

# La Corte dei Conti e le sue funzioni: innovazione o crepuscolo

di Giuseppe Beato

- *La Corte dei Conti e il dettato costituzionale.*
  - *Due modelli di controllo a confronto.*
    - *“Una storia di vinti”.*
    - *Il tempo e le occasioni perse.*
- *L’ “eterno ritorno” dei controlli di legittimità.*
  - *Il modello d’innovazione mancato.*
  - *La responsabilità per danno all’Erario.*
  - *L’incerto futuro della Corte dei Conti*

La Corte dei Conti svolge uno dei compiti fondamentali dello stato moderno: controllare gli atti e i comportamenti della burocrazia pubblica nella gestione dei danari che la collettività le affida attraverso il pagamento delle imposte. E’ una prerogativa delicata e decisiva che da secoli viene attribuita dagli ordinamenti nelle forme ritenute più appropriate. In Italia essa fu istituita immediatamente dopo l’Unità, sul modello della Francia napoleonica e riunificando le consimili figure presenti negli stati pre-unitari nella legislazione già del Regno di Sardegna. Quasi 85 anni dopo, la Costituzione conferì alla Corte dignità di organo giurisdizionale e di controllo sui conti pubblici. I principi posti dagli articoli 100 e 103 della Carta prevedono poteri regolati in sostanziale continuità con un Testo Unico degli anni trenta del secolo scorso<sup>1</sup>: questi si sintetizzavano in una funzione giudicante sui conti di tutte le amministrazioni pubbliche, inquirente sul risarcimento dei danni procurati all’Erario e di controllo su tutti gli atti delle amministrazioni dello Stato. Dal punto di vista dei controlli va in premessa ricordato che, fino alla riforma del Titolo V della Costituzione, sugli atti delle regioni (costituite nel corso degli anni settanta) operavano i commissari di governo e sugli atti dei comuni le Prefetture con le “giunte provinciali amministrative”<sup>2</sup>, poi successivamente i “comitati regionali di controllo”; solo in occasione del massiccio trasferimento di competenze dai ministeri agli enti locali e della riforma del Titolo V nell’anno 2001 le funzioni di controllo della Corte si estesero notevolmente verso il controllo esterno di regioni, province e comuni: questa sottolineatura ha grande rilievo per comprendere come il baricentro sostanziale dell’attività della Corte si sia spostato negli ultimi decenni dal centro verso il territorio.

Le vicende che si intende ricostruire partono da quei mutamenti istituzionali e rientrano nel “genere *horror*” che offre spesso la legislazione, la giurisprudenza e la dottrina sulla burocrazia italiana: enunciazioni iniziali di principio di grande respiro, sancite da leggi “generalì”, vengono pian piano svuotate e capovolte da una sequela di altre leggi promulgate successivamente, che ne precludono l’applicazione nella realtà effettiva dell’agire ordinario. Rispetto a questo “schema classico”, le vicende della Corte dei Conti hanno due particolarità: la prima è che la gran parte delle sue componenti togate ha accompagnato nel tempo le “giravolte” della legislazione che ha frenato da un lato e reindirizzato dall’altro; la seconda è che questa resistenza a uniformarsi ai dettami della legge di riforma del 1994 sui controlli di gestione e la riproposizione dei controlli preventivi di legittimità come fulcro centrale delle proprie funzioni sta trasformandosi in un *boomerang*, che colpisce anche le funzioni della Corte, quindi anche il buon andamento della pubblica amministrazione e la comunità dei cittadini e delle imprese amministrati.

---

<sup>1</sup> Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

<sup>2</sup> travolte dalla Corte Costituzionale che ne dichiarò l’incostituzionalità con la sentenza n. 30 del 22 marzo 1967. Le funzioni di controllo rimasero in seguito in ambito regionale con i “comitati regionali di controllo” fino alla riforma del Titolo V della Costituzione nell’anno 2001.

Il *boomerang* consiste in ripetuti interventi legislativi promossi dai governi delle due ultime legislature che, come si specificherà alla fine, colpiscono sia la funzione inquirente che quella di controllo della Corte. Le argomentazioni di tipo politico contingente – che comunque hanno il loro peso – spiegano solo in piccola parte ciò che sta accadendo, sono la punta di un *iceberg*. Ripercorrendo la storia dei controlli dagli anni '90 ad oggi, si scopre che, politica o no, c'è un male oscuro che attraversa le vicende che li riguardano: possiamo chiamarlo “conservazione”.

Come viene svolto il controllo esterno e indipendente in Italia? Quale svolgimento ha avuto la storia dei controlli della Corte negli ultimi 30 anni e quale sintonia esiste fra la legislazione prevalsa alla fine e il dettato costituzionale? Quale sconcerto può derivare dal confronto fra le funzioni svolte da tale organo con quelle svolte in altri Stati democratici - ad esempio USA, Regno Unito e Francia – da consimili autorità indipendenti?

### **La Corte dei Conti e il dettato costituzionale.**

Si è accennato prima all'assetto con cui si presentavano le funzioni della Corte dei Conti all'avvio della nostra storia repubblicana, così come erano regolate. E' pure necessario cogliere le potenziali contraddizioni che non dovevano generarsi, ma in effetti si sono generate dal nucleo stesso delle previsioni della Carta Costituzionale. La connessione delle funzioni di giurisdizione speciale sui conti pubblici e di controllo esterno indipendente sulle pubbliche amministrazioni, tipica di consimili istituzioni nei paesi di *civil law*, Francia in testa, è diventata da noi – non altrove - fonte di confusione sui compiti assegnati alla Corte.

Nella Carta Costituzionale risiedono due articoli, non a caso collocati in titoli diversi, che dispongono sulle funzioni di controllo, l'art. 100<sup>3</sup>, e su quelle giurisdizionali, l'art. 103<sup>4</sup>. Sono funzioni che attengono ambedue alla materia delle finanze e dei conti pubblici, ma sottendono una “postura” istituzionale affatto diversa: nella materia dei controlli la Corte opera come organo ausiliario e referente del Governo e del Parlamento; diversamente, nella funzione giurisdizionale al suo corpo di magistrati spettano tutele d'indipendenza identiche a quelle della magistratura ordinaria. Una buona legislazione deve (dovrebbe) mantenere scrupolosamente distinti i due ambiti, pur salvaguardando sempre lo status dei giudici. Invece, negli ottant'anni dall'emanazione della Carta, si è confuso spesso la funzione ausiliaria del Parlamento con quella giurisdizionale, privilegiando sempre e comunque la seconda. Simbolo di questo atteggiamento è la vera e propria battaglia condotta da molti affinché il “territorio” dei magistrati della Corte non fosse “inquinato” da laureati nelle materie economiche, statistiche e aziendali. E' stato un gravissimo deficit culturale e corporativo tradottosi in una guerra contro una minoranza di loro che riteneva necessario orientare le funzioni di controllo verso gli orizzonti rinnovati di una burocrazia pubblica in rapida evoluzione e in straordinaria crescita dimensionale, indotta dalle funzioni di *welfare* pubblico acquisite dagli Stati contemporanei. Come dovunque nel mondo.

### **Due modelli di controllo a confronto**

---

<sup>3</sup> Art. 100, comma 2: “La Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabilite dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”.

<sup>4</sup> Art. 103, comma 2: “La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge.”

La problematica sui controlli esterni attribuiti dall'articolo 100 della Costituzione alla Corte dei Conti - sulla quale si sono riversati fiumi d'inchiostro e di argomentazioni<sup>5</sup> - si può sintetizzare in una divergenza d'approccio apparentemente banale, che, lungi dal rappresentare una oscura e ininfluyente questione tecnico/teorica, costituisce un elemento decisivo nelle altre burocrazie occidentali quanto alla capacità di indirizzare le burocrazie su percorsi di efficienza e di risparmio finanziario. Le due forme di controllo - difforni fra loro nella modalità di esecuzione e negli effetti generati - sono delineabili in sintesi: a) un primo tipo, di carattere tradizionale, legato al singolo atto o parte di atto o provvedimento che analizza la corrispondenza del suo contenuto con la cornice complessiva delle disposizioni di legge e ne verifica la coerenza; b) un secondo tipo, mirato alla verifica dell'operato complessivo di un'amministrazione pubblica in un determinato periodo (in genere un anno, in corrispondenza con l'attuazione delle previsioni di bilancio), giocato non tanto sull'aspetto giuridico, pur fondamentale, ma, più efficacemente dal punto di vista del "buon andamento", sui risultati di performance, in termini di efficienza, efficacia ed economicità, che una determinata amministrazione è stata capace di produrre. Il tutto congegnato sulla base di una collaudata (all'estero) metodologia di misurazione dei risultati con indicatori sintetici. Le due forme di controllo sottintendono un profilo squisitamente giuridico/contabile la prima, mentre la seconda ha necessità di integrazione con professionalità di tipo economico, statistico e aziendalistico.

Sono in campo due approcci diversi verso l'operato delle pubbliche amministrazioni: il controllo di legittimità dei singoli atti prelude, per definizione, a un momento sospensivo dell'azione della pubblica amministrazione controllata<sup>6</sup>, in un'ottica di garanzia della corrispondenza formale fra leggi e atti; il controllo di gestione, senza interrompere il flusso dell'azione amministrativa, ne verifica *ex post* la capacità di dare attuazione - con i tempi, i costi e la qualità necessari - agli obiettivi di programma che le leggi e i decisori politici assegnano. Il secondo consente una valutazione generale dell'azione burocratica, di tipo tecnico e politico e un giudizio generale sulla validità dell'azione posta in essere dal management aziendale della singola amministrazione nel suo complesso. Inoltre, solo al controllo di gestione è connaturata per Costituzione la funzione referente (non giurisdizionale) dell'autorità indipendente che li esercita; soprattutto, il meccanismo di controllo di gestione esterno della burocrazia in tanto può funzionare in quanto il lavoro tecnico preparatorio svolto dal controllore indipendente abbia il suo sbocco naturale in una valutazione politica finale rimessa a commissioni parlamentari dedicate *ad hoc* a tale funzioni (come all'estero). Se il tassello politico finale non opera decade verticalmente l'importanza di questo genere di controlli.

Il dettato costituzionale dei controlli esterni prevede ambedue i tipi di controllo, tuttavia, perché in tutti i paesi OCSE prevale il modello dei controlli esterni di gestione operati da autorità indipendenti e si demandano i controlli di liceità dei comportamenti alla magistratura civile e penale? Per un motivo fondamentale, che domina sulle disposizioni legislative che ne conseguono: le aziende pubbliche operano - a motivo del monopolio naturale di funzioni esercitate - al riparo da quella concorrenza che, al contrario, impone alle aziende private in concorrenza sul mercato comportamenti "virtuosi" mirati all'efficienza, al risparmio e alla qualità dei servizi; ciò induce in tendenza a forme di autoreferenzialità e d'inerzia, in molti casi paralizzanti e odiose per la collettività. Il controllo politico assembleare è la migliore arma di cui dispone una democrazia per generare negli amministratori pubblici quella "pressione operativa" che il mercato induce

---

<sup>5</sup> Si veda la ciclopica bibliografia di 230 pagine all'indirizzo web del sito della Corte <https://www.corteconti.it/Download?id=29bb078c-75cc-4da8-b080-107636f831f2>.

<sup>6</sup> "sospendere" il percorso di un atto significa anche "co-decidere" il suo contenuto, con commistione fra amministrazione attiva e funzione di controllo.

spontaneamente nelle imprese private. Di qui la centralità dei controlli di gestione sulle performance delle amministrazioni pubbliche in un paese democratico.

### “Una storia di vinti”

Le vicende relative ai controlli attribuiti dalla legislazione italiana alla Corte dei Conti debbono essere lette in relazione alle precedenti premesse, che il ceto politico (di tutte le estrazioni) e una parte sostanziale del corpo togato della Corte dei Conti hanno ritenuto di eludere nell'ultimo trentennio.

Dietro la legislazione ondivaga e alcune pronunce costituzionali eccentriche si celano le battaglie condotte fra coloro che sognarono di riformare il sistema dei controlli sulle pubbliche amministrazioni e la componente, fino a oggi vincente, che queste riforme ha bloccato.

In un'ottica “impertinente” di ricostruzione critica degli eventi, i nomi dei riformatori sconfitti vanno fatti, altrimenti ci si nasconde dietro le paludate enunciazioni con le quali vengono costruiti gli articoli di dottrina, comprensibili solo alla ristrettissima cerchia di altri esperti, abbonati alle riviste giuridiche. E' piuttosto necessario dare corpo e consistenza alle loro idee generose di riforma, sulla cui sorte va ricordato l'epitaffio ideato dal prof. Guido Melis: “*il riformismo amministrativo in Italia: una storia di vinti*”<sup>7</sup>.

Il primo riformatore mancato dei controlli amministrativi del nostro Paese fu il più insigne studioso del diritto amministrativo nel primo quarantennio repubblicano: **Massimo Severo Giannini**. Da sempre studioso con il talento dell'innovazione<sup>8</sup>, egli, da Ministro della Funzione pubblica del primo governo Cossiga (agosto 1979/marzo 1980), presentò il 19 settembre al Parlamento un “*Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato*”<sup>9</sup>, la cui ispirazione complessiva era quella di suggerire radicali cambiamenti legislativi nel modo di organizzare l'amministrazione pubblica italiana, all'epoca relegata al modello cavouriano. Giannini guardava fuori dai confini del nostro Paese e comprendeva appieno che nelle altre burocrazie pubbliche, pur senza snaturarne il senso peculiare delle funzioni, si assimilavano i metodi organizzativi in auge nelle imprese private importando impostazioni e strumenti utili a coniugare l'erogazione dei servizi pubblici con un attento controllo dei costi sostenuti per produrli. A tacere di tutti gli altri spunti preziosi presenti in quel rapporto, sulla materia dei controlli egli stigmatizzava “*l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità su atti*”, sia nelle amministrazioni centrali che nelle autonomie locali, e proponeva quanto si riporta letteralmente: “*occorre mutare radicalmente la specie di controllo e che si possa affidare alla Corte dei Conti un controllo di efficienza. Sarebbe svincolato dal controllo sugli atti, anche se l'esame successivo di legittimità sugli atti ne costituirebbe un elemento, e avrebbe ad oggetto l'efficienza nelle sue varie forme: come buon andamento, come produttività, come omissione.....la Corte dovrebbe essere attrezzata di personale idoneo, che oggi possiede solo in parte*”. Era prefigurato il percorso di una riforma mai realizzatasi in Italia, diversamente dalla maggioranza dei paesi OCSE; nelle proposte finali il rapporto individuava fra le misure d'intervento legislativo cui dare precedenza urgente la “*ristrutturazione della Corte dei Conti in quanto il Parlamento deliberi di modificare le attribuzioni dell'organo di controllo di efficienza delle amministrazioni dello Stato*.” Con questa proposta, formulata in perfetta coerenza con l'articolo 100 della Costituzione, egli precedeva di dieci/venti anni le idee poi realizzate nelle amministrazioni

---

<sup>7</sup> Relazione tenuta il 24 ottobre 2011 all'Aula magna dell'Università di Torino all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2013/06/Una-storia-di-vinti-Relazione-di-Guido-Melis.pdf>

<sup>8</sup> Legioni di studenti universitari hanno studiato il suo “Istituzioni di diritto amministrativo” – ultima edizione Giuffrè, 2000.

<sup>9</sup> Vedine il testo integrale all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2014/06/RapportoGiannini.pdf>.

federale U.S.A., del Regno Unito e della Francia, per citarne solo alcune. In ringraziamento per quella visione illuminata del futuro, il partito socialista pensò bene di non riproporre pochi mesi dopo il prof. Giannini come ministro.<sup>10</sup>

Il seme gettato da Massimo Severo Giannini all'inizio degli anni '80 fu raccolto dieci anni dopo dal prof. **Sabino Cassese**, altro insigne maestro di dottrina dello stato e di pubblica amministrazione, e dal gruppo di studiosi che faceva riferimento al suo insegnamento. Nel mezzo della tempesta di "mani pulite" e del crollo della prima repubblica, egli ebbe buon gioco ad argomentare che gli asfissianti controlli preventivi sugli atti non avevano evitato il prodursi di tutte le deviazioni corruttive che si erano prodotte in quantità industriale negli anni precedenti: si disponeva, cioè, di un sistema di controlli che "cacciava i moscerini, ma da cui passano facilmente gli avvoltoi"<sup>11</sup>.

Sull'abbrivio di queste idee, Cassese ebbe modo di avviare il ciclo di riforme da Ministro della Funzione Pubblica del Governo Ciampi (aprile 1993/maggio 1994)<sup>12</sup>. Furono essenzialmente due gli interventi politico/istituzionali che caratterizzarono quella stagione: la promulgazione della legge n. 20/1994 che restrinse l'ambito dei controlli preventivi ai soli atti di governo, a favore dei "*controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche*"<sup>13</sup> e, a distanza di qualche anno, la riforma del titolo V della Costituzione che abolì gli articoli 125 e 130 del testo originario che prevedeva il controllo preventivo sugli atti delle regioni e degli enti locali. Con quelle disposizioni, si esprimeva un orientamento chiaro e rinnovato: il focus delle funzioni di controllo doveva essere rivolto ai "controlli sulla gestione finanziaria": da mera verifica di corrispondenza formale fra i singoli atti e la legge ad esame indipendente dell'avvenuto rispetto della efficienza, efficacia ed economicità delle attività condotte da un'amministrazione pubblica, a supporto delle valutazioni politiche degli organi assembleari elettivi.

Prevalsa così il corno dell'articolo 100 della Costituzione che attribuiva alla Corte dei Conti il compito del controllo successivo della gestione finanziaria di tutte le amministrazioni pubbliche del nostro Paese, "cui lo Stato contribuisce in via ordinaria" (Regioni ed enti locali compresi), in funzione referente al Governo e al Parlamento della Repubblica. Le scelte operate dalla legge 20/1994 e dal successivo dettato costituzionale erano perfettamente in linea con quanto avveniva in altri Stati occidentali che dispongono da decenni di autorità indipendenti aventi il compito di valutare i risultati gestionali delle amministrazioni pubbliche e di riferirne alle commissioni parlamentari, sia su richiesta specifica dei singoli, sia per indagini su argomenti d'interesse, sia in occasione dell'esame annuale del bilancio. Nello stesso decennio conclusivo del XX secolo era in corso

---

<sup>10</sup> Un rattristato Giannini ebbe a scrivere nell'occasione la seguente nota personale: "*Caro Craxi, da ieri sono tornato ai miei otia et negotia, dei quali sei l'autore. Due domande da farti. Primo: nei Paesi civili, quando si vuole dimissionare una persona, c'è l'uso di avvertirla in tempo utile, se non altro per assicurare la continuità dei servizi. Secondo: ti degnarai di spiegarmi perché hai rinunciato alla funzione pubblica, che pur ti era offerta dalla Dc [...], a favore di quattro ministeri periferici [...]. Che cosa è accaduto? Un errore di prospettiva? O un nuovo episodio dell'antica carenza del socialismo italiano in ordine ai problemi concreti del pubblico potere? O forse un tuo calcolo recondito?*".

<sup>11</sup> Vedi il suo intervento alla Corte dei Conti in occasione della conferenza dell'11 dicembre 1992 su "*I moscerini e gli avvoltoi. Il sistema dei controlli e la riforma costituzionale*" all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/sabino-cassese-1992-i-moscerini-e-gli-avvoltoi/#more-13531>

<sup>12</sup> Nominato da poco Ministro della Funzione Pubblica, egli promosse il primo corso di formazione su "*Costi e rendimenti delle pubbliche amministrazioni*" organizzato da Scuola Superiore della PA, dalla Scuola Superiore del Min Interno e dal FORMEZ. Si veda il suo discorso inaugurale, vera e propria *lectio*, in cui disquisiva sull'inutilità dei circa 100 milioni di operazioni di controllo preventivo effettuate nell'anno 1990 e sulla necessità e possibilità di misurare il buon andamento delle pubbliche amministrazioni - anche e meglio - attraverso la misurazione e comparazione dei costi e dei rendimenti delle attività svolte. All'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2025/02/2.062.pdf>

<sup>13</sup> Articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

nell'amministrazione Clinton l'attuazione della riforma del *Government Performance and Result Act (GPRA)*<sup>14</sup>, che poneva al centro la "misurazione e valutazione delle performance e dei risultati" . Anche da noi in Italia si registrava un fervore di iniziative promosse dalle menti più illuminate: si ricordino qui le conferenze sulla misurazione dei risultati promosse negli anni 1995 e seguenti dal CNEL dell'allora presidente Giuseppe De Rita, i cui protagonisti erano personaggi del calibro di Andrea Monorchio, Tommaso Padoa-Schioppa, Mario Rey, Alberto Zuliani, Sergio Ristuccia, Manin Carabba, Paolo De Ioanna<sup>15</sup>.

Fu anche sancita dalla legge n. 131 del 2003, attuativa del nuovo dettato costituzionale, una competenza specifica delle sezioni regionali di controllo della Corte istituite in tutte le regioni italiane per il controllo di gestione sulle autonomie locali, proiettando così l'orizzonte sull'intera burocrazia pubblica, come vuole la Costituzione.

Sembrava di essere a un passo dalla realizzazione le idee di coloro i quali guardavano fuori dai confini dell'amministrazione pubblica italiana e intendevano riportarla al passo coi tempi.

## Il tempo e le occasioni perse

Le cose non andarono così. Per comprendere le dinamiche istituzionali che si svilupparono da allora ad oggi e che vanificarono completamente i progetti di realizzazione del sistema di controllo di gestione indipendente e referente al Parlamento vanno ricordati alcuni magistrati della Corte: innanzitutto **Gaetano D'Auria**<sup>16</sup>, fautore generoso della riforma e coautore materiale del testo della legge citata e **Francesco Battini**<sup>17</sup>, che svolgeva allora le funzioni di Capo di Gabinetto del prof. Cassese e illustrò in Parlamento il testo della legge 20/1994 di riforma dei controlli. Nei loro scritti si trova il racconto delle "deviazioni" legislative e giurisprudenziali che hanno portato al fallimento della riforma sui controlli di gestione e, di conseguenza, al mancato ammodernamento della burocrazia pubblica italiana.

Valga qui una sintesi estrema di quelle vicende.

Cosa mancava ed è mancato affinché le previsioni legislative diventassero realtà operante? La condivisione proprio dei componenti dell'organo della Repubblica cui queste funzioni erano assegnate. L'istituzione che doveva essere protagonista – la Corte dei Conti – era chiamata a rinnovarsi a livello soprattutto culturale, come auspicato un decennio prima dal Rapporto Giannini. Qui è ineludibile ricordare le battaglie che condussero al suo interno due illustri magistrati: **Giuseppe Carbone**, presidente dal 1986 all'ottobre 1998, e **Manin Carabba**, già protagonista di punta nel gruppo della "programmazione economica" riunito intorno ad Antonio Giolitti e Giorgio Ruffolo negli anni '60<sup>18</sup>. Ambedue, ancorché esperti giuristi, avevano - agli occhi di alcuni - il grave

---

<sup>14</sup> Vedasi una circostanziata esposizione nella relazione tenuta al CNEL nell'anno 2012 dal prof. Franco Archibugi all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2024/06/Relazione-al-CNEL-2012.pdf>

<sup>15</sup> Si veda dell'autore "Reperto archeologico: le conferenze al CNEL sulla misurazione dei risultati" all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/reperto-archeologico-le-conferenze-al-cnel-sulla-misurazione-dei-risultati/>

<sup>16</sup> Cfr. G. D'Auria: "Le mutazioni dei controlli amministrativi e la Corte dei Conti: a un quarto di secolo da una storica Riforma" su Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, n. 3/2019.

<sup>17</sup> Cfr. F. Battini: "Il nuovo assetto dei controlli pubblici", relazione tenuta al 50° Convegno di studi amministrativi (Varenna, settembre 2004), all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2025/02/BATTINI-Cont-pubbl-Varenna.pdf> .

<sup>18</sup> Si veda il racconto del suo ricchissimo percorso di studioso, politico e amministratore nello scritto "I ricordi di Manin Carabba" su Quaderno SVIMEZ n. 69/2023, reperibile all'indirizzo web <https://lnx.svimez.info/svimez/i-ricordi-di-manin-carabba/> e il suo testo storico "Un ventennio di programmazione 1954/1974", Laterza, 1977.

*handicap* di essere stati immessi in Corte per scelta governativa e non per concorso<sup>19</sup>. Ma avevano il “piglio” giusto dei riformatori, per cui si deve alla loro azione appassionata il tentativo di dotare la Corte di professionalità esperte in materie economiche, statistiche ed aziendali che arricchissero il patrimonio giuridico tradizionale dei componenti togati, condizione essenziale per dare seguito al dettato legislativo. Il loro auspicio subì tre interventi di “fuoco amico” che lo dissolsero nella culla: fu prima disposto per legge che il 20% dei posti a concorso fossero destinati ai possessori di queste lauree, in seguito l’obbligo divenne facoltà (“possono”), comunque sempre in presenza del contemporaneo possesso di laurea in giurisprudenza; infine, fu eliminata la riserva dei posti e lasciato all’illusoria possibilità di scelta della Corte di bandire concorsi di questo tipo; la conclusione è che mai nessun concorso fu bandito per tali laureati, recidendo così le “gambe” stesse della riforma<sup>20</sup>.

La presidenza di Giuseppe Carbone costituì una sponda determinante per l’impegno di Manin Carabba nella Corte dei Conti<sup>21</sup>: egli fu nominato a capo del Servizio relazioni al Parlamento, che riferiva in ordine al Rendiconto Consuntivo dello Stato, e componente delle Sezioni Riunite di Controllo; fece tesoro in quella funzione degli insegnamenti del suo predecessore, **Vittorio Guccione**<sup>22</sup>, che aveva assolto al compito con uguale sensibilità innovatrice. Per un decennio l’impegno di Carabba fu quello di arricchire le relazioni, prima scarse e limitate al riferimento ai soli risultati contabili complessivi, con una serie di osservazioni che approfondivano le modalità con le quali le amministrazioni gestivano il bilancio dello Stato. Lo stesso Carabba ricordava: *“Io ottenni per primo le audizioni da parte del Parlamento di fronte alle commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, in occasione del documento di programmazione, della legge finanziaria e del disegno della legge finanziaria”*. Perseguiva il concetto cavouriano della Corte “occhio del Parlamento”. In occasione dell’audizione sui problemi del settore difesa (1995), accompagnò i ringraziamenti per l’avvenuta convocazione con un concetto ammonitore: *“Noi siamo al servizio del Parlamento e soprattutto la funzione referente non avrebbe alcun senso se il Parlamento non vi prestasse attenzione”*<sup>23</sup>. L’intento e lo spirito critico con cui egli operò in Corte risulta evidente da quanto esposto in una conferenza tenutasi alla Scuola Nazionale dell’Amministrazione: con esplicito riferimento alle riforme in atto negli Stati Uniti (GPRA del 1993), in Francia (LOLF del 2001), nel Regno Unito (*spending review*), egli denunciò *“l’insufficiente impegno politico, culturale, tecnico e amministrativo nelle fasi di implementazione delle innovazioni normative. Quello che separa il “caso italiano” da altre esperienze di riforma amministrativa e del bilancio, in Francia, in Gran Bretagna, negli USA, è la debolezza della guida politica e la scarsità di risorse tecniche, finanziarie, umane, impiegate per guidare il percorso di attuazione della riforma”*<sup>24</sup>.

L’evento cardine, la *“sliding door”*, che decise le sorti dell’impegno riformatore della minoranza dei magistrati della Corte fu la nomina del successore del presidente Carbone nell’anno 1998. Manin Carabba appariva a molti il candidato naturale e più accreditato alla successione, ma quelle stesse componenti interne da sempre contrarie alla riforma dei controlli ebbero la meglio: fu nominato presidente il dr. Francesco Sernia, il quale, in implicita contrapposizione con il predecessore, ebbe

---

<sup>19</sup> L’insofferenza palpabile di un nucleo agguerrito di magistrati della Corte giunse al punto di denunciare questo presidente “corpo estraneo” per il reato di abuso d’ufficio in relazione a un provvedimento da lui posto in essere (vedi D’Auria *“Manin Carabba alla Corte dei Conti”*, cit., p. 933.

<sup>20</sup> Cfr. D’Auria *“Le mutazioni...”*, cit., nota 36.

<sup>21</sup> Cfr. G. D’Auria *“Manin Carabba alla Corte dei Conti”*, su *“Rivista Giuridica del Mezzogiorno”*, n. 4/2022 – il Mulino

<sup>22</sup> Vedi *“i ricordi di Manin Carabba”*, cit., p. 179.

<sup>23</sup> *“I ricordi di Manin Carabba”*, cit., p. 220

<sup>24</sup> Cfr. *“Relazione introduttiva alla VII Conferenza nazionale. Rete istituzionale per la misurazione dell’attività pubblica”* - Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (SSPA) – Roma, 18 novembre 2004 all’indirizzo web [https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CARA/CARABBA-Rel-Conf-Naz-Misuraz\\_Esperie.pdf](https://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CARA/CARABBA-Rel-Conf-Naz-Misuraz_Esperie.pdf)

a dichiarare nel suo discorso d'insediamento: *“La mia nomina al vertice dell'Istituto assume un significato che va ben al di là del riconoscimento attribuito alla mia capacità professionale ed alla quarantennale milizia prestata tutta all'interno della Corte.....E' un segno che debbono recepire in particolare le giovani leve di magistrati contabili che, dopo una dura selezione, vengono quasi ogni anno a far parte della nostra famiglia”*<sup>25</sup>. Era un segnale inviato ai magistrati di nomina governativa, fra cui Carabba. Quest'ultimo pochi anni dopo diede le sue dimissioni da magistrato della Corte e transitò al CNEL per promuovere gli stessi identici concetti che aveva difeso nel precedente contesto.

## L' “eterno ritorno” dei controlli di legittimità

Contrariamente alle dichiarazioni ufficiali di circostanza, si manifesta dalla metà del primo decennio di questo secolo un'azione continua e conseguente che lentamente ha indebolito la forza e le prospettive di disposizioni - sancite per Costituzione e per legge - sui controlli di gestione e sulla connessa funzione referente della Corte verso il Parlamento. Piano piano iniziò a materializzarsi un “nuovo” tipo di controlli che si allontanava del *genus* “successivo/referente”; zitti zitti, quatti quatti, tornavano in auge i tanto vituperati controlli di legittimità.

Già nell'anno 2005, Francesco Battini segnalava la comparsa di disposizioni legislative, come la verifica delle spese di consulenza, che ampliavano il novero dei controlli preventivi di legittimità, ridotti al minimo dall'articolo 3 della legge 20/1994, e stigmatizzava alcuni orientamenti ondivaghi sopravvenuti in Corte Costituzionale (*“la bizzarra sentenza n. 65/2005”*); egli auspicava in un suo articolo non a caso intitolato *“Il controllo surrettizio di legittimità”*<sup>26</sup>: *“Occorre avere il coraggio di resistere, in ogni sede, ai riconoscibili e ormai ricorrenti tentativi del legislatore - operati sia dicendo (ad esempio: l'espressione “comunicazione preventiva” usata dal d.l. n. 168), sia non dicendo (mancata diretta individuazione della struttura impegnata) – di indurre la Corte a ripristinare, anche sulle autonomie, un sistema surrettizio di controlli di legittimità su singoli atti”*.

Il triste vaticinio si realizzò negli anni seguenti e la slavina non si fermò più.

Il testo del D'Auria, preso qui a riferimento, descrive in modo circostanziato un doppio processo, di “svuotamento” e di “riposizionamento”, avvenuto parallelamente. Si tratta di dinamiche tutte giocate su colpi incrociati di “leggine” e sulle conseguenti interpretazioni giurisprudenziali; ma tant'è, in Italia, stante l'ignoranza dei più, le dispute burocratiche si combattono a colpi funambolici di sintassi e di *“latinorum”*: per cui tocca raccontarle così. Sta di fatto che il controllo sull'economicità/efficienza/efficacia della gestione delle amministrazioni pubbliche italiane – indispensabile strumento di progresso – ha subito non solo l'opposizione della vandeia nella Corte, ma anche l'ignavia e il piccolo cabotaggio dei ceti politici. Infatti, i controlli esterni “ad esito referente” in tanto hanno senso ed efficacia in quanto trovino ascolto e risvolto operativo in un'attività sistematica di controllo politico sulle burocrazie condotto dalle assemblee elettive. Se questo raccordo essenziale manca, la funzione referente dell'Autorità di controllo indipendente viene svilita; è ciò che è accaduto nel nostro Paese. Così il D'Auria: *“...le commissioni parlamentari o consiliari competenti per materia 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....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*

---

<sup>25</sup> Vedi il testo integrale di quel discorso all'indirizzo web <https://www.corteconti.it/Download?id=af5339a1-c7ac-44cf-a567-11c305f2f02a>

<sup>26</sup> Cfr. F. Battini *“Il controllo surrettizio di legittimità”*- Giornale di diritto amministrativo n. 4 /2005.



*confronto con i responsabili politici delle amministrazioni in ordine alle inefficienze e alle disfunzioni riscontrate dalla Corte nelle gestioni esaminate... 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, la «difesa preventiva» che 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”<sup>27</sup>.*

Il controllo di gestione, senza l'azione di valutazione politica del Parlamento, perde i suoi due maggiori elementi di effettività: a) il precludere a una diminuzione o eliminazione degli importi finanziari assegnati nel bilancio precedente e non spesi o spesi male rispetto agli obiettivi previsti; b) la chiamata in responsabilità (*accountability*) del dirigente cui tali fondi sono stati assegnati. Lì dove questi controlli funzionano, essi sono deterrenti di non poco momento.

La coriacea resistenza delle nostre assemblee elettive a svolgere uno dei due corni, insieme a quello legislativo, della propria missione di rappresentanza degli elettori trovò una sponda consenziente nella malcelata ostilità di tanti magistrati della Corte nei confronti del controllo di gestione. In oggettiva convergenza con le leggi promulgate dal Parlamento - non dimenticando mai che i titolari degli uffici di Gabinetto che confezionano le leggi sono sovente magistrati della Corte — ebbe luogo il “riposizionamento” vincente dei vecchi controlli di legittimità. La legge finanziaria per l'anno 2006 enucleò fra i controlli da esercitare sugli enti locali e del Servizio Sanitario Nazionale **la verifica dei bilanci di previsione** per il “rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, ultimo comma, della Costituzione”<sup>28</sup>. Pur senza esplicita dichiarazione, ciò significava che si enucleava dal controllo sulla complessiva gestione di quegli enti un atto specifico, pur rivestito di grande importanza, e lo si sottoponeva a una verifica che non poteva certo essere gestionale, ma piuttosto di conformità alle regole del patto di stabilità interno; “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”<sup>29</sup>. Tanto fu sufficiente perché un altro protagonista di questo percorso all'indietro, la Corte Costituzionale, chiosasse così le disposizioni di legge sopra citate: “...mentre il «controllo sulla gestione in senso stretto» 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”<sup>30</sup>. La riscossa dei controlli di legittimità sugli atti vide il suo traguardo vittorioso con l'emanazione del decreto legge n. 174/2012, emanato dal governo Monti nel corso della tempesta economico/monetaria allora in pieno svolgimento<sup>31</sup>: fra le disposizioni urgenti in materia di finanza e di funzionamento degli enti territoriali fu inserito il controllo dei bilanci preventivi e dei rendiconti consuntivi delle regioni e degli enti del Servizio Sanitario Nazionale, con una procedura che vede

---

<sup>27</sup> Cfr. D'Auria “Le mutazioni...”, cit., p. 718.

<sup>28</sup> Art. 1, commi 166-170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266

<sup>29</sup> Cfr. D'Auria “Le mutazioni...”, cit., p. 725.

<sup>30</sup> Sentenza n. 179 del 2007

<sup>31</sup> Art. 1, commi 1 – 7, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge 7 dicembre 2012, n. 213.

protagoniste le sezioni regionali della Corte, chiamate ad esaminare ogni anno tali atti generali e a procedere a una “pronuncia di accertamento”, con caratteristiche di un vero e proprio provvedimento in contraddittorio, in seguito dichiarato ricorribile in sede giurisdizionale presso le sezioni riunite della Corte. La Corte Costituzionale, chiamata a pronunciarsi su quelle disposizioni, ebbe a chiarire<sup>32</sup> che: **a)** si trattava di controlli «imperativi» e «cogenti», aventi lo scopo non solo di segnalare le deviazioni dalle regole stabilite, ma anche di correggere le situazioni devianti; **b)** tali verifiche andavano assimilate a controlli «preventivi di legittimità», piuttosto che a controlli successivi su risultati di gestione; **c)** le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti erano legittimate a sollevare questioni di costituzionalità perché 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. Dagli iniziali controlli di gestione delle *performance* delle amministrazioni delle Autonomie germogliarono così i vecchi controlli preventivi di legittimità sugli atti! *“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”*<sup>33</sup>.

La convergenza fra la situazione drammatica dei conti pubblici (governo Monti 2011/2013), le disposizioni legislative d’emergenza (decreto legge n. 174/2012) e il dettato della Corte Costituzionale (Sentenze n. 60/2013 e 39/2014) non mancarono di ricevere la migliore accoglienza della maggioranza dei magistrati della Corte che mai avevano digerito l’ipotesi di “svendere” lo status di giudici in favore della funzione referente del Parlamento e del Governo, prevista dalla Costituzione e chiarita con la legge di applicazione del nuovo titolo V come *“verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali o regionali di programma, secondo la rispettiva competenza, nonché la sana gestione finanziaria”*<sup>34</sup>. Ad oggi, l’attività delle sezioni regionali della Corte è polarizzata interamente su controlli cartacei sulla rispondenza delle delibere di bilancio ai dettami posti dalla legge; controlli formalmente “successivi”, ma di natura impeditiva come i vecchi controlli preventivi, con la prerogativa di essere passibili di ricorso in giudizio, dentro quindi un alveo in cui la funzione di controllo<sup>35</sup> tracima in funzione giurisdizionale. Con tanti saluti ai tentativi di riforma occorsi negli anni ‘90.

Con salvezza degli effetti di garanzia cui assolvono le funzioni così svolte, che pure esistono e hanno un loro valore per il Paese, non è peregrino tenere ben presente, dal punto di vista della percezione generale, che il poderoso “scambio di carte” che le connesse operazioni d’istruttoria comportano e l’avvenuta “giurisdizionalizzazione” del ruolo della Corte, in luogo dell’originaria funzione referente alle assemblee consiliari, costituisce ormai una fonte permanente di relazioni conflittuali e oppostive fra la Corte e le amministrazioni locali.

---

<sup>32</sup> Sentenze n. 60/2013 e n. 39/2014.

<sup>33</sup> Cfr. D’Auria “Le mutazioni...”, cit., p. 738. Lo stesso D’Auria si ritroverà nella sede dello SVIMEZ, pochi anni dopo, a ricordare con composta tristezza quella evoluzione, in occasione della commemorazione di Manin Carabba: ascolta qui la video-registrazione di Radio Radicale all’indirizzo web <https://www.radioradicale.it/scheda/681925/commemorazione-del-direttore-della-rivista-giuridica-del-mezzogiorno-manin-carabba-a?i=4506193>

<sup>34</sup> Art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131.

<sup>35</sup> Si escludono qui polemicamente i controlli sulla gestione su gli enti pubblici non economici e sugli enti pubblici o privati cui comunque lo Stato contribuisce finanziariamente (legge 322/1958); tali controlli si riducono alla presenza alle riunioni degli organi di amministrazione di un magistrato della Corte all’uopo incaricato, che rende ogni anno al Parlamento una relazione sulla gestione di quella amministrazione. Il controllo esterno di gestione è ben altra cosa.

## Il modello d'innovazione mancato

Si potrebbe pensare - non dai tanti che sanno e fingono di non sapere – che le istanze riformatrici della minoranza di cui si è raccontato più sopra siano state fumisterie generose di anime belle, non realizzabili nel nostro Ordinamento repubblicano. Così non è. Il modello di controlli - prefigurato per l'Italia dall'articolo 100 della Costituzione - viene ordinariamente applicato nelle altre democrazie occidentali a noi più vicine, che lo praticano da più di un secolo e lo hanno attualizzato negli ultimi trent'anni assimilando metodologie tratte da teorie della scienza dell'amministrazione e dalle esperienze delle imprese private.

A dare migliore consistenza e sistematicità al pensiero di Giannini, Cassese, Carabba, Battini e D'Auria fu uno dei protagonisti della programmazione economica degli anni '60, anche lui amico fraterno di Antonio Giolitti e di Giorgio Ruffolo: **Franco Archibugi** (1926-2020)<sup>36</sup>. Egli aveva effettuato viaggi di studio negli Stati Uniti analizzando a fondo strutture e meccanismi che rendevano forti ed efficienti i sistemi di controllo e di elaborazione dei bilanci pubblici dell'amministrazione federale<sup>37</sup>. Fu professore alla Scuola Nazionale della Pubblica Amministrazione<sup>38</sup> negli anni 1995-2001 e scrisse saggi e manuali specifici per spiegare nei particolari il senso e l'operatività dei sistemi statunitense, francese e inglese<sup>39</sup>. La sua ispirazione programmatoria e gli studi sul campo non potevano non portarlo a un approccio sui controlli alle pubbliche amministrazioni inserito dentro il sistema generale della "**pianificazione strategica**": quest'ultima costituisce il contesto generale di riferimento dell'azione delle autorità indipendenti di controllo "referenti" alle assemblee elettive, quali ad esempio il Congresso USA, il Parlamento di Westminster o l'Assemblea Nazionale francese.

Archibugi descrisse il contesto virtuoso nel quale va inserita la funzione di controllo indipendente sulle pubbliche amministrazioni moderne dentro i cardini della pianificazione strategica: a) fissazione di obiettivi strategici pluriennali da parte di un'amministrazione; b) programmazione degli strumenti necessari per conseguire tali obiettivi (reingegnerizzazione dei processi di lavoro, informatizzazione, risorse umane, etc.); c) definizione di **indicatori di performance misurabili** per ciascun obiettivo; d) definizione annuale di un piano di performance con l'indicazione dei risultati di performance programmati e dei relativi costi previsti; e) *review* annuale sui risultati conseguiti, da sottoporre alla valutazione politico delle assemblee rappresentative, dopo l'esame dell'autorità indipendente.

Il circuito completo, ovunque, funziona solo se vengono rispettati i passaggi descritti nel grafico seguente:

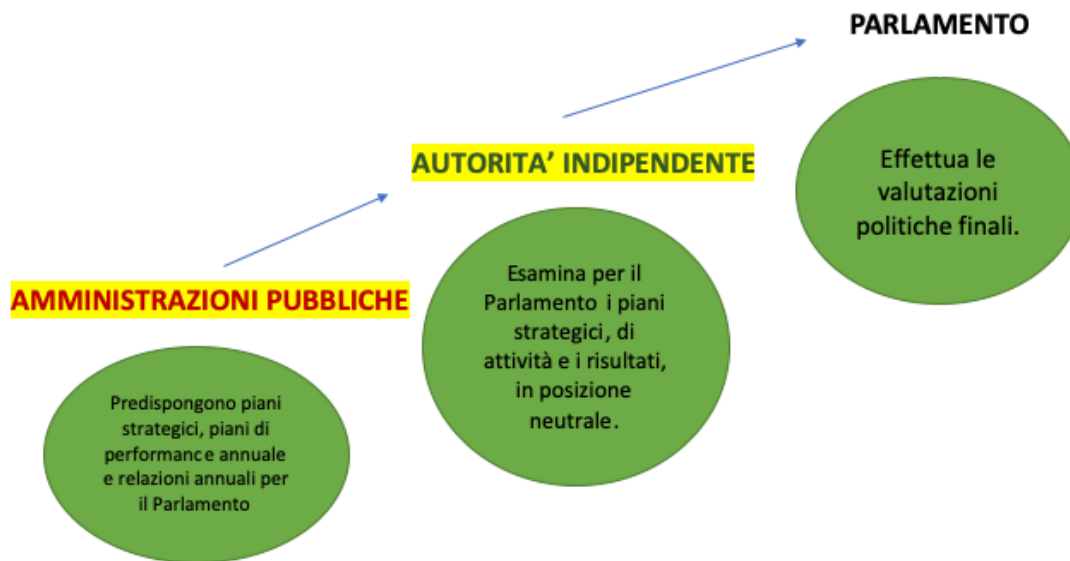
---

<sup>36</sup> Si veda in Mondoperario n. 4/2023 una rievocazione della sua figura di economista e studioso di programmazione "*La solitudine di un precursore*", all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/archibugi-e-la-burocrazia-italiana-la-solitudine-di-un-precursore/#more-14166> .

<sup>37</sup> Ne emerse, fra l'altro, uno studio antesignano, nell'anno 1970, effettuato dal Centro di Studi e Piani Economici da lui presieduto, denominato "*Rapporto sull'introduzione di un sistema di programmazione di bilancio in Italia*" ispirato al *Planning, Programming, Budgeting System – PPBS* , all'epoca introdotto nell'amministrazione federale U.S.A. dal Segretario alla Difesa Robert McNamara. Vedi all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/planning-programming-and-budgeting-system-ppbs/#more-13989> .

<sup>38</sup> oggi Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

<sup>39</sup> Le sue lezioni alla SSPA sono editate nel "*Compendio di programmazione strategica per le pubbliche amministrazioni*" – Alinea, 2005. I due lavori principali sulle riforme attuate nei tre paesi sono "*Da burocrate a manager*" – Rubbettino Editore, 2008 e "*Aggiornamento del manuale di programmazione strategica*" – Formez 2010 integralmente reperibile all'indirizzo web [https://www.eticapa.it/eticapa/wpcontent/uploads/2023/03/Competenze\\_03Aggiornamento\\_programmazione\\_strategica.pdf](https://www.eticapa.it/eticapa/wpcontent/uploads/2023/03/Competenze_03Aggiornamento_programmazione_strategica.pdf). Una raccolta dei suoi scritti in materia è reperibile all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-pianificazione-strategica-nelle-pubbliche-amministrazioni/> .



L'operatività generale delle amministrazioni analizzate da Archibugi consiste sinteticamente:

- Amministrazione federale U.S.A.: in base al *Govern Performance and Result Act* varato nel 1993 durante l'amministrazione Clinton, viene effettuata da ciascuna amministrazione governativa la predisposizione di Piani pluriennali strategici, di Piani annuali di performance e di Rapporti annuali di prestazione. Dall'anno 2011 la predisposizione del Report annuale di performance è condizione esimente affinché Il Congresso approvi i budget proposti da Dipartimenti e Agenzie; l'autorità indipendente a supporto tecnico della Camera dei Rappresentanti e del Senato è il *Government Accountability Office* (GAO), detto "il cane da guardia del Congresso"<sup>40</sup>.
- Amministrazione francese: in base alla "*Loi organique de lois de finances*" (LOLF) dell'anno 2001 – il progetto di bilancio dello Stato da presentare all' esame parlamentare è oggi trasformato, da mera esposizione di spese, in esposizione di obiettivi di performance da finanziare, attraverso la composizione di un Bilancio per Missioni e Programmi; ciascuna missione è distinta in programmi, a loro volta articolati in Progetti annuali di performance (PAP), contenenti strategia, obiettivi e indicatori e Rapporti annuali di performance (RAP) contenenti i risultati conseguiti negli esercizi precedenti. L'organo indipendente di supporto dell'Assemblea Nazionale francese per l'esame delle proposte ministeriali è la Cour des Comptes<sup>41</sup>.
- Amministrazione del Regno Unito: la *Comprehensive Spending Review* dell'anno 1998 introdusse i *Public Service Agreement* (PSA) – patti di servizio pubblico con i quali ogni anno ciascun Dipartimento ministeriale fissa gli scopi e gli obiettivi di azione per l'anno successivo sui quali chiede i finanziamenti di bilancio e fissa idonei indicatori per quantificare i risultati previsti *ex ante* e valutare i traguardi di performance conseguiti *ex post*. L'autorità indipendente di supporto alle *Select Commitees* del Parlamento di Westminster - il *National*

<sup>40</sup> Cfr. F. Archibugi "La riforma dell'amministrazione federale USA" all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-riforma-dellamministrazione-federale-in-usa-la-gpra/>

<sup>41</sup> Cfr. di F. Archibugi "Il funzionamento del bilancio per missioni e programmi" in Francia, all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/francia-il-funzionamento-del-bilancio-per-missioni-e-programmi/#more-10172>

*Audit Office (NAO) – riferisce su tutti gli aspetti relativi all’attuazione di tali patti<sup>42</sup>. Anorché i PSA non siano più formalmente previsti in base alla legislazione successiva, la vigilanza del Parlamento britannico sui dipartimenti ministeriali e sulle altre amministrazioni pubbliche viene esercitata oggi secondo identiche modalità<sup>43</sup>.*

In tutti e tre gli ordinamenti considerati le autorità indipendenti riferiscono alle commissioni parlamentari; esse operano<sup>44</sup> secondo il medesimo modello previsto per la Corte dei Conti dall’articolo 100 della nostra Costituzione: *“...esercita il controllo .... successivo sulla gestione del bilancio dello Stato..... sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito”*.

Di fronte a tali esempi di riforme, attuate altrove ed eluse in Italia, militano le considerazioni di Archibugi, amare, sconsolate e affilate come per gli altri generosi “riformisti” già esaminati: *“...ancora non si è capito, e in certo modo ancora più colpevolmente non si vuole capire, che la PA non la si può modificare con modifiche di ‘diritto amministrativo’, leggi, decreti, circolari e direttive - per es. in tema di ‘semplificazioni’, ‘tecnologie informatiche’, analisi di impatti delle normative e altri ‘indirizzi generici di questo genere (certamente da non trascurare) - se non sono modifiche associate e suggerite dalla più importante e dirimente questione di tutte le riforme: il controllo e la valutazione dei risultati della spesa; e se non si capisce che questa riforma la si può ottenere solo attraverso l’adozione su vasta scala dei nuovi metodi di organizzazione e gestione, basata soprattutto sulla misurazione tecnica delle performance (il ‘result-based management’, come lo chiamano gli americani), e che questi nuovi metodi si chiamano: pianificazione strategica”<sup>45</sup>*. In ordine ai suoi tentativi di sensibilizzare il ceto politico sulla necessità di introdurre in Italia riforme di questo tipo, egli raccontava che, forte di un solido contesto di amicizie – più negli Stati Uniti che in Italia, ai tempi del lancio delle cosiddette “riforme Bassanini” aveva procurato tramite l’ambasciatore americano a Roma un invito formale del Governo americano al Governo italiano per una visita a Washington, a beneficio di rappresentanti di alto livello politico e burocratico, per approfondire gli aspetti delle riforme amministrative allora in pieno corso. Non ci fu alcun riscontro da parte del Governo italiano *“con un certo disappunto dell’ambasciata americana promotrice dell’invito, alla quale non fu neppure risposto”<sup>46</sup>*.

Osservazione finale sul funzionamento attuale dei controlli nell’Unione Europea: i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR) varati del 2021 a supporto delle economie di paesi particolarmente danneggiati dalla crisi pandemica del 2020 – non per nulla chiamati “piano” - basano la *governance*

---

<sup>42</sup> Il valore e l’esportabilità in Italia dei PSA sono stati esaminati in uno studio di Carlo Cottarelli e Giulio Gottardo per l’Università Cattolica di Milano *“Come gestire la Pubblica Amministrazione? I Public Service Agreement britannici”* consultabile all’indirizzo web <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-come-gestire-la-pubblica-amministrazione-i-public-service-agreement-britannici>.

<sup>43</sup> Si veda comunque sull’*audit system* britannico all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/la-burocrazia-del-regno-unito-in-60-slide/#more-13902>.

<sup>44</sup> Cenni significativi sul funzionamento e sull’utilità in termini finanziari delle funzioni di tali organi possono essere esaminati: per il GAO all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/gao-il-government-accountability-office-statunitense/>; per il NAO britannico all’indirizzo web [https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34916&content=&content\\_author=](https://www.federalismi.it/nv14/articolo-documento.cfm?Artid=34916&content=&content_author=) e per la Cour des Comptes francese nella nota breve del Servizio studi del Senato italiano all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2018/03/Copia-di-Controlli-in-Germani-Francia-Inghilterra.pdf>

<sup>45</sup> Da: “La pianificazione ‘strategica’ e la pianificazione ‘strutturale’: teorie, prassi, avvertenze” -Relazione introduttiva al Corso di aggiornamento e alti studi promosso dalla Fondazione Giovanni Astengo - Febbraio 2013. <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/RelazioneFondazioneAstengo1.pdf>.

<sup>46</sup>Cfr. l’introduzione di “Da burocrate a manager”, cit., all’indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2022/03/0-Da-Burocrate-a-Manager.pdf>

dei conseguenti processi attuativi sulla fissazione e sul controllo del conseguimento di obiettivi scanditi nel tempo – *target* e *milestone* - attraverso l'uso di **indicatori sintetici** che costituiscono il nerbo del sistema generale di audit. La rendicontazione dei paesi interessati è sottoposta al controllo tecnico e politico dei paesi beneficiari e della Commissione Europea; l'erogazione delle *tranche* di finanziamento all'Italia è subordinata all'avvenuto conseguimento degli obiettivi fissati<sup>47</sup>. La Corte dei Conti è parte integrante di questo processo, attraverso le "relazioni semestrali sullo stato d'attuazione" inviate al Parlamento. Questo è il modello di controllo previsto dal Regolamento UE n. 2021/241.

## La responsabilità per danno all'Erario

*Dulcis in fundo*, impossibile tralasciare l'arma più potente e temuta di cui dispone la Corte dei Conti italiana: " il processo di risarcimento di responsabilità per danni all'Erario". Qui sono in campo , come terreno naturale d'intervento, tutti gli amministratori politici, i dirigenti e gli oltre tre milioni di dipendenti pubblici (e i loro eredi) dell'amministrazione centrale e delle autonomie territoriali. Per la gravità delle sanzioni comminabili, l'impatto potenziale sulla vita di ognuno di loro di una sentenza o della sola citazione in giudizio iniziale è inferiore solo al processo penale. Tuttavia, mentre nel campo penale un qualunque cittadino, se onesto, non ha soverchi timori di subire un processo, non accade altrettanto per i dipendenti pubblici nei confronti delle azioni di responsabilità per danno all'erario: c'è al contrario la percezione diffusa, soprattutto nei circa ottomila comuni italiani, nelle province e nelle regioni, di operare sotto una spada di Damocle puntata costantemente sulla propria attività e il timore costante e pervasivo di essere coinvolti in processi che durano anni, impongono spese per avvocati e sono incerti quanto all'esito finale del giudizio.

Chi si fa carico di questa problematica? Solo i dipendenti pubblici oppure – sarebbe meglio - la magistratura di una Corte interessata al miglior livello di qualità e di giustizia del proprio operato? La finalità cui sono rivolti i processi di responsabilità per danno è ineccepibile: **la corruzione**, in ogni burocrazia del mondo, è il classico elefante nella stanza che, se lasciato prevalere, erode dalle fondamenta stessa qualunque buon principio di efficienza e di qualità. L'azione contro la corruzione non può che essere continua, sistematica e severa. Assodati tali principi, si tratta di vedere COME deve operare una buona burocrazia democratica, in ciascuna delle sue componenti, con l'assiduità, la sistematicità' e la severità necessarie. La sistematicità, in particolare, richiede che esista un circuito assiduo e funzionante di controlli ordinari e che l'intervento repressivo possa agire in una "zona di confine", indispensabile, ma ristretta solo ad ambiti nei quali è ragionevole ipotizzare gravi patologie e comportamenti dannosi. In altri termini, i buoni controlli di gestione "asciugano" una parte cospicua della palude nella quale può risultare necessario innestare una procedura d'indagine. Sono tre le zone d'ombra su cui il presidio della giustizia contabile-amministrativa si rivela insufficiente.

LA DISTINZIONE FRA CONTROLLI E PROCESSI. Sembra scontata, invece è solo un auspicio senza fondamento: nella realtà delle autonomie territoriali il presidio di base dei controlli ha buchi clamorosi dal momento in cui la riforma del Titolo V abolì la previsione dei controlli di legittimità sugli atti delle regioni e degli enti locali che erano contenuti negli originari articoli 125 e 130<sup>48</sup>. Il

---

<sup>47</sup> Un'esposizione sulle modalità con le quali in Italia sono regolati i controlli tecnici sull'attuazione del PNRR è presente all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/le-funzioni-demandate-alla-ragioneria-generale-dello-stato-per-lattuazione-del-pnrr/#more-13147>

<sup>48</sup> Il testo abrogato dell'articolo 125 era: "Il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della Regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica. La legge può in determinati casi ammettere il controllo di merito, al solo effetto di promuovere, con richiesta motivata, il riesame della

risultato vero non è stata la loro sostituzione con controlli di gestione esterni diretti o indiretti sul funzionamento di quelli interni; semplicemente si è creato un buco istituzionale nel quale è più difficile impedire l'insorgere di comportamenti illeciti. Le notizie giornalistiche ci informano quotidianamente di scandali che si verificano nelle amministrazioni regionali e di enti locali. La domanda polemica a questo punto è: ma non doveva essere proprio la Corte dei Conti il soggetto istituzionale della Repubblica attrezzato, come da articolo 100 Cost., per questo tipo di controlli? Senza questa indispensabile base "di sistema" diventa possibile e in qualche misura necessario che la funzione repressiva surroghi quella di controllo, inserendosi in modo inappropriato in un ambito che uno stato moderno gestisce con metodi specifici e comunque non "polizieschi".

L'AMBITO D'INDAGINE DEI PROCESSI: anche qui non è in discussione l'incontrovertibilità del principio secondo cui il campo d'indagine di un magistrato deve chiaramente estendersi in tutti gli ambiti ritenuti meritevoli di attenzione. Tuttavia, affianco di citazioni in giudizio mirate e argomentate, militano non infrequentemente atti di citazione che coinvolgono decine di dirigenti e impiegati, tradotti in giudizio per la sola ragione di aver avuto responsabilità di gestione per un certo periodo di tempo in un'attività nella quale si ipotizzano illeciti; in altri termini, si avanzano sospetti di comportamenti dannosi ricercando, nel corso di un processo e non con precedenti accertamenti mirati, i responsabili di azioni di *maladministration*. Si potrebbero fare molti esempi di questo tipo, fra i quali il caso che ha coinvolto i dirigenti di un'amministrazione in provincia di Roma, titolari in un lasso di tempo di anni della gestione del demanio marittimo: si voleva indagare su ipotizzabili responsabilità di omessa riscossione del canone di concessione, avvenuta in tempi lontani; molti di loro si sono visti piovere l'atto di citazione, con tutte le conseguenze processuali del caso, dopo anni e magari dopo essere stati collocati a riposo o trasferiti da tempo in altre amministrazioni. Come e dove trovare i documenti per dimostrare la propria estraneità ai fatti contestati? C'è qualcuno che non possa pensare, fra i dipendenti pubblici, che ci si trovi in presenza di una sostanziale "pesca a strascico", ma con un livello di garanzia per gli indagati inferiore a quello che prevede la legislazione a tutela dell'integrità dell'ambiente marino?

IL "DIES A QUO" E LA PRESCRIZIONE FLUTTUANTE. Qui è in campo la certezza del diritto alla tutela della prescrizione, principio valicabile solo in presenza di reati gravi. Nella legislazione e giurisprudenza sulla responsabilità per danno erariale questa tutela, nei fatti, "balla". A tacere della passata fluttuazione normativa fra termine di prescrizione di dieci anni e il sopravvenuto termine di cinque anni, la questione s'impantana ancora oggi nella ricerca del mitico "*dies a quo*": da quale momento si deve calcolare il decorso del tempo oltre al quale il dipendente pubblico si deve ritenere legittimamente esente da atti di citazione in giudizio? L'articolo 1, comma 2, della legge n. 20 del 1994 regola questa materia nel modo seguente: "*Il diritto al risarcimento del danno si prescrive in ogni caso in cinque anni, decorrenti dalla data in cui si è verificato fatto dannoso, ovvero, in caso di occultamento doloso del danno, dalla data della sua scoperta*". Qui "l'asino casca" quasi subito. Come accertare "l'occultamento dannoso" del fatto? Come individuare il carattere "doloso" dell'avvenuto occultamento? La giurisprudenza continua a produrre una quantità micidiale di criteri interpretativi<sup>49</sup> da cui può dedursi una conseguenza o il suo contrario. A confondere vieppiù le acque ci pensa il comma 3 dell'articolo citato: "*Qualora la prescrizione del diritto al risarcimento sia maturata a causa di omissione o ritardo della denuncia del fatto, rispondono del danno erariale i*

---

*deliberazione da parte del Consiglio regionale*". Il testo abrogato dell'articolo 130 era: "*Un organo della Regione, costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione*".

<sup>49</sup> Se ne veda una folta messe nell'articolo pubblicato da Altalex all'indirizzo web

<https://www.altalex.com/documents/news/2023/02/02/prescrizione-azione-giudizio-responsabilita-amministrativa>

*soggetti che hanno omesso o ritardato la denuncia. In tali casi, l'azione è proponibile entro cinque anni dalla data in cui la prescrizione è maturata*". La questione diventa a questo punto quella di accertare, a prescrizione principale scaduta, chi altri in un'amministrazione abbia omesso o ritardato la denuncia: inizia così un'altra fase dell'indagine. La conclusione diabolica di questa incertezza del diritto è che la magistratura inquirente e giudicante della Corte è messa in condizione di operare in modo sostanzialmente discrezionale, secondo il caso e la sensibilità contingente. Con la conseguenza secondo cui sono in molti i dipendenti che si vedono coinvolti in giudizio anche dopo decenni dal verificarsi del fatto dannoso.

La maggioranza del più di un milione di amministratori, dirigenti e dipendenti delle Autonomie territoriali ha scarsa cognizione delle aporie di un regime di regole mal calibrato, tuttavia ne conosce bene gli effetti sul proprio operato quotidiano. Ciascuno sa che, in presenza di un processo civile o penale in corso, in conseguenza di un articolo di stampa o di una denuncia alla Procura della Corte può trovarsi dentro un frullatore. Il tema di civiltà giuridica a questo punto diventa: posto che i manager e i dipendenti onesti sono in maggioranza e assolvono ai propri compiti con diligenza e onore, perché devono temere ogni giorno di essere oggetto di eventi dannosi per sé e per i propri familiari?

## **CONCLUSIONI: l'incerto futuro della Corte dei Conti**

Un Ordinamento democratico all'altezza dei problemi che pone la gestione di una burocrazia pubblica dovrebbe farsi carico di regolare adeguatamente la materia dei controlli come strumento principale per contrastare la *maladministration*<sup>50</sup> e, contemporaneamente, decongestionare con attenzione l'impatto e le modalità con cui si svolgono le funzioni giudicanti sul danno erariale. Così non è; si usa il bastone, lì dove si dovrebbe operare con metodo, coerenza e appropriatezza.

La legislazione degli ultimi anni ha arrecato due ferite gravi alle funzioni della Corte dei Conti: da una parte ha espunto, con una serie di leggi temporanee che si susseguono puntuali ogni sei mesi, i comportamenti viziati da "colpa grave" dal novero delle azioni punibili col risarcimento all'erario per arrecato danno, residuando solo il vizio del "dolo"<sup>51</sup>; chi conosce dal di dentro i pubblici uffici sa bene che i comportamenti viziati da negligenza sono in gran maggioranza rispetto a quelli viziati da dolo e producono danni ben peggiori. Con un altro provvedimento di legge dello scorso 2023<sup>52</sup> è stato abolito *tout court* il potere di "controllo concomitante" sui provvedimenti di attuazione (o di cattiva attuazione) del PNRR; è stata così colpita proprio una forma di controllo di gestione, che non interrompeva il corso dell'attività amministrativa, ma lanciava un *warning* alle forze politiche e all'opinione pubblica su quanto "non sta andando bene" dal punto di vista della performance resa da una determinata amministrazione pubblica. E', infine, in discussione presso le commissioni riunite 1° e 2° della Camera dei deputati la proposta di legge AC n. 1621 del dicembre 2023<sup>53</sup> che,

---

<sup>50</sup> Il termine fu reso popolare da una relazione di Sabino Cassese – inascoltata come la gran parte di buone proposte di riforma negli ultimi decenni - del lontano anno 1992 all'Università Bocconi (vedi "*Maladministration e rimedi*" - su Il Foro Italiano, sett 1992, all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2020/10/CASSESE-1992-MALADMINISTRATION.pdf> ). Fra le raccomandazioni inascoltate figuravano queste due: "*Non è necessario soltanto punire, occorre orientare le amministrazioni pubbliche*" e "*occorre riconoscere che i controlli attuali non funzionano e introdurre nuovi controlli: quelli di risultato e quelli di qualità*".

<sup>51</sup> Si citano solo la prima disposizione - presente all'articolo 21, comma 2, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76 - e l'ultima, all'articolo 1, comma 9, del decreto legge 27 dicembre, n. 202; la "deroga" è temporaneamente fissata al 30 aprile 2025.

<sup>52</sup> L'articolo 12 quinquies del decreto legge 22 aprile 2023, n. 44, che ha modificato l'articolo 22, comma 1, del decreto legge 16 luglio 2020, n. 76.

<sup>53</sup> vedi all'indirizzo web <https://www.senato.it/leg/19/BGT/Schede/Ddliter/57814.htm>



con alcuni recentissimi emendamenti, prevede una contrazione massiccia della presenza degli uffici della Corte sul territorio della Repubblica: nel corso della trattazione in sede referente, a cura delle Commissioni I (affari costituzionali) e II (giustizia) della Camera, è stato presentato pochi giorni fa un emendamento a firma dei due presidenti<sup>54</sup> che prefigura la contrazione delle Sedi regionali della Corte dalle 21 attuali a 6 e l'accentramento alla Procura generale di Roma di tutti i poteri di iniziativa delle azioni per danno erariale; rimarrebbero alle sedi regionali residue le sole funzioni di segnalazione al centro di ipotesi di azione per responsabilità amministrativa o contabile, che si concretizzerebbe poi in atti di citazione in giudizio a firma congiunta del Procuratore generale, del Procuratore generale aggiunto e del Vice procuratore generale territoriale competente. Una evidente destrutturazione dei poteri e depauperamento delle risorse della Corte dei Conti.

Tutte e tre queste iniziative normative sono state argomentate dai proponenti con il problema della "burocrazia difensiva" e con la "fuga dalla firma", che paralizza le amministrazioni centrali e soprattutto locali, imputandone, implicitamente ma chiaramente, la responsabilità al ruolo svolto dalla Corte dei Conti. Le "novelle" legislative che stanno depotenziando le funzioni dell'organo di controllo costituzionale sulla burocrazia italiana contribuiscono a debellare la presenza di illiceità diffuse? Certamente no, anzi aprono ampi spazi di manovra. E' lecito, pertanto, qualificarle come operazioni che buttano via il bambino (la Corte) e lasciano l'acqua sporca (la *maladministration*).

Il percorso lungo un trentennio di mancate riforme induce, tuttavia, anche ad altre considerazioni: ai magistrati che operarono per vanificare in Italia le innovazioni realizzate con successo in altre burocrazie democratiche andrebbero mostrati i volti di Massimo Severo Giannini, di Manin Carabba, di Franco Archibugi e dei tanti altri "perdenti" nelle sembianze della scespiriana "ombra di Banco", con l'esercito di alberi che si avvicina alle mura mal custodite della Corte; un esercito costituito da tanti detrattori che, più o meno pretestuosamente, spingono e suggeriscono operazioni legislative che tutelano le persone, ma non il buon funzionamento del sistema. I magistrati più giovani – o, se non giovani, cresciuti in una dimensione di sensibilità sociale meno ingessata – hanno di fronte, volenti o nolenti, il compito di trarre il loro presidio, delicato e fondamentale per il buon andamento della burocrazia italiana, fuori dalle secche di una dimensione antiquata, che fa male, contemporaneamente, al loro prestigio, alla collettività dei cittadini e alla moltitudine di funzionari per bene che lavorano nelle amministrazioni pubbliche. Va creato un ponte diretto di riferimento con le esperienze di consimili autorità di controllo, come il *Government Accountability Office* statunitense, il *National Authority Office* britannico e la *Cour des Comptes* francese. Vanno promosse buone riforme amministrative, fatte non a colpi di emendamenti buttati a casaccio dalla prima lobby che riesce a farsi ascoltare da un parlamentare, ma costituendo commissioni di studio composte dagli interessati, da specialisti e studiosi della materia, da politici. Inoltre, le riforme amministrative realizzate all'estero sono sempre configurate, discusse e approvate in ottica politica bipartisan, a motivo del fatto che non è mai sufficiente la promulgazione di una legge di riforma per innovare nel concreto: GPRA, LOLF e leggi sullo *spending review* britannico hanno richiesto anni di ordinata e faticosa implementazione per produrre gli effetti auspicati; tale percorso non è immaginabile senza un consenso politico persistente negli anni della "messa a terra" delle regole decise dal legislatore. Le opposizioni escluse nella fase regolatoria, ove siano al governo nelle legislazioni successive, tenderanno a smontare o a svuotare di senso e direzione le riforme immaginate prima di loro. E' appunto questa la storia della mancata riforma dei controlli in Italia.

Non è mai tardi per rimediare agli errori commessi.

---

<sup>54</sup> Vedi il testo integrale dell'emendamento 2.06 all'AC 1621/2023 all'indirizzo web <https://www.eticapa.it/eticapa/wp-content/uploads/2025/02/2.062.pdf>