

# Manin Carabba alla Corte dei Conti

di Gaetano D'Auria

*Sommario:* 1. Introduzione. - 2. L'ingresso alla Corte. Lo stato dei controlli e il clima culturale interno alla Corte. - 3. L'impegno nella Corte. La valorizzazione del controllo sui risultati e la difficile opera dei riformatori. - 4. L'uscita dalla Corte. Gli eventi successivi.

## 1. Introduzione

Ricordare e raccontare il passaggio di Manin Carabba alla Corte dei Conti è come ripercorrere la stagione delle riforme – amministrative e costituzionali – che si estende dagli ultimi tre decenni del secolo scorso al primo decennio di questo secolo. Furono anni di importanti trasformazioni, in parte sostenute da governi c.d. tecnici. Alcune di esse erano attese ormai da tempo, per ammodernare la macchina dello Stato e porre i poteri pubblici «al servizio» – in termini non retorici – del cittadino. Si ebbero, così, in una successione non proprio ordinata, norme di riforma che riguardarono gli assetti organizzativi centrali e locali, i raccordi fra i diversi livelli di governo, i procedimenti e le tecniche di gestione amministrativa, la struttura dei bilanci e le regole di governo della finanza pubblica, la dirigenza e il personale pubblico (con la distinzione, almeno a livello normativo, fra politica e amministrazione), i controlli interni e i controlli esterni su andamenti e risultati delle pubbliche amministrazioni.

La riforma dei controlli, in particolare, benché richiesta dalla Costituzione e già sostanzialmente «disegnata» dal Rapporto Giannini (1979)<sup>1</sup>, non era riuscita a raggiungere, ancora alla fine

Gaetano D'Auria, già Presidente di Sezione della Corte dei Conti.

<sup>1</sup> Ministro per la funzione pubblica, *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* (trasmesso alle Camere il 16 novembre 1979), in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1982, pp. 750 ss., 756. *Ibidem*, pp. 845 ss., il disegno di legge A.S. 1302 (6 febbraio 1981), VIII Legislatura, recante «Funzioni di controllo e giurisdizione della Corte di Conti», elaborato, in seguito alla presentazione del Rapporto, dalla commissione

degli anni '80, l'attenzione minima per aspirare all'introduzione del tema nel dibattito parlamentare. La Corte dei Conti, infatti, lungi dal praticare, accanto al controllo preventivo di legittimità sugli «atti del Governo» (il «principe dei controlli»<sup>2</sup>), «anche» controlli successivi «sulla gestione del bilancio» (come avrebbe voluto l'art. 100, comma 2, primo periodo, Cost.), si era adagiata, dall'entrata in vigore della Costituzione, sullo svolgimento del tradizionale controllo preventivo (riferito, peraltro, non già agli atti nei quali si riflettono i poteri e le responsabilità propri del Governo, come previsto dalla norma costituzionale appena citata, bensì alla generalità degli atti – quale che ne fosse la portata – prodotti dall'amministrazione statale), con una attenzione a dir poco marginale alle verifiche di efficienza ed efficacia delle gestioni pubbliche.

Vero è che anche all'interno della Corte dei Conti si era avviato, all'indomani della «seconda regionalizzazione» (1977) e, poi, del Rapporto Giannini, un importante confronto di idee sulle linee di una possibile modernizzazione dei controlli, ma sarebbero occorsi almeno altri tre lustri perché giungesse in porto – come si dirà – una (peraltro contestatissima, dall'interno della stessa Corte) riforma dei controlli nella direzione indicata dal Rapporto.

La *prima parte* di questo intervento è, appunto, dedicata al clima culturale che andava maturando nella Corte dei Conti all'epoca in cui Manin Carabba vi fece il suo ingresso. Una ricognizione, questa, che può essere utile a comprendere in qual modo i mutamenti in atto avrebbero condizionato, nel volgere di alcuni anni, l'impegno a tutto campo di Carabba nell'istituzione Corte.

La *seconda parte* riguarda l'impegno di Carabba sui diversi versanti di quella che era stata – come accennato – una funzione (il controllo successivo sulla gestione dei bilanci pubblici) in passato assai poco praticata, e ciò mediante la ricerca – e l'instaurazione – di rapporti che, specie dopo la riforma dei controlli del 1994, divennero sempre più stretti e proficui con gli organi «naturalmente interessati» all'apporto conoscitivo e valutativo dei

di studio presieduta da L. Petriccione. Come ricordava lo stesso M.S. Giannini, *Prefazione, ibidem*, p. 717, il disegno di legge, sul quale era stato acquisito anche il parere della Corte dei Conti, ancora nel 1982 non era stato esaminato dalle commissioni parlamentari, presso le quali «[pend[eva], peraltro molto tranquillamente».

<sup>2</sup> V. Guccione, *Il «principe dei controlli»: la vicenda del controllo preventivo della Corte dei Conti*, in U. Allegretti (a cura di), *I controlli amministrativi*, Bologna, Il Mulino, 1995, pp. 67 ss.

controlli sui risultati delle gestioni pubbliche: il Parlamento e il Governo nazionale, le assemblee legislative e i governi regionali.

La *terza* sarà rivolta a comprendere se e quanta parte delle esperienze e delle realizzazioni che contrassegnarono il periodo in cui Carabba fu impegnato nella Corte dei Conti è realmente penetrata nel concreto esercizio dei controlli affidati alla Corte e quanta parte, invece, è stata oggetto di rimediazioni o – semmai – è stata abbandonata o accantonata, pur senza che siano stati cancellati (o si sia riusciti a cancellare) i caposaldi delle innovazioni introdotte in quella stagione.

## 2. *L'ingresso alla Corte. Lo stato dei controlli e il clima culturale interno alla Corte*

Manin Carabba fu nominato dal Governo consigliere della Corte dei Conti nel 1977 (aveva 40 anni), su indicazione, come lui stesso ricorda nell'intervista rilasciata a Melis e Natalini<sup>3</sup>, del senatore Tommaso Morlino, divenuto Ministro del bilancio e della programmazione economica nel III Governo Andreotti. Racconta Carabba come il Ministro Morlino avesse ben chiaro che l'esperienza della politica di programmazione fosse da ritenere ormai conclusa e che la situazione politica evolvesse verso nuovi equilibri, alla cui formazione gli uomini della programmazione – raccolti intorno ad Antonio Giolitti – e le loro idee erano estranei. Di qui la proposta di Morlino a Carabba, allora direttore dell'ISPE<sup>4</sup> (Istituto di studi per la programmazione economica, organo tecnico del Ministero del bilancio), di accettare la nomina alla Corte dei Conti: con l'opportunità di continuare a occuparsi, date le funzioni della Corte, di finanza pubblica ed anche con la possibilità di prestare attività di collaborazione (come capo di gabinetto o capo ufficio legislativo) – in quanto compatibile con la posizione di magistrato della Corte – ai vertici politici dei Ministeri<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Intervista a Manin Carabba, a cura di G. Melis e A. Natalini, <https://aset.acs.beniculturali.it>, 2014.

<sup>4</sup> La carica di presidente dell'ISPE era ricoperta, per legge, dal Ministro del bilancio e della programmazione economica.

<sup>5</sup> Il decreto del Presidente della Repubblica recante la nomina di Carabba e di altri consiglieri della Corte dei Conti nella quota riservata al Governo (*ex art. 7* regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, testo unico Corte Conti) subì, inizialmente, la ricusazione del visto di legittimità della stessa Corte, non essendo stati in esso specificati i requisiti di idoneità – culturali e professionali – dei nominati all'esercizio delle funzioni da svolgere: v. Corte Conti, Sez. controllo, 13 giugno 1977, n. 784, in «Il foro italiano», III, 1977, col. 649.

In effetti, dopo un breve periodo in cui fu addetto a compiti istituzionali come consigliere delegato al controllo, Carabba fu assegnato al Servizio relazioni al Parlamento e al collegio delle Sezioni riunite per la parificazione del rendiconto generale dello Stato (dal 1981 al 1988), pur continuando a svolgere vari incarichi di collaborazione governativa<sup>6</sup>. Il suo impegno professionale all'interno della Corte dei Conti divenne stabile a partire dall'inizio degli anni '90, quando, dopo l'ultimo incarico di collaborazione da lui ricoperto, fu nominato (1990) a capo del menzionato Servizio relazioni al Parlamento; della struttura, cioè, che – sotto la guida di Vittorio Guccione e, poi, di Riccardo Bonadonna<sup>7</sup> – aveva avviato un forte rinnovamento della funzione di «parificazione e referto» al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato, nel segno della piena attuazione del disegno costituzionale dei controlli. Da allora e fino alla sua decisione di abbandonare il servizio presso la Corte (2004) Carabba fu anche relatore nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato (sino al luglio 1995 come Consigliere delegato; poi, fino al 2004, come Presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo).

Qui occorre ricordare brevemente che cosa rappresentava, fino alla metà degli anni '70, il rendiconto dello Stato e quale ne fosse il valore – per così dire – istituzionale. Si trattava, per parte del Governo e del Parlamento, di un documento pressoché irrilevante, che esprimeva soltanto un «già fatto», una gestione ormai compiuta, esposta in un atto di natura essenzialmente amministrativa; un documento che non avrebbe avuto nemmeno bisogno di una legge per essere approvato, se un tale adempimento non fosse stato previsto dalla Costituzione (previsione, peraltro, rimasta a lungo, come tante altre, ignorata). Per la Corte dei Conti, poi, era un documento insignificante anche per un'altra ragione: come detto, essa non svolgeva, a quell'epoca, il controllo successivo sulla gestione del bilancio, avendo trovato il suo «assestamento» post-costituzionale non già nell'esercizio «pieno» delle funzioni di controllo (comprehensive del controllo sulla «gestione del bilancio») che l'art. 100 le aveva assegnato, ma nella semplice continuazione della pratica precostituzionale, con verifiche «a preventivo» di conformità-differenza a legge su di una gran mole (peraltro cre-

<sup>6</sup> All'incirca negli stessi anni, Carabba ricoprì gli incarichi di capo del servizio legislativo presso il Ministro per il Mezzogiorno (1980-1981), capo di gabinetto del Ministro del commercio estero (1981-1985) e capo di gabinetto del Ministro dell'ambiente (1987-1990).

<sup>7</sup> Si veda *infra*, nota 13.

scenze) di atti delle amministrazioni statali, per lo più riguardanti la materia del personale, e un limitato impegno in controlli contabili di tipo successivo, sempre di mera legittimità<sup>8</sup>. La relazione sul rendiconto non poteva, perciò, che esporre al Parlamento (in omaggio all'obbligo costituzionale di «[r]iferire direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito»: art. 100, comma 2, terzo periodo, Cost.) gli esiti di questa attività, cosicché si risolveva in una rassegna dei rilievi e delle osservazioni che, nel corso della gestione, la Corte aveva mosso alle amministrazioni in ordine agli atti da queste emanati e sottoposti, appunto, al controllo preventivo della stessa Corte.

Qualcosa aveva cominciato a muoversi intorno alla metà degli anni '60, in concomitanza con la presidenza di Ferdinando Carbone<sup>9</sup> (uno dei due «presidenti Carbone» cui la Corte dei Conti deve altrettante stagioni di rinnovamento). Oltre a risollevarne l'indipendenza della Corte dal Governo<sup>10</sup> (compromessa dalla legislazione del periodo fascista), Carbone potenziò l'Ufficio rendicontazione della Corte e introdusse nella relazione sul rendiconto elementi di valutazione sull'attività complessiva delle amministrazioni<sup>11</sup>.

Ma fu nella seconda metà degli anni '70 che la Corte cominciò a sviluppare – come accennato – una linea di pensiero apertamente orientata a superare la dominanza della funzione di

<sup>8</sup> Sulle insufficienze di tali controlli, si veda D. Marchetta, *I controlli successivi della Corte dei Conti fra storia e attualità*, in *I controlli amministrativi*, cit., pp. 81 ss.

<sup>9</sup> Ferdinando Carbone fu presidente della Corte dei Conti dal 1954 al 1970. In precedenza (1948-1954), aveva ricoperto l'incarico di segretario generale della Presidenza della Repubblica (presidente Luigi Einaudi).

<sup>10</sup> L'art. 100 Cost. contiene ben due norme che, proprio per marcare l'emancipazione della Corte dalla sua «annessione», durante il fascismo, alla funzione di governo, consacrano l'indipendenza dell'Istituto, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, dall'autorità di governo: la prima (comma 2, ultimo periodo) esclude qualsiasi interferenza del Governo nel rapporto fra la Corte e il Parlamento («La Corte riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito»); la seconda (comma 3) prevede che una legge dello Stato garantisca l'indipendenza «dell'Istituto e dei suoi componenti» nei confronti del Governo.

<sup>11</sup> Come scrisse Giuseppe Carbone (*Presentazione*, in *Scritti in memoria di Antonino De Stefano*, Milano, Giuffrè, 1990, p. 17), a partire dalla presidenza di Ferdinando Carbone (di cui De Stefano fu uno dei più stretti collaboratori) la Corte dei Conti, «[d]a organo di stretto controllo dell'esecutivo e, in particolare dell'amministrazione per Ministeri, [...] assunse progressivamente l'identità voluta dalla Carta costituzionale e ciò fece assumendo sempre più l'intimo ruolo e l'estrinseca qualità di una magistratura indipendente e autonoma [...]: organo ausiliario non più solo del Governo, ma altresì del Parlamento, in posizione di terzietà sia rispetto all'uno che rispetto all'altro e, perciò, "potere dello Stato" nell'esercizio della funzione di controllo costituzionalmente garantita». Si veda pure V. Guccione, *Il rapporto Corte dei Conti-Parlamento. Contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, *ibidem*, pp. 400 ss., che riferisce di «manifestazioni di resistenza (o almeno di perplessità)» all'interno della Corte dei Conti nei confronti delle prime iniziative di più strette relazioni fra la Corte e il Parlamento.

controllo preventivo (e il connesso «potere di interdizione» nei confronti delle amministrazioni, per il vincolo ad esse imposto di emanare atti che avessero un contenuto «condiviso» dalla Corte), così da adeguare i suoi compiti di controllo all'evoluzione di un sistema che, da un lato, vedeva deperire la significatività del bilancio dello Stato, specie dopo che la «seconda regionalizzazione» ne aveva accentuato la funzione di «bilancio di trasferimento», e, dall'altro, esigeva di sottoporre a costante verifica, nel susseguirsi delle difficoltà e delle crisi della finanza pubblica, l'efficienza e l'efficacia della spesa<sup>12</sup>.

È appena il caso di ricordare, poi, l'impulso che al rinnovamento dei controlli era stato dato dal citato Rapporto Giannini (novembre 1979), il quale avrebbe rappresentato un punto di non ritorno dell'evoluzione, culturale prima che legislativa, dei controlli della Corte.

Di tutte queste sollecitazioni all'aggiornamento del sistema dei controlli si fece carico, all'interno della Corte, un gruppo di magistrati, raccolti intorno a Vittorio Guccione<sup>13</sup>, cui si deve il nuovo corso della relazione della Corte al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato: non più un riepilogo di rilievi e osservazioni sugli atti amministrativi soggetti a controllo preventivo (in ciò esaurendo il compito di riferire sull'esito del controllo eseguito), bensì analisi e valutazioni – si disse allora – «anche diverse e autonome, perché globali, da quelle assunte in ordine a singoli atti o a specifici fatti di gestione» e perché fondate su rilevazioni ed elaborazioni «che abbraccia[no] ogni profilo finanziario, organizzativo e di assetto contabile della gestione del pubblico denaro, in tutti i momenti in cui questi profili vengono in evidenza e, quindi, come generale supporto delle attività decisionali delle Camere»<sup>14</sup>.

Il rapporto di ausiliarietà fra Corte e Parlamento, predicato dall'art. 100, comma 2, Cost., veniva, quindi, posto a fondamento di un vero e proprio onere istituzionale della Corte, affinché il Parlamento fosse rifornito di elementi informativi e valutativi su assetti

<sup>12</sup> Su tale processo di maturazione interno alla Corte, V. Guccione, *Il rapporto*, cit., pp. 394 ss.; Id., *Il controllo sulla spesa e sulle amministrazioni dello Stato*, in Corte dei Conti, *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione* (Atti del Convegno – Milano, 11-12 dicembre 1992), Roma, Istituto poligrafico e Zecca dello Stato, 1995, pp. 106 ss.

<sup>13</sup> Guccione fu relatore generale nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato dal 1974 (per l'esercizio finanziario 1973) al 1984 (per l'esercizio finanziario 1983). A lui seguì Riccardo Bonadonna, dal 1985 (per l'esercizio finanziario 1984) al 1989 (per l'esercizio finanziario 1988).

<sup>14</sup> V. Guccione, *Il rapporto*, cit., pp. 391 ss.

e andamenti gestionali, utili all'esercizio delle sue funzioni sia legislative che di controllo politico nei confronti del Governo; per il che, l'«osservatorio» della Corte veniva esteso all'insieme delle pubbliche amministrazioni, comprese quelle munite di propri bilanci o sulle quali si esercitavano controlli che alla Corte non facevano capo: donde i capitoli della relazione dedicati alla gestione della finanza locale, alla gestione delle regioni ad autonomia ordinaria, al coordinamento della finanza pubblica<sup>15</sup>. Si riconosceva, peraltro, che il nuovo modo di riferire della Corte al Parlamento, benché «si riporta[sse] [...] all'alta specializzazione professionale dell'Istituto e alla sua posizione di neutralità nell'ordinamento», presentava il limite di «non [essere] necessariamente legat[o] a risultati di altre funzioni della Corte»<sup>16</sup>, essendo rimasto quiescente – come detto – quel «controllo successivo sulla gestione del bilancio» (pur previsto dalla Costituzione con pari dignità rispetto al «controllo preventivo di legittimità») che avrebbe potuto costituire la principale fonte di alimentazione dei referti della Corte.

Quel che mancava, insomma, era l'impianto organizzativo che avrebbe dovuto sostenere l'esercizio effettivo dei controlli sui risultati delle gestioni pubbliche, ma, per questo, bisognò attendere la stagione che avrebbe visto alla presidenza della Corte, a partire dal 1986, Giuseppe Carbone (il secondo Carbone di cui più sopra si diceva)<sup>17</sup>.

È in questa fase – precisamente, a partire dal 1990 – che si sviluppa la parte maggiore del contributo di Manin Carabba all'istituzione Corte dei Conti<sup>18</sup>.

L'intesa di Carabba con Carbone (i quali avevano già lavorato assieme al Ministero del bilancio come collaboratori di Antonio Giolitti) fu piena, nella comune convinzione che, pur dopo l'approvazione legislativa, la strada della riforma fosse tutta da costruire e le resistenze da superare – soprattutto interne alla Corte – dure da vincere, essendo aperta e dichiarata l'avversione alla riforma, oltre che degli amministratori pubblici (privati dello scudo di protezione rappresentato dal «visto di legittimità» ai loro atti), di una parte consistente dei magistrati della Corte. Si può dire, quindi, che la presidenza di Giuseppe Carbone abbia costituito una sponda determinante e, anzi, decisiva per l'impegno di Carabba nella Corte dei Conti.

<sup>15</sup> V. Guccione, *op. cit.*, p. 403.

<sup>16</sup> V. Guccione, *op. cit.*, p. 394.

<sup>17</sup> Giuseppe Carbone fu presidente della Corte dei Conti dal 1986 al 1998.

<sup>18</sup> Non mancò, per la verità, qualche insistenza del presidente Carbone affinché Carabba rientrasse alla Corte dalla sua esperienza di collaborazioni ministeriali.

Sia consentita una breve digressione. Giuseppe Carbone è stato il presidente che ha traghettato la Corte nella modernità dei controlli. Per questo, paradossalmente, è stato un presidente discusso, avendo invocato – fin dal suo discorso di insediamento – ed avendo, poi, ottenuto dal legislatore che la Corte abbandonasse la pratica dei generalizzati controlli preventivi, concentrati sull'accertamento della mera conformità formale di atti amministrativi a norme giuridiche (si era giunti, nel 1992, ad eseguire sei milioni di operazioni di controllo), a favore di controlli successivi di economicità, efficienza ed efficacia, i soli utili a rilevare insufficienze organizzative, sprechi di risorse, lentezze procedurali, opacità di vario tipo. Il cambiamento era, dunque, radicale e allineava il sistema italiano dei controlli a quelli dei Paesi più avanzati; inoltre, l'ammodernamento dei controlli veniva invocato come una delle riforme più importanti dalla cultura giuridica ed economica, e già il Rapporto Giannini lo aveva collocato – quindici anni prima – ai primi posti delle riforme amministrative urgenti. Nondimeno, una cultura interna della Corte, che ha trovato – come si dirà – rilevanti supporti esterni, addebita ancor oggi a quella riforma di aver inteso collocare la Corte, nell'esercizio delle sue funzioni di controllo, fra le istituzioni i cui giudizi vengono formulati sulla base di parametri che, essendo tratti da discipline (in particolare, economiche e statistiche) anche diverse da quelle giuridiche, avrebbero minato l'appartenenza della stessa Corte al novero delle magistrature, legittimate, appunto, ad esprimere apprezzamenti e valutazioni a contenuto rigorosamente giuridico<sup>19</sup>. Ma, di ciò, più oltre.

### 3. *L'impegno nella Corte. La valorizzazione del controllo sui risultati e la difficile opera dei riformatori*

Dunque, a partire dal 1990, Carabba si trovò – sono alla seconda parte della mia esposizione – ad operare nella Corte dei

<sup>19</sup> Anche Giuseppe Carbone sarebbe un personaggio interessante da studiare per gli storici dell'amministrazione, se non altro perché ha attraversato diverse istituzioni della Repubblica, in momenti cruciali: dal Ministero della Costituente (1946) alla Camera dei deputati come funzionario parlamentare (1957), al Governo, come capo di gabinetto di Antonio Giolitti, Ministro del bilancio e della programmazione economica (1971), a capo del Servizio rapporti con il Parlamento e il Governo presso il Segretariato generale della Presidenza della Repubblica (1978, presidente Sandro Pertini) e poi dell'Ufficio per gli affari giuridici e le relazioni costituzionali (1985, presidente Francesco Cossiga), alla presidenza – infine – della Corte dei Conti.

Conti in un clima che, all'esterno e all'interno della Corte, muoveva verso la modernizzazione dei controlli, peraltro nel contesto di riforme che, per tutto il decennio successivo e nel primo decennio del nuovo secolo, avrebbero ripetutamente interessato l'organizzazione e il procedimento amministrativo, la struttura dei bilanci e le tecniche di gestione, il lavoro pubblico, i rapporti fra i diversi livelli di governo<sup>20</sup>.

Per stare ai controlli, si partì con uno schema di disegno di legge sulla «Riforma dell'ordinamento della Corte dei Conti», inviato dal Governo<sup>21</sup> alla stessa Corte perché questa esprimesse il suo parere. Peraltro, lo schema (oltre ad essere privo di relazione illustrativa) si presentava disorganico e perfino incoerente in molte sue parti, al punto che furono le Sezioni riunite della Corte – nel parere esteso da Vittorio Guccione<sup>22</sup> – a razionalizzare l'impostazione del testo e ad estrarne i «principi essenziali», individuati nella prospettiva, originariamente tutt'altro che ben articolata, per cui «un disegno riformatore che vo[lesse] adeguare il controllo alle esigenze di una moderna finanza pubblica (anche in connessione alle profonde trasformazioni che sono intervenute nella regolamentazione del bilancio e della gestione)» non poteva che seguire una «strada obbligata»: quella del «capovolgimento degli stessi schemi ideologici» sui quali si reggeva, all'epoca, l'assetto normativo del controllo, risalente, nella sostanza, alla seconda metà del secolo XIX.

I «principi essenziali» della riforma – come individuati dalle Sezioni riunite della Corte – riguardavano l'oggetto<sup>23</sup> e la finalità<sup>24</sup> del

<sup>20</sup> Una rassegna di queste riforme in G. D'Auria, voce *Amministrazione pubblica (riforma della)*, in «Enciclopedia giuridica Treccani», vol. II, Roma, Istituto della Enciclopedia italiana, 2004.

<sup>21</sup> Si trattava del VI Governo Andreotti (22 luglio 1989-12 aprile 1991).

<sup>22</sup> Sezioni riunite, 4 maggio 1990, n. 279, in «Rivista della Corte dei Conti», n. 3, 1990, p. 186.

<sup>23</sup> «L'oggetto del controllo non può essere più, in via privilegiata, l'atto preso in sé, come manifestazione solitaria dell'azione amministrativa; ma deve essere l'azione stessa nel suo complesso, nel suo esternarsi come attuazione del disegno legislativo o, mediamente, di piani e programmi deliberati dall'autorità governativa e, quindi, l'attività di gestione dal cui esame e dalla cui valutazione soltanto può aversi contezza dei risultati che sono stati raggiunti».

<sup>24</sup> «[L']interesse privilegiato del controllo [...] non è più la mera legittimità formale ma, insieme, l'angolo di visuale offerto dalla verifica dell'attività gestoria e dei suoi risultati in termini di regolarità e quindi di efficacia, di efficienza, di economicità; espressioni tutte che si ricollegano al canone di buon andamento previsto in Costituzione».

controllo e, poi, i suoi parametri<sup>25</sup>, la sua metodologia<sup>26</sup>, le «misure» conseguenti al suo esercizio<sup>27</sup>. Veniva prospettata, cioè, un'integrale revisione delle funzioni di controllo intestate alla Corte, al punto che – concludeva il parere delle Sezioni riunite – «il controllo sulle pubbliche finanze, se resta ancorato (e non potrebbe essere diversamente) alla nozione ormai stabilizzata in dottrina di verifica di regolarità di funzioni, tende a perdere il suo originario carattere di unitarietà per articolarsi in una varietà di figure non necessariamente omogenee quanto all'oggetto, al parametro, agli effetti, alle finalità stesse del controllo, secondo una concezione che mira alla concreta utilità del controllo, come strumento sia di garanzia della legalità, sia di valutazione dei risultati, sia anche di indicazioni per il miglioramento dell'azione amministrativa e di spesa».

Lo schema di disegno di legge non fu presentato al Parlamento, ma divenne, alcuni anni dopo (1993), la base di un decreto-legge – dovuto al Governo «tecnico» presieduto da Carlo Azeglio Ciampi e al suo Ministro della funzione pubblica Sabino Casse – ripetutamente reiterato, giunto in porto, dopo un singolare sdoppiamento, con le leggi n. 19 e 20 del 1994 (la prima, recante la riforma delle funzioni giurisdizionali della Corte; la seconda, la riforma delle funzioni di controllo ma anche norme importanti sulla responsabilità amministrativa).

Si trattò, quanto ai controlli, di una riforma, come detto più sopra, che, nel passaggio da generalizzati controlli preventivi di *legittimità* (da essa fortemente ridimensionati) a generalizzati controlli successivi sui *risultati* della gestione (anche delle amministrazioni regionali e locali), avrebbe richiesto un rilevante impegno nella sua implementazione, sia sul piano organizzativo, come avvenne – in parte – con l'istituzione di sezioni regionali di controllo<sup>28</sup>, e dei

<sup>25</sup> «[I]l controllo sulla gestione si caratterizza per la varietà dei parametri che in esso sono assunti (a differenza del controllo preventivo dove resta l'unico parametro della mera legittimità formale dell'atto) e che integrano regole giuridiche e canoni non giuridici, questi ultimi non sempre individuabili in astratto in quanto correlati, nella operatività fattuale, a variabili, medie o *standard* da mutuare (motivatamente ad opera dell'organo di controllo) dalla scienza e dall'esperienza».

<sup>26</sup> «[I]l controllo non può ragionevolmente coprire tutta l'area della gestione pubblica, ma deve essere mirato e programmato secondo scelte periodiche e motivate dello stesso organo di controllo, che tengano anche conto del particolare interesse che in determinati momenti possono suscitare determinate vicende gestorie».

<sup>27</sup> «[M]isura è anche il dar notizia dei giudizi sull'andamento e sui risultati della gestione controllata, per la sollecitazione, ove occorra, di interventi ad opera di chi è chiamato a provvedere».

<sup>28</sup> Art. 7, comma 7, legge 5 giugno 2003, n. 131, concernente l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. In precedenza,

procedimenti di controllo, sia – e soprattutto – sul piano delle professionalità, diverse da quella giuridica, da acquisire alla Corte per esercitare il nuovo tipo di controllo<sup>29</sup>. Per quest'ultimo aspetto, già all'indomani della riforma dei controlli realizzata dalla legge n. 20/1994, il legislatore aveva previsto 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 almeno il venti per cento dei posti che si rendessero, a mano a mano, disponibili<sup>30</sup>. Ma la norma non ebbe mai attuazione e fu, poi, «sterilizzata», 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<sup>31</sup>.

La spiegazione della vicenda è più sociologica che giuridica. La diede lo stesso Giuseppe Carbone, dopo aver concluso la sua missione di presidente della Corte dei Conti: da un lato, i magistrati della Corte avvertivano la riforma del 1994 come una «manomissione» del «potere di veto» che, attraverso il controllo preventivo, essi esercitavano sull'esecutività degli atti amministrativi (onde «l'amministrazione, pur di non vedere paralizzata la propria azione,

la stessa Corte dei Conti aveva istituito, con proprio regolamento (13 giugno 1997, n. 1, in «Gazzetta Ufficiale», Serie generale, 24 giugno 1997, n. 145), «collegi regionali di controllo» nelle regioni ordinarie, con competenze estese all'ambito delle amministrazioni regionali e locali; del collegio regionale per la Toscana fu presidente Manin Carabba dal 1998 al 2000.

<sup>29</sup> In realtà, come ricordava Antonino De Stefano, «[u]na volta, ai concorsi per l'accesso alla magistratura della Corte venivano ammessi i laureati in giurisprudenza e i laureati in scienze economiche e commerciali; quindi vi era una confluenza di persone che, per i loro studi, erano più qualificate per funzioni che presuppongono cognizioni di carattere economico e tecnico-aziendale. Invece, dal 1953 in poi, sono ammessi soltanto i laureati in giurisprudenza, e ciò ha accentuato l'aspetto di controllo giuridico nell'esercizio delle funzioni della Corte»: A. De Stefano, *Intervento*, in G. Carbone, A. De Stefano e M.S. Giannini, *Incontro sui problemi della Corte dei Conti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1973, p. 14.

<sup>30</sup> Art. 3, comma 8, legge 15 maggio 1997, n. 127 («misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo»), approvata durante il primo Governo Prodi (Ministro per la funzione pubblica Franco Bassanini), nell'ambito di misure di ammodernamento della pubblica amministrazione.

<sup>31</sup> Art. 13, comma 4, legge 29 luglio 2003, n. 229 (legge di semplificazione 2001), approvata durante il secondo Governo Berlusconi (Ministro per la funzione pubblica Luigi Mazzella). 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, in una quota *ad hoc*, 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.

si induce, il più delle volte, ad accettare un “accordo” con la Corte sul contenuto del provvedimento, in modo da ottenere, comunque, che questo possa essere eseguito e raggiungere, almeno in parte, lo scopo inizialmente stabilito»); dall’altro lato, la qualità di «magistratura», rivendicata dal (e applicata al) corpo dei controllori, ha portato ad equiparare i «magistrati» ai «giudici», ma – spiegava Carbone – sbagliando, poiché «identifica[va] ed esauri[va] la funzione del magistrato nel fare giurisdizione», laddove il magistrato del controllo «non risolve conflitti, non stabilisce le ragioni dei contendenti rispetto ad un bene della vita, ma coopera con l’amministrazione nell’indicare ad essa la strada del miglior operare e ciò fa, nondimeno, nell’esercizio di una funzione [...] per la quale non si può prescindere dalle garanzie tipiche dei magistrati, essenziali ad assicurare l’autonomia e l’indipendenza che sono a fondamento del neutrale e terzo esercizio della funzione»<sup>32</sup>.

Sotto un diverso profilo, la riforma chiedeva alla Corte e alla cultura giuridica di misurarsi su di un tema sempre attuale: quello dell’ampiezza e dei parametri del controllo sui risultati, senza che questo potesse essere sospettato di sconfinare, da una parte, nell’analisi sociologica, dall’altra nella sovrapposizione dei «metri di misura» della Corte con quelli adottati dal Parlamento e dal Governo nell’esercizio dei loro poteri di indirizzo e controllo sull’amministrazione, così invadendo il campo dell’attività politica.

Entro questi parametri, un efficiente controllo sui risultati richiede di applicare criteri, parametri e misure il più possibile predeterminati e, semmai, condivisi fra amministratori e controllori, o che agli uni e altri si impongono per la forza che discende dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea (come quelli richiamati, ancora di recente, per i controlli nazionali sull’uso dei fondi del PNRR).

Ancora nel 2000, pur in una «situazione istituzionale caratterizzata da un processo di mutamento di straordinaria intensità» (nel quale gli interventi «a Costituzione vigente» sull’assetto delle pubbliche amministrazioni si incrociavano con progetti di riforma in senso federalista della Parte seconda della Costituzione), Carabba scriveva che «[d]isegnare [...] un sistema razionale di coordinamento della finanza pubblica e di valutazione dei risultati della gestione finanziaria», sia statale che regionale, «è un compito par-

<sup>32</sup> G. Carbone, *Intervento*, in Banca d’Italia, *I controlli delle gestioni pubbliche* (Atti del Convegno – Perugia, 2-3 dicembre 1999), Roma, Banca d’Italia, 1999, pp. 311, 314.

ticolarmente difficile»<sup>33</sup>. Di qui, la necessità di trovare saldi punti di ancoraggio alla costruzione di una «guida» cui far riferimento per l'esercizio del coordinamento finanziario e dei controlli. Questi punti di ancoraggio andavano ricercati, secondo Carabba, anzitutto, nelle regole della costituzione fiscale europea, poste dal Trattato di Maastricht, e dal Patto di stabilità e crescita, i cui vincoli – con i relativi controlli – erano riferiti non solo al settore statale (bilancio e tesoreria) ma anche alla finanza regionale e locale e alla finanza previdenziale, quindi all'intero settore pubblico, definito in termini di contabilità economica nazionale (conto consolidato delle pubbliche amministrazioni); in secondo luogo, alla cornice nazionale costituita dalle leggi e dai provvedimenti delegati del 1997-1999 (in materia di federalismo amministrativo, nuova struttura del Governo e delle amministrazioni centrali, federalismo fiscale, razionalizzazione della struttura e del procedimento di bilancio, nuovo assetto e funzione dei controlli), all'interno della quale – dato il ruolo che riveste in Italia la decisione di bilancio come strumento della politica economica generale – «la ricostruzione delle procedure e delle regole di coordinamento della finanza pubblica e per la misurazione e valutazione dei risultati della gestione» non poteva che «far riferimento principalmente alla funzione e alla struttura del bilancio»<sup>34</sup>.

Su questo secondo aspetto è il caso di soffermarsi brevemente, per spiegare come, secondo Carabba, la prospettiva (abbandonata, come detto) della programmazione economica generale avrebbe dovuto trovare una sorta di riconversione, mediante l'attribuzione ai documenti di bilancio di compiti «sostanziali»: con le «note preliminari» a ciascuno stato di previsione, «l'indicazione degli obiettivi espressi in termini di livello dei servizi resi e la prefigurazione degli indicatori per la valutazione dei risultati»; con il «bilancio politico», sottoposto all'approvazione del Parlamento, la rappresentazione della spesa «per funzioni-obiettivo, per centri di responsabilità, per categorie della classificazione economica, in raccordo con le regole europee della contabilità economica nazionale»; con la «definizione, da parte dell'organo di governo (il Ministro, per le amministrazioni statali), di direttive annuali che fissano gli obiettivi, i programmi, gli indicatori di risultato e, su

<sup>33</sup> M. Carabba, *Il controllo sulla gestione: la nuova ausiliarità della Corte dei Conti per il Parlamento e per i Consigli regionali*, in «L'amministrazione italiana», 2000, p. 1382.

<sup>34</sup> M. Carabba, *op. cit.*, p. 1384.

questa base, deliberano la ripartizione delle risorse tra le funzioni e tra i centri di responsabilità»<sup>35</sup>.

Fu questo, appunto, il filo conduttore che accompagnò la riflessione e l'impegno di Carabba nella Corte dei Conti fra il 1990 e il 2004, prima come consigliere di quello che si chiamava «Servizio relazioni al Parlamento», poi come presidente di coordinamento delle Sezioni riunite in sede di controllo, anche come relatore, nell'uno e nell'altro ruolo, del giudizio di parificazione sul rendiconto generale dello Stato.

La sua riflessione muoveva da un duplice presupposto: da un lato, il controllo sui risultati della gestione svolto dalla Corte non può essere confuso con il mero «*auditing* contabile e finanziario»; dall'altro lato, la struttura del bilancio per funzioni-obiettivo – con Governo e Parlamento che fissano obiettivi intermedi e finali, tempi di realizzazione, modalità e procedimenti per il loro conseguimento – «[n]on è un esercizio classificatorio fine a se stesso; è un modo di raggruppare i dati contabili e finanziari tale da consentire un dialogo con la contabilità nazionale che elabora i conti di finanza pubblica per misurare il prodotto, cioè l'output delle amministrazioni; e poi consente di attivare i diversi moduli e le diverse scale dei controlli sulla gestione che debbono passare al di là del dato finanziario per valutare costi, prodotti, impatto, efficacia dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria»<sup>36</sup>.

Di qui, l'iniziativa della Corte – proposta da Carabba e sostenuta da Carbone – di intraprendere (1995) un esperimento di riclassificazione delle poste del bilancio dello Stato, che rese plasticamente evidente come il bilancio, oltre ad essere costruito in maniera incrementale (aveva raggiunto, all'epoca, i 6.000 capitoli), era gestito con modalità che rispecchiavano la frammentazione dell'organizzazione amministrativa e la sostanziale irresponsabilità degli amministratori per i risultati da conseguire, piuttosto che secondo vere e proprie finalità di spesa (funzioni-obiettivo, come vennero chiamate) di cui poter verificare la realizzazione. Ne scaturì un referto al Parlamento<sup>37</sup> che costituì un contributo di rilievo

<sup>35</sup> M. Carabba, *op. cit.*, p. 1385.

<sup>36</sup> M. Carabba, *Il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni: dalla «legge» al «manuale»*, in «Rivista della Corte dei Conti», 1998, fasc. 6, pp. 246 ss.

<sup>37</sup> Corte Conti, Sezioni riunite, 12 luglio 1995, *Referto specifico in tema di struttura e riclassificazione del bilancio di previsione e del rendiconto*, in Senato della Repubblica, XII legislatura, Doc. XIV, n. 2, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1994*, vol. IV, Roma, 1995, p. 155; Corte Conti. Sezioni riunite, 7 novembre 1996, *Referto specifico sui disegni di legge nn. 375, 643, 967 e 1217*,

per la riforma del bilancio realizzata dal primo Governo Prodi (con Ciampi Ministro del tesoro) nel 1997 (legge n. 94 e decreto-legislativo 279<sup>38</sup>), alla quale si deve l'impostazione per cui, definite dal bilancio «politico», oggetto della deliberazione parlamentare, le grandi unità funzionali, corrispondenti agli obiettivi delle politiche pubbliche, «la fase di partenza della gestione assume – sono parole di Carabba – la definizione, da parte dell'organo di governo (il Ministro, per le amministrazioni statali) di direttive annuali che fissano gli obiettivi [gestionali], i programmi, gli indicatori di risultato» e, su questa base, «deliberano la ripartizione delle risorse tra le funzioni e tra i centri di responsabilità»<sup>39</sup>, mentre il rendiconto offre la base per misurare e valutare i risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa di «esecuzione» del bilancio<sup>40</sup>.

Fu, insomma, una battaglia vinta: per restituire significatività alla legge di bilancio (che comunque restava una legge di grandi trasferimenti) e per realizzare una programmazione finanziaria che vedeva, all'incipit del processo di bilancio, l'impostazione delle politiche pubbliche e, all'esito della gestione, la verifica dei loro risultati, così da rendere effettivi – e non solo declamati – i principi della riforma amministrativa (contenuti nel decreto-legislativo n. 29/1993) fondati sulla «costruzione di criteri di assegnazione delle risorse e di misurazione dei risultati legati a funzioni-obiettivo e a specifiche attribuzioni di responsabilità nella gestione»<sup>41</sup>. Ed era, a ben vedere, l'inizio di una trasformazione che avrebbe occupato un decennio, prima di approdare alla legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/2009), sulla quale si regge, con modifiche

*concernenti la riforma della struttura del bilancio e altre modifiche delle norme di contabilità pubblica*, in Senato della Repubblica, XIII legislatura, Doc. XIV, n. 1, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1995*, vol. IV, Roma, 1996, p. 183.

<sup>38</sup> Legge 3 aprile 1997, n. 94; decreto-legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

<sup>39</sup> M. Carabba, *Il controllo sulla gestione: la nuova ausiliarietà*, cit., p. 1385.

<sup>40</sup> Veniva così introdotta «una nuova distinzione istituzionale fra Governo e Parlamento: le Camere rinunciano alla analiticità contabile della decisione di bilancio in cambio di una più chiara definizione delle “politiche pubbliche” poste a base dell'acquisizione dell'entrata e della destinazione della spesa; il Governo e i dirigenti delle pubbliche amministrazioni acquistano spazi maggiori di flessibilità gestionale, ma assumono l'impegno ad una chiara motivazione delle scelte di definizione delle politiche, e adottano criteri di gestione misurabili in termini di efficacia, efficienza ed economicità dei risultati, con particolare riguardo ai servizi resi ai cittadini»: M. Carabba, *Politiche pubbliche e controllo sui risultati*, in «Rivista italiana di diritto pubblico comunitario», 1997, p. 1213.

<sup>41</sup> Corte Conti, Sezioni riunite, *Referto specifico in tema di struttura e riclassificazione del bilancio*, cit., p. 12.

del decennio scorso, l'attuale ordinamento finanziario-contabile dello Stato<sup>42</sup>.

Ma ciò che qui più interessa è l'impegno di Carabba, condiviso col presidente della Corte e con un gruppo ancora una volta esiguo di magistrati, nel dare una lettura il più possibile ampia – e tecnicamente ineccepibile – del rapporto di ausiliarità fra Corte dei Conti e Parlamento, come mai tale rapporto era stato sperimentato in precedenza<sup>43</sup>.

Risalgono a quella stagione, oltre ai continui arricchimenti della relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato (per cui questa è diventata il documento seriale più aggiornato e sistematico sull'impiego delle risorse che il Parlamento consegna al Governo per l'attuazione delle politiche pubbliche), altre importanti iniziative, delle quali Carabba fu sostenitore e attore, che allargarono sensibilmente l'orizzonte delle analisi di finanza pubblica svolte dalla Corte dei Conti e che ebbero il loro «laboratorio» nella struttura delle Sezioni riunite affidata (dal 1990) a Carabba.

Da un'idea di Giuseppe Carbone ebbero origine le attuali relazioni trimestrali della Corte dei Conti al Parlamento sulla «tipologia delle coperture» adottate dalle leggi di spesa e sulle relative «tecniche di quantificazione degli oneri»<sup>44</sup>.

Fin dalla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986<sup>45</sup>, presentata nel giugno 1987, la Corte

<sup>42</sup> Dopo la riforma del 1997, quando i capitoli vennero aggregati in «unità previsionali di base», le unità di voto furono ridotte da 6.000 a 1.600. In attuazione della riforma della legge n. 196/2009, sono, oggi, fra le 170 e le 190, corrispondenti ad altrettanti «programmi».

<sup>43</sup> Un esperimento di riclassificazione delle risultanze del rendiconto per funzioni-obiettivo e centri di responsabilità fu sviluppato da Carabba anche in ambito regionale, nel periodo in cui egli fu Presidente del Collegio regionale di controllo per la Toscana (1998-2000), come operazione propedeutica all'analisi delle politiche regionali per il conseguente referto al Consiglio regionale. Tale impostazione venne poi confermata dal decreto-legislativo 28 marzo 2000, n. 76 (recante «principi fondamentali e norme di coordinamento in materia di bilancio e di contabilità delle regioni, in attuazione dell'art. 1, comma 4, legge 25 giugno 1999, n. 208»), il quale poneva il rendiconto – da elaborare in modo tale da consentire la misurazione e valutazione dei risultati della gestione «in relazione agli obiettivi» delle politiche pubbliche regionali di settore ed «agli indicatori di efficacia e di efficienza» (art. 26, che ricalcava la norma dettata per lo Stato dall'art. 13 decreto-legislativo n. 279/1997) – come «architrave» sia dei rapporti fra Consigli regionali e organi di governo delle regioni, sia del sistema dei controlli interni ed esterni: così la «Premessa» (scritta da Carabba) della *Relazione al Consiglio regionale sul rendiconto generale della Regione per il 1999* (28 novembre 2000), p. 8.

<sup>44</sup> Le relazioni trimestrali della Corte dei Conti al Parlamento sulla legislazione statale di spesa sono oggi regolate dall'art. 17, comma 9, legge 31 dicembre 2009, n. 196, che ha esteso tali relazioni anche alle implicazioni finanziarie dei decreti-legislativi.

<sup>45</sup> Corte Conti, Sezioni riunite, *Decisione e relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1986*, in Senato della Repubblica, X legislatura, doc. XIV, n. 1, vol. I, Roma, 1987, p. 32.

dei Conti aveva annunciato di voler «aprire un nuovo canale di comunicazione con il Parlamento [...] procedendo ad una preliminare ricognizione e valutazione delle indicazioni di spesa e di copertura recate da tutti i nuovi disegni di legge deliberati dal Governo e inviati al Parlamento, sicché le Camere dispongano, già sin dall'inizio del relativo iter legislativo, di tutte le informazioni e le valutazioni che [la] magistratura contabile è in grado di definire sulla congruità e legittimità, *ex art. 81 Cost.*, delle clausole finanziarie prospettate dal Governo in ordine a ciascuna nuova iniziativa legislativa». Ciò, precisava il documento, nell'intento di rafforzare la «circolare relazione Corte-Governo-Parlamento, imposta in Costituzione con il duplice rapporto di ausiliarità predicato [per la Corte] dall'art. 100», e nella convinzione che appartenesse «al suo compito e al suo dovere di informazione ed avviso del Parlamento ragguagliarlo su [...] anomalie, incongruenze e spesso elusioni dei vincoli posti dall'art. 81, commi 3 e 4, Cost. a riguardo della legislazione di spesa e degli indispensabili vincoli tra questa e le decisioni-previsioni di bilancio. Considerando solo *ratio* estrema e di eccezione la contestazione e la contrapposizione implicate da sue iniziative di deferimento alla Corte costituzionale per questioni di legittimità [...] della legislazione di spesa *ex art. 81 Cost.*».

In sostanza, la Corte dei Conti si assumeva l'onere di analizzare e scomporre le previsioni di spesa contenute nei disegni di legge, per fornire al Parlamento un contributo di conoscenze comunque utili, nella fase del dibattito sulle iniziative legislative assunte dal Governo, a questo rimettendo la responsabilità di trarre le conseguenze dalle osservazioni della Corte in punto di adeguatezza delle quantificazioni e correttezza della copertura finanziaria<sup>46</sup>. L'aspetto più significativo dell'iniziativa consistette, tuttavia, nel suo carattere «pretorio», il nuovo compito non essendo richiesto da alcuna prescrizione normativa ma traendo la sua unica legittimazione dal (e avendo il suo diretto fondamento nel) rapporto di ausiliarità predicato in Costituzione fra la stessa Corte, da una parte, il Governo e il Parlamento dall'altra.

<sup>46</sup> In particolare, nella fase iniziale della nuova attività, la Corte si concentrò sulle implicazioni di spesa e sulla congruità delle coperture finanziarie recate dai disegni di legge aventi ad oggetto la conversione in legge dei decreti-legge, in modo da soccorrere le Camere con informazioni il più possibile tempestive rispetto ai tempi della discussione parlamentare sulla conversione dei decreti. La Corte dei Conti inviò al Parlamento, tra la seconda metà del 1987 e la prima metà del 1988, otto relazioni, nelle quali si analizzavano quantificazioni di spesa e coperture finanziarie di 86 decreti-legge (*rectius*: disegni di legge di conversione in legge di altrettanti decreti-legge), emanati nello stesso periodo.

Successivamente, la legge finanziaria 1988<sup>47</sup> e la riforma della legge n. 468/1978<sup>48</sup> affidarono formalmente alla Corte dei Conti il compito di esaminare e valutare (non già *a priori*, come essa aveva cominciato a fare, bensì) *a posteriori*, cioè dopo la loro approvazione ma, comunque, nella fase precedente quella attuativa delle nuove leggi, la corretta quantificazione dei loro oneri e la congruità della relativa copertura finanziaria. La funzione fu, quindi, stabilizzata ed il suo esercizio acquistò, negli anni successivi, un rilievo sempre maggiore anche nei rapporti della Corte con le Commissioni bilancio di Camera e Senato; in anni recenti, poi, è stata estesa ai decreti-legislativi<sup>49</sup> e alla legislazione regionale<sup>50</sup>.

Un altro punto di forza del «naturale» rapporto di ausiliarietà fra Corte dei Conti e Parlamento fu costituito dall'intensificazione sia dei c.d. referti specifici, a richiesta delle Camere o di iniziativa della Corte, sia delle audizioni di rappresentanti della Corte su questioni di rilievo per gli equilibri della finanza pubblica, in primo luogo sui documenti di bilancio.

Tutto ciò rafforzò sensibilmente l'asse del rapporto fra Corte dei Conti e Parlamento, ché, anzi, secondo Carabba, anche nel caso in cui la Corte avesse sollevato – sia in sede di parificazione del rendiconto, sia nelle sedi del controllo su atti o su gestioni – problemi di «conformità della copertura della decisione di bilancio alle regole poste dalla legge n. 362, nel loro nesso con la disciplina costituzionale», sarebbe stato opportuno individuare un meccanismo per cui «il primo esito delle valutazioni della Corte» fosse rappresentato «dal “referto” alle Camere», perciò con «l'attivazione tempestiva ed efficace del circuito che lega il referto alla sua ponderata considerazione in sede parlamentare»<sup>51</sup>. Il che non escludeva, ovviamente, il ricorso alla Corte costituzionale per questioni incidentali di costituzionalità ove la Corte dei Conti rilevasse (come avvenne nel 1992, quando essa, in sede di relazione sulla legislazione di spesa, espresse una severa valutazione sulla decisione assunta per quell'anno con la legge finanziaria di fine 1991), «gravi scostamenti rispetto al sistema di garanzie e di regole poste dal legislatore, in attuazione dell'art.

<sup>47</sup> Art. 2, comma 6, legge 11 marzo 1988, n. 67.

<sup>48</sup> Art. 7, comma 6, legge 23 agosto 1988, n. 362.

<sup>49</sup> Si veda la nota 44.

<sup>50</sup> Art. 1, comma 2, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

<sup>51</sup> M. Carabba, *Il controllo della Corte dei Conti sulla copertura delle leggi di spesa e sulla loro attuazione*, in Banca d'Italia, *Nuovo sistema di controlli sulla spesa pubblica* (Atti del Convegno – Perugia, 9-10 giugno 1994), Roma, Banca d'Italia, 1994, p. 466.

81 Cost., al procedimento e ai contenuti della decisione di bilancio e della legislazione di spesa»<sup>52</sup>. Donde, da un lato, l'importanza che la decisione assunta dalla Corte costituzionale sulla copertura della legge finanziaria per il 1992<sup>53</sup> avesse ritenuto sussistente la rilevanza della questione proposta dalla Corte dei Conti con riguardo alle leggi sostanziali sottese agli atti esaminati in sede di controllo; dall'altra parte, il disappunto di Carabba per la dichiarata infondatezza della questione, alla luce della gravità delle violazioni che, alle regole costituzionali, erano state successivamente palesate «d[a]gli andamenti rilevati a consuntivo e d[a]lle dimensioni degli interventi correttivi che furono assunti nel 1993»<sup>54</sup>.

#### 4. *L'uscita dalla Corte. Gli eventi successivi*

Cessato Giuseppe Carbone dalla presidenza della Corte (1998), il cantiere della riforma della stessa, avviato nel 1993-1994, non poteva certo ritenersi chiuso. Le resistenze all'esercizio di un autentico controllo sui risultati, con le metodologie e le professionalità da esso richieste, erano ancora consistenti (come dimostra la vicenda, più sopra esposta, della normativa sull'accesso di non-giuristi alla magistratura della Corte dei Conti). Del resto, le contrapposizioni interne erano giunte al punto che il presidente Carbone venne denunciato e avvisato del reato di «abuso d'ufficio» per aver stabilito (nientemeno che... in attuazione di una norma della legge di riforma<sup>55</sup>) la composizione dei collegi deputati all'esercizio del controllo preventivo.

Se il clima interno alla Corte non avesse raggiunto quel livello di conflittualità, sarebbe stato ragionevole ipotizzare che la successione a Carbone avrebbe privilegiato l'esigenza di continuità dell'opera riformatrice, di cui Carabba avrebbe potuto essere un protagonista importante.

Prevalse, come si sa, un altro corso.

Carabba continuò a svolgere fino al 2004, quando decise di abbandonare anticipatamente la Corte, le funzioni di coordinamento

<sup>52</sup> M. Carabba, *op. cit.*, p. 468.

<sup>53</sup> Corte cost. 29 gennaio 1993, n. 25, in «Il foro italiano», 1993, I, col. 1030, con nota di R. Perna, *Finanziaria 1992: promozione con riserva*; e in «Giurisprudenza costituzionale», 1993, p. 121, con nota di A. Brancasi, *Tra Corte dei Conti e Corte costituzionale una incomprendione di fondo sull'obbligo della copertura finanziaria*.

<sup>54</sup> M. Carabba, *Il controllo della Corte dei Conti*, cit., p. 469.

<sup>55</sup> L'art. 3, comma 10, legge n. 20/1994.

delle Sezioni riunite in sede di controllo, comprese quelle di relatore generale nell'annuale giudizio di parificazione del rendiconto dello Stato.

Ebbene, negli anni di cui si parla, le «Premesse» formulate da Carabba alla relazione sul rendiconto<sup>56</sup> esprimono l'esigenza – evidentemente condivisa dai presidenti della Corte – che la riforma dei controlli continuasse e venisse stabilizzata «con le opere», non essendo sufficienti le enunciazioni della legge n. 20/1994 e la validazione che di essa aveva dato (fin dalla sentenza n. 29/1995) la Corte costituzionale.

Così, la «Premessa» alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 1998<sup>57</sup> pone con chiarezza il problema, allora dibattuto, dei nessi fra controllo preventivo di legittimità e controllo successivo sulla gestione<sup>58</sup>: «[L]a concezione dei controlli indipendenti e neutrali affidati alla Corte dei Conti si fonda sull'integrazione» e sulla «sinergia fra i due momenti della rigorosa tutela della legittimità e regolarità contabile», mediante il controllo preventivo, e «della misurazione e valutazione dei risultati della gestione in termini di efficienza, economicità ed efficacia», mediante il controllo successivo, «da condurre attraverso l'impiego di strumenti di economia dell'amministrazione, di scienza dell'amministrazione, di analisi delle politiche pubbliche». Inoltre, si preoccupa di segnalare che il disegno di legge costituzionale del Governo sul nuovo ordinamento della Repubblica (atto Camera n. 5830, che diventerà la legge costituzionale n. 3/2001), nel sopprimere – in «coere[nza] con i principi fondanti del federalismo» – ogni forma di controllo di legittimità sugli atti delle regioni, «dovrebbe essere integrata dalla disciplina, in Costituzione, del controllo con esito referente ai Consigli regionali svolto dalla Corte dei Conti e disciplinato dall'art. 3, commi 5 e 6, della legge n. 20 del 1994».

La «Premessa» alla Relazione sul rendiconto dello Stato per il 1999<sup>59</sup>, nel compiere «a più di cinque anni dalla riforma [...] un primo bilancio che individui, [...] con riferimento al controllo, punti

<sup>56</sup> La «Premessa» alla relazione annuale sul rendiconto, estesa dal relatore del giudizio di parificazione, reca riflessioni sul modo in cui la Corte ha affrontato e si dispone di affrontare, nell'esercizio delle proprie funzioni, le questioni presenti nel dibattito istituzionale, in particolare con riguardo alle criticità e alle prospettive della finanza pubblica.

<sup>57</sup> Camera dei deputati, XIII Legislatura, Doc. XIV, n. 4, *Decisione e relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1998*, vol. I, Roma, 1999, pp. 119 ss.

<sup>58</sup> Si veda pure *infra*, in questo paragrafo.

<sup>59</sup> Vol. I, pp. I ss. (questa «Premessa» non risulta pubblicata negli atti parlamentari).

critici della complessa esperienza sin qui condotta e linee guida per possibili soluzioni», richiama la necessità – e l’urgenza – che la Corte si doti di una organizzazione adeguata all’«orientamento strategico della riforma del controllo esterno [...] verso la misurazione e valutazione dei risultati della gestione, in coerenza con l’impostazione complessiva della riforma amministrativa e del bilancio, il cui disegno è stato completato dalle leggi del 1997 e dai provvedimenti delegati degli anni successivi»; il che è possibile solo se «[i]l non facile avvio dell’esperienza di controllo sulla gestione [venga orientato] verso l’utilizzazione [...] degli strumenti di analisi offerti dalle scienze economiche, statistiche, sociologiche, aziendalistiche che hanno ad oggetto l’esperienza amministrativa». Propone, inoltre, che, allo scopo di rafforzare il rapporto di ausiliarità fra la Corte e le Camere, con specifico riguardo alla verifica dei risultati delle politiche pubbliche, che sono al centro sia della decisione di bilancio oggetto della decisione parlamentare, sia della struttura del rendiconto dello Stato esaminato dalla Corte, ciascuna delle due Camere istituisca, sul modello della Camera dei comuni in Gran Bretagna, uno speciale comitato espresso dalle Commissioni permanenti Affari costituzionali e Bilancio e programmazione.

Particolarmente significativa è la «Premessa» alla Relazione sul rendiconto dello Stato per il 2000<sup>60</sup>, in cui si richiama l’attenzione su alcuni temi che meritano di essere approfonditi nel disegno dei nuovi controlli. Fra di essi, uno riguarda «a un tempo, *i parametri del controllo e la professionalità dei controllori*. [I primi] debbono essere ispirati sempre più a logiche economico-aziendali, sicché è indispensabile che la Corte si munisca, nelle sue sezioni di controllo, di magistrati con professionalità ed esperienze anche di tipo economico, statistico e aziendalistico». L’altro coinvolge i rapporti fra la Corte dei Conti italiana e la Corte dei Conti comunitaria: rapporti da coltivare e incentivare, stante che «[i]l potenziamento dei controlli sulla gestione avvicina i controlli nazionali a quelli comunitari». Per altro verso, si ritiene essenziale che, pur nel nuovo contesto del controllo sui risultati della gestione, la Corte dei Conti «conservi l’accesso alla Corte costituzionale per tutelare, in primo luogo, i principi di equilibrio e coordinamento della finanza pubblica e buon andamento; [...] temi per i quali, senza l’impulso della Corte, si restringerebbe l’area del vaglio di costituzionalità».

<sup>60</sup> Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Doc. XIV, n. 1, *Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l’esercizio finanziario 2000*, vol. I, Roma, 2001, pp. 10 ss.

E, si aggiungeva, «[t]ale opportunità dev'essere riconosciuta alla Corte dei Conti anche dalla sede del controllo sulla gestione, eventualmente attraverso lo strumento – suggerito da autorevole dottrina<sup>61</sup> – del conflitto di attribuzione».

Dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda, della Costituzione (con la legge costituzionale n. 3/2001), la «Premessa» alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2001<sup>62</sup> poteva sostenere che «il nuovo assetto costituzionale delle autonomie conferm[asse]» l'esigenza non solo di «una funzione ausiliaria [della Corte nei confronti] del Parlamento per la valutazione dell'impatto della finanza regionale e locale sugli equilibri complessivi di finanza pubblica e macroeconomici», ma anche di una «valutazione *ex post* dei risultati della gestione finanziaria e dell'attività amministrativa con riferimento alle «politiche pubbliche» definite dal bilancio programmatico [di ciascuna regione] misurate in termini di efficienza ed efficacia, con riguardo ai servizi finali forniti ai cittadini»<sup>63</sup>.

Un mutamento di prospettiva, nel senso di un minore accento sui problemi attuativi del controllo sui risultati e di una maggiore attenzione alle analisi di carattere finanziario e contabile, si coglie nella «Premessa» alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2003<sup>64</sup>, dove si legge che «[l]'antico strumento della “parificazione” deve [...] essere rimeditato e rinnovato nel senso di avvicinarlo sempre più, in analogia ad esperienze di Paesi stranieri, ai modelli privatistici delle tecniche di analisi e verifica dell'affidabilità e attendibilità dei conti, consentendo così anche per il rendiconto dello Stato l'effettiva certificazione delle risultanze contabili».

Sulla stessa linea, la «Premessa» alla Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2004<sup>65</sup>, redatta dal successore di Ca-

<sup>61</sup> Il riferimento è a V. Onida, *Legittimazione della Corte dei Conti limitata «per parametro» o conflitto di attribuzioni?*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1991, pp. 4168 ss. (nota a Corte cost. 17 ottobre 1991, n. 384).

<sup>62</sup> Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Doc. XIV, n. 2, *Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2001*, vol. I, Roma, 2002, pp. 11 ss.

<sup>63</sup> Per un quadro del sistema dei controlli dopo la riforma costituzionale, F. Battini, *Il nuovo assetto del sistema dei controlli pubblici*, in *Eattuazione del Titolo V della Costituzione* (Atti del 50° Convegno di studi di scienza dell'amministrazione – Varenna, 16-18 settembre 2004), Milano, Giuffrè, 2005, p. 723.

<sup>64</sup> Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Doc. XIV, n. 4, *Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2003*, vol. I, Roma, 2004, pp. 13 ss.

<sup>65</sup> Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Doc. XIV, n. 5, *Relazione della Corte dei Conti sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2004*, vol. I, Roma, 2005, p. 11.

rabba (Fulvio Balsamo), confermava l'impegno della Corte a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di tutte le autonomie territoriali, in funzione di ausilio al Parlamento «proprio per la verifica del corretto andamento dei conti pubblici», e prendeva atto che la legge n. 131/2003, nel dettare disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica al nuovo Titolo V della Costituzione, aveva attribuito alla Corte il compito di verificare, in ambito regionale, il perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi statali e regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli Enti locali. Un risultato, questo, dovuto all'opera di *moral suasion* del presidente della Corte dei Conti (Francesco Staderini<sup>66</sup>) verso i governanti dell'epoca, per far sì che la legge di attuazione della riforma costituzionale contenesse un esplicito riferimento ai controlli esterni e indipendenti della Corte, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica» e «nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione»<sup>67</sup>.

Ciò nonostante, la spinta riformatrice lentamente rientrò e si affermarono nuovi orientamenti o, meglio, ripresero vigore antiche suggestioni, come quella per cui il controllo è funzione simile o analoga a quella giurisdizionale, quindi radicata in valutazioni di ordine essenzialmente giuridico, come sono – per loro natura – quelle di ogni magistratura: le uniche – in tale logica – a legittimare un «giudizio di controllo» che fosse capace di assumere il valore della certezza e della definitività e, soprattutto, di garantire, proprio per la sua provenienza da una magistratura, l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi.

Questa concezione aveva, come detto, una spiegazione anche sociologica, ma era stata in qualche modo favorita dalla Corte costituzionale, quando, poco dopo l'entrata in vigore della legge di riforma n. 20/1994 (da essa pienamente validata<sup>68</sup>), negò l'accesso della Corte dei Conti al giudizio incidentale di costituzionalità dalla sede del controllo sui risultati<sup>69</sup>; e ciò sul presupposto che

<sup>66</sup> Francesco Staderini è stato presidente della Corte dei Conti dal 2000 al 2007.

<sup>67</sup> La legge n. 131/2003 ha anche previsto (art. 7, comma 8) che le regioni e gli Enti locali possano richiedere alle sezioni regionali della Corte pareri in materia di contabilità pubblica e «ulteriori forme di collaborazione».

<sup>68</sup> Corte cost. 27 gennaio 1995, n. 29, in «Il foro italiano», 1996, I, col. 1157, annotata, fra gli altri, da V. Guccione, R. Perez e G. Caianiello, *La riforma dei controlli al vaglio della Corte*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1995, pp. 399 ss.

<sup>69</sup> Corte cost. 20 luglio 1995, n. 335, in «Il foro italiano», 1996, I, col. 1156, annotata, fra gli altri, da R. Perez, *I controlli successivi e la Corte costituzionale*, in «Giornale di diritto amministrativo», 1996, pp. 19 ss.; V. Angiolini, *Controllo della Corte dei Conti come «giudizio*

questo tipo di controllo, «per i suoi scopi, per i suoi effetti e per le sue modalità di esercizio», si configura «essenzialmente come un controllo di carattere empirico, ispirato, più che a precisi parametri normativi, a canoni di comune esperienza che trovano la loro razionalizzazione nelle conoscenze tecnico-scientifiche proprie delle varie discipline utilizzabili ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa». Esso, pertanto, essendo «eseguito, non già in rapporto a parametri di stretta legalità, ma in riferimento ai risultati effettivamente raggiunti collegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio, tenuto conto delle procedure e dei mezzi utilizzati per il loro raggiungimento»<sup>70</sup>, non attinge i caratteri di un «giudizio» ed è, quindi, inidoneo a fornire occasioni per sollevare questioni di costituzionalità; inoltre, il controllo sui risultati, data la sua finalità «ausiliaria» e «referente», non può far altro che segnalare alle amministrazioni interessate le disfunzioni rilevate, rimettendo loro l'adozione delle necessarie misure correttive<sup>71</sup>.

Si trattava, però, di un'argomentazione errata, perché dalla verifica di gestioni e dei loro risultati possono emergere – e spesso emergono, proprio perché il controllo «segue» l'attuazione delle leggi che sono alla base delle attività oggetto di controllo – situazioni critiche anche sul piano delle modalità di quantificazione e copertura della spesa necessaria a realizzare l'intervento previsto dal legislatore<sup>72</sup>. È, anzi, un dato di esperienza quello per cui l'esame *ex post* delle gestioni pubbliche è in grado di mettere in luce inadeguatezze, incongruenze o irrazionalità di assetti normativi (organizzativi, finanziari, procedimentali) suscettibili di determinare (almeno, o anche, per il futuro) effetti negativi in termini di efficienza, economicità ed efficacia delle amministrazioni; quindi, risultati contrastanti con l'esigenza di rispettare parametri che, specificando il principio di buon andamento, identificano altrettanti valori di ordine costituzionale. Inoltre, ove le misure correttive non venissero adottate, apparterebbe (appartiene) alla logica del sistema costituzionale – ancor prima di avviare un giudizio di costi-

a quo» e carattere «concreto» del giudizio costituzionale incidentale, in «Le Regioni», 1996, pp. 130 ss.

<sup>70</sup> Così, ancora, Corte cost. n. 335/1995, che riprende espressioni già contenute nella sentenza n. 29/1995.

<sup>71</sup> Corte cost. 9 febbraio 2011, n. 37, in «Giurisprudenza costituzionale», 2011, p. 507, con nota di A. Oddi, *Sulla legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità in sede di controllo*.

<sup>72</sup> In tal senso, prima delle citate sentenze n. 29/1995 e n. 335/1995, si era espresso lo stesso M. Carabba, *Il controllo della Corte dei Conti*, cit., p. 468.

tuzionalità – la messa in opera del potere sostitutivo del Governo (previsto dall'art. 120 Cost. e regolato dall'art. 8 legge n. 131/2003) per rimediare alle violazioni rilevate e assumere le decisioni necessarie a ripristinare il corretto funzionamento delle amministrazioni.

L'errore, comunque, ha avuto, nel tempo, una singolare fortuna (che persiste tuttora). Davanti alle norme che – in seguito all'abrogazione, con il nuovo titolo V, parte seconda, Cost., degli artt. 125 e 130 Cost. – hanno introdotto, con la legge finanziaria 2006 e, poi, con il decreto-legge n. 174/2012, controlli penetranti della Corte dei Conti sulle gestioni finanziarie delle autonomie regionali e locali<sup>73</sup>, la Corte costituzionale ha sostanzialmente negato che questi controlli fossero da collocare nell'area delle verifiche successive sui risultati – finanziari e «fisici» – delle relative gestioni amministrative.

Si consideri il controllo sui rendiconti delle regioni ordinarie mediante il «giudizio di parificazione». Non si era mai dubitato che l'analogo giudizio avente ad oggetto l'annuale rendiconto generale dello Stato (e i rendiconti delle regioni speciali) trovasse la sua collocazione sistematica – pur se svolto con le forme della giurisdizione contenziosa – nell'area del controllo successivo sulla gestione. Era, anzi, indiscusso che di tale controllo il giudizio di parificazione costituisse l'espressione più compiuta, avendo lo scopo, da un lato, di accertare, con la *decisione* di parificazione, i risultati di bilancio relativi a un intero ciclo di gestione e, dall'altro, di segnalare agli organi rappresentativi, con la *relazione* «unita» alla decisione di parificazione (art. 41, comma 1, testo unico Corte dei Conti), le criticità e le disfunzioni nell'impiego delle risorse, messe a disposizione del Governo con la legge di bilancio per l'attuazione degli obiettivi programmati. Si è sempre trattato, insomma, di un controllo che abbraccia – per sua natura e funzione – sia verifiche di legittimità e regolarità contabile, sia valutazioni dei risultati complessivi della gestione<sup>74</sup>; il che è – del resto – confermato dalla duplice circostanza che il decreto-legge n. 174/2012 assegna

<sup>73</sup> Ci si riferisce ai controlli sui bilanci e sui rendiconti degli Enti locali e delle Aziende sanitarie regionali, di cui all'art. 1, commi 166-170, legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), nonché al «rafforzamento» di tali controlli e ai controlli sulla gestione finanziaria delle regioni, di cui agli artt. 1 e 3 decreto-legge n. 174/2012, anche mediante la sottoposizione dei loro rendiconti annuali al giudizio di parificazione.

<sup>74</sup> Il citato art. 41, comma 1, testo unico Corte dei Conti (regio decreto n. 1214/1934), al quale espressamente si richiama il decreto-legge n. 174/2012, è stato, infatti, sempre inteso nel senso che l'espressione (riferita al rendiconto generale dello Stato) per cui «[a]lla deliberazione [di parificazione] è unita una relazione» indichi un insieme non scindibile, composto dell'una e dell'altra.

alla parificazione dei rendiconti regionali l'unitaria funzione di «assicurare l'equilibrio del bilancio» e di «migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa»<sup>75</sup> e che il «giudizio di parificazione» si svolge davanti alle sezioni regionali di controllo (e non a quelle giurisdizionali) della Corte dei Conti.

Senonché, la Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 196/2018<sup>76</sup>, sul presupposto della distinzione-separazione tra «controlli di legalità finanziaria» e «controlli ausiliari e referenti», ha isolato e «ritagliato» dal contesto naturale del giudizio di parificazione – che è, come detto, quello del controllo successivo sulla gestione, del quale è parte anche la relazione sul rendiconto – la «componente» del giudizio che culmina nella «decisione» di parifica, alla quale si attribuisce la funzione di verificare la conformità a legge degli atti i cui effetti di spesa sono riflessi nei rendiconti regionali; il che avviene – dice la Corte – nell'ambito di una «ben definita funzione giurisdizionale»<sup>77</sup>. Il controllo sulla gestione rappresentata nel rendiconto è stato, perciò, trasformato in (e limitato a) un mero giudizio di legittimità, consentendo alla Corte costituzionale, da un lato, di riconoscere alla Corte dei Conti la legittimazione a sollevare, nello svolgimento di questo giudizio, questioni incidentali di costituzionalità sulle leggi applicate dalle regioni con effetti sulle risultanze del rendiconto (non escluse le leggi di spesa sospettate di non possedere una «copertura costituzionale» sotto il profilo della competenza legislativa regionale alla loro adozione, o, in altri termini, lesive dell'art. 81, comma 3, Cost. per aver autorizzato spese in assenza di un titolo costituzionalmente valido<sup>78</sup>); dall'altro lato, di non abbandonare la propria precedente giurisprudenza che aveva negato alla Corte dei Conti l'accesso al giudizio incidentale di costituzionalità dalla sede del controllo (di tipo «ausiliario» e non «giurisdizionale») sui risultati di gestione.

Si considerino, altresì, i controlli, anch'essi previsti dal decreto-legge n. 174/2012, sulla gestione finanziaria degli Enti locali e degli Enti sanitari al fine di verificare la sostenibilità e, poi, l'attuazione dei «piani di riequilibrio finanziario pluriennale», deliberati dagli Enti che versano in situazioni di c.d. predissesto. Si tratta, a ben vedere, di una funzione di natura provvedimentale (benché – secondo

<sup>75</sup> Art. 1, comma 5, decreto-legge n. 174/2012, sulla cui legittimità costituzionale si veda Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, in «Il foro italiano», 2015, I, col. 2651, massima 20.

<sup>76</sup> Corte cost. 9 novembre 2018, n. 196, in «Il foro italiano», 2020, I, comma 76, e già Corte cost. 23 luglio 2015, n. 181, in «Rivista della Corte dei Conti», fasc. 3, 2015, p. 445.

<sup>77</sup> Corte cost. n. 196/2018.

<sup>78</sup> Corte cost. n. 196/2018, nonché Corte cost. n. 138/2019 e n. 146/2019.

la definizione della Corte di cassazione – a carattere «atipico»<sup>79</sup>, essendo attribuita ad un organo di controllo esterno), tant'è che le relative pronunce delle sezioni regionali di controllo sono impugnabili davanti a un giudice<sup>80</sup>. Ebbene, la Corte costituzionale ha ritenuto che il decreto-legge n. 174/2012, nell'attribuire effetti «imperativi» e «cogenti», «interdittivi» o «inibitori» alle pronunce delle sezioni regionali della Corte dei Conti, ha intestato a queste una funzione che, in quanto «rigorosamente ancorata a parametri legali», è senz'altro ascrivibile alla categoria del controllo di legittimità, il quale, a sua volta, ha natura e oggetto – aggiunge la Corte costituzionale – propriamente giurisdizionali<sup>81</sup>. Anche in questo caso si sarebbe, dunque, in presenza di un procedimento di controllo interamente sovrapponibile a un processo giurisdizionale: il quale si conclude – perciò – con una «sentenza» (di una sezione di controllo), idonea a formare giudicato ove non impugnata davanti a un giudice (le Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei Conti)<sup>82</sup>. E, naturalmente, la natura giurisdizionale di questa funzione autorizza l'accesso delle sezioni regionali della Corte dei Conti al giudizio incidentale di costituzionalità.

All'esito di queste vicende, sia il *giudizio di parificazione dei rendiconti regionali*, sia le *verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali e degli Enti sanitari* sono stati portati sotto il denominatore dei (meri) controlli di legittimità e del giudizio su atti, e ciò al preciso scopo di affermare la natura «giudiziaria» di attività di controllo a contenuto di valutazioni «esclusivamente» giuridiche, senza alcuna contaminazione con controlli (successivi di risultato) a carattere non giurisdizionale. Il che si è tradotto, da un lato, nell'aver attribuito alla Corte dei Conti il rango istituzionale che le consente di accedere – come ogni giudice – al giudizio incidentale di costituzionalità; dall'altro lato, nella conferma – rispetto all'errore iniziale di cui s'è detto – che il controllo dei risultati delle gestioni pubbliche, avendo lo scopo di valutare l'azione amministrativa (anche) per l'economicità, l'efficienza e l'efficacia con cui sono stati eseguiti gli interventi e perseguiti gli obiettivi

<sup>79</sup> Cass., Sezioni unite civili, 9 aprile 2020, n. 7762, in «Il foro italiano», 2020, I, col. 3932.

<sup>80</sup> Le Sezioni riunite giurisdizionali della Corte dei Conti.

<sup>81</sup> Si vedano Corte cost. n. 18/2019 e Corte cost. 21 luglio 2020, n. 157, in «Il foro italiano», 2021, I, col. 421; nonché, in precedenza, Corte cost. 5 aprile 2013, n. 60, ivi, 2014, I, col. 1393; Corte cost. 6 marzo 2014, n. 39, ivi, 2015, I, col. 2651; Corte cost. 10 marzo 2014, n. 40, *ibidem*, col. 420.

<sup>82</sup> Corte cost. n. 18/2019, cit.

stabiliti dalle leggi e dal bilancio, non possa assumere i connotati di un «giudizio» e dare motivo all'instaurazione di un giudizio di costituzionalità.

Sempre nell'inclinazione a riprodurre il modello dei vecchi controlli preventivi di legittimità sono riapparse, ormai da tempo, norme che hanno prescritto alle amministrazioni – soprattutto centrali e degli Enti locali – di inviare alla Corte dei Conti provvedimenti e atti di ogni genere, affinché essa li esamini (talvolta mediante «pareri») sotto il mero profilo della conformità a legge (si è parlato, al riguardo, di un controllo «surrettizio» di legittimità)<sup>83</sup>.

Sono sufficienti queste brevi osservazioni per dar conto di quanto si sia lontani, culturalmente e istituzionalmente, dalla stazione che aveva visto la fortunata crescita del movimento cui si deve la rivitalizzazione della funzione costituzionale di controllo successivo sui risultati delle gestioni.

Il fatto è che la legislazione nazionale (spesso ispirata dalla stessa Corte dei Conti), la giurisprudenza costituzionale e la cultura professionale – essenzialmente giuridica – dei controllori hanno condiviso l'intento di valorizzare i controlli di legittimità finanziaria (vale a dire le verifiche circa la conformità-non conformità a legge dei bilanci, dei loro equilibri e delle operazioni che li riguardano), separandoli dall'area dei controlli sui risultati complessivi delle gestioni pubbliche (non solo finanziari e di legittimità, ma anche di economicità, efficienza ed efficacia), pur previsti, con pari dignità – è il caso di ripetere – dei controlli preventivi, dall'art. 100, comma 2, Cost.

Si può dire, insomma, che modelli di controllo *naturaliter* concentrati sull'accertamento *ex post* degli effetti – da valutare con parametri non solo giuridici – prodotti dall'attuazione di leggi (nel caso del giudizio di parificazione) o di decisioni amministrative (nel caso delle verifiche sull'adeguatezza delle misure di risanamento finanziario) siano stati tramutati in controlli di legittimità, il cui esito non è – però – quello di condizionare (come nell'ordinario controllo preventivo di legittimità) l'efficacia degli atti o delle decisioni adottate dagli Enti, ma quello di autorizzare la Corte dei Conti (oltre che ad emanare veri e propri provvedimenti amministrativi) a ipotizzare l'incostituzionalità delle leggi che abbiano dato causa agli uni e alle altre.

<sup>83</sup> F. Battini, *Il controllo surrettizio di legittimità*, in «Giornale di diritto amministrativo», 2005, p. 373.

Ora, non v'è dubbio che, nell'interesse generale alla corretta gestione delle risorse finanziarie pubbliche, l'accesso della Corte dei Conti – dalla sede del giudizio di parificazione e da quella del controllo sui bilanci degli Enti – al sindacato incidentale di costituzionalità sulle leggi di spesa (o di minore entrata) rappresenti un importante passo avanti. Si vuole segnalare, tuttavia, che tale accesso è stato consentito ad un prezzo altissimo, consistente nell'aver obliterato le menzionate forme di controllo sui risultati e di averle – in sostanza – «riconvertite» al controllo... di segno opposto (appunto, a un controllo di natura preventiva sulla legittimità di atti amministrativi).

Ma la *reductio* dei controlli successivi di risultato a controlli di mera legittimità, teorizzata dalla Corte costituzionale in base alla dissociazione fra «controlli ausiliari e referenti» e «controlli di legalità finanziaria», ha prodotto anche conseguenze ulteriori, in parte già accennate.

Anzitutto, il mancato riconoscimento della centralità che la riforma del 1994 (legge n. 20) attribuiva ai controlli sui risultati ha fatto sì che le strutture regionali della Corte – le quali occupano la parte maggiore dei controllori – siano oggi impegnate, in maniera pressoché assorbente, in controlli di legittimità finanziaria sulle gestioni regionali e degli Enti locali, cosicché lo spazio occupato, nell'attività della Corte, dai controlli di risultato si è ristretto alle sole gestioni statali e al rendiconto generale dello Stato.

In secondo luogo, la legittimazione della Corte dei Conti al giudizio incidentale di costituzionalità ha assecondato – non solo nel corpo dei controllori<sup>84</sup> – l'idea che le funzioni di controllo sui risultati attribuite (dalla Costituzione) alla Corte dei Conti rivestono, dal punto di vista giuridico, un ruolo di secondo piano rispetto al controllo che si esercita mediante giudizi di legittimità-illegittimità degli atti amministrativi, solo questi giudizi essendo sorretti da apprezzamenti «di ordine strettamente giuridico»<sup>85</sup>. Ma questa è

<sup>84</sup> All'interno della Corte pare, infatti, riaffiorare, per riprendere le parole di V. Guccione, *Il rapporto*, cit., p. 397, «l'antica (e forse mai sopita) vocazione [...] alla giurisdizionalizzazione del controllo e, in più, [la] costruzione, fatta dalla Corte stessa, del giudizio di parificazione, visto come processo vero e proprio, inquadrato nell'ambito dei giudizi in materia contabile. Costruzioni, l'una e l'altra, che però non reggono perché il procedimento di controllo non ha i connotati della giurisdizione (non ci sono parti, non c'è lite, manca l'effetto di cosa giudicata); come non li ha il giudizio di parificazione, che è un vero e proprio procedimento di controllo».

<sup>85</sup> È la nota espressione di Corte cost. 18 novembre 1976, n. 226, in «Il foro italiano», 1977, I, 18, che riconobbe la legittimazione della Corte dei Conti a sollevare questioni di costituzionalità dalla sede del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo.

una posizione di retroguardia, poiché l'economicità, l'efficienza e l'efficacia sono – ormai da tempo – canoni (anche) giuridici delle gestioni pubbliche.

In terzo luogo, l'accentuazione del carattere giudiziario dei controlli allontana la Corte dei Conti dal disegno costituzionale dei controlli «ausiliari» (categoria cui appartiene, a ben vedere, perfino il controllo preventivo di legittimità<sup>86</sup>), rimettendo ad una logica oppositiva e conflittuale i rapporti fra la Corte e le autonomie per la correzione delle deviazioni dalle regole della sana gestione finanziaria. Viene accreditata, in tal modo, la convinzione che i controlli di tipo ausiliario siano espressione di un «potere minore», incapace di indurre le amministrazioni ad assumere comportamenti finanziariamente corretti, con conseguente *favor* per lo sviluppo di controlli esterni ad esito di provvedimenti autoritativi e sanzionatori<sup>87</sup>; onde, se la tendenza dovesse continuare, la Corte dei Conti diventerebbe una sorta di «procura generale della Corte costituzionale»<sup>88</sup> per l'attivazione di giudizi di costituzionalità nei confronti delle regioni devianti.

In quarto luogo, il Governo viene esonerato dall'obbligo di assolvere al ruolo, disegnato dall'art. 120 Cost., di responsabile politico della correttezza dei bilanci, essenziale per garantire sia l'erogazione dei servizi e delle prestazioni dovute dalle regioni ai cittadini, sia la coerenza con gli impegni finanziari assunti dal nostro Paese a livello europeo.

Infine, si è prodotto un paradosso che investe l'intero sistema dei controlli, poiché la Corte dei Conti e la Corte costituzionale, insieme a non pochi studiosi, hanno finito per rimuovere l'importanza, concettuale e pratica, di una riforma istituzionale – quella realizzata dalla legge n. 20/1994, tuttora, comunque, pienamente vigente – che aveva allineato a Costituzione (e agli ordinamenti dei Paesi più avanzati) il sistema dei controlli e che avrebbe dovuto rappresentare uno dei cambiamenti più rilevanti dell'organizzazione amministrativa.

Si tratta, insomma, di un caso esemplare di eterogenesi dei fini, poiché dimostra che funzioni costituzionali di prima gran-

<sup>86</sup> Poiché «la registrazione con riserva [...] vale referto al Parlamento»: G. Carbone, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, Zanichelli-Il foro italiano, 1994, pp. 94 ss., 107, 112.

<sup>87</sup> 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 «Il foro italiano», 2015, I, col. 2674 (in nota a Corte cost. n. 40/2014 e n. 39/2014).

<sup>88</sup> L'espressione è di G. Carbone, *Art. 100*, cit., p. 100.

dezza – qual è il controllo sui risultati – possono essere rese marginali nell'attività complessiva dell'organo che dovrebbe esercitarle, sovraccaricando tale organo con funzioni diverse e ulteriori rispetto a quelle principali, le quali rimangono – formalmente – immutate, ma vedono frustrato il loro efficiente esercizio.

Sarà difficile, per quanti lo riterranno necessario, risalire la china verso la «ricomposizione» del controllo di legittimità finanziaria con il controllo sui risultati della gestione. Nondimeno, si deve dire – ricordando Carabba anche per la sua ironia – che si accettano... sottoscrizioni per la causa.

