque giustificabile con l'esigenza di non far apparire il ruolo della nuova istituzione come invasivo e limitativo delle prerogative delle istituzioni nazionali di controllo¹¹⁶, ha tuttavia trovato una più ampia applicazione nella pratica, stante il progressivo avanzamento del percorso di integrazione europea, che ha determinato conseguentemente un maggior rilievo anche della istituzione Corte dei conti europea.

Quest'ultima ha sancito in numerosi protocolli con le istituzioni nazionali (nel caso italiano, i protocolli risalgono rispettivamente al 1990 e al 2008) le modalità operative di tale attività di collaborazione, integrando così le scarse disposizioni del Trattato sul punto, le quali, in base all'interpretazione offerta dalla dottrina, prevedrebbero per la Corte europea soltanto un obbligo di notificare alla Corte nazionale (ovvero al servizio nazionale competente) la prevista missione di controllo¹¹⁷. Un'altra pratica che va nella direzione di sancire uno stretto raccordo fra Corti nazionali e Corte europea si estrinseca nelle periodiche occasioni di incontro del 'comitato di contatto', il quale riunisce i vertici delle istituzioni nazionali e comunitaria di controllo; peraltro, lo stesso comitato di contatto ha elaborato alcune linee guida sul punto specifico della cooperazione tra Corti¹¹⁸.

La dottrina ha tuttavia posto in rilievo che, se la collaborazione nell'attività di controllo va certamente salutata positivamente per le innegabili sinergie che da essa

¹¹⁶ La dottrina aveva inizialmente prospettato che la collaborazione tra le istituzioni superiori di controllo portasse a evitare le sovrapposizioni su comuni materie, al fine di sviluppare nelle corti nazionali e in quella europea il perfezionamento di tecniche e modalità differenti, e in particolare aveva fatto ipotizzare "la retenzione della Corte italiana da taluni settori di controllo perché compresi nel programma come spettanti alla Corte comunitaria": in tal senso, R. BALDUZZI, *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, cit., 1044.

¹¹⁷ In tal senso, A. ANGIOL, cit., 219. Ma già E. COLASANTI, cit., 236, ricorda che, oltre alla partecipazione alle visite ispettive, anche la preparazione ai controlli eseguiti dalla Corte europea, nonché l'esecuzione di indagini preliminari e di acquisizione di dati. In quest'ultimo caso, è evidente che la collaborazione tra Corte europea e Corti nazionali si articola secondo il piano di una relazione servente; nei primi due casi, invece, la collaborazione avviene su una base paritaria.

¹¹⁸ Cfr. al riguardo, COMITATO DI CONTATTO, *Migliorare la cooperazione tra la Corte dei conti Europea e le Istituzioni Superiori di Controllo Nazionali*, Lussemburgo, 20-21 ottobre 1998, in www.corteconti.it.

derivano e per lo scambio e l'intreccio di competenze tra Corte europea e corti nazionali¹¹⁹, tuttavia non è sufficiente disporre attività comuni se le tecniche impiegate permangono diverse. Infatti, l'esistenza di tecniche differenti implica, per entrambe le Corti, un'opera di riadattamento e di riclassificazione dei risultati raggiunti in sede di controllo, il che costituisce evidentemente un aggravio in termini organizzativi e di risorse.

Facendo applicazione del principio di sussidiarietà¹²⁰, che a livello del Trattato sull'Unione europea è sancito con riferimento tanto all'Unione in generale quanto alle sue istituzioni, e che ha trovato, ancorché con altra applicazione, rinnovata importanza a seguito dell'apposito protocollo annesso al Trattato di Lisbona, si dovrebbero pertanto ritenere preferibili soluzioni operative che rendessero quella della Corte dei conti europea un'attività di controllo di secondo grado rispetto a quello svolto dalle istituzioni nazionali a ciò istituite, analogamente del resto a quanto postula lo stesso Manuale sul controllo di gestione con riferimento alla relazione tra controlli interni ed esterni alle istituzioni europee.

Nel caso italiano, un notevole impulso nella direzione di rendere più efficace e stretta la cooperazione tra Corte dei conti nazionale ed europea è giunto dalla legge di riforma del 1994 (e da ulteriori interventi normativi che sono ad essa seguiti¹²¹), la quale nel ridisegnare *funditus* il sistema dei controlli ha sostanzialmente recepito le tipologie di controllo invalse a livello europeo. A conferma di ciò, soccorre il chiaro disposto dell'art. 3, comma 4, della citata legge, il quale, come in parte accennato, ha menzionato quali parametri del nuovo controllo sulla gestione alcuni principi in evidente affinità con le disposizioni del Trattato europeo. Ci si riferisce in particolare, al raccordo tra controlli interni ed esterni¹²², ai canoni di legittimità, regolarità e rispondenza dei

¹¹⁹ Ciò è ancor più rilevante ponendo a mente il caso italiano, ove, specie nei primi decenni di operatività della Corte europea, vigeva un sistema dei controlli profondamente diverso da quello in essere in sede comunitaria.

¹²⁰ Sul principio di sussidiarietà, la letteratura è sterminata. Si vedano, *ex multis*, G. STROZZI, *Il ruolo del principio di sussidiarietà nel sistema dell'Unione europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1993, 59; G. D'AGNOLO, *Il principio di sussidiarietà nell'Unione europea*, Padova, 1998; S. TROILO, *Verso nuove conformazioni dei pubblici poteri: federalismo, nuovo regionalismo, sussidiarietà, integrazione europea*, Bergamo, 2005; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell'Unione europea*, Milano, 2007.

¹²¹ Come, ad esempio, la citata legge n. 131 del 2003 (e in particolare il suo articolo 7, commi 7 e 8).

¹²² Il quale si estrinseca sia nell'accertamento del funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione sia nella possibilità che la Corte dei conti si possa valere dell'esito di altri (non meglio

risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge quali parametri del controllo, all'estensione del controllo della magistratura contabile ai fondi di provenienza comunitaria, alla pianificazione del controllo da parte della Corte stessa attraverso una definizione annuale dei programmi e dei criteri di riferimento¹²³, all'obbligo per le amministrazioni soggette a rilievi di comunicare alla Corte e agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate¹²⁴, alla possibilità che la Corte possa formulare proprie osservazioni in qualsiasi momento (e dunque anche al di fuori delle relazioni periodicamente previste).

In quest'ultimo senso, un notevole sviluppo di tale possibilità di controllo concomitante è stato riconfermato, e in parte innovato, ad opera della recente legge 4 marzo 2009 n. 15 (anche nota come legge Brunetta)¹²⁵. All'art. 11, comma 2, primo periodo, si è infatti previsto che la magistratura contabile possa *effettuare controlli su gestioni pubbliche statali in corso di svolgimento* e, in caso l'accertamento conduca a un grave esito, la Corte debba individuare le cause, *in contraddittorio con l'amministrazione*, provvedendo a informare di ciò il Ministro competente¹²⁶. Analoga

precisati) controlli al fine di accertare "la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge". Nel senso di ulteriormente rafforzare i rapporti tra controlli interni ed esterni, meritano di essere citate le disposizioni che hanno previsto l'invio anche alla Corte dei conti del referto sul controllo di gestione degli enti locali (art. 1, comma 5, decreto legge 12 luglio 2004 n. 168, in *Gazz. Uff.*, n. 161 del 12 luglio 2004 – S.O. n. 122, conv. in legge 30 luglio 2004 n. 191, in *Gazz. Uff.*, n. 178 del 31 luglio 2004 – S.O. n. 136) nonché delle relazioni sul bilancio di previsione e sul rendiconto degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale (art. 1, commi 166 e 170, della citata legge n. 266 del 2005). Entrambe le norme in questione hanno superato positivamente il vaglio del giudice delle leggi, che si è pronunciato rispettivamente con le sentenze Corte cost., 9-14 novembre 2005, n. 417 – *Pres. Marini – Rel. Gallo*, in *Gazz. Uff.*, n. 46 del 16 novembre 2005, e 21 giugno-6 luglio 2006, n. 267, *cit.*.

¹²³ In tal senso si veda l'art. 5 del vigente regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo della Corte (deliberazione 16 giugno 2000 n. 14, *cit.*).

¹²⁴ Obbligo peraltro ribadito dal legislatore della Finanziaria 2008 (art. 3, comma 64, legge 24 dicembre 2007 n. 244, in *Gazz. Uff.*, n. 300 del 28 dicembre 2007 – S.O. n. 285), che ha previsto il compito, in capo alla "amministrazione che ritenga di non ottemperare ai rilievi formulati dalla Corte a conclusione di controlli su gestioni di spesa o di entrata svolti a norma dell'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, [di] adotta[re], entro trenta giorni dalla ricezione dei rilievi, un provvedimento motivato da comunicare alle Presidenze delle Camere, alla Presidenza del Consiglio dei ministri e alla Presidenza della Corte dei conti".

¹²⁵ Sul tema, cfr. G. D'AURIA, *I "nuovi" controlli della Corte dei conti (dalla "legge Brunetta" al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lav. pubb. amm.*, 2009, 3-4, 469-496.

¹²⁶ Tale controllo, peraltro, troverebbe una sanzione in via indiretta, giacché la legge prevede che, sulla base delle risultanze comunicate dalla Corte dei conti, il Ministro "possa disporre la sospensione dell'impegno di somme stanziare sui pertinenti capitoli di spesa". Su tale aspetto si appuntano le critiche di chi, come D'AURIA, *op. ult. cit.*, sottolinea che la finalità del controllo sia frustrata dall'attribuzione della scelta di comunicare le risultanze del controllo, al fine di eccitare la comminazione di sanzioni, non tanto all'organo politico (perché potrebbe aversi un'invasione della sfera di competenza

disposizione è prevista (art. 11, comma 2, secondo periodo) con riferimento anche nel caso di *ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi*, nel qual caso l'amministrazione competente è tenuta, nell'arco di sessanta giorni, ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere gli impedimenti.

La cooperazione tra le Corti dei conti italiana ed europea ha peraltro trovato uno sbocco nella costituzione di un'apposita sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali, in forza delle deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 1 del 1997¹²⁷ e 14 del 2000¹²⁸. Ai sensi dell'art. 10, comma 2, del vigente regolamento, la Sezione *de qua* svolge funzioni di referto al Parlamento in tema di gestione dei fondi strutturali comunitari e di utilizzo di altri finanziamenti e programmi comunitari, nonché sullo stato delle risorse della Comunità di pertinenza nazionale e dei relativi sistemi di verifica e sulla consistenza e le cause delle frodi ai danni della Comunità e relative misure preventive e repressive. Inoltre, occorre sottolineare che l'art. 10, comma 3, conferma – specularmente al Trattato europeo – il principio di collaborazione, di talché *la Sezione svolge [...] indagini specifiche sulla gestione dei fondi comunitari e funzioni di collaborazione con la Corte dei conti europea e con le altre istituzioni di controllo europee ed internazionali in attuazione di trattati, accordi ed intese*.

Tale stretto e proficuo raccordo tra le diverse istituzioni superiori di controllo è peraltro destinato a trovare ulteriore sviluppo, sulla scorta dell'avanzamento del processo di integrazione europea, il quale – seppur ciclicamente conosce battute d'arresto – conferma la sua persistente vitalità, come dimostra il citato recente accordo assunto dal Consiglio dei Ministri in sede Ecofin¹²⁹.

dell'amministrazione attiva se tale prerogativa fosse riconosciuta alla magistratura contabile), quanto al solo esecutivo e non anche (o soprattutto) all'assemblea elettiva. In base a tale schema, infatti, è lo stesso controllato tenuto ad autocensurarsi, il che, evidentemente, pone qualche limite all'effettività dell'esercizio del rigore auspicato dallo stesso legislatore.

¹²⁷ Corte dei conti, deliberazione 13 giugno 1997 n.1, *Regolamento per l'organizzazione di collegi regionali di controllo della Corte dei conti e di una sezione di controllo della Corte dei conti per gli affari comunitari e internazionali*, cit.

¹²⁸ Corte dei conti, deliberazione 16 giugno 2000 n. 14, *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, cit.

¹²⁹ Naturalmente, ciò lascia impregiudicata la riflessione secondo cui il processo di integrazione europea non possa unicamente basarsi sulla cooperazione intergovernativa, ma richieda soprattutto l'adozione di scelte secondo il metodo comunitario, rimesse cioè alla decisione di organi che ragionino nell'interesse dell'Unione e non secondo la sommatoria degli interessi dei singoli Stati Membri.

CONCLUSIONI

Ipotizzare di trarre conclusioni durature sulla materia dei controlli esercitati dalla Corte dei conti appare velleitario e, soprattutto, assai poco rispondente alla situazione di notevole e continuo mutamento che connota l'argomento.

La legge del 1994 aveva infatti costituito uno snodo non soltanto fondamentale nell'evoluzione delle funzioni di una gloriosa istituzione, che si appresta a celebrare i centocinquant'anni di attività, ma aveva anche delineato un modello che trovava una sua logica interna.

Da un lato, sul fronte del controllo esterno, il ridimensionamento in termini quantitativi, ma anche la valorizzazione in termini qualitativi, del controllo preventivo¹ e la contestuale attribuzione di un generalizzato controllo sulla gestione di tutte le Pubbliche amministrazioni, secondo criteri ben diversi da quelli che avevano connotato fino ad allora il controllo successivo. Quest'ultimo era stato infatti riduttivamente interpretato come un controllo di legittimità che interveniva a provvedimento già efficace o ad attività già intrapresa.

Dall'altro, accanto alle innovazioni sul fronte del controllo interno, l'istituzione dei servizi di controllo interno, a livello di amministrazione tanto statale quanto locale, grazie al d.lgs. n. 268 del 1999.

Il sistema così delineato ha tuttavia subito importanti modifiche, le quali soltanto in parte sono apparse coerenti con i presupposti della riforma del 1994 (e in particolare con il noto rapporto Cassese del 1993²), mentre per lo più hanno visto un susseguirsi di corsi e ricorsi che hanno costretto la magistratura contabile a una continua riorganizzazione interna, a livello tanto di struttura quanto di metodologia di controllo.

¹ L'inclusione, ad esempio, tra gli atti governativi soggetti a controllo preventivo anche delle delibere del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE). Su tale importante organo governativo, istituito con l. 27 febbraio 1967 n. 48 (in *Gazz. Uff.*, n. 55 del 2 marzo 1967), cfr., *inter alios*, R. CHIARELLI, *Il CIPE nel sistema di piano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1967, 1072 ss.; E. D'ANIELLO, *Il Comitato interministeriale per la programmazione economica*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 93 ss..

² PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, 1993. Alla tematica dei controlli, il 'rapporto Cassese' dedica l'ottavo capitolo, che si conclude con l'affermazione che "i controlli sono, dunque, troppi e inutili" e con la perentoria convinzione secondo la quale "solo con controlli di gestione, di risultato, di costi e rendimenti le pubbliche amministrazioni saranno sottoposte a verifiche efficaci, che evitino la corruzione e garantiscano la realizzazione degli obiettivi fissati alle amministrazioni".

Vi è stato inizialmente un tentativo di sminuire il ruolo della Corte dei conti - pressoché coevo al progetto della Bicamerale con cui si spogliava la magistratura contabile della pregnante funzione giurisdizionale -, che si è estrinsecato in alcune disposizioni obiettivamente spurie o irragionevoli, che sono tuttavia cadute sotto la scure del giudice delle leggi³. Ci si riferisce, ad esempio, all'art. 3, comma 1, del d.lgs. n. 286 del 1999 che, nel disciplinare i controlli interni, stabiliva *d'emblée* l'abrogazione dell'art. 8 della legge n. 259 del 1958, che dà facoltà alla Corte stessa di formulare, in via concomitante, rilievi su eventuali irregolarità nella gestione negli enti 'ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria' e di indirizzarli ai ministri competenti. Oppure all'art. 9, comma 7, del d.lgs. n. 303 del 1999⁴ che, nel disciplinare la riorganizzazione della Presidenza del Consiglio, escludeva i dd.pp.cc.mm. relativi all'autonomia organizzativa e di bilancio nonché al personale della Presidenza stessa dal controllo preventivo di legittimità della magistratura contabile.

Si è poi assistito a un intreccio (che non può non destare perplessità) delle funzioni di controllo con quelle giurisdizionali, ad opera di alcuni interventi del legislatore. La legge finanziaria del 2003⁵, ad esempio, ha stabilito che i provvedimenti delle pubbliche amministrazioni, ivi compresi gli enti locali, con i quali si riconosca l'esistenza di debiti fuori bilancio⁶ debbono essere trasmessi alla competente procura della Corte (si badi che invece tutti i documenti di bilancio sono inviati alle sezioni - regionali o centrali - del controllo), mentre la successiva legge finanziaria del 2005 ha previsto che gli atti relativi a incarichi esterni di studio, ricerca e consulenza, conferiti dalle pubbliche amministrazioni, debbano essere trasmessi alla Corte dei conti, senza specificare se alle sezioni del controllo o alle procure.

Ma, ancor più significativamente, la recente legge n. 102 del 2009⁷, in controtendenza con i consolidati principi affermati nella legge di contabilità del 1923 e

³ Con le citate sentenze nn. 139 del 2001 e 221 del 2002.

⁴ Decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 303, in *Gazz. Uff.*, n. 205 del 1° settembre 1999 – S.O. n. 167.

⁵ Art. 23, comma quinto, legge 27 dicembre 2002 n. 289, in *Gazz. Uff.*, n. 305 del 31 dicembre 2002 – S.O. n. 240. Sul punto si è pronunciata, in maniera peraltro ambigua, anche la Corte costituzionale con la sentenza 13-29 gennaio 2005, n. 64 – *Pres. Onida – Rel. Finocchiaro*, in *Gazz. Uff.*, n. 6 del 2 febbraio 2005.

⁶ Che in via fisiologica sono costituiti da soccombenze in sede processuale e solo in via patologica da ulteriori cause.

⁷ Precedentemente citata. Si fa riferimento in particolare alla previsione di cui all'art. 30-*quater*.

nel Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti del 1934, ha previsto l'esonero da colpa grave se il fatto dannoso origini dall'emanazione di un provvedimento che sia stato vistato e registrato dalla Corte dei conti. Ancorché con un decreto correttivo⁸, contestuale alla conversione in legge del d.l. n. 78 del 2009, sia stata prevista la limitazione di tale esonero "ai profili presi in considerazione nel controllo", resta il fatto, tuttavia, che con tale disposizione l'esercizio del controllo preventivo di legittimità da parte della magistratura contabile rischia di vedere snaturata la sua natura di operazione logica di 'diritto oggettivo'. Solo il tempo, evidentemente, potrà dire se la Corte sarà fatta oggetto di indebite pressioni da parte delle amministrazioni procedenti al fine di tutelare i propri amministratori e funzionari da un'eventuale azione di responsabilità. Certo è che, a maggior ragione, appare degna di attenzione la sottolineatura di quanti⁹, in dottrina, hanno ritenuto che occorra "ridisciplina[re] la materia degli incarichi ai magistrati componenti degli organi di controllo di legittimità per prevedere casi incompatibilità con incarichi di consulenza o di altra natura, nell'ambito delle amministrazioni competenti ad adottare gli atti da sottoporre a controllo".

Tale aspetto pone pertanto nuovamente al centro la questione dell'indipendenza della magistratura contabile, dal momento che, per certi versi, il controllo (di legittimità¹⁰) diviene una componente centrale nel giudizio di responsabilità, la cui titolarità – non va dimenticato – spetta pur sempre alla Corte dei conti.

Inoltre, mentre sul piano delle autonomie locali, si assiste all'affermazione della centralità di forme di controllo collaborativo (le uniche possibili – secondo una certa interpretazione – nel nuovo assetto costituzionale *post* revisione del 2001), si sono viepiù introdotte numerose norme, atte a potenziare il controllo esterno del Ministero dell'Economia e delle Finanze, e in particolare della Ragioneria dello Stato¹¹. A tale

⁸ Ci si riferisce all'art. 1, comma 1, lettera c), punto 2, del d.l. 3 agosto 2009 n. 103, in *Gazz. Uff.*, n. 179 del 4 agosto 2009, convertito in legge 3 ottobre 2009 n. 141, in *Gazz. Uff.*, n. 230 del 3 ottobre 2009.

⁹ Ci si riferisce ad A. BUSCEMA, *Rapporto tra controllo preventivo di legittimità e azione del requirente contabile alla luce dell'art. 17, comma 30 quater, della legge n. 102 del 3 agosto 2009*, in CHIAPPINIELLO A. (a cura di), *Prospettive della giurisdizione contabile alla luce delle recenti innovazioni legislative e dei nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Bastia Umbra, 2010.

¹⁰ Nuovamente arricchito di ambiti sui quali può estendersi, come si è rilevato.

¹¹ Accanto a questo fatto, vi è inoltre un dato assai importante. A fronte di un indubbio problema, quale quello rappresentato dalla proliferazione di società costituite dagli enti locali al fine di esternalizzare determinate funzioni onde poter più agevolmente rispettare i sempre più restrittivi canoni di finanza

proposito occorre formulare l'auspicio che la revisione di tali specifiche forme di controllo, imposta dalla legge n. 196 del 2009, possa condurre a ridisegnare un sistema più rispettoso del principio di autonomia¹² ed, eventualmente, a prevedere in capo alla Corte dei conti - e non a un, per quanto autorevole, organo amministrativo statale quale la Ragioneria generale - forme più pregnanti di verifica del rispetto della sana gestione finanziaria al livello degli enti locali.

Ancora, a indicare l'incerta evoluzione della materia, occorre sottolineare che, in controtendenza con la progressiva riduzione del novero degli atti sottoposti a controllo preventivo di legittimità, recentemente il legislatore (*ex art. 30 l.n. 102 del 2009*) ha previsto che la Corte dei conti sia competente a esercitare tale funzione anche nei confronti di atti e contratti in materia di consulenze e incarichi conferiti dalle Pubbliche amministrazioni¹³, specificando peraltro che tale compito è affidato in ogni caso alla sezione centrale del controllo di legittimità¹⁴.

pubblica (c.d. patto di stabilità interno), il legislatore si è mosso introducendo numerose norme che limitano le possibilità degli enti locali di creare nuove società e anche di mantenere in vita le esistenti e che prescrivono che anche società di diritto privato si conformino ad obblighi di trasparenza e imparzialità nel reclutamento del personale e più in generale nella propria attività. Come riconosciuto dalla stessa Corte dei conti (in tal senso, sez. controllo Lombardia, 5-10 novembre 2009 n. 587 – *Pres. Mastropasqua – Est. Braghò*, in *www.corteconti.it*), si è “introdotta un corpus omogeneo di norme che assimilano la società a totale partecipazione pubblica all'amministrazione locale in senso stretto e ne condizionano il suo stare nell'ordinamento giuridico”. Ci si chiede, a questo proposito, se non risulterebbe più opportuno che si ponesse coerentemente mano anche alla legge n. 259 del 1958, laddove (art. 3, comma 2) esclude dal controllo sulla gestione degli enti sovvenzionati “gli enti d'interesse esclusivamente locale”: il controllo su tali enti ben potrebbe essere applicato alle sezioni regionali di controllo, opportunamente potenziate nei rispettivi organici.

¹² Anche se non va dimenticato quanto ricordato dallo scomparso F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 2, 309 – che il principio di perequazione tributaria è stato inteso in senso legittimante al mantenimento o all'introduzione di forme di controllo amministrativo statale nei confronti di Regioni ed enti locali.

¹³ In tal senso, si vedano i commi *f-bis* (atti e contratti di cui all'articolo 7, comma 6, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni) e *f-ter* (atti e contratti concernenti studi e consulenze di cui all'articolo 1, comma 9, della legge 23 dicembre 2005, n. 266), che sono stati introdotti in seno all'art. 3, comma 1, della legge n. 20 del 1994. Per la verità, già prima della legge n. 102 del 2009, il legislatore statale aveva operato altri tentativi (tra tutti quello di cui alla legge finanziaria del 2005: l. 30 dicembre 2004 n. 311, in *Gazz. Uff.*, n. 306 del 31 dicembre 2004 – S.O. n. 192) al fine di controllare i contratti di consulenza e gli incarichi conferiti dalle pubbliche amministrazioni.

¹⁴ Su tale norma, fiorente è stato sin da subito il dibattito circa la portata di tale innovazione. Il giudice delle leggi, con sentenza 10-13 maggio 2010 n. 172 – *Pres. Amirante – Rel. Napolitano*, in *Gazz. Uff.*, 19 maggio 2010, e in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 9, 929-934, con nota di G. SCIULLO, *La Corte costituzionale e il controllo sugli incarichi esterni delle amministrazioni pubbliche*, ha escluso l'applicabilità di tali controlli a Regioni ed Enti locali (dichiarando pertanto inammissibile il relativo ricorso proposto dalla Regione Veneto). Sul punto, si vedano anche le pronunce della Corte dei conti, sia in sede di Sezioni riunite in sede di controllo della Corte dei conti, 26 aprile-17 maggio 2010, n. 13 – *Pres. Lazzaro – Rel. Pieroni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 8, 836, e prim'ancora in sede di Sezione contr. legittimità, 12-25 novembre 2009, n. 20 – *Pres. Topi – Rel. De Salvo*, in *www.corteconti.it*, e 10-28 dicembre 2009, n. 24,

Accanto a un'incessante evoluzione della normativa sui controlli, specialmente della Corte dei conti, si assiste a un significativo incremento della consulenza offerta dalla magistratura contabile. Mentre, come si è visto, è sostanzialmente recessiva l'importanza della consulenza svolta dalle sezioni centrali (in particolare dalle Sezioni Riunite) - anche alla luce della citata pronuncia sul punto da parte della Corte costituzionale in ordine alla vincolatività della previsione di cui al regio decreto del 1939 -, si assiste a una espansione di tale funzione a livello delle sezioni regionali.

Questo fatto appare agli occhi di chi scrive foriero di possibili criticità. Anche se fino ad ora non è stato sollevato in sede di Corte europea dei diritti dell'uomo il problema della compatibilità del cumulo di funzioni in capo alla magistratura contabile, stante la consolidata natura neutrale e paragiurisdizionale del controllo preventivo di legittimità, e ancorché la stessa Corte Edu si sia attestata, dopo il notissimo caso della giustizia amministrativa lussemburghese¹⁵, su una posizione incentrata sulla distinzione tra i modelli teorici e l'organizzazione pratica delle giurisdizioni speciali¹⁶, è evidente che nel frattempo il quadro delle funzioni della Corte dei conti è profondamente mutato.

I controlli successivi e concomitanti sulla gestione, tanto più dopo l'abrogazione della possibilità di addivenire a un controllo incidentale di legittimità, per quanto svolti da un organo indubbiamente in posizione indipendente e dalla natura magistratuale, sono privi di quelle caratteristiche eminentemente giuridiche del controllo in senso classico, e di quello preventivo di legittimità, più nello specifico¹⁷.

La consulenza, d'altro canto, seppur basata su canoni eminentemente giuridici, se ha visto da più parti levarsi critiche nel caso in cui sia resa dal medesimo giudice chiamato a pronunciarsi sulla legittimità di determinati provvedimenti amministrativi,

cit.. Per quanto la stessa magistratura contabile abbia ritenuto escluse da tali nuove forme di controllo le Regioni e gli Enti locali, ha tuttavia esteso l'ambito alle amministrazioni pubbliche non statali e non territoriali (come ad es. le Università).

¹⁵ Corte Edu, *Affaire Procola c. Luxembourg*, arrêt du 28 septembre 1995, in *Revue Universelle des Droits de l'Homme*, 1996, pp. 60 ss.. Sul tema, si vedano anche le successive pronunce del medesimo organo giudicante nei casi *Grande Camera*, 7 giugno 2001, *Kress c. France*; II sez., 30 settembre 2003, *Loyen c. France*; III sez., 9 novembre 2006 – 9 febbraio 2007, *Sacilor Lormines c. France*; V sez., 30 giugno 2009, *Unione fédérale des Consommateurs Que Choisir de Côte d'Or c. France*, tutte in www.echr.coe.int.

¹⁶ Sul punto, cfr. V. PARISIO, *La separazione dei poteri e l'indipendenza del giudice amministrativo italiano sotto la lente della CEDU*, *cit.*.

¹⁷ In tal senso deve essere letta anche la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 37 del 2011, precedentemente citata.

appare con evidenza foriera di ancora maggiori difficoltà di compatibilità in capo al giudice della responsabilità amministrativa. Il rischio che una determinata amministrazione possa valersi impropriamente dello strumento della consulenza è in effetti obiettivamente più problematico allorché si tratterà di valutare la responsabilità di amministratori e funzionari pubblici che si siano conformati, nel proprio agire, ai pareri ricevuti. Certo, l'esistenza di strumenti quali il c.d. potere riduttivo nell'ambito del processo contabile può contribuire a mitigare le asprezze del sistema e ad evitare casi paradossali, ma non elimina di per sé il rischio denunciato.

Appare dunque in tutta la sua evidenza che i controlli dei quali si parla hanno per molti versi perduto alcune delle caratteristiche distintive di tale funzione, come si è avuto modo di descriverle all'inizio del presente lavoro. In particolare, la manifestazione di giudizio con la quale si conclude l'attività di controllo è ormai priva – con l'eccezione dei controlli preventivi di legittimità – di efficacia diretta sull'attività della pubblica amministrazione. Il controllo inoltre è assoggettato anche a parametri di ulteriori discipline, specie economiche, e di contro si stempera la differenza, elaborata dalla dottrina pubblicistica, tra esso e altre attività, quali ad esempio la consulenza.

Tra l'altro tale evoluzione, unita alla diversificazione degli stessi controlli della Corte, sia per tipologia sia per parametri sia per tempistica, impone di superare la pretesa di configurare *tout court* tale attività in senso sostanzialmente amministrativo ovvero sostanzialmente giurisdizionale. Si può pertanto ritenere di giungere alla conclusione che, valorizzando l'intuizione sandulliana, i controlli della Corte dei conti rappresentino l'esercizio di una funzione neutrale, con caratteristiche più o meno marcatamente giurisdizionali, a seconda della diversa tipologia degli stessi.

Perdendo la caratteristica di giudizio connesso alla comminazione di una sanzione, il controllo mantiene la propria differenza dalla consulenza soprattutto nella misura in cui interviene in un diverso contesto cronologico dell'attività amministrativa: la consulenza a supporto di decisioni da assumere, il controllo a riscontro di scelte già operate e tendenzialmente già realizzate.

Tuttavia, e in questo sta una grande potenzialità inespressa, la consulenza si indirizza unicamente all'amministrazione che la richieda, mentre il controllo, che certo è riferito innanzitutto all'amministrazione controllata, postula la condivisione delle proprie risultanze con gli enti che abbiano la vigilanza dell'amministrazione *de qua* e,

soprattutto, con le assemblee elettive dell'amministrazione di riferimento: il Parlamento, *in primis*, ma sempre di più anche il Consiglio regionale, nonché i Consigli degli Enti locali.

La funzione referente della Corte dei conti¹⁸, nonostante talune voci contrarie da parte della dottrina, è da considerare un portato indissolubile della funzione di controllo, costituendone la proiezione esterna. Anzi, essendosi limitato l'ambito del controllo preventivo, con le conseguenze in tema di visto e di registrazione con riserva¹⁹, la proiezione più evidente dell'attività della magistratura contabile è oggi contenuta nelle relazioni che periodicamente sono predisposte non più soltanto con riferimento al bilancio dello Stato e agli enti assoggettati al controllo di cui alla legge n. 259 del 1958, ma anche con riguardo alle gestioni delle amministrazioni pubbliche tutte nonché alle gestioni fuori bilancio e dei fondi di provenienza comunitaria.

Purtroppo, tuttavia, da lungo tempo la dottrina ha avuto modo di constatare²⁰ che l'attività di referto svolta dalla magistratura contabile non è presa nella dovuta considerazione da parte del Parlamento e, più in generale, dalle assemblee elettive, nonostante gli utili spunti critici che sono contenuti nelle relazioni della Corte dei conti e che talora hanno anticipato la denuncia di vere e proprie emergenze.

¹⁸ Sul tema, restano di grande importanza le riflessioni di V. GUCCIONE, *Il rapporto Corte dei conti – Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente, cit.*

¹⁹ Una pratica quest'ultima che, nonostante la sensibile diminuzione di atti sottoposti a controllo preventivo, appare ancora degna di nota: sebbene nelle due ultime legislature (l'attuale XVI e la precedente XV) non si siano avuti casi di registrazioni con riserva (dato questo che potrebbe essere presto modificato in virtù dei nuovi controlli preventivi in tema di incarichi e consulenze esterne), altrettanto non può dirsi per quanto concerne le legislature XII, XIII e XIV, comunque successive alla legge n. 20 del 1994. In tal senso si sono avuti dieci casi nella legislatura XII (deliberazioni di Corte dei conti, sezioni riunite, 28 settembre-6 ottobre 1994; 7 dicembre 1994; 13 aprile 1995), quindici nella successiva legislatura XIII (deliberazioni di Corte dei conti, sezioni riunite, 23 luglio 1997; 17 febbraio-19 marzo 1998; 6-30 marzo 1998; 8-21 gennaio 1999; 18 gennaio-2 febbraio 1999; 19 luglio 1999, 11-29 dicembre 2000), otto nella legislatura XIV (deliberazioni della Corte dei conti, sezioni riunite, 12-26 giugno 2001). Per un utile termine di paragone, si è ritenuto utile confrontare i dati di cui sopra con l'ultima legislatura precedente alla riforma di cui alla l.n. 20 del 1994, ovvero l'XI, nella quale si ebbero nove casi di registrazione con riserva (deliberazioni di Corte dei conti, sezioni riunite, 22 aprile 1992; 27 maggio-1° giugno 1992, 25 novembre 1993; 10 febbraio 1994). I dati in questione sono stati tratti da www.senato.it (per le legislature XIII-XVI) nonché dagli archivi del medesimo ramo del Parlamento (per le legislature XI-XII). Per quanto concerne i casi di rifiuto assoluto di registrazione si rinvia alla nota a pagina 149. Diverso il discorso per quanto concerne il tema della registrazione di contratti per i quali non sia seguito il parere del Consiglio di Stato: nelle ultime quattro legislature non constano precedenti in tal senso.

²⁰ In tal senso, L. ELIA, *op. cit.*, 2358, che già negli anni Sessanta denunciava il senso di frustrazione della Corte dei conti, molto spesso ridotta a '*vox clamantis in deserto*'. Più recentemente, si veda l'icastico scritto di G. GALEOTTI, *Vano ogni controllo, se manca l'attenzione del Parlamento*, in BANCA D'ITALIA, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica, cit.*

Per quanto il Giannini avesse giudicato in termini non particolarmente indulgenti il contenuto delle relazioni in questione²¹, affermando che esse restavano ben lungi dal costituire un'analisi puntuale sul piano dell'economicità²² delle gestioni controllate, occorre ribadire che gli elementi comunque offerti all'attenzione del legislatore erano (e, ancor più oggi, sono) tali da indurre l'adozione di provvedimenti, la modifica di normative e, in generale, le opportune disposizioni conseguenti.

I regolamenti parlamentari, in verità, hanno da tempo previsto un articolato *iter*²³ per le relazioni (specie se relative agli enti sovvenzionati) della Corte dei conti che, in via teorica, costituirebbe uno strumento di adeguata valorizzazione del contributo informativo e propositivo offerto dalla magistratura contabile. È questa dunque la dimostrazione lampante di come non sia di per sé sufficiente un raffinato e coerente meccanismo normativo e istituzionale perché si determini il raggiungimento degli obiettivi sperati. Le previsioni in tema di controlli (sia quelli esterni ad opera della Corte, sia quelli interni ad opera degli appositi organi presso le singole pubbliche amministrazioni) sono certamente perfettibili e potenzialmente oggetto di ulteriori rilevanti modifiche, ma ciò non toglie che il frutto – più o meno incisivo e accattivante – della funzione di controllo sia posto principalmente nelle mani, e dunque rimesso alla responsabilità, del Parlamento e, più in generale, delle assemblee elettive. Una responsabilità tutta politica, priva di automatismi sanzionatori, e dunque capace con le proprie azioni (o, al contrario, con le proprie inerzie) di svilire, ovvero di enfatizzare, l'operato dei controllori.

È su questa riflessione che peraltro si conclude il presente lavoro. Alla domanda posta da molti commentatori sulla motivazione per la quale, nonostante un raffinato modello di controllo, garantito da un corpo magistratuale e dotato di diverse

²¹ Lo stesso G. CAIANIELLO, *cit.*, 1993, 266, motiva l'insensibilità parlamentare nei confronti dei referti della Corte dei conti a causa dello 'scarso mordente' dei controlli. Tuttavia non va dimenticato che tale affermazione risale a un periodo precedente alla riforma del 1994 e alla conseguente generalizzazione del controllo successivo sulla gestione.

²² Occorre precisare che il giudizio *de quo* era stato espresso in un contesto precedente alla decisione di estendere il reclutamento del giudice contabile anche a una quota di candidati in possesso di formazione economica, oltre che giuridica, e comunque prima della riforma operata dalla legge del 1994.

²³ Art. 131 Reg. Senato; art. 149 Reg. Camera.

potenzialità²⁴, permangano ampie sacche di corruzione e illegalità nell'azione dei pubblici poteri e si consolidi, anziché ridursi, un debito pubblico tra i più elevati al mondo (da cui consegue anche una compressione dei diritti, appunto finanziariamente condizionati), non si può certo fornire una risposta univoca.

Tuttavia appare ragionevole affermare che la strutturazione istituzionale è certamente condizione necessaria - e dunque non appaiono peregrine o inconferenti le riflessioni sugli snodi critici che restano tuttora aperti al riguardo (a partire dalla formazione e dal reclutamento del giudice contabile, dalle sue condizioni di indipendenza, dalle tipologie e dai parametri dei controlli svolti, dalle relazioni con gli altri organi di controllo, alle possibilità, ai fini della tutela del diritto oggettivo, di valersi di strumenti di sindacato della produzione normativa di rango primario) - ma non sufficiente, stante la necessità che, accanto allo *jus positum*, si consolidi un'etica pubblica forte e condivisa. Essa, tra l'altro, postula una particolare sensibilità al tema della sostenibilità che, inquadrato sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse pubbliche, non può tollerare quanto avvenuto in un recente passato, allorquando il benessere delle generazioni presenti ha intaccato quello delle generazioni future, sostanzialmente ipotecandone le possibilità di sviluppo.

Il legame tra controlli, etica pubblica e sostenibilità e dunque la necessità di queste ultime come completamento indispensabile dei primi - sul quale anche recentemente la dottrina ha offerto interessanti occasioni di riflessione²⁵ - conduce pertanto a comprendere ancor meglio l'importanza, e al tempo stesso la necessaria integrazione, delle riflessioni che si sono sin qui tenute in ordine alla configurazione e all'inquadramento sistematico dei controlli, in particolare di quelli della magistratura contabile.

²⁴ E viceversa, sul perché, in altre esperienze democratiche progredite, a meccanismi istituzionali non particolarmente sofisticati e potenzialmente meno dotati di strumenti, si accompagnino *performances* della pubblica amministrazione anche significativamente diverse.

²⁵ In tal senso, L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009; B.G. MATTARELLA, *Le regole dell'onestà: etica, politica, amministrazione*, Bologna, 2007; G. MELIS (a cura di), *Etica pubblica e amministrazione: per una storia della corruzione nell'Italia contemporanea*, Napoli, 1999. Si veda anche C.M. MARTINI, *Per un'etica nella pubblica amministrazione: educare al servizio*, Bologna, 1992.

ABSTRACT

The Ph.D. thesis “The audit between administration and jurisdiction. Court of auditors and audit function” is divided into four chapters.

After the introduction, related to ‘object, reasons and method of research’, the first chapter concerns ‘the audit as example of the traditional tripartition of the activities of Public Administration’; the second chapter examines in particular ‘special judge and auxiliary body: the Italian Court of auditors between devolvement and polymorphism’; the third chapter relates to “the audit of Court of auditors between administration and jurisdiction”; the fourth and last chapter applies itself to the international and European audit principles, between procedure and substance’.

Traditionally, the audit was classified as a typical administrative activity, but the audit function of the Court of auditors shares only limited characteristics with such activities.

The systematic framing of this function gives origin to many hypothesis, further complicated by the different typologies of audit (preventive compliance audit; concurrent and subsequent performance audit of public administrations and public companies; concurrent and subsequent audit based on sound financial management of local entities...).

The research deeply analyzes the parameters of administrative or jurisdictional nature of audit activity by the Court of auditors: the impugnability of audit acts, and the possibility to object, during audit proceedings, interlocutory questions of constitutional legitimacy and preliminary committal to the European Court of Justice.

The summary is not unequivocal, because of: the different forms of audit, the different sentences of the Italian Constitutional court, the denial of the European Court of Justice (in the only case suggested up to now), the jurisprudential evolution on impugnability of audit acts.

However, it is possible to underline that in the preventive compliance audit (reduced during 1990s, but recently strengthened) the jurisdictional elements are predominant.

The audit activity of the Court of auditors is compared to the advisory activity, as some consolidated differences were overcome and now the same Court of auditors

has specific advisory functions, which cause a question of compatibility with the jurisdictional ones (above all in cases of administrative and accounting liability trials), on the basis of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and of Italian Constitutional Court.

In order to analyze the administrative or jurisdictional nature of audit activity, a helpful element of benchmark derives from the extraordinary appeal to the President of the Italian Republic, which has recently been reformed with the purpose to consolidate its jurisdictional characteristics.

Beside audit analysis, the Court of auditors is scrutinized on its twofold nature of governative auxiliary body and special judge and on the consequent interrelations.

The study of a European and international dimension, to which the last chapter is devoted, is linked to the above mentioned aspect. The different institutional audit models are analysed according to: the collective or individual nature, the gowned or lay status, the title of other jurisdictional functions, the different criteria used in the audit activity.

With this regard, a particular attention is paid to the International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai), created by the United Nations, and to the European Court of Auditors.

At European level, though, it is interesting to notice how the audit methodology, originally provided by European Community Treaty, was later introduced in Italy (the performance audit, based on business economics principles), while the compliance audit – at first absent – was later introduced, with the result that the Italian and European audit techniques were reciprocally completed.

Although audit activity is considered basic and related with the possibility to enjoy social rights through the fundamental right at a good use of public resources, it is necessary to report that the Italian Court of Auditors is criticized, because the advantages deriving from the audit activity are sometimes fewer than the costs required by such structured magistrature.

Under this profile, the Italian case is emblematic: the institutional organization of audit activity is sophisticated (even though there are problems about the possibility for the Government to designate a consistent part of the members of the Court of auditors and about the absence of a specific traineeship of auditors in economic and

statistical fields), but the trend of public finances is far from the national and international criteria concerning a correct and balanced use.

At this purpose, the research examines also the links between the audit activity and the referring function to the Parliament and to the elective conventions, in order to understand which instruments and consequences are offered to the people's representatives to modify the errors pointed out by the audit itself.

Even if parliamentary regulations and sector legislation offer many hints, the results are not satisfactory at the moment.

BIBLIOGRAFIA*

- AA.VV., *Il controllo dell'impresa pubblica*, Milano, 1960
- AA.VV., *Celebrazione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963
- AA.VV., *Studi in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963
- AA.VV., *Il controllo sugli enti pubblici economici e sulle aziende municipalizzate*, Atti del XI Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 1967
- AA.VV., *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Napoli, 1979
- AA.VV., *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Atti del XXXIV Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 1991
- AA.VV., *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, Atti del convegno Milano 11-12 dicembre 1992, Roma, 1995
- AA.VV., *I controlli sulle autonomie territoriali nei Paesi dell'Unione Europea. La prospettiva italiana*, Roma, 2000
- AA.VV., *Interessi pubblici nella disciplina delle public companies, enti privatizzati e controlli*, Atti del XLV Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2000
- AA.VV., *Controlli societari e nuove responsabilità contabili*, Milano, 2008
- AA.VV., *I diritti umani nella prospettiva transnazionale. Le giurisdizioni a contatto con la giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo*, Roma, 2009
- AA.VV., *Attività conoscitiva e di formazione nel settore dei recuperi amministrativi e giudiziari conseguenti a irregolarità e frodi nell'utilizzo delle risorse comunitarie*, Roma, 2010
- ALLEGRETTI U. (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, 1995
- AMATO G., *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. Cost.*, 1976, 1985-1990
- ANELLI C., *Sulla sindacabilità in sede giurisdizionale degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1965, 72-89

* Onde non appesantire ulteriormente la bibliografia, nella relativa compilazione si è deciso di limitare la citazione ai lavori che hanno una diretta attinenza alla tematica dei controlli e/o alla Corte dei conti.

ANGIOI A., *Corte dei conti delle Comunità europee: struttura e funzioni*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 212-224

Anonimo, *Controllo* (ad vocem), in *Nuovo Dig. it.*, IV, Torino, 1938

ANTONIAZZI S., *Federalismo e funzione di controllo della Corte dei Conti sulla gestione negli enti locali*, Torino, 2007

ANTONIOLI M., *Società a partecipazione pubblica e giurisdizione contabile*, Milano, 2008

ASTEGIANO G., *Controlli* (ad vocem), in *Il Diritto*, IV, 341 – 349

ASTEGIANO G., *L'individuazione dei soggetti che possono avvalersi della funzione consultiva della Corte dei conti nell'interpretazione della sezione autonomie*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, 2916-2921

ASTRALDI DE ZORZI C., *Le Corti dei conti europee: esperienze a confronto*, in www.amcorteconti.it

ASTRALDI DE ZORZI C., *L'indipendenza del Pubblico ministero contabile: esperienze europee a confronto*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 4, 312-331

AUTIERI T., *La Corte dei conti e il controllo esterno sulla gestione. Novità alla luce della Legge finanziaria 23 dicembre 2005 n. 266*, in www.arsg.it

BACHELET V., *Il controllo della Corte dei Conti sugli Enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*, in *Giur. cost.*, 1958, 781-787

BAIOCCHI P., *Brevi notazioni intorno al « ritiro » degli atti amministrativi soggetti al controllo della Corte dei conti*, in *Cons. Stato*, 1970, II, 1049-1054

BAIS D., *Corte dei conti e controlli amministrativi*, in ONIDA V. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2002*, Milano, 2003, 223-227

BAIS D., *Corte dei conti e controlli amministrativi*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2003*, Milano, 2004, 131-134

BAIS D., *Controlli amministrativi e Corte dei conti*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2004*, Milano, 2005, 181-185

BAIS D., *Controlli amministrativi e Corte dei conti*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2005*, Milano, 2006, 165-171

BALBONI E., *Le garanzie esterne per la gestione finanziaria e le esigenze di una loro armonizzazione*, in DE MARTIN G.C. (a cura di), *Autonomie locali, garanzie di legalità e sana gestione*, Roma, 2005

BALDANZA A., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in TENORE V. (a cura di), *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controllo*, Milano, 2008

BALDUZZI R., *Prime note sulla Corte dei conti delle Comunità europee*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 977-1062

BALSAMO F., *Il decentramento della funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 219-249

BALSAMO F., *Il controllo sulla gestione delle regioni*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 3, 211-235

BANCA D'ITALIA, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica*, Roma, 1995

BANCA D'ITALIA, *I controlli delle gestioni pubbliche*, Roma, 1999

BARETTONI ARLERI A., *Il controllo esterno sulle gestioni finanziarie pubbliche. Evoluzione e problemi*, in *Foro amm.*, 1984, 1958-1971

BATTINI F., *Può un ente pubblico evitare il controllo della Corte dei conti?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 1, 67-74

BATTINI F., *La riforma dei controlli della Corte dei conti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 2, 221-227

BATTINI F., *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 11, 1253 ss.

BATTINI F., *Il controllo surrettizio di legittimità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 4, 373-376

BATTINI F., *Controllo di legittimità, controllo «collaborativo» e azione inquirente delle Procure*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 5, 521-532

BATTINI F., *Le “ulteriori forme di collaborazione” tra Corte dei conti ed autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 7, 791-798

BATTINI F., *La Costituzione e la funzione di controllo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 3, 317-321

BELLIN M., *La sindacabilità giurisdizionale del potere di controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Giur. It.*, 2009, 3, 747-752

BENNATI A., *Ancora sul tema delle registrazioni con riserva*, in *Cons. Stato*, 1974, II, 559-564

BENVENUTI F., *Funzione di controllo e legge sopravveniente*, in *Giur. It.*, 1948, III, 53-60

- BENVENUTI F., *Il controllo mediante richiesta di riesame*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1954, 2, 377-395
- BENVENUTI F., *Corte dei conti e tutela degli interessi comuni*, in *Dir. regione*, 1997, 3-4, 477 ss.
- BERLIRI G., *I controlli amministrativi esterni degli anni '80*, in *Cons. Stato*, 1984, II, 1259-1275
- BERTI G. – TUMIATI L., *Controllo. Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir.*, X, 298-309
- BERTI G., *Problemi del controllo sugli enti locali e dell'impugnativa dei relativi atti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Salvatore Pugliatti*, III, Milano, 1978
- BERTI G. – MARZONA N., *Controlli amministrativi*, in *Enc. Dir. Agg.*, III, 457-476
- BERTI G., *La legge n. 400 e una pronuncia della Corte costituzionale*, in *Corr. Giur.*, 1989, 9, 937-943
- BERTI G., *Cenni sulla responsabilità pubblica tra controllo amministrativo e giurisdizione della Corte dei conti*, in AA.VV., *Responsabilità amministrativa e giurisdizione contabile (ad un decennio dalle riforme)*, Atti del LI Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2006
- BOGARELLI P., *Unità e controllo economico nel governo dell'impresa: il contributo degli studiosi italiani nella prima metà del XX secolo*, Brescia, 2008
- BONCOMPAGNI M., *Il processo di privatizzazione: aspetti politico-economici e problemi giuridici. Il modello inglese in particolare*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 6, 320-342
- BONELLI E., *Efficienza e sistema dei controlli tra Unione Europea e ordinamento interno*, Torino, 2003
- BONELLI E., *Il ruolo della Corte dei conti europea nella prospettiva del Trattato costituzionale*, in *Giur. It.*, 2005, 12, 2438-2449
- BUSCEMA A., *I controlli sulla tesoreria dello Stato*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 5, 261-281
- BUSCEMA S., *Presa di posizione della Corte dei conti su alcuni aspetti dell'applicazione dell'art. 81 Cost.*, in *Giur. Cost.*, 1962, 1599-1608
- BUSCEMA S., *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1979
- BUSCEMA S., *L'autonomia contabile delle autorità indipendenti*, in AA.VV., *Autorità e consenso nell'attività amministrativa*, Atti del XLVII Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2002, pp. 253-259

BUSCEMA S., *Funzioni di controllo e di giurisdizione: la giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa e contabile*, in www.contabilita-pubblica.it

BUSCEMA S., *La Corte dei conti nel processo evolutivo*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di studi amministrativi, Milano, 2008

CAIANIELLO G., *La crisi della concezione «amministrativa» della Corte dei conti e della sua funzione di controllo*, in *Foro It.*, 1965, III, 410-423

CAIANIELLO G., *Notazioni varie sui controlli della Corte dei conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva*, in *Foro amm.*, 1967, II, 49-60

CAIANIELLO G., *Il controllo sulla pubblica amministrazione fra ideologia giuridica ed esigenze dei tempi*, in *Foro It.*, 1972, 45-55

CAIANIELLO G., *La Corte dei conti fra due culture (a proposito di rinnovamento amministrativo e di controlli di gestione)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1974, 1103-1108

CAIANIELLO G., *Corte dei conti e Governo: ausiliato immaginario*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 262-272

CAIANIELLO G., *Le disavventure della legittimità*, in FARNETI G. – VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997

CAIANIELLO V., *Problemi di coordinamento fra l'attività consultiva del Consiglio di Stato e l'attività di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 49-88

CAMELI R., *La difficile ricostruzione della funzione di controllo della Corte dei conti nella Repubblica delle autonomie, tra normative disorganiche ed interventi della giurisprudenza costituzionale*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, 2045-2068

CAMELI R., *La funzione di controllo della Corte dei Conti: profili evolutivi tra innovazioni amministrative, riforme costituzionali e processo di integrazione europea*, Roma, 2008

CAMERLENGO Q., *Processo contabile*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2007*, Milano, 2008, 110-124

CAMMEO F., *La competenza della IV sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1903, IV, 177-219

CAMMEO F., *Il ricorso alla IV sezione contro i provvedimenti conseguenti ad un rifiuto di registrazione da parte delle corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1915, III, 79-83

- CARABBA M., *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 955-1005
- CARABBA M., *Struttura del bilancio e controlli*, in FARNETI G. – VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997
- CARABBA M., *Valori ideali e logiche aziendali nella funzione pubblica: il ruolo dei controlli*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 4, 141-147
- CARABBA M., *Il ruolo dei controlli*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 5, 220-225
- CARANTA R., *La Corte dei conti come giurisdizione di controllo ex art. 177 Trattato CE*, in *Urb. appalti*, 1999, 1, 107-111
- CARBONE G. – DE STEFANO A. – GIANNINI M.S., *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 3-14
- CARBONE G., *Art. 100*, in BRANCA G. – PIZZORUSSO A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1994, 64-139
- CARBONE G., *Controlli pubblici ed etica: controllo e responsabilità nel modello costituzionale e nell'esperienza storica dell'ordinamento italiano (la Corte dei conti)*, in *Cons. Stato*, 1994, 11, II, 1751-1755
- CARBONE G., *Riforma del bilancio e riforma dei controlli*, in *Riv. Corte Conti*, 1995, 3, 209-214
- CAROSI A., *Le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti e la legge n. 131/03*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2007
- CAROSI A., *Il metodo ed il procedimento nel controllo sulla gestione*, in www.lexitalia.it
- CASSESE S., *Partecipazioni statali ed enti di gestione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 907-938
- CASSESE S., *Il controllo delle partecipazioni statali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1980, 1215-1234
- CASSESE S., *I controlli sulla pubblica amministrazione in Mortati*, in AA.VV., *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, Milano, 1990
- CASSESE S. (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna, 1993
- CASSESE S., *Corte conti, lento declino*, in *Sole 24 Ore*, 30 marzo 2000, 1
- CASSESE S., *I controlli pubblici sulle privatizzazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 8, 855-858

- CASULLI V.R., *Controllo*, in *Nov. Dig. it.*, IV, 728-734
- CAVALLINI CADEDDU L., *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, in *Regioni*, 2007, 2, 316-329
- CAVALLINI CADEDDU L., *Osservazioni sulla funzione consultiva della Corte dei conti in Sardegna*, in http://joomla.ddp.unipi.it/documenti/pisarum_joe/appendici/cavallini/cavallini%201.pdf
- CAVALLINI CADEDDU L. – GALLO C.E. – GIUSTI M. – LADU G. – LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Contabilità di Stato e degli enti pubblici*, Torino, 2009
- CHAMPOMIER J.M. – MEZZERA A., *Lo status dei magistrati contabili francesi: analogie e differenze con l'ordinamento italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 2, 320 ss..
- CHIAPPINELLI C., *Raccordi tra controlli interni ed esterni e coordinamento della finanza pubblica nell'evoluzione dell'ordinamento: contributo ad una ricostruzione sistematica*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, 4, 246 ss..
- CHIAPPINELLI C., *Principio di legalità ed amministrazioni pubbliche: profili evolutivi in tema di controllo*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di studi amministrativi, Milano, 2008
- CHIAPPINELLI C., *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giust. civ.*, 2008, 1613-1625
- CHIAPPINELLI C. – CONDEMI L. – CIPOLLONI M.C., *Programmazione controlli responsabilità nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, 2010
- CHIAPPINIELLO A. (a cura di), *Prospettive della giurisdizione contabile alla luce delle recenti innovazioni legislative e dei nuovi orientamenti giurisprudenziali*, Bastia Umbra, 2010
- CHIEPPA Ri., *A proposito di indipendenza della Corte dei conti e del Consiglio di Stato*, in *Giur. cost.*, 1967, 5-25
- CHRISTIAENS J. – ROMMEL J. – VAN CAUWENBERGE P., *'Whole of government' budgeting and accounting: conceptual issues*, in www.iaas2009.fi
- CIACCIA M., *Il controllo referente della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria*, in www.giustizia-amministrativa.it
- CIARAMELLA A., *Le Sezioni Riunite della Corte dei conti: dalla nomofilachia all'interpretazione "parautentica"?*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 3
- CIRILLO G., *Classificazione dei controlli nel settore pubblico*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 336-348

CLEMENTE G., *I controlli finanziari sulle istituzioni dell'Unione Europea*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 6, 273-289

CLEMENTE G., *Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario*, in www.contabilita-pubblica.it

CLEMENTE G., *La corte dei conti (europea) dieci anni dopo*, in *Cons. Stato*, 2004, 2096-2100

CLEMENTE G., *La corte dei conti*, in TIZZANO A. (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, 1158-1170

CLEMENTE G., *I controlli della Corte dei conti europea*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2007, 193-204

COGLIANDRO G., *Il procedimento di parificazione del rendiconto generale. Natura giuridica e principio del contraddittorio*, in *Foro amm.*, 1980, 1308-1325

COGLIANDRO G., *Elogio del controllo di gestione*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 288-297

COGLIANDRO G., *Modelli di controllo e attività di referto della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 5, 246-260

COGLIANDRO G., *La disciplina costituzionale del controllo tra conservatorismo acritico e falso modernismo*, in *Riv. Corte Conti*, 1998, 2, 220-231

COGLIANDRO G., *La valutazione delle norme tra politiche e controlli*, in *Riv. trim. scienza amm.*, 1999, 1, 147-156

COGLIANDRO G., *Promemoria per uno studio comparato sulle istituzioni superiori di controllo delle finanze pubbliche*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 278-280

COGLIANDRO G., *Complementarità tra controllo (sulla gestione) e (nuova) responsabilità amministrativa*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 3, 236-246

COGLIANDRO G., *Controllo di gestione e controllo strategico: analogie e differenze*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 1, 215-226

COGLIANDRO G., *Appunti sulla nozione di economicità delle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 4, 176-182

COGLIANDRO G., *Parificazione o certificazione del rendiconto generale dello Stato?*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 6, 330-338

COGLIANDRO G., *Corte dei conti delle Comunità europee*, in S. CASSESE – G. NAPOLITANO (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, 1578-1582

COGLIANDRO G., *I controlli nel sistema comunitario*, in CHITI M.P. – GRECO G., *Trattato di diritto amministrativo europeo, Parte generale*, Milano, 2007, II, 539-588

COGLIANDRO G., *La legittimità: variazioni su tema tra sinonimia e polisemia*, in AA.VV., *Il principio di legalità nel diritto amministrativo che cambia*, Atti del LIII Convegno di Studi amministrativi, Milano, 2008

COLASANTI E., *Le istituzioni superiori di controllo dell'Europa comunitaria e l'integrazione dei mercati interni*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 233-244

COLOMBO E., *Discorso pronunciato al Senato il 17 novembre 1967 dal Ministro per il Tesoro on. Emilio Colombo*, in *Foro amm.*, 1967, 678-691

COLTELLI R., *L'indipendenza della Corte dei conti e la nomina governativa dei suoi magistrati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1962, 350-359

COLTELLI R., *La Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Roma, 2003

CONDINANZI M., *I giudici italiani « avverso le cui decisioni non possa porsi un ricorso giurisdizionale di diritto interno » e il rinvio pregiudiziale*, in *Dir. Un. eur.*, 2010, 2, 295-334

CONTENTI A., *Enti sovvenzionati e controllo di gestione. Funzione della Corte dei conti*, Napoli, 1983

COPPOLA G., *La funzione di nomofilachia nel sistema dei controlli nel quadro del coordinamento della finanza pubblica*, in www.corteconti.it

COPPOLA G., *Il controllo di gestione come strumento di valutazione dell'amministrazione per risultati nell'ottica della tutela del bene pubblico*, in www.amcorteconti.it

CORONGIU S., *Corte dei conti italiana e procedimento di rinvio ex art. 234 ce*, in *Dir. Un. eur.*, 2000, 3, 687-690

CORPACI A., *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in *Giur. Cost.*, 1995, 326-331

CORREALE G., *Le pronunce di controllo della Corte dei conti ed il giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 859-878

CORREALE G., *Divagazioni sul tema del controllo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1977, I, 1993-1995

CORSINI G., *I controlli interni nella pubblica amministrazione dopo la riforma Brunetta*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 1, 250-270

CORTE DEI CONTI, *Il controllo sugli enti sovvenzionati dallo Stato – Periodo 1951-1960*, in *Riv. Corte Conti*, 1962, 17-22

CORTE DEI CONTI, Sezione delle autonomie, *Rassegna dell'attività consultiva delle Sezioni regionali di controllo. Anno 2008*, Roma, 2009

CORTE DEI CONTI, *Aspetti applicativi dell'art. 11, comma 2 e 3 della legge 4 marzo 2009, n. 15, per quanto riguarda il controllo sulle amministrazioni statali*, in www.corteconti.it

CORTE DEI CONTI, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, Roma, 2010

CORTE DEI CONTI EUROPEA, *Manuale del controllo di gestione*, in www.eca.europa.eu

CORTE DEI CONTI EUROPEA, *La metodologia DAS*, in www.eca.europa.eu

CROSETTI A., *Controlli amministrativi*, in *Dig. disc. pubb.*, Torino, 1989, IV, 67 ss.

CUSINA L., *Controlli interni e valutazione negli enti pubblici: pausa di riflessione*, in www.contabilita-pubblica.it

CZASCHE-MESEKE H., *The influence of the German Federal Court of Audit (FCA) on policy decisions*, in *Managerial auditing journal*, 10, 9, 1995, 5-12

D'AMBROSIO L., *Possibili criteri per la valutazione degli effetti delle funzioni di controllo della Corte dei Conti*, in www.federalismi.it

DANESI U., *Il ricorso straordinario tra il Consiglio di Stato e la Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1971, 2, 91-113

DANESI U., *L'attività consultiva della Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1971, 3, 272-296

D'ANTINO SETTEVENDEMMIE G., *Ancora sul controllo della Corte dei conti relativo ai decreti presidenziali decisori di ricorsi straordinari al Capo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1975, II, 148-155

DARIO E., *Note per una riforma della Corte dei Conti*, in *Iustitia*, 1968, 1, 105-119

D'AURIA G., *Appunti sul nuovo disegno costituzionale dei controlli e della Corte dei conti*, in *Foro It.*, 1998, V, 115-117

D'AURIA G., *Per uno sviluppo del rapporto Corte dei conti-Parlamento (a proposito di iniziative per il miglioramento della legislazione)*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 6, 254-259

D'AURIA G., *Corte dei conti, controllo successivo sulla gestione e conflitti di attribuzione fra poteri dello Stato*, in *Foro It.*, 2001, I, 436-448

D'AURIA G., *Ancora in tema di Corte dei conti e controllo sulla gestione degli enti pubblici (con una inedita nozione di «pubblica amministrazione»)*, in *Foro It.*, 2001, I, 2742-2753

D'AURIA G. – LE NOCI P., *Sulla nuova organizzazione della Corte dei conti per l'esercizio delle funzioni di controllo*, in *Foro It.*, 2002, III, 169-174

D'AURIA G., *Appunti sui controlli amministrativi dopo il nuovo Titolo V (parte II) della Costituzione*, in *Lav. pubb. Amm.*, 2002, 1, 82-101

D'AURIA G., *La presidenza del consiglio dei ministri è un organo costituzionale? (A proposito della «restituzione» alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti della presidenza del consiglio)*, in *Foro It.*, 2003, I, 34-45

D'AURIA G. – LE NOCI P., *Rassegna dell'attività consultiva e di controllo svolta dalla Corte dei conti nel primo semestre 2002*, in *Foro It.*, 2003, III, 43-72

D'AURIA G. – LE NOCI P., *Rassegna dell'attività consultiva e di controllo svolta dalla Corte dei conti nel secondo semestre 2002*, in *Foro It.*, 2003, III, 533-552

D'AURIA G. – LE NOCI P., *Rassegna dell'attività consultiva e di controllo svolta dalla Corte dei conti nel primo semestre 2003*, in *Foro It.*, 2004, III, 47-72

D'AURIA G., *Corte dei conti*, in S. CASSESE – G. NAPOLITANO (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, II, 1572-1578

D'AURIA G., *Principi di giurisprudenza costituzionale in materia di controlli (1958-2006)*, in *Riv. amm.*, 2006, 9, 761-789

D'AURIA G., *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*, in *Foro It.*, 2008, 90-95

D'AURIA G., *La nuova funzione di controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali e delle aziende sanitarie*, in *Foro It.*, 2008, III, 32-35

D'AURIA G., *I “nuovi” controlli della Corte dei conti (dalla “legge Brunetta” al federalismo fiscale, e oltre)*, in *Lav. pub. amm.*, 2009, 3-4-, 469-496

D'AURIA G. – LE NOCI P., *Rassegna dell'attività consultiva e di controllo svolta dalla Corte dei conti nel 2009*, in *Foro It.*, 2010, III, 273-360

D'AVINO G., *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1975, 288-298

DEGRASSI L., *Il controllo di efficienza: fondamento costituzionale e natura giuridica. Prime considerazioni*, in *Foro amm.*, 1987, 835-865

DELLA CANANEA G., *Indirizzo e controllo della finanza pubblica*, Bologna, 1996

DELLA CANANEA G., *Dalla contabilità di Stato alle finanze pubbliche: la prospettiva europea*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2004, 1143-1151

DE ROSA M. – MATTARELLA B.G., *Art. 100*, in BIFULCO R. – CELOTTO A. – OLIVETTI M., *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, pp. 1938-1952

DE ROSE C., *La Corte dei conti europea: natura e funzioni. Prospettive del controllo nell'area dell'euro*, in *Cons. Stato*, 1996, 2009-2017 e 2201-2210

DE ROSE C., *Il controllo sugli atti attuativi delle leggi come strumento di rilevazione della responsabilità del legislatore*, in AA.VV., *Legge in sostituzione di atto amministrativo. Atti preparatori e attuativi di atto legislativo. Responsabilità del legislatore e responsabilità dell'amministrazione e verso l'amministrazione*, Atti del XLVI Convegno di Studi Amministrativi, Milano, 2001

DE ROSE C., *Il rinvio pregiudiziale al giudice comunitario: soggetti legittimati, relativi criteri di individuazione, e profili problematici concernenti la Corte dei conti italiana*, in *Cons. Stato*, 2005, II, 197-208

DE ROSE C. – MESSINA G., *Riflessioni in tema di controlli sulle Pubbliche Gestioni*, in *Mondo Bancario*, 2008, 75-82

DE STEFANO A., *Nota redazionale a Corte conti, sez. contr., 15 gennaio 1972 n. 457*, in *Foro amm.*, 1972, 90-91

DE STEFANO A., *Nota redazionale a Corte conti, sez. riun., 6 dicembre 1972 n. 12*, in *Foro amm.*, 1972, I, 423-425

DE TULLIO O., *Della revocabilità degli atti di controllo*, in *Riv. Corte Conti*, 1956, I, 29-40

DE VITA A., *Il sistema dei controlli sugli enti locali territoriali*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, 4, 195-205

DICKMANN R., *Contenuto e limiti del controllo della Corte dei conti sugli enti di gestione e sulle società partecipate*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 234-287

DI GIOVINE A., *Note sulla nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*, in *Giur. It.*, 1968, IV, 165-189

DI MARCO C., *Controlli e partecipazione popolare nel sistema delle autonomie locali*, in *Dir. e proc. amm.*, 2009, 1, 69-115

DI MARCO PIZZONGOLO A., *La Presidenza del Consiglio dei Ministri alla prova della sentenza della Corte costituzionale n. 221 del 29 maggio 2002*, in www.amministrazioneincammino.it

DOMENICHELLI V., *Controllo preventivo della Corte dei Conti e finanziamento privato dei contratti di ricerca*, in www.giustamm.it

ELIA L., *Manifesta irrilevanza della questione o carenza di legittimazione del giudice a quo?*, in *Giur. cost.*, 1968, 2337-2359

FARNETI G., *Il sistema dei controlli sulle partecipate alla luce della riforma e delle recenti modifiche ordinamentali*, in www.amministrazioneincammino.it

FARNETI G. – PADOVANI E. – LEVY ORELLI R., *La sana gestione finanziaria delle amministrazioni comunali: quali sviluppi a distanza di dieci anni dall'emanazione del Testo Unico Enti Locali?*, in www.amministrazioneincammino.it

FAVA P., *I controlli: teoria generale e tecniche di impugnazione*, in *Riv. Corte Conti*, 2009, 4, 224-282

FAVARA F., *L'interesse pubblico nei controlli*, in *Rass. Avv. Stato*, 1979, 47-69

FESTA G. – LILLO F., *Il controllo preventivo di legittimità sugli atti amministrativi*, Macerata, 2006

FORTI U., *Nota a Cons. Stato, IV, 2 febbraio 1912*, in *Foro It.*, 1912, 308-312

FORTI U., *I controlli dell'amministrazione comunale*, in V.E. ORLANDO (a cura di), *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, Milano, 1915, II, 2 607-1249

FORTI U., *Controllo della Corte di conti e ricorso al Consiglio di Stato*, in ID., *Studi di diritto pubblico*, Roma, 1937, II, 211-216

FORTI U. – IACCARINO C.M., *Amministrazione pubblica*, in *Noviss. Dig. It.*, I, 560-562

FRANCHINI F., *La partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1958, 383-393

GAGLIARDI M., *Configurazione dei controlli finanziari in ambito comunitario tra sinergie e istanze perequative*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 6, 274-319

GALASSO S., *La funzione consultiva delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti*, in www.contabilita-pubblica.it

GALEOTTI S., *Controllo. Controlli costituzionali*, in *Enc. Dir.*, X, 309-348

GALLINA E., *Attività di controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti sovvenzionati dallo Stato*, in *Foro amm.*, 1965, 37-86

GALLINA E., *Riflessioni in tema di nomina governativa dei Consiglieri della Corte dei conti*, in *Foro amm.*, 1977, 2234-2238

GARRI F., *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, in *Foro amm.*, 1986, 1978-2029

GARRI F., *I controlli nell'ordinamento italiano*, Milano, 1998

GARRI F., *Qualche cifra anche sull'attività di controllo*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 1, 210-211

GARRI F., *Occorre parlare di controlli e non di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 2010, 2, 212

GASPARRI P., *Corso di Diritto Amministrativo. Teoria dei Controlli*, Padova, 1960

GIAMPAOLINO L., *In tema di autonoma impugnabilità degli atti di controllo della Corte dei Conti*, in *Giust. civ.*, 1975, I, 788-791

GIAMPAOLINO L., *La Corte dei conti tra controllo e giurisdizione*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, 5, 291 ss..

GIAMPAOLINO L., *La Corte dei conti nel pensiero di Aldo Sandulli*, in A.M. SANDULLI, *Attualità del pensiero giuridico del Maestro*, Milano, 2004, 691-707

GIANNINI M.S., *Controllo: nozioni e problemi*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 1974, 1263-1283

GLINIANSKI S., *Il controllo collaborativo della Corte dei conti*, in AA.VV., *Governare le autonomie locali nella transizione federale. Il sistema dei controlli e delle responsabilità*, Bergamo, 2010

GOLETTI G.B., *La Corte dei conti italiana e il diritto comunitario*, in *Foro amm.*, 2000, 731-739

GOLETTI G.B., *La Corte dei conti europea in giudizio*, in *Foro amm.*, 2000, 1181-1184

GRAMEGNA L., *La Corte dei Conti iudex in causa propria*, in *Foro amm.*, 1965, 218-223

GRASSI S., *Giurisdizione domestica e indipendenza interna dei giudici della Corte dei conti*, in *Giur. Cost.*, 1975, 1994-2017

GRECO L., *Funzione di controllo e giurisdizione*, in *Riv. Corte Conti*, 1949, 53-58

GUCCIONE V., *Il rapporto Corte dei conti – Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 229-249

GUCCIONE V., *La riforma dei controlli al vaglio della Corte*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 4, 407-411

GUGLIELMI G., *Corte dei conti e questione di legittimità costituzionale*, in *Rass. Avv. Stato*, 1962, 68-69

GUICCIARDI E., *I controlli amministrativi e giurisdizionali sull'attività dell'Amministrazione*, Brescia, 1951

HARAKAT M., *La nouvelle gouvernance financière et budgétaire et les impératifs de la réforme: cas de l'expérience Marocaine*, in www.iias2009.fi

IANNELLO C., *La crisi del principio di insindacabilità degli atti di controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.-Tar*, 2002, 2069-2084

IANNOTTA R., *Il problema del controllo preventivo di legittimità delle fonti primarie governative*, Milano, 1972

INTOSAI, *Dichiarazione di Lima sulle linee generali del controllo delle pubbliche finanze*, in *Foro amm.*, 1978, 396-401

INTOSAI, *Linee guida e buone prassi relative all'indipendenza delle istituzioni superiori di controllo*, in www.corteconti.it

JORI P., *L'evoluzione del sistema dei controlli in dipendenza del nuovo assetto costituzionale ed amministrativo dello Stato, con particolare riguardo ai caratteri generali dei controlli interni*, in *T.A.R.*, 2004, II, 676-682

KESSAB A., *L'évaluation de la performance: levier des réformes de la gestion des finances publiques en France*, in www.iias2009.fi

KLITSCHKE DE LA GRANGE T., *Il controllo degli atti delle aziende municipalizzate in base al d.p.r. 4 ottobre 1986 n. 902*, in *Cons. Stato*, 1987, II, 1093-1100

LADU G., *L'auditing nella prospettiva del sistema costituzionale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1987, 1100-1126

LADU G., *La Corte dei conti: miti e realtà*, in FARNETI G. – VAGNONI E., *I controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 1997

LADU G., *Processi decisionali e controlli di gestione nel settore pubblico*, in *Riv. dir. fin.*, 2000, 3, I, 462-508

LARICCIA S., *Garanzie costituzionali dei magistrati della Corte dei conti e rapporti informativi sulla loro attività*, in *Riv. Corte Conti*, 921-936

LETTIERI L.R., *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, Roma, 1947

LIPPOLIS V., *Il rapporto tra Corte dei conti e Parlamento e le prospettive della "valutazione delle politiche pubbliche"*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2009, 3, 659-671

LOMBARDI G., *Dal controllo sostitutivo attribuito allo Stato sulla attività degli Enti locali, al controllo della Regione*, in *Giustizia Amministrativa*, 2003, 467-470

LOMBARDI R., *Contributo allo studio della funzione di controllo. Controlli interni e attività amministrativa*, Milano, 2003

LONGAVITA F.M., *La nomofilachia nelle SS.RR. della Corte dei Conti in sede giurisdizionale*, in www.amcorteconti.it

LUPU N., *Un "eccesso di delega" rilevato in un conflitto di attribuzioni promosso dalla Corte dei conti. Nota a Corte cost. 139/2001*, in www.amministrazioneincammino.it

LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, in *Giur. Cost.*, 1995, 321-325

LUPÒ AVAGLIANO M.V., *Corte dei conti europea e Corte dei conti degli Stati membri: esigenza di omogeneizzazione della struttura e delle modalità di funzionamento*, in *T.A.R.*, 1996, 217-223

MADDALENA P., *Per la individuazione degli atti del governo soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti*, in *Cons. Stato*, 1974, II, 565-574

MADDALENA P., *Il controllo successivo sulla gestione esercitato dalla Corte dei conti nella giurisprudenza della Corte costituzionale, della Corte di cassazione e del Consiglio di Stato*, in *Cons. Stato*, 2002, II, 519-526

MALFATTI E., *Un conflitto interorganico dai risvolti problematici*, in *Foro It.*, 2001, I, 448-455

MANETTI M., *Poteri neutrali e Costituzione*, Milano, 1994

MANNA B., *Evoluzione dei controlli. Adattamento agli Intosai Auditing Standards. Sistematica dei controlli. Il controllo di gestione in Italia*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 6, 256-267

MARCHETTA D., *Il controllo della Corte dei conti fra passato e futuro*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 261-289

MÁRQUEZ JURÁDO J.M., *La Corte dei conti delle Comunità europee: una nuova istituzione nell'Unione Europea*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 1, 336-374

MASCIA A., *Atti di controllo della Corte dei Conti e legitimatio ad causam*, in *Giust. civ.*, 1975, I, 784-787

MASSERA A., *Le società pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 8, 889-896

MATTIONI A., *Problemi costituzionali relativi alla nomina governativa dei consiglieri della corte dei conti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 238-302

MELONI M., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in www.ugci.it

MELONI M., *Una Pubblica amministrazione rinnovata e vicina al cittadino: ruolo del sistema dei controlli intestati alla Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 2001, 4, 249 ss..

MELONI M., *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione*, in *T.A.R.*, 2004, II, 667-671

MESSINA G., *Il sistema dei controlli sulla spesa nelle amministrazioni pubbliche*, in *Riv. Corte Conti*, 2009, 3, 243-249

MEZZERA A., *Punti di forza e di debolezza dei sistemi del controllo italiano ed europeo: un'analisi comparativa*, in *Riv. Corte Conti*, 2005, IV, 300-306

MINGARELLI A., *Il controllo pubblico sul processo di privatizzazione degli enti pubblici economici e sulle società di capitali derivanti. In particolare quale controllo è esercitabile in materia dalla Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 3, 277-304, e 4, 268-297

MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 722-757

MIRABELLA M., *T.A.R. e Corte dei conti in sede locale: strade convergenti o interferenti? Riflessi della funzione consultiva sulla responsabilità del pubblico dipendente*, in *Riv. Corte Conti*, 2009, 6, 297-308

MORETTI B. – MASTELLONI A. – MANCUSO E., *La Corte dei conti. Origini, ordinamento, funzioni*, Milano, 1985

MORIN D., *The "Communion" of the French Cour des comptes with the Administration and Parliament: the profession of faith in performance audit*, in www.iias2009.fi

MORZENTI PELLEGRINI R., *Il sistema dei controlli nei confronti delle autonome istituzioni universitarie*, in *Foro amm.-CdS*, 2005, 3035-3041

MORZENTI PELLEGRINI R., *Il sistema dei controlli interni nelle aziende sanitarie come strumento di orientamento delle scelte discrezionali*, in *AA.VV., La tutela della salute tra tecnica e potere amministrativo*, Milano, 2006, 183-211

MOTOLESE L., *La Corte dei Conti nel nuovo ordinamento contabile*, Milano, 2009

MURRA R., *Autonomie locali e controlli finanziari*, in *T.A.R.*, 2004, II, 655-666

NENNA A., *Riflessioni sullo stato di salute delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, in www.amcorteconti.it

NOTARMUZZI C., *L'attuazione dei controlli interni nelle Pubbliche amministrazioni*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 5, 282-301

NOTO C., *L'ultima arrivata tra le Istituzioni Europee: la Corte dei Conti*, in www.amministrazioneincammino.it

OGGIANU S., *Funzione di nomofilachia e mezzi alternativi di risoluzione delle controversie: il caso del parere del Consiglio di Stato nel ricorso straordinario al Presidente della Repubblica*, in www.giustamm.it

OLIVERI L., *Il controllo sostitutivo e il controllo sugli organi degli Enti locali*, in *Giustizia amministrativa*, 2003, 470-471

OLIVIERI L., *La funzione nomofilattica delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, nell'ambito dei pareri collaborativi a regioni ed enti locali*, in www.lexitalia.it

OLIVIERI SANGIACOMO V., *La Corte dei conti e la nuova Costituzione italiana*, in *Foro It.*, 1948, IV, 77-80

OLIVIERI SANGIACOMO V., *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1954, 77-82

OLIVIERI SANGIACOMO V., *Cenni sulla nozione del controllo nella amministrazione dello Stato*, in *Foro It.*, 1956, 16-21

ONIDA V., *Note critiche in tema di legittimazione del giudice "a quo" nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi (con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo)*, in *Giur. It.*, 1968, IV, 232-274

ONIDA V., *Legittimazione della Corte dei conti limitata « per parametro » o conflitto di attribuzioni?*, in *Giur. Cost.*, 1991, 4168-4172

OTTAVIANO G., *Il controllo della Corte dei conti sulle società risultanti dalla trasformazione degli enti pubblici privatizzati*, in *Riv. Corte Conti*, 2002, 1, 311 ss.

PAGANO F.F., *La composizione del Consiglio di Presidenza della corte dei Conti e l'indipendenza dei giudici speciali al vaglio della Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it

PALMA G., *Riforma del Titolo V della Costituzione ed evoluzione del quadro istituzionale: il problema dell'adeguamento del sistema delle garanzie*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, 6, 247 ss..

PALMIERI G.M., *La Corte dei conti delle Comunità europee*, Padova, 1983

PAONE P., *La natura giuridica del controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1969, 142-188

PARENZAN T., *Ascendono al rango di diritti fondamentali dell'uomo della seconda generazione i diritti della collettività evidenziati dal diritto contabile pubblico in ordine alla gestione dei mezzi pubblici*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 2003, 1-53

PARENZAN T. – TOSO D. (a cura di), *Codice delle leggi sulla Corte dei conti italiana e sulla Corte dei conti europea*, Rimini, 2006

- PARISIO V., *L'esercizio dei controlli amministrativi e la ponderazione degli interessi*, in *Corr. giur.*, 1989, 1, 99-101
- PASQUALUCCI F., *Controllo esterno e sindacato giurisdizionale*, in *Foro amm.*, 1972, 117-123
- PASQUALUCCI G., *Tribunal de Cuentas*, in *Riv. Corte Conti*, 1993, 263-280
- PEREZ R., *Il bilancio e il suo controllo in Gran Bretagna*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1990, 3, 911-931
- PEREZ R., *La riforma dei controlli al vaglio della Corte*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 4, 411-415
- PEREZ R., *Quali sono le "pubbliche amministrazioni" sottoposte al controllo della Corte dei conti?*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 7, 727-732
- PEREZ R., *I controlli successivi e la Corte costituzionale*, in *Giorn. dir. amm.*, 1996, 1, 20-23
- PEREZ R., *Pubblica amministrazione ed enti pubblici sovvenzionati*, in *Giur. Cost.*, 2001, 2980-2989
- PETRONIO F., *I controlli della Corte dei conti sugli enti locali*, in *Foro amm.-CdS*, 2005, 232-235
- PIACENZA P., *La Corte dei conti e gli Enti locali: il controllo di gestione*, in www.lexitalia.it
- PICOZZA E., *Controllo e giurisdizione contabile nella prospettiva europea*, in AA.VV., *La Corte dei conti oggi e nella prospettiva di riforma*, Roma, 1998
- PICOZZA E., *Il sistema dei controlli dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *T.A.R.*, 2004, II, 647-654
- PICOZZA E., *L'influenza dei principi europei in materia di giusto processo sul processo contabile e sui controlli della Corte dei Conti*, in www.foroeuropa.it, 2006, 2
- PIERONI M., *Le funzioni della Corte dei conti al vaglio della giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Foro amm.-CdS*, 2005, 3169-3175
- PIERONI M., *La Corte dei conti nella giurisprudenza costituzionale*, in www.cortecostituzionale.it
- PIGA F., *Modernizzazione dello Stato: le istituzioni della funzione di controllo*, in *Foro amm.*, 1987, 809-822

PINOTTI C., *La violazione dei principi di economicità, efficacia e pubblicità può essere accertata dal giudice contabile solo attraverso un controllo di ragionevolezza che va tenuto distinto dal controllo sul potere "discrezionale": Sezioni Unite della Cassazione, atto terzo*, in *Riv. Corte Conti*, 2006, 5, 211-222

PINOTTI C., *Problemi vecchi e nuovi sull'indipendenza dei giudici amministrativi*, in *www.foroeuropa.it*, 2007, 3

PINOTTI C., *La nozione di giudice del rinvio ai sensi dell'art. 234 Ce nella giurisprudenza della Corte di giustizia: verso una definitiva esclusione degli organi amministrativi?*, in *www.foroeuropa.it*, 2008, 1

PISANESCHI A., *Conflitto di attribuzioni tra Corte dei conti, Parlamento e Governo*, in *Riv. Corte Conti*, 1990, 275-288

PISCIOTTA F., *Sul quadro dei controlli in Italia*, in *TAR*, 1984, II, 323 ss.

PITRUZZELLA G., *Questioni di legittimità costituzionale e Corte dei conti*, in *www.corteconti.it*

PIZZETTI F., *Il controllo collaborativo e i rapporti con i controlli interni*, in Aa.Vv., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale. Atti del LII Convegno di Studi Amministrativi*, Milano, 2007

PIZZORUSSO A., *Controlli. Controlli costituzionali*, in *Enc. Giur.*, 1988, IX, 1-3

PONTICELLI P.G., *Appunti intorno al problema della compatibilità fra divieto costituzionale di controlli di merito e giurisdizione di merito*, in AA.VV., *Divieto di controlli di merito e giurisdizione di merito*, Siena, 1968, 393-400

POZZI A., *Ricorso straordinario al Capo dello Stato e principi costituzionali*, in *Cons. Stato*, 2005, II, 583 ss.

PREDIERI A., *Pianificazione e Costituzione*, Milano, 1963

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI, *Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni*, Roma, 1993

QUINTALIANI V., *Nuove considerazioni sull'ambito soggettivo nei controlli preventivi di legittimità di cui all'art. 3, c. 1 lett. f-bis) e f-ter) della l.n. 20 del 14/1/1994*, in *www.contabilita-pubblica.it*

RAMAJOLI M., *Il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici economici trasformati in società per azioni*, in *Dir. amm.*, 1995, 2, 203-243

RANELLETTI O., *La funzione di controllo della Corte dei conti*, in *Riv. Corte Conti*, 1912, 341-352

RANELLETTI O., *La Corte dei conti nella legge 3 aprile 1933, n. 255*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, I, 625-637

RESTA D., *La figura del silenzio-assenso nell'attività di controllo della Pubblica Amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1981, II, 311-323

RESTA R., *Natura ed effetti dell'atto amministrativo di controllo preventivo*, in *Foro It.*, 1935, I, 277-287

RUSSO P., *La Corte dei conti italiana dopo la riforma e la Corte dei conti europea dopo Maastricht: mutamenti e nuove occasioni di lavoro comune*, in *Riv. Corte Conti*, 1994, 2, 337-341

RUSSO P., *Il controllo successivo della Corte dei conti sulle amministrazioni dello Stato dopo le riforme degli anni '90: una sistemazione concettuale*, in *Riv. Corte Conti*, 2004, 3, 301 ss.

SACCHI MORSIANI G., *Autorizzazioni in funzione di controllo*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1961, 50-86

SANDULLI A.M., *In materia di giurisdizione nei confronti dei decreti di assoggettamento di enti pubblici al controllo della Corte dei conti e nei confronti degli atti di controllo della Corte*, in *Giust. civ.*, 1964, 1336-1342

SANDULLI A.M., *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 200-216

SANDULLI A.M., *Società pluralistica e rinnovamento dello Stato*, in *Iustitia*, 1968, 3-55

SANDULLI A.M., *Atti della Corte dei conti e sindacato giurisdizionale*, in *Giur. It.*, 1972, III, 464-479

SANTORO P., *Il controllo sulla gestione: ritorno al passato ovvero alla rincorsa della legittimità dei singoli atti*, in *Riv. Corte Conti*, 1996, 2, 343-348

SANTORO P., *Le strategie del controllo sulla gestione: andamento lento con toccata e fughe*, in *Riv. Corte Conti*, 1998, 2, 232-253

SANTORO P., *I rendiconti amministrativi: obbligo di presentazione e controllo sulla gestione*, in *Riv. Corte Conti*, 2000, 2, 219-231

SAVAGNONE L., *La funzione nomofilattica nelle supreme magistrature*, in *Riv. Corte Conti*, 2007, 6, 303-312

SCAGLIARINI S., *Una strana alleanza. Consiglio di Stato e Corte dei conti alla (problematica) difesa delle loro prerogative*, in www.forumcostituzionale.it

SCHIAVO L., *L'Italia federale. Il sistema dei controlli preventivi di legittimità. Affermazione di un'autonomia, abrogazione degli articoli 125 e 130 della Costituzione*, in *T.A.R.*, 2004, 683-686

SCHLITZER E.F., *La nuova funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali nella riduttiva lettura della sezione autonomie*, in *Foro amm.-CdS*, 2006, 1607-1620

SCHLITZER E.F., *Ancora sull'esercizio della funzione consultiva della Corte dei conti per regioni ed enti locali da parte della sezione*, in *Foro amm.-CdS*, 2006, 2650-2654

SCHREIBER A., *La nuova sezione controllo Enti locali della Corte dei conti: problemi e prospettive*, in *TAR*, 1983, II, 85-88

SCIASCIA Mi., *La "giurisdizionalità" della funzione di controllo della Corte dei conti a tutela degli interessi diffusi*, in *Riv. Corte Conti*, 1981, 747-751

SCIASCIA Mi. – SCIASCIA Ma., *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni pubbliche in Italia e in Europa*, Milano, 1997

SCIASCIA Mi., *Interconnessioni procedurali ed effettività della nomofilachia*, in www.corteconti.it

SCIASCIA Mi., *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, 2009

SCIULLO G., *La Corte costituzione e il controllo sugli incarichi esterni delle amministrazioni pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 2010, 9, 929-934

SEGNI L., *I controlli sui fondi strutturali comunitari*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, 10, 1017-1023.

SEPE O., *La Corte dei conti. Organizzazione e funzione di controllo*, Milano, 1956

SEPE O., *Enti sovvenzioni e controlli*, in *Giur. cost.*, 1962, 273-291

SEPE O., *Controlli. Profili generali*, in *Enc. Giur.*, IX, 1-5

SEPE O., *Note sulla legge istitutiva della Corte dei conti (l. 14 agosto 1862 n. 800)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 89-116

SEPE O., *In tema di razionalizzazione e di riforma dei controlli nella pubblica amministrazione*, in *Cons. Stato*, 1985, II, 847-859

SEPE O., *Controlli. Controlli amministrativi*, in *Enc. Giur.*, IX, 1-15

SFRECOLA S., *Prospettive della funzione consultiva della Corte dei conti in materia di contabilità pubblica nei confronti delle regioni e degli enti locali dopo la legge 5 giugno 2003 n. 131 (c.d. "La Loggia")*, in www.amcorteconti.it

SIRAGUSA S., *L'attività di controllo della Corte dei conti sulla copertura delle leggi di spesa*, in *Foro amm.-CdS*, 2007, 3549-3555

SIRAGUSA S., *La programmazione del controllo della Corte dei conti*, in *Foro amm.-CdS*, 2008, 230-235

SIRAGUSA S., *Il controllo della Corte dei conti sugli enti pubblici sovvenzionati dallo Stato*, in *Foro amm.-CdS*, 2008, 648-653

SPADONE R., *Il controllo interno ed esterno nella Pubblica amministrazione: differenze e caratteristiche gestionali*, in www.contabilita-pubblica.it

STADERINI F., *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte Conti*, 2003, 2, 309 ss..

STADERINI F., *Dopo le continue riforme Corte dei conti centralista*, in *Sole 24 ore*, 27 luglio 2009, 13

TARASCO A.L., *La funzione consultiva come attività (para)giurisdizionale: questione di costituzionalità deferibile anche nel ricorso straordinario al Capo dello Stato*, in *Foro amm.-CdS*, 2003, 12, 3874-3885

TARASCO A.L., *Il problema dell'efficacia dei controlli ispettivi esterni*, in *Nuove autonomie*, 2010, 1, 165-198

TARZIA A., *Corti dei conti e controllo esterno sull'attività economico-finanziaria delle autonomie negli Stati regionali*, Padova, 2008

TIGANO F., *Corte dei conti e attività amministrativa*, Torino, 2008

TRIMARCHI BANFI F., *Il controllo di legittimità*, Padova, 1984

TRIPALDI A., *In ... memoria del controllo della Corte dei conti sulla S.I.A.E.*, in *Giust. civ.*, 1996, 3201-3208

TROJANI C.A., *In tema di applicabilità alla Corte dei conti della procedura pregiudiziale comunitaria*, in *Foro amm.*, 1975, 209-219

TROJANI C.A., *La Corte dei conti europea*, in *Foro amm.*, 1975, 590-601

TURNO R., *Vecchia, cara, polverosa Corte dei conti*, in *Sole 24 Ore*, 30 marzo 2000, 7

VANDELLI L. (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009

VARI M., *I controlli della Corte dei conti sulla gestione e i bilanci delle imprese municipalizzate: funzione e responsabilità degli amministratori*, in *Riv. Corte Conti*, 1984, 311-324

VENTURA G., *Controlli amministrativi e Corte dei conti*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2006*, Milano, 2007, 163-169

VENTURA G., *Controlli amministrativi*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2007*, Milano, 2008, 191-194

VENTURA G., *Controlli amministrativi*, in ONIDA V. – RANDAZZO B. (a cura di), *Viva vox constitutionis 2008*, Milano, 2010, 253-255

VINCENTI M. – PACIFICO L. – BRAICO U., *Finanza pubblica: l'attività ispettiva nella prospettiva della l. n. 468 del 1978*, in *Foro amm.*, 1980, 1889-1897

VISCA M.A., *In tema di giurisdizione nei confronti degli atti di assoggettamento degli ordini e collegi professionali al controllo di gestione della Corte dei conti*, in *Giust. civ.*, 1998, 3100-3104

VITTORIO EMANUELE I, *Regie patenti colle quali S.M. stabilisce un Ministero di Finanze, e ne appoggia le incombenze al Controllore generale delle medesime, colle attribuzioni espresse negli ivi divisati articoli*, Torino, 1816

VON WEDEL E., *I controlli finanziari esterni nella Repubblica federale di Germania*, in *Riv. Corte Conti*, 1999, 1, 265-277

ZAGARI G., *Osservazioni sul controllo della Corte dei Conti sugli Enti pubblici*, in *Rass. Avv. Stato*, 1964, 475-478