

Gaetano D'Auria

**LE MUTAZIONI DEI CONTROLLI
AMMINISTRATIVI E LA CORTE DEI
CONTI: A UN QUARTO DI
SECOLO DA UNA STORICA
RIFORMA**

Estratto

LE MUTAZIONI DEI CONTROLLI AMMINISTRATIVI E LA CORTE DEI CONTI: A UN QUARTO DI SECOLO DA UNA STORICA RIFORMA

GAETANO D'AURIA

SOMMARIO: 1. Premessa. — 2. La riforma dei controlli del 1994. — 3. I controlli dopo la riforma del Titolo V (parte seconda) Cost. — 4. Controlli interni e valutazione della *performance*. — 4.1. I controlli interni negli enti territoriali. — 5. Le disfunzioni dei controlli esterni «ausiliari» (o «ad esito di referto»). — 5.1. Il ripensamento della riforma del 1994. — 6. Controlli sugli enti territoriali e poteri sostitutivi nei confronti degli enti devianti. — 7. Il duplice «salto indietro» nell'ordinamento dei controlli esterni. — 7.1. La «finanziarizzazione» dei controlli sugli enti territoriali. — 7.2. Oltre i controlli ausiliari: i controlli «imperativi» e «cogenti» nei confronti degli enti. — 8. Controlli sulla gestione e prevenzione della corruzione amministrativa. — 9. L'ultima mutazione: i controlli sulla gestione come controlli di legittimità. — 10. Conclusioni.

1. La crisi economica tuttora in atto, la scarsità dei mezzi finanziari a disposizione dei pubblici poteri per attuare politiche di crescita (oltre che per conservare, se non migliorare, le condizioni del *welfare*) e la necessità di impiegare nella maniera più efficace le risorse disponibili inducono a riflettere sul contributo che, ai fini del miglior uso di tali risorse, è lecito attendersi dal sistema dei controlli amministrativi. Ulteriori motivi di riflessione sull'efficienza di questo sistema discendono dall'emersione, quasi ininterrotta, di situazioni in cui *maladministration* e corruzione rivelano (o continuano a rivelare) impieghi di risorse pubbliche per finalità del tutto estranee alle «missioni» e ai «programmi» che le amministrazioni sono chiamate a perseguire e realizzare.

Sotto il primo profilo, è appena il caso di osservare che lo *stress* al quale sono sottoposte le finanze pubbliche (con un rapporto debito/Pil

sempre maggiore ⁽¹⁾) è all'origine di severe politiche di bilancio, rese necessarie sia dall'obbligo di rispettare gli obiettivi del «patto europeo di stabilità e crescita», sia dalla necessità di accrescere la qualità e la produttività della spesa nei diversi settori dell'intervento pubblico. Donde l'importanza di controlli stringenti sulle decisioni di finanza pubblica (sulla loro formazione, sulla loro esecuzione, sui loro effetti), per verificarne la coerenza con gli obiettivi (finanziari e «fisici») stabiliti e rimediare alle eventuali deviazioni.

Sotto il secondo profilo, sembra indiscutibile che le misure intese a ridurre la complessità degli assetti organizzativi e procedurali (dalla quale dipende una quota consistente dell'inefficienza amministrativa, oltre che dello sperpero di denaro pubblico) e le discipline di prevenzione e lotta alla corruzione fanno difficoltà a penetrare nel tessuto della gestione amministrativa, dove mancano, del resto, controlli interni in grado di seguire — in ciascun apparato — l'effettività delle innovazioni introdotte e la loro efficacia.

Nei paragrafi che seguono, ripercorse le vicende dei controlli amministrativi dopo la «grande riforma» del 1994 (l. 19 gennaio 1994, n. 20), si cerca di verificare il contributo che essi sono (sarebbero) in grado di recare, da un lato, all'uso economico ed efficiente delle risorse (scarse) disponibili e, dall'altro, alla riduzione delle aree di cattiva amministrazione e corruzione. In secondo luogo, si analizzano alcune delle principali vicende attraverso le quali si è sviluppata l'applicazione della riforma del 1994, onde verificare in quale misura tali vicende abbiano contribuito a spostare l'ottica tradizionale del maggiore organo di controllo esterno — la Corte dei conti — dalle verifiche di mera legittimità a quelle di efficienza ed efficacia delle gestioni pubbliche, anche sul piano organizzativo delle funzioni di controllo ai vari livelli di governo.

È appena il caso di segnalare che molte delle novità successive alla riforma del 1994 sono dovute all'esigenza di verificare — come accennato — il rispetto effettivo dei vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, vale a dire la rispondenza dei comportamenti economico-finanziari nazionali alle regole e agli obiettivi di bilancio che le pubbliche amministrazioni sono obbligate a

⁽¹⁾ Il rapporto debito/Pil è più che raddoppiato rispetto a quarant'anni fa: era pari al 59,4 per cento nel 1978; è stato, nel 2018, del 132,2 (BANCA D'ITALIA, *Finanza pubblica. Fabbisogno e debito*, anni vari).

rispettare⁽²⁾. È noto, peraltro, che, al di là dei diversi modelli strutturali di controllo esistenti nei paesi dell'Unione europea, gli organi (o istituzioni) nazionali di controllo esterno presentano «assetti [funzionali] diversi e differenti rapporti istituzionali con gli organi legislativi, esecutivi e giudiziari»⁽³⁾; il che rende difficile individuare e valutare comparativamente l'evoluzione delle funzioni che sono oggi affidate, nei vari paesi, agli organi di controllo esterno (sovente in combinazione o separatamente da organi amministrativi o da altri organi di controllo) in relazione alle verifiche circa il rispetto delle menzionate regole.

Nondimeno, sembra di poter ritenere che, specie dopo il rafforzamento, nel 2012⁽⁴⁾, dei controlli esterni sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali, l'esperienza italiana dei controlli abbia acquisito caratteri peculiari, che la allontanano da quella dei controlli esercitati dalle istituzioni nazionali di controllo esterno con funzioni essenzialmente ausiliarie e referenti verso gli organi della rappresentanza (assemblee e governi, a livello centrale e locale). Accanto a queste funzioni, infatti, la Corte dei conti italiana — favorita dal legislatore e dalla Corte costituzionale — ne ha sviluppato, come si dirà, una ulteriore, che presenta i caratteri tipici dell'amministrazione autoritativa, con effetti — quindi — non già ausiliari, ma limitativi e condizionanti delle decisioni di bilancio proprie degli enti autonomi sottoposti ai suoi controlli (e con la possibilità di risolvere le eventuali contestazioni all'interno della stessa istituzione-Corte, mediante un procedimento di natura giurisdizionale).

⁽²⁾ Donde l'interesse di ciascuno Stato membro a verificare, mediante propri controlli, che ogni sua componente — il governo centrale, le regioni, gli enti locali, gli altri enti pubblici — rispetti le regole di evoluzione della finanza pubblica stabilite in sede europea (regole la cui osservanza, da parte delle regioni e degli enti locali, è assistita, in Italia, dal potere del governo di adottare, in sostituzione degli enti inadempienti, le necessarie determinazioni: art. 117, comma 5, e 120, comma 2, Cost.). Per ulteriori considerazioni sul punto, si v. G. D'AURIA, *I controlli*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*⁵, a cura di S. Cassese, Milano, Giuffrè, 2015, 554 ss.

⁽³⁾ Corte conti europea, parere 8 ottobre 2018, n. 2, «Considerazioni in materia di audit e rendicontabilità riguardanti la proposta del 6 dicembre 2017 per l'istituzione di un Fondo monetario europeo nell'ambito del quadro giuridico dell'Unione». In generale, circa la varietà dei modelli strutturali di controllo esterno, si v., anche per ulteriore bibliografia, A. TARZIA, *Corti dei conti e controllo esterno sull'attività economico-finanziaria delle autonomie negli Stati regionali*, Padova, Cedam, 2008; F. DURANTI, *Istituzioni superiori di controllo: modelli a confronto*, in www.federalismi.it, n. 14/10 luglio 2013.

⁽⁴⁾ Con il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 (convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213).

2. Negli anni Novanta dello scorso secolo, una serie di leggi aggiornò — in un più ampio contesto di riforme — l'assetto dei controlli amministrativi, riducendo la portata dei controlli preventivi di legittimità e accrescendo quella dei controlli successivi sui risultati delle gestioni pubbliche ⁽⁵⁾.

La più importante di queste leggi fu la citata l. n. 20/1994 ⁽⁶⁾, che limitò il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti, prima dominante (oltre che assorbente dell'attività di controllo svolta dalla Corte), a un ristretto numero di atti amministrativi (peraltro più ampio di quello degli «atti del Governo» cui si riferisce l'art. 100, comma 2, primo periodo, Cost. ⁽⁷⁾) ed estese all'universo delle pubbliche amministrazioni, comprese le amministrazioni regionali e locali, il controllo successivo, cui la Costituzione (art. 100, comma 2, primo periodo) attribuiva lo stesso rilievo del controllo preventivo di legittimità, ma che la cultura istituzionale e quella dei controllori aveva relegato — per oltre un quarantennio — in posizione marginale e secondaria rispetto al «principe dei controlli»: appunto, il controllo preventivo di legittimità ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Si v., per tutti, G. CARBONE, *Riforma del bilancio e riforma dei controlli*, in *Riv. Corte conti*, 1995, n. 3, 209; F. BATTINI, *La riforma dei controlli della Corte dei conti*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 208; M. CARABBA, *La nuova disciplina dei controlli nella riforma amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1994, 955; e, per la riflessione che precedette la riforma del 1994, CORTE DEI CONTI, *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione* (Atti del Convegno di Milano, 11-12 dicembre 1992), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, ove, in particolare, S. CASSESE, *I moscerini e gli avvoltoi. Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, 21 ss. (anche in *Corriere giur.*, 1993, 217 ss.).

⁽⁶⁾ Ad essa furono apportate, dopo una prima sperimentazione, importanti modifiche ad opera del d.l. 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla l. 20 dicembre 1996, n. 639.

⁽⁷⁾ L'art. 3, comma 1, l. n. 20/1994, nell'enumerare gli atti da sottoporre a controllo preventivo della Corte dei conti, contiene (o ha contenuto, in passato, per effetto di norme di modifica poi abrogate) anche atti che sono, in realtà, «delle amministrazioni» (di competenza dei dirigenti) e non «del Governo» (cioè degli organi che compongono il governo). Sulle variazioni, nel corso del tempo, del perimetro del controllo preventivo di legittimità, ad opera sia del legislatore, sia delle interpretazioni estensive della Corte dei conti circa le tipologie di atti previste dall'art. 3 cit., sia delle stesse amministrazioni, per il loro interesse ad ottenere un preventivo esame di legittimità dei loro atti, si v. E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 48.

⁽⁸⁾ V. GUCCIONE, *Il «principe dei controlli»: la vicenda del controllo preventivo della Corte dei conti*, in *I controlli amministrativi*, a cura di U. Allegretti, Bologna, il Mulino, 1995, 67 ss.

I controlli esterni e indipendenti sulle pubbliche amministrazioni vennero, così, adeguati all'evoluzione della realtà amministrativa, che da almeno mezzo secolo si era trasformata (come, del resto, nei paesi più avanzati), in attività di servizi al pubblico (di istruzione, di trasporto, di assistenza sanitaria, di tutela ambientale, ecc.)⁽⁹⁾; donde l'interesse a valutarne, mediante controlli *ex post*, i costi e il rendimento⁽¹⁰⁾ e di rilevare, per questa via, inefficienze e disfunzioni di cui chiamare a rispondere i governi (con i loro amministratori e funzionari) davanti — anzitutto — alle rispettive assemblee elettive (per consentire a queste l'esercizio dei loro poteri di indirizzo e controllo sulle amministrazioni). Servizi, quindi, da valutare con i parametri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia (o, secondo la nomenclatura europea, della «sana gestione finanziaria»⁽¹¹⁾) a fronte degli obiettivi stabiliti e delle risorse investite per il loro funzionamento⁽¹²⁾.

La Corte costituzionale validò appieno il disegno del legislatore⁽¹³⁾, sul duplice presupposto che il ruolo della Corte dei conti è quello di un organo al servizio (non dello Stato-persona, ma) dello Stato-ordinamento, quindi delle sue componenti non solo centrali, ma anche regionali e locali; e che, a fronte dell'esigenza di sottoporre a controllo la generalità delle gestioni pubbliche, il necessario rispetto delle prerogative proprie degli organi rappresentativi (governi e par-

⁽⁹⁾ Sull'evoluzione delle funzioni pubbliche si v., per uno sguardo d'insieme, G. NAPOLITANO, *Le funzioni*, in *Istituzioni di diritto amministrativo*⁵, cit., 39 ss.

⁽¹⁰⁾ Ciò, al fine di considerare «in maniera sostanziale l'aderenza [delle gestioni] ai moduli di azione ed agli obiettivi fissati dal legislatore»: Corte conti, Sez. riun., 25 luglio 1978, n. 112/R, «Decisione e relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1977», Roma, 1978, I, *Premessa*, 40; v. pure MINISTRO PER LA FUNZIONE PUBBLICA, *Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato* (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1982, 750 s.

⁽¹¹⁾ Si v. gli artt. 287, comma 2 («La Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria»), e 310, comma 5 («Il bilancio è eseguito in conformità del principio di sana gestione finanziaria»), Tfue, nonché il regolamento finanziario dell'Unione europea (oggi, l'art. 2, punto 59, del regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 2018/1046 del 18 luglio 2018), che definisce la «sana gestione finanziaria» come «l'esecuzione del bilancio secondo i principî di economia, efficienza ed efficacia». L'espressione è analizzata da M.A. RUCIRETA, *La collaborazione tra istituzioni nazionali di controllo e Corte dei conti europea nella forma dei "controlli cooperativi"*, in *Riv. Corte conti*, 2014, n. 1-2, 552 ss.

⁽¹²⁾ Art. 3, comma 4, primo periodo, l. n. 20/1994.

⁽¹³⁾ Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in *Foro it.*, 1996, I, 1157, e, su di essa, le note di V. GUCCIONE, R. PEREZ e G. CAIANIELLO, *La riforma dei controlli al vaglio della Corte*, in *Giorn. dir. amm.*, 1995, 399 ss.

lamenti, a livello sia nazionale, sia regionale e locale) fosse assicurato dall'esito referente delle verifiche eseguite, secondo il paradigma dell'art. 100, comma 2, terzo periodo, Cost. («La Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito»).

Per fornire qualche dato quantitativo, in esito alla riforma del 1994 gli atti annualmente soggetti a controllo preventivo di legittimità sono diminuiti di oltre il 90 per cento rispetto alla situazione pre-riforma (sono stati, nel 2018, circa 26.000, compresi i 10.000 atti di amministrazioni periferiche dello Stato⁽¹⁴⁾; erano, in tutto, oltre mezzo milione prima della riforma); nell'arco di tempo dal 1994 al 2016 sono state effettuate circa 600 analisi di controllo su risultati di gestione delle amministrazioni dello Stato, con l'invio di altrettante relazioni al Parlamento nazionale⁽¹⁵⁾; poco più di un centinaio, invece, le analisi di gestione condotte dalle sezioni regionali di controllo della Corte, le quali sono state pressoché esclusivamente impegnate in controlli di tipo finanziario-contabile sulle gestioni regionali e locali⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁴⁾ Il dato risulta dalle relazioni dei presidenti della Corte dei conti elaborate in occasione delle annuali cerimonie di inaugurazione dell'anno giudiziario: da ultimo, si v. CORTE DEI CONTI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019. Relazione sull'attività*, Roma, 15 febbraio 2019, in www.corteconti.it, 238 ss. (tabelle 5 e 12).

⁽¹⁵⁾ Corte conti, Sez. centr. contr. (gestione), 26 gennaio 2017, n. 1, «Programmazione dei controlli (indagini e monitoraggi) per l'anno 2017 e per il triennio 2017-2019», in <www.corteconti.it>, ove si legge, fra l'altro, che «mediante il controllo successivo sui risultati delle singole gestioni, [la Corte assolve al compito] di esplorare sia i «modi di produzione» che i «prodotti» dell'attività amministrativa, segnalando inefficienze e disfunzioni al Parlamento e ai responsabili delle gestioni, affinché l'uno e gli altri interven[gano] a rimodulare interventi, modificare assetti organizzativi, riallocare competenze, accelerare procedimenti, adottare le misure necessarie — da un lato — a rimediare le patologie riscontrate e — dall'altro — a prevenirle; il tutto, nell'interesse generale al miglior rendimento delle istituzioni amministrative». Ciò in quanto, come precisato da Corte conti, sez. riun. contr., 5 novembre 2001, n. 38 (in *Foro it.*, 2002, III, 620), «il controllo successivo costituisce l'espressione dell'ausiliarità costituzionalmente propria delle funzioni di controllo rimesse alla Corte [, essendo] finalizzato, da un lato, a supportare il controllo politico dell'organo rappresentativo e, dall'altro, a suggerire all'organo di governo l'introduzione di correttivi volti a garantire, in futuro, la regolarità e l'economicità della gestione». Inoltre, continua la deliberazione n. 1/2017, «un regime di controlli indipendenti anche di carattere *micro* sulle gestioni pubbliche è richiesto dalla c.d. nuova *governance* economica europea come fattore irrinunciabile di garanzia circa la serietà e la coerenza degli svolgimenti che, secondo le regole europee, i governi debbono dare alle loro decisioni di finanza pubblica».

⁽¹⁶⁾ Si rinvia al par. 7.2. Nel 2018, le sezioni regionali di controllo hanno emesso oltre 2.500 pronunce. Di esse, oltre il 90 per cento (compresi i pareri in materia di

3. Il disegno dei controlli che risultava dalle riforme amministrative degli anni Novanta fu sostanzialmente «incorporato» dalla riforma del Titolo V (parte seconda) della Costituzione (l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3).

A sua volta, la legge di attuazione della riforma costituzionale (5 giugno 2003, n. 131) contemplò espressamente controlli della Corte dei conti volti a verificare, da un lato, «il rispetto degli equilibri di bilancio» da parte delle regioni e degli enti locali, «in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea»; dall'altro lato, con gli strumenti del controllo «ausiliario» (o collaborativo) sulla gestione, «il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di principio e di programma» (nonché, con una qualche ripetizione, «la sana gestione finanziaria degli enti locali»).

Anche questi controlli, peraltro già iscritti fra i «controlli sulla gestione» della l. n. 20/1994 (rispetto alla quale le disposizioni della l. n. 131 cit. si configuravano, perciò, come ulteriori specificazioni), furono legittimati dalla Corte costituzionale⁽¹⁷⁾, trattandosi di *controlli ad esito referente*, in grado di assicurare, a un tempo, la non interferenza dei poteri centrali nell'autonomia degli enti e l'imparziale valutazione, a servizio e a beneficio di tutte le componenti del sistema, delle situazioni critiche.

È importante osservare, tuttavia, come le norme successive e la stessa giurisprudenza costituzionale abbiano inteso questi controlli — sui quali si tornerà più avanti — nel senso della loro concentrazione sugli aspetti di (mera) regolarità contabile e finanziaria delle gestioni regionali e locali, senza dover scendere a verificare, di queste, le caratteristiche di economicità, efficienza ed efficacia (e, anzi, separando nettamente i controlli di regolarità dai controlli sui risultati).

contabilità pubblica) si riferisce a controlli finanziario-contabili e poco più del 5 per cento a controlli sui risultati di gestioni regionali e locali (o di loro parti): CORTE DEI CONTI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*, cit., 259 (tabella 12).

⁽¹⁷⁾ Corte cost. 7 giugno 2007, n. 179, in *Riv. Corte conti*, 2007, n. 3, 260 (annotata da 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 *Foro amm.-Cons. Stato*, 2007, 2051; C. CHIAPPINELLI, *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, I, 1617; nonché da G. D'AURIA, *Controlli di nuova generazione e autonomie territoriali*, in *Foro it.*, 2008, I, 90).

4. Un ruolo di primo piano nell'architettura dei controlli disegnata nel 1994 e assestata nel 2001 era assegnato ai controlli interni, considerati quale parte integrante dell'organizzazione amministrativa. Come in tutte le organizzazioni che producono beni o erogano servizi, essi assolvono, infatti, a un ruolo di direzione o di indirizzo, per assicurare sia il rispetto degli *standard* (giuridici, economici, tecnici) stabiliti, sia il miglioramento delle *performance* in relazione agli obiettivi da conseguire⁽¹⁸⁾. Senonché, la resistenza delle amministrazioni ad introdurre efficaci sistemi di controllo interno e, nel contempo, la necessità di realizzare esigenze costituzionali di varia natura (dal buon andamento dell'amministrazione alla responsabilità dei funzionari, dal coordinamento della finanza pubblica al rispetto delle autonomie) hanno favorito, a partire dalla metà degli anni Novanta del secolo scorso, un'intensa produzione normativa, culminata, dopo varie vicende, in una situazione nella quale l'impostazione originaria, incentrata sulla distinzione dei compiti e delle responsabilità fra potere politico e dirigenza amministrativa (e, quindi, sulla distinzione fra controlli interni nell'interesse dell'uno e dell'altra), ha ceduto il passo alla sostanziale dominanza del primo sulla seconda⁽¹⁹⁾. È accaduto, così, che i controlli interni siano stati interamente collocati in posizione subalterna ai vertici politici (o politico-amministrativi), sia mediante la nomina dei componenti degli organismi di controllo, sia mediante le decisioni circa il sèguito da dare (o meno) alle valutazioni formulate nei loro *report*⁽²⁰⁾. Per altro verso, l'intento del legislatore di valoriz-

(18) Si v., con riguardo alla prima fase dell'introduzione di generalizzati controlli interni (1993), PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA, *Il nuovo sistema di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni*, Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1993 (ivi, in particolare, S. CASSESE, *Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto*, 52 ss.).

(19) Sulle vicende e sulla situazione attuale dei controlli interni, nonché per una valutazione comparata del sistema italiano con altri modelli a livello europeo, si v. A. PETA, *I controlli interni nella pubblica amministrazione: criticità e prospettive evolutive*, in *Questioni di economia e finanza*, Banca d'Italia, n. 312/febbraio 2016.

(20) Anche nelle imprese private sono i vertici aziendali a nominare i controllori interni; ma questi, a differenza dei loro omologhi delle pubbliche amministrazioni, hanno con i vertici un interesse solidale, che è quello di realizzare gli obiettivi della politica aziendale; invece, i controllori interni delle pubbliche amministrazioni sono esposti al condizionamento che deriva dalla provenienza politica della loro nomina e, più in generale, dalla «combinazione», nel titolare politico dell'organo di vertice, sia dell'interesse pubblico da curare, sia dell'interesse ad operare quale espressione dell'orientamento politico del governo.

zare i controlli interni e le loro connessioni con i controlli esterni ha finito per restringersi — come si dirà — ai soli controlli di tipo finanziario e contabile, lasciando «in implicito» le ulteriori connessioni con i controlli di sana (economica, efficiente, efficace) gestione della spesa. Donde un sistema che, soprattutto nei confronti delle autonomie regionali e locali, tuttora privilegia i controlli — interni ed esterni — che valutano la regolarità delle gestioni secondo criteri di mera conformità ai parametri di natura finanziaria fissati dalla legge; quindi, controlli di legittimità (così, infatti, definiti dalla Corte costituzionale ⁽²¹⁾), finalizzati a verificare il rispetto dei vincoli e dei limiti alla spesa e alle sue componenti.

I più recenti interventi normativi in materia di controlli interni sono concentrati sul versante dell'*accountability* degli amministratori e dei dipendenti pubblici, per rimediare agli insuccessi della riforma del lavoro pubblico introdotta nel 2009 ⁽²²⁾. Questa aveva previsto un sistema di valutazione della *performance* amministrativa, posto sotto la guida del Dipartimento della funzione pubblica, che si affiancava al (ma non si integrava con il) sistema di misurazione della *performance* di bilancio, governato dal Ministero dell'economia. Il risultato, un po' paradossale, di tale situazione è stato che, fino alla vigilia dell'entrata in vigore del d.lg. 25 maggio 2017, n. 74 (che ha riformato il sistema di valutazione della *performance* in attuazione di una delle deleghe legislative conferite al governo dalla l. 7 agosto 2015, n. 124), sono stati vigenti ben *due* sistemi di misurazione dei risultati dell'attività amministrativa: uno era quello (tuttora in via di perfezionamento) che si fondava sulle «note integrative» al bilancio dello Stato e sugli indicatori di bilancio legati ai risultati da conseguire o conseguiti; l'altro che, prescindendo dal raggiungimento degli obiettivi stabiliti nei programmi di spesa approvati dal Parlamento, serviva unicamente a giustificare l'attribuzione di benefici economici al personale. Cosicché, all'interno

⁽²¹⁾ Corte cost., 6 marzo 2014, n. 39, in *Giur. cost.*, 2014, 810, con nota di M. MORVILLO, *L'ausiliarità ai tempi della crisi: i controlli della Corte dei conti tra equilibrio di bilancio e autonomia dei controllati* (annotata anche da L. BUFFONI e A. CARDONE, *I controlli della Corte dei conti e la politica economica della Repubblica: rules vs. discretion?*, in *Regioni*, 2014, 841); Corte cost., 10 marzo 2014, n. 40, in *Giur. cost.*, 2014, 940 (annotata da A. SALA, *Principio autonomistico e controllo di legalità e regolarità contabile sugli enti locali*, in *Giur. it.*, 2014, 2264); su entrambe, si v. pure G. D'AURIA, *Dai controlli «ausiliari» ai controlli «imperativi» e «cogenti» della Corte dei conti nei confronti delle autonomie locali e degli enti sanitari*, in *Foro it.*, 2015, I, 2674.

⁽²²⁾ D.lg. 27 ottobre 2009, n. 150.

delle amministrazioni, si era creata (e in parte persiste), fra politici e dirigenti, una sorta di reciproca convenienza ad «attestare» le migliori *performance* possibili: i politici, per poter vantare i risultati ottenuti dall'amministrazione durante il proprio mandato; i dirigenti, per conseguire i benefici economici connessi alle *performance* più elevate (e attribuire, a loro volta, ai dipendenti il riconoscimento della loro produttività, mantenendo anche buone relazioni sindacali).

Le nuove norme prevedono una maggiore integrazione fra la valutazione della *performance* amministrativa e quella della *performance* di bilancio, ma senza dare ulteriori indicazioni di percorso circa l'attuazione di siffatta integrazione (onde gli indirizzi applicativi del Ministero dell'economia e del Dipartimento della funzione pubblica non possono che scontare tale indeterminatezza) ⁽²³⁾.

Ciò che qui interessa rilevare è che la nozione di «*performance* di bilancio» ha assunto, proprio negli ultimi anni, una precisa configurazione nell'ambito di una normativa che ha fortemente accentuato la rilevanza dei risultati dell'attività amministrativa, posti a raffronto con la (crescente) scarsità delle risorse disponibili. La recente riforma dei bilanci pubblici è, infatti, maturata, nell'arco di un quinquennio (2012-2016), per esigenze molteplici (la migliore allocazione delle risorse tra le finalità di spesa, l'armonizzazione dei conti in funzione di coordinamento finanziario tra i diversi livelli), ma convergenti verso una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione pubblica, in tempi di crisi e di sempre più complessa gestione del fabbisogno e del debito. Rispetto alla disciplina — già di per sé ricca di implicazioni — del 2009 (l. 31 dicembre 2009, n. 196, legge di contabilità e finanza pubblica), quella del 2016 (con il d.lg. 12 maggio 2016, n. 90, e la l. 4 agosto 2016, n. 163) ha reso ancor più stringente il rapporto fra le decisioni parlamentari di spesa (e di entrata), la loro congruenza con le regole (europee e nazionali) di finanza pubblica e la realizzazione dei «programmi» approvati dal Parlamento ⁽²⁴⁾. A loro volta, la crisi finanziaria e le esigenze di contenimento della spesa (anche in funzione della riduzione del debito) hanno accentuato la necessità di finalizzare le risorse

⁽²³⁾ In argomento, sia consentito rinviare, anche per ulteriori dettagli e per la bibliografia, a G. D'AURIA, *La valutazione del personale*, in *La riforma del lavoro pubblico. Riflessioni a due anni dalla legge Madia*, a cura di A. Corpaci, R. Del Punta e M.P. Monaco, Milano, Angeli, 2018, 123 ss.

⁽²⁴⁾ Norme analoghe valgono per le regioni e gli enti locali: d.lg. 23 giugno 2011, n. 118 (sull'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi), come modificato dal d.lg. 10 agosto 2014, n. 126.

disponibili a obiettivi precisamente individuati, per cui non vi è — si può dire — una sola operazione di bilancio, a tutti i livelli di governo, che non risponda a un disegno preordinato, vale a dire a un piano ideato e organizzato per raggiungere determinati risultati.

Le norme del 2016 e del 2017 sulla struttura dei bilanci pubblici e sulla valutazione delle *performance* prospettano, insomma, una situazione nella quale il Parlamento, il governo, le amministrazioni e gli organi di controllo (interno ed esterno) sono chiamati ad operare con una precisa attenzione per la *qualità dei risultati di gestione* (e per la costruzione di indicatori appropriati a misurarli) rispetto agli obiettivi stabiliti, naturalmente da connettere e integrare con le esigenze di equilibrio dei bilanci pubblici. Non mancano, anche nella nuova disciplina della *performance*, problemi di rilievo quanto alla costruzione e alla guida del sistema di valutazione (cioè dei fattori dai quali dipende lo stesso funzionamento del sistema). È importante rilevare, ad ogni modo, come, grazie alle novità appena citate, i controlli della Corte dei conti abbiano oggi a disposizione tutti gli elementi necessari, anzitutto, ad analizzare e apprezzare la congruenza fra le scelte amministrative e gli obiettivi che alle stesse amministrazioni è richiesto di raggiungere dai documenti di bilancio; in secondo luogo, a valutare l'appropriatezza dei parametri con i quali le stesse amministrazioni sono chiamate a misurare — in termini di economicità, efficienza ed efficacia — i risultati effettivamente raggiunti; in terzo luogo, a indicare le correzioni da apportare al sistema di misurazione e valutazione dei risultati (fermo restando il potere e il dovere di sostituire con propri parametri di misurazione e valutazione, come in tutte le organizzazioni aziendali, quelli ritenuti inadeguati o non significativi) ⁽²⁵⁾.

Si può dire, quindi, che ci si trova in presenza di un nuovo *incipit* nella storia dei controlli interni, dopo gli insuccessi delle riforme che si sono susseguite dai primi anni Novanta del secolo scorso.

⁽²⁵⁾ Su questo piano, la Corte dei conti ha avviato una ricognizione degli «indicatori» associati agli obiettivi definiti nelle «note integrative» dei ministeri ai rispettivi stati di previsione (nella specie, del bilancio 2018), verificando di tali indicatori la specificità, la misurabilità, la realizzabilità e la pertinenza alle funzioni delle singole amministrazioni: Corte conti, Sez. centr. contr. (gestione), 31 gennaio 2019, n. 2, *Analisi degli indicatori delle note integrative al bilancio dei Ministeri della giustizia, dello sviluppo economico e dell'istruzione, dell'università e della ricerca*, in www.corteconti.it. All'esito della ricognizione, sono state suggerite modifiche e integrazioni degli indicatori utilizzati, per una migliore misurazione dei risultati attesi dai programmi di bilancio.

4.1. Un capitolo a sé stante, per articolazione e complessità della normativa che li regola, è quello dei controlli interni negli enti territoriali. Senza volerne, qui, proporre una descrizione neppure sommaria, si può dire che la loro disciplina si compone, per gli enti locali, di un apparato di prescrizioni stratificate nel tempo, oggi per lo più contenute nel d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), e, per le regioni, in una miriade di norme, cui si affianca la legislazione che riflette le problematiche generali dei controlli interni.

Per limitarsi ad alcune di queste disposizioni, è il caso di richiamare l'evoluzione dell'istituto dei «revisori dei conti», nato con la legge di riforma dell'ordinamento locale (8 giugno 1990, n. 142) come primo esempio di controllo interno nelle pubbliche amministrazioni, poi esteso agli enti di tutti i livelli di governo⁽²⁶⁾. Il controllo dei revisori avrebbe dovuto rappresentare uno strumento di collaborazione con gli organi consiliari, onde contribuire al buon andamento delle amministrazioni locali sia mediante la vigilanza sulla regolarità delle operazioni finanziarie e contabili, sia mediante pareri, osservazioni e proposte intesi a realizzare una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione; uno strumento, quindi, munito della capacità di fornire ai menzionati organi il supporto tecnico-informativo necessario ad assicurare la congruenza fra le scelte di politica economica e finanziaria e le risorse disponibili⁽²⁷⁾.

Norme successive hanno fatto acquisire all'organo di revisione un ruolo di «raccordo» con le sezioni di controllo della Corte dei conti, ai fini della circolazione delle informazioni sulla gestione finanziaria ed economica degli enti e per l'esercizio delle funzioni di controllo della stessa Corte nei loro confronti. Senonché il raccordo si è arrestato all'ambito della mera gestione finanziaria, benché la Corte costituzionale avesse affermato che «il collegamento fra controllo interno e controllo esterno assolve anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, come risulta, del resto, dalla disciplina della l. n. 20/1994, secondo cui “la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa

⁽²⁶⁾ Sulle problematiche cui diedero luogo le relative norme, si v. A. BRANCASI, *I controlli sugli enti locali alla luce della legge n. 142 del 1990*, in *I controlli nella pubblica amministrazione*, a cura di S. Cassese, Bologna, il Mulino, 1993, 157 ss.

⁽²⁷⁾ Art. 239 Tuel.

agli obiettivi stabiliti dalla legge” è accertata dalla Corte dei conti “anche in base all’esito di altri controlli”»⁽²⁸⁾.

5. Scontata l’ennesima fase di «ripartenza» che attraversano i controlli interni, è il caso di tornare al versante dei controlli esterni, dove si registrano, negli ultimi anni, specie con riferimento agli enti territoriali, le maggiori novità, con le connesse problematiche.

Fino ai primi anni 2000 (per un decennio, quindi, dopo la riforma del 1994), il legislatore si è mosso lungo la linea-guida (espressa dall’art. 100, comma 2, Cost.) dei controlli «ausiliari» (o «ad esito di referto»). Senonché questa impostazione, per quanta deferenza portasse agli organi della rappresentanza, si prestava, con riguardo alle regioni e agli enti locali, alle stesse obiezioni che, da sempre, vengono mosse ai controlli della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni statali. Ci si riferisce, qui, non tanto ai controlli sulla dimensione *macro* della gestione, compiuti mediante l’esame dei documenti nei quali si riflettono le maggiori decisioni di finanza pubblica, ovvero mediante contributi alla riflessione su problematiche di ordine generale, quanto ai controlli che verificano le attività e le gestioni *meso* e *micro*, nelle quali si articola l’attuazione delle politiche pubbliche. Gli esiti delle verifiche svolte dalla Corte vengono, infatti, accolti, dai loro destinatari, in modo diverso a seconda dell’oggetto del controllo: molto apprezzate, in genere, le analisi dei documenti di finanza pubblica (il Def e i suoi aggiornamenti, i d.d.l. di bilancio, il rendiconto generale dello Stato) e quelle relative a tematiche generali dell’ordinamento finanziario (il pareggio e l’armonizzazione dei bilanci, la riforma della contabilità, gli strumenti di coordinamento della finanza pubblica); assai meno considerate, con alcune eccezioni, le pur numerose analisi condotte sull’attuazione di singoli interventi, piani o programmi di spesa, e quelle sulla gestione finanziaria degli enti pubblici. Una spiegazione di ciò sta nel fatto che le analisi del primo tipo (quelle *macro*) si inseriscono nel dibattito pubblico — che coinvolge, in apposite sessioni parlamentari, numerose istituzioni e le forze sociali — sulle periodiche manovre finanziarie e sui loro esiti, cosicché esse partecipano, in senso ampio, del «processo permanente» nel quale maturano le decisioni di politica economica e di finanza pubblica; altre volte, poi, sono le camere stesse a richiedere apporti tecnici della Corte su schemi di testi normativi o su questioni di varia rilevanza. Le analisi

⁽²⁸⁾ Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, in *Foro it.*, 2013, I, 2408.

del secondo tipo (quelle *meso* e *micro*) esigerebbero, invece, la specifica attenzione delle commissioni parlamentari o consiliari competenti per materia, le quali, però, raramente dedicano qualche considerazione ai *report* ricevuti dalla Corte; i quali vengono, perciò, semplicemente confinati fra i numerosi documenti a disposizione dei deputati o dei consiglieri regionali per lo svolgimento della loro attività.

È probabile, a quest'ultimo riguardo, che la stessa Corte debba rivedere i suoi modelli di controllo sulla gestione, calibrando le analisi economiche e statistiche sulle specificità dei diversi settori di amministrazione. Ma il nodo del problema sembra risiedere nell'assenza di un *continuum* fra l'elaborazione dei *report* di controllo da parte della Corte e la loro assunzione, da parte delle commissioni parlamentari o consiliari, come documenti sui quali debba aprirsi un confronto con i responsabili politici delle amministrazioni in ordine alle inefficienze e alle disfunzioni riscontrate dalla Corte nelle gestioni esaminate. Il paradigma «storico» del rapporto fra organi esterni di controllo e assemblee rappresentative è costituito, infatti, dal circuito che, partendo dal bilancio (e, cioè, dalla decisione con la quale ogni assemblea «consegna» al governo, per consentirgli di realizzare il suo programma, le risorse attinte dalla collettività), continua con la gestione amministrativa della spesa (cioè con l'attuazione dei programmi) e si chiude con la dimostrazione, da parte del governo, del modo in cui è stata impiegata la ricchezza comune; per il che, il risultato della gestione viene sottoposto ad un organo tecnico (indipendente dal governo), che ne riferisce all'assemblea in funzione di ausilio al sindacato politico sull'operato del governo⁽²⁹⁾. Questo circuito è rimasto, però, strutturalmente inattivo. Le cause sono molteplici: il disinteresse del Parlamento (e delle altre assemblee rappresentative) per il controllo sull'esecuzione amministrativa delle leggi⁽³⁰⁾, la «difesa preventiva» che

(29) L'esame dell'assemblea può avere, poi, gli esiti più diversi: dalla condivisione delle decisioni governative e della loro attuazione all'approvazione di mozioni (o di altri «atti di sindacato»), per impegnare il governo all'adozione di misure (anche di tipo repressivo) rientranti nei suoi poteri di direzione dell'amministrazione, all'assunzione di iniziative legislative per correggere assetti organizzativi e metodi di intervento, fino alla sfiducia nei confronti del governo.

(30) È osservazione risalente quella secondo cui il Parlamento, benché «[possa], con legge, disciplinare ogni attività amministrativa, in ogni suo aspetto, senza limiti», non riesce, poi, a «controllarla, per cui sfugge ad esso la possibilità di verificare la effettiva attuazione delle direttive date con legge»: S. CASSESE, *Il sistema amministrativo italiano*, Bologna, il Mulino, 1983, 62 e *passim*.

i partiti di maggioranza sono portati a fare dell'operato dei governi, l'insufficienza dei meccanismi di sindacato parlamentare sull'attività dei ministri, mancando — ad esempio — un'istituzione come il *Public Accounts Committee* del Parlamento inglese, che tiene costantemente sotto osservazione l'attività di spesa delle amministrazioni, in base alle *inquiries* del *National Audit Office* e chiamando gli amministratori (politici e funzionari) a rispondere delle loro gestioni ⁽³¹⁾.

Una riprova dello scarso credito assegnato ai controlli della Corte sui risultati delle gestioni è rappresentata dal proliferare di norme che variamente evocano i vecchi controlli di legittimità, obbligando le amministrazioni — non solo statali, ma anche locali — ad inviare alla Corte provvedimenti di ogni genere, spesso per finalità neppure esplicitate (si è parlato, a questo proposito, di un «controllo surrettizio di legittimità») ⁽³²⁾. Perfino i contratti collettivi di lavoro pubblico sono finiti sotto la scure di una specie di controllo preventivo ⁽³³⁾, che fa della Corte dei conti — oltre tutto — il *terzo attore* della contrattazione collettiva, esattamente come ai tempi della legge quadro sul pubblico impiego (e, perciò, riproducendo errori dai quali si credeva di essersi liberati). Ancora, controlli preventivi *pleno iure* della Corte dei conti sono stati previsti su atti di ogni genere, andando ad accrescere l'elenco (già nutrito) di quelli originariamente previsti dalla l. n. 20/1994 ⁽³⁴⁾. Infine, controlli «successivi di legittimità» vengono esercitati in via pretoria dalla stessa Corte sugli atti cui i dirigenti delle amministrazioni statali abbiano deciso, nella propria responsabilità, di

⁽³¹⁾ Si v. M. BIANCHI, *Il National Audit Office e il Public Accounts Committee: ancora lezioni da Westminster?*, in *Riv. it. politiche pubbliche*, 2012, 89 ss., ove l'affermazione per cui «la mancanza di poteri autoritativi in capo al Nao [...] sembra aver spinto l'istituzione a trovare una via alternativa per riuscire a portare avanti il proprio compito: sostituendo l'autorevolezza all'autorità e la persuasione all'imposizione, il Nao garantisce un controllo costante e pervasivo dei conti pubblici, svolgendo una funzione non dissimile da quella delle magistrature contabili, ma con mezzi fondamentalmente diversi»; T. CAVALETTI, *La valutazione parlamentare delle politiche pubbliche nella determinazione della forma di governo britannica: un'analisi di impatto*, in *www.federalismi.it*, n. 19/11 ottobre 2017.

⁽³²⁾ F. BATTINI, *Il controllo surrettizio di legittimità*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 373 ss.

⁽³³⁾ Art. 67, comma 7, lett. a, d.l. d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla l. 6 agosto 2008, n. 133.

⁽³⁴⁾ Sulla rinnovata espansione (peraltro quantitativamente limitata) dei controlli preventivi di legittimità della Corte dei conti, si v. E. D'ALTERIO, *Come le attività della Corte dei conti incidono sulle pubbliche amministrazioni*, cit., 47 ss.

dare corso, malgrado le osservazioni negative ricevute dagli uffici centrali di bilancio e dalle ragionerie territoriali dello Stato (dipendenti, gli uni e le altre, dal Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato) in sede di controllo interno di regolarità amministrativa e contabile ⁽³⁵⁾.

5.1. Questo insieme di elementi (ed altri che se ne potrebbero aggiungere) ha alimentato la tendenza a un sostanziale ripensamento della riforma realizzata nel 1994, con la restituzione di un più consistente peso specifico ai controlli *ex ante* su atti, in modo da anticipare la valutazione circa la loro idoneità a modificare la realtà amministrativa, e un ridimensionamento di quelli sui risultati delle gestioni, siccome incapaci di rimediare a illegalità e inefficienze e di ripristinare le regolarità violate.

A rafforzare questa tendenza hanno contribuito altri due fattori.

Il *primo* è stato costituito dalla resistenza dei controllori ad accettare — pur a distanza di molti anni — il modello di controllo introdotto nel 1994. La circostanza che i controlli successivi non fossero circoscritti a verifiche di legalità di atti amministrativi, ma richiedessero l'applicazione di scienze e tecniche non giuridiche, in relazione ai diversi ambiti materiali dell'attività amministrativa, comportava che essi non potessero essere egemonizzati da magistrati con

⁽³⁵⁾ In realtà, l'art. 10, comma 1, d.lg. 30 giugno 2011, n. 123, prevede unicamente che gli uffici di cui si parla nel testo «prendano atto» della decisione del dirigente e trasmettano l'atto, corredato dalle osservazioni e dalla relativa documentazione, al competente ufficio di controllo della Corte dei conti, affinché questa — è da intendere — ne tenga conto nell'esercizio delle sue valutazioni sulla gestione del settore interessato, ove compreso negli annuali programmi di controllo della stessa Corte. Da tale previsione, tuttavia, la Corte ha fatto discendere l'attribuzione a se stessa di un distinto controllo di legittimità: si v. Corte conti, Sez. centr. contr. Stato (legittimità), 18 dicembre 2015, n. 28, in *Riv. Corte conti*, 2015, n. 5-6, 54 (e già Corte conti, Sez. riun. contr., 27 marzo 2012, n. 9, *ivi*, 2012, n. 1-2, 57), per cui l'atto amministrativo, inviato alla Corte dei conti dall'ufficio di bilancio della Ragioneria generale dello Stato in esito alla richiesta, formulata dal dirigente responsabile dell'emanazione dell'atto, che questo debba avere sèguito malgrado le osservazioni dell'ufficio di bilancio, è soggetto, a causa della sua intervenuta efficacia, al controllo successivo di legittimità della stessa Corte; *contra*, peraltro, Corte conti, Sez. contr. reg. Campania, 29 aprile 2015, n. 146, *ivi*, 2015, n. 3-4, 192, secondo cui l'invio del provvedimento, da parte dell'ufficio di bilancio, alla Corte dei conti ha lo scopo non già di attribuire a questa il compito di sottoporre il provvedimento a controllo successivo di legittimità, bensì di rimettere alla Corte la valutazione di legittimità del provvedimento nell'ambito e secondo la disciplina del controllo sull'attività e sulla gestione dell'amministrazione interessata.

competenze essenzialmente giuridiche. Sarebbe stato necessario, perciò, che la Corte dei conti venisse arricchita di professionalità ulteriori rispetto a quelle di cui disponeva; ma, ancor oggi, le resistenze corporative sovrastano le esigenze istituzionali ⁽³⁶⁾.

Il *secondo* — cui s'è in parte già accennato — va identificato nella rinuncia del Parlamento a praticare, nei confronti del governo, quel sindacato politico cui è costituzionalmente preordinata l'attività di controllo della Corte; rinuncia tanto più grave in quanto ha finito per assecondare la convinzione che i controlli della Corte, così come riformati dalla l. n. 20/1994, siano stati costruiti «per non mordere» i pubblici amministratori, la cui azione non subisce, nella realtà delle cose, remore o correzioni all'esito delle valutazioni negative che, sulla loro gestione, vengono espresse — talvolta con grande severità — dai *report* della Corte.

La resistenza dei controllori si è saldata, in tal modo, con l'indifferenza del Parlamento per i controlli sui risultati delle gestioni, e l'una e l'altra hanno contribuito a impedire il decollo di autentici *controlli sui risultati* delle gestioni pubbliche.

6. Un ulteriore elemento che ha influito (influisce) sull'inefficacia dei controlli di tipo referente è, con riguardo alle autonomie regionali e locali, il mancato coordinamento di questi controlli con l'esercizio di *poteri sostitutivi* nei confronti degli enti «devianti» (il

⁽³⁶⁾ A questo riguardo, può essere utile ricordare che, già all'indomani della riforma dei controlli realizzata dalla l. n. 20/1994, la «radicale diversità» del controllo successivo sulla gestione rispetto al controllo preventivo di legittimità aveva indotto il legislatore (art. 3, comma 8, l. 15 maggio 1997, n. 127) a prevedere che l'accesso alla magistratura della Corte dei conti fosse consentito anche a personale munito di laurea diversa da quella in giurisprudenza, riservando a laureati in scienze economiche o statistiche e attuariali almeno il venti per cento dei posti che si rendessero, a mano a mano, disponibili. La norma, che non ebbe mai attuazione, è stata poi modificata (dall'art. 13 l. 29 luglio 2003, n. 229) dietro pressioni provenienti dall'interno della Corte, nel senso che i bandi di concorso «*possono* riservare» la medesima percentuale di posti a laureati in scienze economiche o affini, a condizione che costoro siano in possesso anche della laurea in giurisprudenza. In sostanza, la possibilità per i laureati in scienze economiche e affini di accedere alla magistratura della Corte è stata condizionata al requisito — non richiesto ai laureati in giurisprudenza — di una doppia laurea: in scienze economiche e in giurisprudenza; ma, soprattutto, è stata abolita la riserva dei posti a favore degli economisti, lasciando, perciò, alla Corte la scelta discrezionale di reclutare oppure no personale con laurea (anche) in scienze economiche. Le resistenze corporative di cui si parla nel testo hanno, peraltro, finora impedito che venissero banditi concorsi di questo tipo.

problema non si pone per le amministrazioni dello Stato, rispetto alle quali il governo centrale ha poteri diretti).

È noto che il rafforzamento delle autonomie, specie dopo la riforma del Titolo V (parte seconda) Cost., ha trovato un importante contrappeso nella costituzionalizzazione del *potere sostitutivo*, che il governo è autorizzato ad esercitare o, comunque, a disciplinare nei confronti degli organi regionali e locali quando lo richiedono, fra l'altro, l'inadempienza al diritto dell'Unione europea (art. 117, comma 5, Cost.), l'«unità giuridica» o l'«unità economica» della Repubblica e «la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (art. 120, comma 2, Cost.), vale a dire il mantenimento di determinati *standard* (di diritti, di servizi, di altre attività rimesse alla cura di pubblici poteri) stabiliti con legge dello Stato. Si tratta, evidentemente, di un «potere estremo» del governo, che presuppone l'accertamento di una situazione nella quale la regione o l'ente locale si siano rivelati assolutamente inadeguati a svolgere le funzioni loro richieste per la tutela di quei valori costituzionali. In tal senso, quando i controlli esterni sui risultati delle gestioni regionali o locali rilevassero situazioni di *maladministration* (nell'impiego delle risorse, nell'organizzazione dei servizi, nelle procedure negoziali, ecc.) tali da vulnerare o minacciare siffatti valori, la garanzia di questi dovrebbe essere assicurata mediante l'esercizio dei poteri sostitutivi intestati alle autorità di governo. Guardati dal punto di vista dei controlli, i poteri sostitutivi assolvono, quindi, a una funzione di «chiusura del sistema», poiché intervengono quando l'«esito referente» dei primi abbia mancato il suo obiettivo e, cioè, la correzione degli andamenti devianti ad opera degli stessi organi rappresentativi regionali e locali. Si tratta, inoltre, di un potere che, nell'ordine delle competenze costituzionali, spetta esclusivamente al governo di regolare e (almeno in parte) di esercitare⁽³⁷⁾, e che non esclude — è da ritenere — il ruolo di un organo di controllo che fornisca al governo (nazionale o regionale), da

⁽³⁷⁾ Le relative modalità di esercizio sono state disciplinate dall'art. 8 l. n. 131/2003. Il potere di cui si parla è stato, poi, espressamente richiamato dalla legge sul federalismo fiscale (l. 5 maggio 2009, n. 42) come criterio direttivo al legislatore delegato per la disciplina delle misure che il governo è legittimato ad adottare nei «casi più gravi» in cui la regione o l'ente locale non siano in grado di assicurare i livelli essenziali delle prestazioni (di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*, Cost.) o l'esercizio delle funzioni fondamentali (di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*, Cost.), o qualora gli scostamenti dal «patto di convergenza» abbiano caratteristiche permanenti e sistematiche.

posizione di indipendenza, il proprio avviso sulla sussistenza delle condizioni per far luogo alla sostituzione dell'amministrazione regionale o locale. Ne dovrebbe discendere un ruolo di primo piano dei controlli indipendenti costituzionalmente assegnati alla Corte dei conti, nell'ambito della relazione di ausiliarità che la lega agli organi della rappresentanza.

L'attuale disciplina normativa dei poteri sostitutivi nei confronti delle autonomie regionali e locali non prevede, però, alcun passaggio procedimentale attraverso i controlli della Corte. Manca, quindi, un meccanismo istituzionale che sia in grado di obbligare il governo a valutare la necessità di adottare o meno misure di sostituzione delle amministrazioni regionali e locali, talché l'accertamento delle condizioni che legittimano l'esercizio del relativo potere è rimesso alla sede politica e, semmai, alla verifica successiva del giudice amministrativo⁽³⁸⁾.

La conclusione è che i controlli referenti sulle gestioni pubbliche, così come sono oggi strutturati dalle norme, non posseggono la «forza» di impegnare le assemblee elettive e i governi ad assumere le decisioni da cui dipende la correzione delle situazioni critiche o degli andamenti devianti, come rilevati dai controlli esterni.

7. L'insoddisfazione per lo stato di cose appena descritto è all'origine di una vera e propria mutazione dei controlli esterni, che ha variamente interessato, per un verso, il loro oggetto, per altro verso — almeno in parte — gli esiti e i destinatari delle pronunce di controllo. Sotto il primo profilo, i controlli sono stati ristretti e concentrati sulle verifiche di conformità alle norme in materia di equilibri di bilancio, ovvero di limiti e vincoli che condizionano i programmi di spesa a tutti i livelli di governo, tralasciando le verifiche dei risultati conseguiti nella gestione delle politiche pubbliche. Sotto il secondo profilo, i destinatari dei controlli sono stati individuati, più che nelle assemblee rappresen-

⁽³⁸⁾ Si v. Corte cost. 19 luglio 2013, n. 219, in *Giur. cost.*, 2013, 3029, con note di L. GORI, *La minaccia di rimozione del presidente della regione come nuova frontiera del coordinamento della finanza pubblica? Il decreto legislativo "premi e sanzioni"*, *ibidem*, 3150, e di E. BONELLI, *L'incostituzionalità dei controlli sulle regioni introdotti dal d.l. n. 174/2012 (costi della politica versus sana gestione finanziaria alla luce della sentenza della Corte cost. n. 219/2013)*, *ibidem*, 3677 (annotata anche da A. CERRI, *Eguaglianza, uniformità, autonomia regionale*, in *Foro it.*, 2014, I, 435, e da G. D'AURIA, *Controlli e giurisdizione della Corte dei conti nel decreto «premi e sanzioni» del federalismo fiscale (dopo Corte cost. 219/13)*, *ibidem*, 437).

tative, direttamente nelle autorità di indirizzo politico (o politico-amministrativo) e nei vertici amministrativi; inoltre, gli esiti finali dei controlli hanno acquistato, specie nei confronti degli enti territoriali, caratteristiche di imperatività, anche con effetti di natura sanzionatoria.

In realtà, una sorta di compromesso fra la resistenza ad abbandonare i controlli di mera legittimità e la necessità di coltivare i controlli di efficienza ed efficacia sui risultati delle gestioni sembrava avviata — come accennato — dalla l. n. 131/2003 (di attuazione della l. cost. n. 3/2001, sulla riforma del Titolo V, parte seconda, Cost.), che, nel contesto del potenziamento delle autonomie regionali e locali, aveva consentito alla Corte dei conti di praticare sia le verifiche di conformità alle regole giuridiche — nazionali ed europee — in tema di equilibri finanziari degli enti, sia le valutazioni di economicità-efficienza-efficacia (*id est*, di «sana gestione») circa l'acquisizione e l'impiego delle loro risorse finanziarie. In esecuzione di questo disegno, la legge finanziaria 2006 ⁽³⁹⁾ introdusse un regime di controllo sugli enti locali e sugli enti sanitari (per questi ultimi, limitatamente ai bilanci di esercizio) incentrato formalmente sull'accertamento della «sana gestione finanziaria» di tali enti; controllo da esercitare anche sulla base di elementi che i collegi dei revisori, secondo «criteri e linee guida» definiti dalla Corte dei conti, erano tenuti a trasmettere alle sezioni regionali della stessa Corte. Senonché, a ben vedere, la legge finanziaria (art. 1, comma 168) si limitava ad evocare, semplicemente, il controllo di «sana gestione» — inteso come controllo di economicità, efficienza ed efficacia — su regioni ed enti locali — l'insieme delle norme che qui interessano sono i commi 167-170 dell'art. 1 —, essendo sostanzialmente costruito intorno alla verifica dei soli aspetti *finanziari* della gestione, cui si aggiungeva la valutazione, sempre con parametri di natura finanziaria, delle previsioni di bilancio (è significativo, d'altra parte, che, con il successivo potenziamento di questo tipo di verifiche ad opera del citato d.l. n. 174/2012, il legislatore abbia deciso di abrogare, *tout court*, la norma che prevedeva il controllo di «sana gestione»).

Di conseguenza, le verifiche della Corte dei conti vennero indirizzate sull'accertamento di conformità o meno dei bilanci alle regole quantitative del patto di stabilità interno e al divieto di indebitamento per spese diverse da quelle di investimento (art. 119, ultimo comma, Cost.), oltre che sulla vigilanza circa il rispetto delle misure correttive

⁽³⁹⁾ Art. 1, commi 166-170, l. 23 dicembre 2005, n. 266.

poste in essere dagli enti per ripristinare il rispetto dei «vincoli e limitazioni» stabiliti dal patto.

Non per questo, è bene precisare, la legge finanziaria 2006 cancellava il controllo di «sana gestione» della Corte dei conti previsto dalla legge di attuazione del nuovo Titolo V (parte seconda) Cost. Nella sequenza delle due leggi, deve intendersi, infatti, che la prima disciplinava un regime di controlli sui bilanci degli enti locali e degli enti sanitari che, senza negare (o ritrattare) i controlli da condurre con i parametri della «sana gestione», mirava a sviluppare verifiche di tipo «finanziario e contabile», alle quali è — per loro natura — estranea la valutazione, in termini di economicità-efficienza-efficacia, dei risultati effettivamente conseguiti mediante l'utilizzo delle risorse disponibili.

Del resto, le stesse norme della legge finanziaria 2006 attribuivano — come detto — alle verifiche di tipo finanziario-contabile l'esito proprio dei controlli ausiliari: riferire agli organi rappresentativi e a quelli di vertice delle amministrazioni circa le criticità e gli squilibri rilevati, spettando a tali organi di assumere, nella loro responsabilità, le decisioni necessarie a ristabilire le condizioni di regolarità (legittimità) della gestione finanziaria.

Per chiudere sul punto, la legge finanziaria 2006, benché mantenesse la natura ausiliaria e referente dei controlli da essa disciplinati, avviò, con le sue formulazioni, il «distacco» dei controlli esterni su regioni ed enti locali dall'area dei controlli di «sana gestione», distinguendo, nell'ambito del controllo successivo sui risultati, la componente da privilegiare, costituita dalle analisi (e dalle valutazioni) di conformità alle regole — nazionali ed europee — in fatto di acquisizione e impiego delle risorse finanziarie, da quella concernente le analisi (e relative valutazioni) di efficienza-economicità-efficacia. In altri termini, dai controlli «complessivi» (riferiti, cioè, sia agli aspetti finanziari che a quelli «fisici») della gestione essa ritagliava una *species* ben definita: quella dei controlli in ordine ai risultati propriamente *finanziari*, sui quali impegnava la Corte dei conti a svolgere le sue attività di accertamento delle criticità e, poi, di vigilanza sulle misure correttive adottate dagli enti per il ripristino delle regolarità violate.

7.1. Date queste coordinate, risultò agevole alla Corte costituzionale affermare che i controlli di natura finanziaria sugli enti locali e sugli enti sanitari andassero collocati in un'area diversa da quella dei controlli «complessivi» sulla gestione, introdotti dalla l. n. 20/1994 (e confermati dalla l. n. 131/2003: art. 7, comma 7), essendo invece da

inquadrate nella distinta «categoria del riesame di legalità e regolarità». Ciò in quanto, mentre il «controllo sulla gestione in senso stretto» — si legge nella sentenza Corte cost. n. 179/2007 — «serve ad assicurare che l'uso delle risorse avvenga nel modo più efficace, più economico e più efficiente», i controlli «di legalità e regolarità» rientrano fra quelli che si occupano dell'aspetto essenzialmente finanziario della gestione, siccome intesi a «garantire la stabilità dei bilanci e il rispetto del patto di stabilità interno».

A partire da questo momento, la giurisprudenza costituzionale, da un lato, fa propria l'operazione di «ritaglio» del controllo a contenuto finanziario compiuta dal legislatore del 2005 rispetto alla legge di attuazione del Titolo V (n. 131/2003, che aveva regolato — come detto — il controllo sui risultati complessivi — finanziari e non — delle gestioni regionali e locali); dall'altro lato, gli conferisce il carattere di un controllo essenziale ai fini del coordinamento della finanza pubblica, in quanto finalizzato ad assicurare che i comportamenti di entrata e di spesa delle autonomie regionali e locali siano coerenti con gli equilibri generali di finanza pubblica, imposti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Questo impianto si presta, però, a diverse obiezioni. Anzitutto, per quanto sia (ovviamente) importante accertare che le gestioni pubbliche si svolgano secondo criteri di «legalità e regolarità», questi criteri non esauriscono i parametri del controllo sui risultati delle gestioni pubbliche; parametri — è il caso di ripetere — che sono, oltre alla legalità e alla regolarità, l'efficienza, l'economicità e l'efficacia degli interventi realizzati. Inoltre, l'aver finalizzato il controllo di «legalità e regolarità» alle verifiche circa il rispetto dei vincoli europei non costituisce certo un motivo per svalutare, sul piano interno, i controlli di «sana gestione»; si dovrebbe ritenere, anzi, che il rispetto dei vincoli esterni (di carattere finanziario) non possa andare disgiunto dal conseguimento degli obiettivi (di carattere sostanziale) che, sul piano interno, le gestioni pubbliche sono tenute a realizzare in quanto fissati — è bene ricordare — dalla legge di bilancio (attraverso le missioni, i programmi e le azioni in cui questo si articola) e dalle singole leggi di spesa.

Nei fatti, l'orientamento della Corte costituzionale trovò immediata adesione all'interno della Corte dei conti, che ha così sviluppato un'intensa attività di controllo sui documenti di bilancio degli enti locali e degli enti sanitari sotto i numerosi profili della loro coerenza

con le regole del patto di stabilità interno (ora, dell'equilibrio di bilancio).

L'impostazione della Corte costituzionale è stata, poi, ulteriormente rafforzata dal legislatore, quando, in un momento fra i più acuti della crisi economico-finanziaria, il d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. n. 213/2012) ha introdotto nuove forme e modalità di controllo della Corte dei conti nei confronti delle gestioni regionali e degli enti locali. Senza scendere in dettagli, si può dire che le norme di cui si parla segnano il passaggio dai precedenti controlli ad esito, comunque, referente (*ex l. n. 266/2005*) verso gli organi rappresentativi degli enti a controlli che la Corte costituzionale definirà «imperativi» e «cogenti», aventi lo scopo non solo di segnalare le deviazioni dalle regole stabilite, ma anche di correggere le situazioni devianti (o, almeno, di limitarne gli effetti), in quanto suscettibili di pregiudicare il risultato che l'intero sistema è impegnato a realizzare ⁽⁴⁰⁾.

Le norme del 2012 hanno, dunque, confermato che gli unici parametri delle verifiche affidate alla Corte dei conti nei confronti dei menzionati enti sono la «legittimità» e la «regolarità» dei documenti di bilancio, e la Corte costituzionale ha addirittura assimilato tali verifiche a controlli «preventivi di legittimità», piuttosto che a controlli successivi su risultati di gestione ⁽⁴¹⁾. Si tratta, tuttavia, di una qualificazione che non risponde alla nozione tecnica di «controllo preventivo», essendo collegata non già all'effetto impeditivo dell'efficacia di atti amministrativi (quale si verifica — appunto — nei controlli preventivi di legittimità), bensì alla finalità, prima, di «avvisare» gli enti circa la necessità di rimediare a irregolarità o a squilibri di bilancio e, poi, di legittimare la Corte dei conti all'assunzione di misure «interdittive» o «inibitorie» di decisioni di spesa già assunte dagli enti ⁽⁴²⁾.

Di qui, il sostanziale «declassamento» della funzione di controllo ad attività amministrativa e il trattamento delle menzionate pronunce

⁽⁴⁰⁾ Sulla stessa linea, si v., successivamente, Corte cost. 5 aprile 2013, n. 60, in *Foro it.*, 2014, I, 1393 (annotata da F. GUELLA, *Il coordinamento delle attribuzioni di controllo nel conflitto tra autonomia finanziaria (speciale) e prerogative costituzionali della Corte dei conti*, in *Regioni*, 2013, 809 ss.); Corte cost. 13 aprile 2017, n. 80, in *Riv. Corte conti*, 2017, n. 3-4, 439; Corte cost. 25 ottobre 2017, n. 228, *ibidem*, n. 5-6, 467, con nota di richiami.

⁽⁴¹⁾ Corte cost. n. 39/2014; Corte cost. n. 60/2013.

⁽⁴²⁾ Corte cost. n. 39/2014.

alla stregua di provvedimenti amministrativi, ovviamente soggetti ad impugnazione davanti a un giudice ⁽⁴³⁾.

7.2. Gli esiti «imperativi» e «cogenti» dei controlli regolati dal d.l. n. 174/2012 hanno portato con sé effetti sistematici non indifferenti.

Anzitutto, essi denotano l'abbandono della funzione tipicamente referente dei controlli della Corte dei conti, disegnata dall'art. 100, comma 2, Cost.; controlli i cui esiti, proprio perché strumentali a procedimenti decisori di natura politica, come quelli delle assemblee rappresentative (il Parlamento, le assemblee regionali, i consigli degli enti locali), o a procedimenti autocorrettivi delle stesse amministrazioni, non sono soggetti al sindacato di alcun giudice. La prerogativa dell'inimpugnabilità non può essere, invece, attribuita agli esiti dei controlli previsti dal d.l. n. 174, che si distinguono dai precedenti proprio per la loro «imperatività» nei confronti degli enti.

In sostanza, le misure «interdittive» (appunto, «imperative» e «cogenti»), rimesse alle sezioni regionali della Corte dei conti operano come vere e proprie sanzioni all'interno di un sistema che — avendo lo scopo di prevenire o di arrestare gli effetti che gli squilibri della finanza regionale e locale potrebbero determinare sulla finanza generale — necessariamente incide sulle situazioni soggettive degli enti destinatari, limitandone l'autonomia finanziaria; donde, come detto, la natura provvedimentale di quelle misure e la loro impugnabilità davanti a un giudice. Detto altrimenti, il legislatore, invece di proseguire sulla via della l. n. 266/2005 (o, ancor meglio, della legge di attuazione del Titolo V, parte seconda, Cost.) e sviluppare la linea dei controlli di tipo ausiliario, caso mai rafforzando il loro collegamento con le responsabilità di indirizzo (proprie della politica) e con quelle di gestione (proprie degli amministratori), nonché con i poteri sostitutivi dello Stato, ha preferito attribuire alla Corte dei conti poteri che culminano

⁽⁴³⁾ In argomento, si v. F. BATTINI, *I controlli venti anni dopo: la fine di un ciclo*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 308. Per un differente punto di vista, con una valutazione senz'altro positiva della vicenda esposta nel testo, si v., in questo fascicolo della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 3, 2019), G. RIVOSECCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, secondo il quale «La recente valorizzazione dei controlli di legittimità-regolarità dei conti» configura «una rinnovata prospettiva di ausiliarità della Corte dei conti, non più confinata alla funzione del controllo-referto, ma estesa all'accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili che conferiscono a tale attività il carattere di funzione oggettivamente ausiliaria a presidio della legalità costituzionale-finanziaria».

in atti amministrativi «finali», con incidenza diretta sulla sfera di autonomia degli enti.

Ma l'aspetto più rilevante di questa vicenda è quello — in parte accennato — per cui la cogenza degli obblighi imposti agli enti, con gli eventuali sèguiti inibitori della loro attività, assume a proprio fondamento la necessità di ripristinare l'efficacia delle regole legali sull'equilibrio di bilancio e sulla corretta gestione contabile-finanziaria degli enti stessi, a prescindere da (e, anzi, ad esclusione di) valutazioni circa l'efficienza e l'efficacia dei loro programmi di entrata e di spesa, a fronte delle funzioni da svolgere. Si può dire, quindi, che la Corte dei conti sia, oggi, prevalentemente occupata (non in diritto, ma in fatto, date l'estensione e la dominanza dei controlli finanziari nell'attività delle sue sezioni regionali) in operazioni di accertamento — e conseguenti pronunce — circa il rispetto delle norme che presiedono alla tenuta di «bilanci in ordine» e che tale situazione è il portato della scissione dei controlli (meramente) finanziari dai controlli complessivi «sui risultati di gestione», intesi a verificare — secondo la riforma della l. n. 20/1994 — che le amministrazioni, oltre ad avere bilanci in equilibrio, siano in grado di fornire servizi economici ed efficienti ⁽⁴⁴⁾. È accaduto, così, che la Corte dei conti, con l'avallo della Corte costituzionale, abbia spostato sul versante dei controlli finanziari il «cuore» e l'essenza delle sue funzioni, abbandonando ogni nesso di tali controlli con quelli che dovrebbero misurare la corrispondenza dell'attività amministrativa alla «sana gestione» delle risorse, naturalmente coniugando i canoni della economicità-efficienza-efficacia con quelli della regolarità-legittimità.

Resta da aggiungere che la «finanziarizzazione» dei controlli e la loro riconduzione nella categoria dei controlli di legittimità hanno assecondato le resistenze, tuttora largamente presenti nel corpo dei magistrati della Corte, a riformare questa istituzione per farne un organo (comunque indipendente nei confronti dei governi) dotato di un'*expertise* non solo giuridica e ad acquisire, di conseguenza, professionalità ulteriori, anzitutto economiche e statistiche.

⁽⁴⁴⁾ I magistrati delle sezioni regionali addetti a tali controlli, cui vanno aggiunti i magistrati della Sezione delle autonomie che non sono anche componenti di sezioni regionali, ammontano, al 1° gennaio 2019, a oltre 100 unità, che costituiscono più del 60 per cento dei magistrati della Corte dei conti addetti a funzioni di controllo sul territorio nazionale: CORTE DEI CONTI, *Inaugurazione dell'anno giudiziario 2019*, cit., 268 (tabella 16).

8. È lecito chiedersi, a questo punto, quanta parte dei poteri di controllo attribuiti alla Corte sia stata (o possa essere) da questa utilizzata per contribuire alla prevenzione di fenomeni corruttivi, anche in termini di ricerca e individuazione dei fatti di *maladministration*.

Indubbiamente, la situazione di insoddisfazione-frustrazione per il modello di controllo successivo sui risultati delle pubbliche gestioni, che avrebbe dovuto caratterizzare la «nuova» Corte dei conti dopo la l. n. 20/1994, ha assolto un ruolo determinante nella mancata impostazione di controlli mediante tecniche di analisi, parametri di valutazione o indici sintomatici, utili a rilevare disfunzioni amministrative suscettibili di alimentare fatti di corruzione. Nondimeno, il «difetto di sistema» dovuto all'assenza di reazioni del Parlamento anche in presenza di *report* assai severi ad esso inviati dalla Corte ha finito — come detto — per alimentare l'idea che i controlli sui risultati della gestione non sono in grado di condizionare l'andamento dell'azione amministrativa, neppure quando essi portino allo scoperto illegittimità e inefficienze nell'azione di pubblici funzionari. Vero è che queste illegittimità e inefficienze, ove siano produttive di danno (e il danno sia stato cagionato con dolo o colpa grave), espongono i funzionari a giudizi di responsabilità amministrativa davanti alla stessa Corte; ma una tale evenienza è assai meno frequente di quanto si possa immaginare: sia perché i documenti (le relazioni, i referti) elaborati dalla Corte in sede di controllo sulla gestione analizzano fatti e situazioni a raffronto con obiettivi e risultati, e non contemplano (né sarebbe loro consentita) la ricerca dei soggetti cui ascrivere la colpa per i danni derivanti dalle illegalità eventualmente riscontrate; sia — e soprattutto — perché altro è l'illegittimità di atti o l'inefficienza di apparati, altro è l'illiceità delle condotte materiali posti in essere dagli amministratori.

Al di là di questi nessi fra controllo e giurisdizione (comunque problematici, dato il principio di necessaria separazione tra funzioni di controllo e funzioni giurisdizionali ⁽⁴⁵⁾), sono i controlli *ex post* — per quanto non possiedano la virtù di portare in evidenza situazioni o comportamenti derivanti da (o connessi a) fenomeni corruttivi — a poter fornire, diversamente dai controlli preventivi, informazioni su eventuali pratiche illecite (o su loro indici significativi), il cui accertamento chiama in causa la responsabilità del legislatore o dell'amministrazione affinché l'uno o l'altra adottino le misure idonee a prevenire il verificarsi di situazioni analoghe. Di regola, infatti, la scoperta di

(45) Sul punto, si v. Corte cost. n. 29/1995.

gestioni inefficienti, inefficaci o diseconomiche non può che innescare processi di verifica delle ragioni che hanno determinato violazioni o elusioni delle regole dalle quali dipende, per ciascuna gestione, il miglior rapporto fra risorse e obiettivi, fra obiettivi e risultati, fra risultati e risorse. Tanto più ciò è vero quando, com'è ormai previsto a tutti i livelli di governo, i bilanci preventivi e consuntivi debbono essere accompagnati da parametri e indicatori di risultato e di realizzazione degli obiettivi previsti ⁽⁴⁶⁾.

La conseguenza è che nessuna iniziativa di rilievo (a parte un utile confronto con studiosi di alto profilo ⁽⁴⁷⁾) è stata assunta, negli ultimi anni, dalla Corte dei conti per mettere a punto la strategia necessaria a far sì che i suoi controlli potessero contribuire a identificare indici di corruzione nelle attività amministrative e, tanto meno, ad impiantare strumenti di prevenzione.

In questo vuoto di iniziativa della maggiore autorità di controllo esterno e per la necessità di conferire un assetto compiuto all'organizzazione amministrativa in materia di lotta alla corruzione, si è sviluppata la legislazione che ha portato all'istituzione dell'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), con contestuale soppressione dell'AvCP e attribuzione all'ANAC di un complesso di funzioni — comprese quelle regolative e ispettive — che dovrebbero farne una vera e propria autorità indipendente per la prevenzione della corruzione nell'ambito delle amministrazioni pubbliche e nelle società da esse partecipate e controllate (d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114). Nella realtà, l'ANAC svolge compiti che possono definirsi, dal punto di vista strutturale, di controllo interno all'apparato amministrativo, in particolare mediante l'esercizio di poteri di vigilanza che ripetono, per lo più, i meccanismi dei controlli preventivi di legittimità già svolti dalla Corte dei conti e in larga misura superati — come detto — dalla riforma del 1994 ⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁶⁾ Per le amministrazioni dello Stato, si v. gli artt. 21, comma 11, e 35, comma 2, l. n. 196/2009; per le amministrazioni regionali e locali, si v. gli artt. 18-*bis*, 41, 74 (nella parte in cui sostituisce l'art. 228, comma 5, Tuel) d.lg. n. 118/2011, come modificato dal d.lg. n. 126/2014, nonché l'allegato 4/1 allo stesso d.lg. n. 118, recante il «principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio».

⁽⁴⁷⁾ Si v. *Politica e amministrazione della spesa pubblica: controlli, trasparenza e lotta alla corruzione*, Atti del LIX Convegno di studi di scienza dell'amministrazione (Varenna, 19-21 settembre 2013), Milano, Giuffrè, 2014.

⁽⁴⁸⁾ Sul punto, anche per ulteriori considerazioni sul ruolo dei controlli nel contrasto alla corruzione degli amministratori pubblici, si v., eventualmente, G. D'Au-

9. L'insistenza della Corte costituzionale nel qualificare come «controlli di legittimità»⁽⁴⁹⁾ le verifiche sulla gestione finanziaria degli enti territoriali previste dalle leggi del 2005 e del 2012 ha scavato un solco netto fra i controlli di «legalità e regolarità» e i controlli successivi sulla gestione.

Fino a quando i controlli della Corte dei conti sugli enti regionali e locali si limitavano (secondo il modello della legge finanziaria 2006) ad una funzione di tipo referente, il loro punto di contatto con il controllo sui risultati della gestione era costituito dal fatto che essi presentassero, nel loro momento conclusivo (quello, appunto, referente), la caratteristica — tipica dei controlli ausiliari — di rimettere alle autonome decisioni degli enti l'adozione delle misure correttive: il che faceva dire alla Corte costituzionale⁽⁵⁰⁾ che i controlli di legalità e regolarità «concorrono», insieme al controllo sulla gestione in senso stretto, «alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica». Ora, invece, che alla funzione referente si è aggiunta la fase sanzionatoria-provvedimentale, i controlli di cui al d.l. n. 174/2012 hanno acquistato — nella lettura che ne ha dato la Corte costituzionale — una propria autonomia, essendosi del tutto distaccati dai controlli ausiliari sulla gestione per concentrarsi sulla dimensione esclusivamente finanziario-contabile dell'equilibrio, quale definito dalle norme; ma, soprattutto, la forza imperativa di cui sono stati dotati i controlli di legalità e regolarità consente di superare quello che viene considerato il limite «intrinseco» dei controlli sui risultati (vale a dire la mera referenza agli organi della rappresentanza, secondo il prototipo delineato dall'art. 100, 2° comma, Cost.), fornendo alla Corte dei conti strumenti di intervento diretto — e non mediato — nelle situazioni critiche.

È stata così impressa ai controlli della Corte dei conti, sotto la

RIA, *Controlli esterni sull'attività amministrativa e prevenzione della corruzione*, in *Corruzione e pubblica amministrazione*, a cura di M. D'Alberti, Napoli, Jovene, 2017, 420 ss.; sulle competenze dell'ANAC agli stessi fini, si v., da ultimo, M. DELSIGNORE e M. RAMAJOLI, *La prevenzione della corruzione e l'illusione di un'amministrazione senza macchia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2019, 61 ss., nonché F. DI LASCIO, *Anticorruzione e contratti pubblici: verso un nuovo modello di integrazione tra controlli amministrativi?*, in questo fascicolo della *Riv. trim. dir. pubbl.* (n. 3, 2019).

⁽⁴⁹⁾ Si tratta dell'orientamento intrapreso con la sentenza n. 179/2007, proseguito con la sentenza n. 60/2013 e confermato dalla giurisprudenza successiva (si v. *retro*, nota 40).

⁽⁵⁰⁾ Corte cost. n. 179/2007, punto 3.1 del «considerato in diritto».

forma di un loro «rafforzamento» (art. 1 d.l. n. 174 cit.), una vera e propria mutazione, poiché la dominanza dei controlli a carattere finanziario-contabile, da un lato, ha reso recessivi i controlli di economicità-efficienza-efficacia delle gestioni; dall'altro, ha esaltato l'efficacia immediatamente operativa — per così dire — delle pronunce emesse dalla Corte, sia obbligando gli enti a ripristinare le condizioni di equilibrio dei loro bilanci, sia prevedendo misure sanzionatorie ad esito impeditivo della loro capacità di spesa.

Non è stata, con ciò, ridisegnata la fisionomia costituzionale dell'organo di controllo esterno, dal momento che i controlli di «sana gestione» non sono stati affatto cancellati o accantonati dall'ordinamento; d'altra parte, la necessità di razionalizzare, in condizioni di generale crisi economica, l'impiego delle risorse disponibili imporrebbe di potenziare — come detto — proprio questo tipo di controlli. Sta di fatto, però, che, nella pratica istituzionale, l'estensione dei controlli finanziari alla generalità degli enti territoriali e dei loro bilanci (sia preventivi che consuntivi) tende — come pure s'è detto — ad assorbire pressoché integralmente l'attività di controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti, alle quali residua — nel lavoro corrente — un margine assai ridotto per i controlli di «sana gestione» sulle amministrazioni regionali e locali.

Che di vera mutazione si tratti è, poi, confermato dalla giurisprudenza più recente della Corte costituzionale, laddove, nel riconoscere la legittimazione delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità (sia dalla sede del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, sia da quella in cui le sezioni si pronunciano sui bilanci regionali e locali), è stato affermato — per la prima volta — che tale legittimazione trova il suo fondamento nel carattere propriamente «giurisdizionale» sia del procedimento di controllo che si svolge davanti alle sezioni regionali della Corte, sia delle pronunce che concludono il procedimento ⁽⁵¹⁾.

⁽⁵¹⁾ Sul giudizio di parificazione dei rendiconti regionali davanti alle sezioni regionali di controllo quale sede di mera verifica della «legalità finanziaria» del rendiconto (senza che, ai fini della responsabilità degli organi politici per la sana gestione dell'ente, rilevi l'analisi dei «risultati fisici» conseguiti dall'amministrazione con le risorse ad essa consegnate dalla legge di bilancio), si v. Corte cost. 27 aprile 2017, n. 89, in *Foro it.*, 2018, I, 2615, con nota di richiami. Sulla natura sostanzialmente giurisdizionale delle decisioni assunte dalle sezioni regionali della Corte dei conti circa l'andamento del percorso di risanamento seguito dall'ente locale in condizioni di c.d.

A loro volta, le Sezioni riunite della Corte dei conti hanno teorizzato l'impugnabilità di tutte le pronunce di controllo della Corte dei conti davanti alle stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale, anche facendo leva su di una lettura «estensiva» della norma che, nel codice della giustizia contabile (art. 11, comma 6, lett. e, d.lg. n. 174/2016), prevede la competenza di quest'organo a giudicare «nelle materie di contabilità pubblica, nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle sezioni regionali di controllo» (così escludendo che la norma citata si riferisca ai casi in cui l'impugnativa sia già contemplata da specifiche norme di legge) ⁽⁵²⁾. Con il che, si completa il quadro dei controlli della Corte come procedimenti ad esito di provvedimenti amministrativi ed estranei alla logica «referente» dell'art. 100, comma 2, Cost., il quale colloca(va) la Corte e i suoi controlli in posizione di ausiliarità nei confronti dei parlamenti, con garanzie di indipendenza nei confronti dei governi e (non meno importante) di non commistione con l'attività amministrativa.

Non sembra, infine, che il legislatore, la Corte costituzionale e la Corte dei conti abbiano dato risposta a un interrogativo che nasce proprio dall'aver qualificato come controlli di legittimità (per di più «preventivi») le verifiche sulla gestione finanziaria previste dal d.l. n. 174/2012. L'interrogativo riguarda la congruenza — logica e costituzionale — fra tali verifiche e l'avvenuta cancellazione, ad opera della l. cost. n. 3/2001, di ogni genere di controlli preventivi sulle autonomie regionali e locali, già previsti dai soppressi artt. 125, comma 1, e 130 Cost. L'avvenuta abrogazione di tali norme avrebbe richiesto, infatti, una qualche riflessione sulle ragioni di ordine costituzionale che giustificano la reviviscenza di forme di controllo preventivo nei confronti di amministrazioni diverse da quelle dello Stato (solo per queste essendo oggi costituzionalmente previsto — dall'art. 100, comma 2,

predisposto finanziario, si v. Corte cost. 14 febbraio 2019, n. 18, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 1, 212.

⁽⁵²⁾ Si v., da ultimo, Corte conti, Sez. riun. giur. (speciale composizione), 22 maggio 2019, n. 16, in *Riv. Corte conti*, 2019, n. 3, 179; si v., altresì, gli atti del Convegno su «I rapporti tra funzioni giurisdizionali e funzioni di controllo nelle previsioni del nuovo codice di giustizia contabile» (Roma, Corte dei conti, 20 aprile 2017), con relazioni di F. LONGAVITA, *Regole probatorie e regole di giudizio nell'ammissione e valutazione giudiziale degli esiti dell'attività consultiva e di controllo*; G. COLOMBINI, *La progressiva giurisdizionalizzazione del controllo nel codice della giustizia contabile: limiti e prospettive*, e G. DELLA CANANEA, *Verso un codice dei controlli?*, tutte in *Riv. Corte conti*, 2017, n. 1-2, 723 ss.; nonché F. BATTINI, *I controlli venti anni dopo*, cit.

primo periodo, Cost. — un controllo preventivo di legittimità, peraltro limitato agli «atti del Governo») e sulla loro insostituibilità con altre forme e modalità di controllo (essenzialmente *ex post* e con l'utilizzo, come detto, di poteri sostitutivi da parte del governo nazionale o, eventualmente, dei governi regionali).

10. Rispetto alle osservazioni che precedono, è possibile formulare alcune considerazioni sullo stato attuale dei controlli, con particolare riferimento a quelli esterni della Corte dei conti, a venticinque anni dalla riforma del 1994.

Si danno qui per acquisite le analisi generali relative al sistema dei controlli sulla spesa pubblica e sulla crisi permanente che questi attraversano nel nostro paese ⁽⁵³⁾. Ci si limita, pertanto, ad alcune notazioni, collegate ai temi affrontati nei paragrafi precedenti.

I controlli interni sono ancora lontani dall'aver trovato un assetto stabile. A parte i problemi che riguardano la costruzione e il funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance*, gli indicatori di risultato appaiono, per quanto emerge dalle prime analisi della Corte dei conti, ancora approssimativi o inappropriati.

I controlli esterni della Corte dei conti sono stati oggetto di un processo di trasformazione che ha visto impegnati, nell'arco di un quarto di secolo, il legislatore, la Corte costituzionale e la stessa Corte dei conti. La riforma del 1994, che introdusse i controlli successivi di economicità-efficienza-efficacia (cioè i controlli di «sana gestione», secondo la terminologia europea), fu avviata con grande difficoltà, sia per la mancata condivisione, all'interno della Corte, degli obiettivi della riforma, sia per la carenza — che tuttora persiste — di professionalità idonee a svolgere analisi di natura non giuridica. Dopo l'entrata in vigore del nuovo Titolo V (parte seconda), Cost. (2001), il legislatore, anche sotto la pressione delle esigenze di equilibrio dei conti pubblici, ha esaltato il ruolo dei controlli esterni della Corte dei conti sul rispetto delle regole finanziarie e contabili (contenute, in Italia, fino al 2015 ⁽⁵⁴⁾, nel patto di stabilità interno e, poi, nelle regole del pareggio di bilancio), piuttosto che sui risultati concreti delle gestioni (la realizzazione degli «obiettivi fisici» previsti dai programmi

⁽⁵³⁾ Si v., da ultimo, E. D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, Milano, Giuffrè, 2015.

⁽⁵⁴⁾ Per le regioni, fino al 2014.

di bilancio) mediante valutazioni di economicità, efficienza ed efficacia della spesa.

Questi ultimi sono, quindi, passati in secondo piano, mentre si è assistito — come detto — a una sorta di «finanziarizzazione» dei controlli, che hanno assunto, inoltre, una duplice funzione: quella di verifica della conformità a legge dei comportamenti di entrata e di spesa delle regioni e degli enti locali, fino al punto di essere qualificati dalla Corte dei conti alla stregua di «controlli preventivi di legittimità»; e quella di sanzionare, mediante pronunce «imperative» e «interdittive» della stessa Corte, i comportamenti devianti degli enti, così abbandonando la finalità referente dei controlli — iscritta nell'art. 100, comma 2, Cost. — e, quindi, il principio di distacco-separazione fra attività di controllo esterno e attività amministrativa (principio richiamato dalla stessa Corte costituzionale fino alla sentenza n. 179/2007). Sotto il primo profilo, si è tornati — nella quasi totale indifferenza della scienza giuridica — ai controlli dominanti prima della riforma del 1994: i controlli preventivi di legittimità, il cui unico parametro è quello della conformità o meno a legge di atti amministrativi. Sotto il secondo profilo, gli atti finali di controllo della Corte dei conti hanno acquistato valenza di provvedimenti amministrativi, trasformando la Corte, da organo *esterno* all'amministrazione, a organo *di* amministrazione (con tutte le implicazioni che da ciò discendono anche sul piano dell'impugnazione in sede giudiziaria degli atti di controllo).

È stata, dunque, di fatto abbandonata la via, indicata dalla l. n. 20/1994 e a suo tempo condivisa dalla Corte costituzionale, che avrebbe dovuto portare a un generalizzato sistema di controlli sulla gestione, dotato non già di effetti impeditivi (come il controllo preventivo di legittimità e le specie di controlli che tentano di ripeterne il modello), ma della forza persuasiva delle analisi e degli «avvisi» imparziali agli organi della rappresentanza (i governi e le assemblee elettive), in quanto responsabili dell'assunzione di iniziative congruenti con la necessità di ripristinare sia la regolarità degli andamenti, sia l'economicità-efficienza-efficacia delle gestioni; con l'*extrema ratio* dell'esercizio di poteri sostitutivi del governo centrale o, a seconda dei casi, dei governi regionali, nei confronti degli enti devianti.

In ultima analisi, la «finanziarizzazione» dei controlli ha portato alla scomparsa di ogni nesso fra controlli, appunto, finanziari (idonei — come detto — ad assicurare «bilanci in ordine») e controlli sui risultati complessivi della gestione (necessari a verificare che gli enti siano in grado di fornire servizi economici ed efficienti), laddove i

primi dovrebbero rappresentare una componente, rilevante ma non esclusiva, di un sistema più ampio, comprensivo sia di verifiche della correttezza finanziaria e contabile, sia di analisi, con i parametri della «sana gestione», dei risultati conseguiti.

Naturalmente, l'evoluzione che, rispetto al disegno dei controlli previsti dalla riforma del 1994, si è così realizzata reca in sé, anche se non pienamente esplicitato, un giudizio negativo di valore sui controlli «ausiliari» (o «ad esito di referto»), dato che le misure correttive di andamenti devianti sarebbero rimesse a interlocutori politici, che manifestano — di solito — più insofferenza che *compliance* alle valutazioni e agli avvisi della Corte dei conti. Il rimedio individuato dal legislatore non sembra, però, migliore dell'inconveniente lamentato, poiché la natura provvedimentale attribuita alle pronunce della Corte ne fa uno strumento di contrapposizione e di conflitto con gli enti, piuttosto che di ausilio indipendente alle decisioni dei loro organi rappresentativi. Di più, sacrifica le prerogative delle autonomie, sul presupposto della loro incapacità di assumere decisioni coerenti con gli obiettivi generali di finanza pubblica, e non valorizza l'esercizio dei poteri sostitutivi, dai quali dovrebbe derivare — come accennato — la vera sanzione della cattiva gestione nei confronti degli enti e dei loro amministratori.

L'ultimo atto di questa trasformazione sembra risiedere nell'annuncio che, sul piano organizzativo, la Corte dei conti si accinge ad unificare, per ragioni di economico impiego delle risorse (umane e materiali) disponibili, la maggiore struttura di controllo che in essa si occupa di controllo preventivo (la Sezione del controllo di legittimità sugli atti dell'amministrazione dello Stato) con quella che è preposta al controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali (la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato). Si potrebbe ritenere che si tratti di un aspetto secondario della vicenda fin qui esposta; è, invece, una scelta destinata a tradursi in un ulteriore sacrificio dei controlli di economicità-efficienza-efficacia, poiché saranno i controlli preventivi, per i tempi brevi nei quali deve concludersi il relativo procedimento e per le sollecitazioni cui gli uffici della Corte sono normalmente sottoposti dalle amministrazioni (in quanto interessate alla favorevole e più rapida conclusione del procedimento), a ricevere le maggiori attenzioni in termini di risorse «dedicate».

È difficile immaginare in quale direzione evolverà la situazione in cui versano i controlli interni e quelli esterni. Quanto ai primi, la loro efficacia richiede che siano messe in stretta relazione la valutazione

della *performance* organizzativa e quella della *performance* di bilancio. Si attendono sviluppi in tal senso.

I controlli esterni a carattere successivo, previsti direttamente dalla Costituzione, sui risultati di gestione dei bilanci pubblici restano, sotto il profilo sistematico, al centro del sistema che fu delineato nel 1994 dalla legge n. 20. Nondimeno, essi sono stati superati e — anzi — sopraffatti, nella ordinaria attività della Corte dei conti, dai controlli finanziari, soprattutto sui bilanci regionali e locali. La Corte produce, sul piano delle analisi di tipo *macro*, documenti di ampio respiro e qualità; risulta, però, estremamente limitato il numero dei controlli *in corpore vili* delle singole amministrazioni, malgrado proprio questi sarebbero necessari a dar conto, non solo della capacità o meno di mantenere in ordine i conti dell'ente, ma anche dell'efficiente-economico-efficace impiego, a vantaggio della comunità, delle risorse disponibili.

Alla «finanziarizzazione» dei controlli si è accompagnata l'attribuzione alla Corte dei conti di penetranti poteri d'intervento nei confronti degli enti devianti, fino al blocco della loro capacità di spesa. Donde l'apertura di un fronte giudiziario con questi enti e, quindi, una sorta di «giurisdizionalizzazione» (o, comunque, di «sbocco giudiziario») dei controlli, divenuti — ormai — una fonte permanente di relazioni conflittuali e oppositive fra Corte e amministrazioni, obliterando la vocazione «ausiliaria» e «referente» del modello di controllo disegnato dall'art. 100, comma 2, Cost.

Resta da osservare che la situazione fin qui descritta reca in sé il paradosso per cui, da un lato, la Corte dei conti non è mai stata rivestita di poteri così incisivi (appunto, «imperativi» e «cogenti», secondo la terminologia della Corte costituzionale), benché estranei al menzionato modello costituzionale, nei confronti delle amministrazioni; dall'altro lato, essa non è tuttora in grado di svolgere appieno i controlli di «sana gestione» che sono, invece, previsti direttamente dalla Costituzione.

Un paradosso ancor più rilevante è quello per cui, dopo la «storica» riforma del 1994, che avrebbe dovuto spostare sui controlli di economicità-efficienza-efficacia il baricentro dell'attività della Corte dei conti, prima costituito dai controlli preventivi di legittimità, i controlli successivi di «sana gestione» sono stati, prima, ristretti a controlli di «regolarità e legittimità finanziaria» e, poi, trasformati in (nuovi) controlli «preventivi di legittimità», vanificando, nella sostanza, la finalità della riforma. Si è assistito, perciò, nell'arco di un venticinquennio, alla metamorfosi di una riforma, ad opera di una cultura che ha accomunato l'istituzione di controllo, il legislatore e la

Corte costituzionale nella neutralizzazione degli effetti cui la riforma era preordinata.

Malgrado ciò, occorre ribadire che l'attuale dominanza dei controlli finanziari non ha affatto obliterato, sul piano normativo, la disciplina dei controlli successivi di «sana gestione», che hanno la loro radice diretta nella Costituzione e nella riforma del 1994. Una loro rivitalizzazione non pare possibile, però, in assenza di meccanismi che consentano l'ordinario funzionamento del circuito delle relazioni fra Corte dei conti, assemblee rappresentative e governi: quello che, partendo dalla provvista finanziaria di cui le assemblee rappresentative, con l'approvazione dei bilanci, muniscono i governi per l'attuazione dei loro programmi, richiede agli esecutivi di rispondere alle stesse assemblee (e, quindi, alla collettività) dei risultati — finanziari e «fisici» — conseguiti e a queste ultime di esercitare il sindacato politico sull'operato dei governi. Anche ove mancassero, tuttavia, interventi normativi per la disciplina di tali meccanismi ⁽⁵⁵⁾, dovrebbe essere la stessa Corte dei conti a riservarsi, mediante la programmazione delle sue attività, spazi di controllo successivo sulla «sana gestione» delle amministrazioni.

Può anche darsi, invece, che i controlli contabili di legittimità e regolarità prendano il sopravvento, continuando ad impegnare la gran parte delle strutture e delle forze di cui la Corte dispone. Ma, in tal caso, e se non si munirà di professionalità ulteriori rispetto a quelle giuridiche, la Corte finirà per abbandonare ad altre autorità (ovviamente non munite delle sue garanzie costituzionali di indipendenza) i moderni controlli di economicità, efficienza ed efficacia delle gestioni pubbliche.

⁽⁵⁵⁾ Ciò potrebbe avvenire, eventualmente, mediante alcune modifiche dei regolamenti parlamentari e consiliari, le quali, in stretta continuità con la previsione costituzionale per cui la Corte riferisce direttamente alle assemblee elettive sul risultato del riscontro eseguito (art. 100, comma 2), conferissero effettività agli strumenti per far valere la responsabilità politica dei governi davanti al Parlamento e alle assemblee regionali.