



LE SEDI DELL'INDIRIZZO POLITICO COSTITUZIONALE E DELL'INDIRIZZO DI SISTEMA
NELL'ASSETTO ATTUALE DELLA FORMA DI GOVERNO ITALIANA
1 NOVEMBRE 2024

Corte dei conti e indirizzo politico
costituzionale: un'ipotesi ricostruttiva

di Giacomo Menegus
Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata



Corte dei conti e indirizzo politico costituzionale: un'ipotesi ricostruttiva*

di Giacomo Menegus

Ricercatore di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Macerata

Abstract [It]: Il contributo si interroga sulla possibile partecipazione della Corte dei conti all'esercizio della funzione di indirizzo politico costituzionale. Dopo aver ripreso la nozione di indirizzo politico costituzionale elaborata da Paolo Barile, si dimostra innanzitutto come né la presunta qualifica come organo di rilevanza costituzionale né l'ausiliarità della Corte dei conti siano d'ostacolo ad una sua partecipazione alla funzione. La tesi di fondo è che, ad ogni modo, la Corte sia attualmente nella posizione di influenzare, ma non compartecipare alla determinazione della funzione di indirizzo politico costituzionale. Per argomentare questa tesi, oltre all'analisi della posizione costituzionale della Corte dei conti per come delineata nella Carta, sono prese in esame alcune vicende istituzionali ritenute particolarmente significative.

Title: Court of Auditors and Constitutional Policy: a reconstructive hypothesis

Abstract [En]: The contribution examines the possible involvement of the Court of Auditors in the exercise of the function of constitutional political direction. After reviewing Paolo Barile's concept of 'constitutional political direction', it first demonstrates that neither the presumed designation of the Court of Auditors as a body of constitutional relevance nor its auxiliary role pose obstacles to its participation in this function. The core thesis is that, in any case, the Court is currently able to influence, but not to jointly determine, the function of constitutional political direction. To support this thesis, an analysis of the Court of Auditors' constitutional position, as outlined in the Constitution, is accompanied by a review of recent and past institutional events considered particularly significant.

Parole chiave: Corte dei conti, indirizzo politico costituzionale, ausiliarità, rilevanza costituzionale

Keywords: Court of Auditors, function of constitutional political direction, auxiliary role, body of constitutional relevance

Sommario: 1. Introduzione. 2. L'indirizzo politico costituzionale nella riflessione di Paolo Barile e sua attualità. 3. Alcuni problemi preliminari: la Corte dei conti, organo costituzionale... 4. (*segue*)...e la Corte dei conti, organo ausiliario. 5. Le funzioni della Corte: tra compartecipazione potenziale all'indirizzo politico costituzionale e influenza effettiva sull'indirizzo politico di maggioranza. 6. Alcuni episodi significativi (e conclusioni provvisorie).

1. Introduzione

Interrogarsi sull'esistenza di un indirizzo politico costituzionale e sulla possibile *compartecipazione* – o, quanto meno, *influenza* – nella sua determinazione da parte della Corte dei conti impone l'esame di una serie di questioni preliminari.

Già una puntuale individuazione della nozione di 'indirizzo politico costituzionale', al netto delle molte critiche (e dei fraintendimenti) in dottrina, si presenta problematica se posta in relazione alla Corte dei

* Articolo sottoposto a referaggio.

conti. Laddove, infatti, si accolga la definizione originaria, nei termini in cui l'ha elaborata Paolo Barile, se ne dovrebbe ricavare una netta esclusione del giudice contabile dal discorso.

Com'è noto, il Maestro fiorentino aveva infatti parlato di *indirizzo politico generale* e, successivamente, di *indirizzo politico costituzionale* esaminando i ruoli della Corte costituzionale¹, prima, e del Presidente della Repubblica², poi. Solo a questi *organi costituzionali*, oltretutto a Parlamento, a Governo e (aggiunge Barile) al corpo elettorale³, andrebbe ascritta una funzione di indirizzo politico costituzionale, la quale – contrapposta all'indirizzo politico di maggioranza – sarebbe «tendente all'attuazione della Costituzione poggiante sulla costituzione materiale e sulla risultante delle forze politiche sottostanti e tendente ad attuare i fini costituzionali permanenti»⁴.

Vero è che recentemente, oltre a un vivace recupero della categoria in relazione alla figura del Presidente della Repubblica⁵, si è fatto riferimento alla funzione di indirizzo politico costituzionale in rapporto al Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) da parte di Gaetano Silvestri⁶. E in precedenza, la possibilità di un concorso all'attuazione della Costituzione in termini di “indirizzo politico di regime” o “generale” era stata evocata da Giuseppe Maranini⁷, già nel 1965, persino con riguardo alla Magistratura.

¹ P. BARILE, *La Corte costituzionale organo sovrano: implicazioni pratiche*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1957, 907 ss.

² P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1958, 295 ss. In realtà, la teorizzazione di un “indirizzo politico costituzionale” prende le mosse a partire dalla monografia di Barile (P. BARILE, *Il soggetto privato nella Costituzione italiana*, Cedam, Padova, 1953, spec. 87 ss.), laddove l'A. profila una distinzione tra indirizzo politico “generale” e un “separato indirizzo governativo”. Per l'evoluzione del pensiero di Barile sull'indirizzo di politico, cfr. R. BORRELLO, *Paolo Barile e l'indirizzo politico*, in M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *La lezione di Paolo Barile (Università di Siena)*, in *Quaderni del Circolo Rosselli*, n. 3/2022, 129 ss.

³ P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, Cedam, Padova, 1962, 144-145.

⁴ P. BARILE, *I poteri del Presidente della Repubblica*, cit., 307-308.

⁵ Il riferimento principale corre alla vicenda della mancata nomina di Paolo Savona a ministro del Governo Conte I da parte del Presidente Mattarella (sulla quale si veda l'appello degli allievi del Maestro fiorentino pubblicato alla pagina web: <https://www.articolo21.org/2018/05/i-costituzionalisti-allievi-di-paolo-barile-in-difesa-delle-prerogative-del-capo-dello-stato/>), nonché, più in generale, alle Presidenze Ciampi e Napolitano. Si v., in part., per una rilettura in chiave di “indirizzo politico costituzionale europeo”, G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, in R. IBRIDO - N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, il Mulino, Bologna, 2018, 409-411; in precedenza A. PISANESCHI, *Il Presidente Mattarella garante del nuovo assetto costituzionale e la “funzione di indirizzo politico europeo”*, in *Federalismi.it*, 2015, 3. Per un quadro complessivo sulla ripresa della categoria in dottrina (e più esaustivi riferimenti), cfr. E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, in D. PARIS (a cura di), *Il primo mandato di Sergio Mattarella. La prassi presidenziale tra continuità ed evoluzione*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022,, 431 ss.; in precedenza, G. SILVESTRI, *Il Presidente della Repubblica*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, vol. IV, *Legalità e garanzie*, Laterza, Roma-Bari, 2006, 430 ss. Con riferimento, invece, alla Corte costituzionale, cfr. R. TONIATTI, *L'indirizzo politico costituzionale della Corte: la vocazione centralista dell'ordinamento e la contrazione dell'autonomia speciale*, in *Le Regioni*, n. 3/2022, 439 ss.; G.L. CONTI, *Corte costituzionale e meccanica: il problema della legge 87*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2023, 46 ss.

⁶ Si v. G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione Giustizia*, n. 4/2017, 24; ID., *Principi costituzionali e sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura*, in *Sistema penale*, 20 giugno 2020; ID., *Sessant'anni ed oltre di governo autonomo della magistratura: un bilancio e una riflessione sul futuro del CSM. Conclusioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, n. 4/2020, 514.

⁷ Cfr. G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, in ASSOCIAZIONE NAZIONALE MAGISTRATI (a cura di), *Funzione giurisdizionale ed indirizzo politico nella Costituzione*, Relazione al XII Congresso Nazionale Magistrati Italiani. Gardone Riviera - Salò, 25-28 settembre 1965. Relatori: F. Baffi, P. Barile, L. Bianchi d'Espinosa, R. Di Fiore, N. Ferri, G. Maranini, A. Moro, P. Pajardi, N. Ramat, Roma, Tipografia Jasillo, 1965, 5 ss., spec. 13 ss. L'apporto fondamentale della magistratura all'indirizzo politico costituzionale, sebbene con riferimento specifico

Tuttavia, risulta evidente che proseguendo lungo questa china per estendere la categoria a un numero sempre maggiore di organi di rilievo costituzionale – in virtù di un modo di intendere l’attuazione della Costituzione assai ampio – si correrebbe il rischio di sfumare eccessivamente i contorni della nozione di indirizzo politico costituzionale: quest’ultimo verrebbe a coincidere con una più generale *applicazione* della Costituzione, facendo venir meno non solo l’autonomia concettuale, ma anche l’utilità ordinatoria della categoria.

Pare opportuno, pertanto, riprendere le fila della riflessione di Barile attorno alla nozione – invero mai da lui ripudiata sotto il profilo sostanziale⁸ – per tentare di individuare una definizione che, pur registrando le sollecitazioni verso l’ampliamento degli organi che vi concorrono, non ne dilati oltre misura i confini (par. 2).

Una volta identificata una possibile definizione “rimeditata” di indirizzo politico costituzionale, altre questioni vanno affrontate nell’indagare il ruolo che può eventualmente assumere la Corte dei conti. In particolare, va esaminato, da un lato, se non possa essere d’ostacolo al riconoscimento di una possibile compartecipazione a tale indirizzo la qualificazione della Corte non come *organo costituzionale*, ma come organo di rilievo (o rilevanza) costituzionale⁹ (par. 3); dall’altro lato, se non rappresenti un ulteriore impedimento l’iscrizione della stessa Corte nel novero degli *organi ausiliari* di cui alla Sezione III del Titolo II della Parte II della Costituzione (par. 4).

all’instaurazione del giudizio in via incidentale, è valorizzato anche da G. SILVESTRI, *La discrezionalità tra legalità e giurisdizione*, in *Sistema Penale*, 17 maggio 2024.

⁸ Cfr. specialmente E. BINDI, *Attualità dell’indirizzo politico costituzionale?*, cit., 432 e 442-445; ma già negli stessi termini, in precedenza, G. SILVESTRI, *L’abuso del diritto nel diritto costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 2/20216, 6. Che non vi sia stata una rinuncia sostanziale ma meramente nominalistica, da parte di Barile, alla tesi dell’indirizzo politico costituzionale, emerge dalla lettura della sua *Relazione di sintesi*, in G. SILVESTRI (a cura di), *La figura e il ruolo del Presidente della Repubblica nel sistema costituzionale italiano*, Atti del Convegno, Messina - Taormina, 25, 26 e 27 ottobre 1984, Milano, Giuffrè, 1985, 254 ss., spec. 258-259, nella quale l’A. afferma: «Qui si può cadere in questioni nominalistiche; non chiamiamolo per carità indirizzo politico costituzionale, come io anni fa ebbi la debolezza di fare, perché mi sono attirato una quantità inverosimile di critiche da parte di molti. Quindi a questo punto io dimentico quella definizione, e vedo di passare ad un’altra definizione. Gli autori che mi criticano parlano di indirizzo presidenziale, di potere presidenziale; comunque, lo definiscono come potere *politico* di *garanzia* costituzionale, e di *impulso*, nel contempo, all’attuazione costituzionale. D’altronde, custode della costituzione non è soltanto chi dice no alle violazioni della costituzione, ma anche chi spinge al rispetto attivo della costituzione da parte di tutti gli altri organi politici» (corsivi nel testo). Successivamente, come ricorda sempre Elena Bindi, Barile riprese il tema, confermando questa impostazione (si v. P. BARILE, *Intervento*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Milano, Giuffrè, 1998, 111-112): «per ciò che riguarda l’“indirizzo politico costituzionale”. È una storia sulla quale ci stiamo un pochino baloccando da molti anni, per colpa mia per la verità (...) In realtà, quello che volevo dire, e poi successivamente l’ho specificato, era, fondamentalmente, che esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell’indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l’indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all’osservanza della Costituzione. Ecco, per dire questo, non c’era bisogno, in realtà – ancora mi batto il petto – di inventare un indirizzo politico costituzionale che, di per sé, forse poteva essere ritenuto ultroneo (...) Faccio, quindi, ammenda all’idea di aver introdotto questo probabilmente inutile concetto di indirizzo politico costituzionale».

⁹ Per tutti, oltre alla dottrina citata *sub* par. 3, cfr. O. SEPE, F.P. PANDOLFO, *La struttura e le attribuzioni della Corte dei conti*, Giuffrè, Milano, 1962, 19-20.

Solo una volta sciolti questi nodi preliminari, si potrà tentare di sviluppare l'ipotesi ricostruttiva che qui si vuole proporre, ossia che la Corte dei conti – in special modo con riferimento al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, ma pure nell'ambito dei controlli preventivi di legittimità sugli atti del Governo – è attualmente nella posizione di *influenzare* (ma non partecipare a) la determinazione della funzione di indirizzo politico costituzionale.

Per argomentare questa tesi, oltre all'analisi della posizione costituzionale della Corte dei conti per come delineata dalle funzioni attribuite nella Carta (par. 5), saranno prese in esame alcune vicende istituzionali ritenute particolarmente significative al fine di mettere in luce le sue capacità di influenza, attuali e potenziali, sulla determinazione dell'indirizzo politico costituzionale e, quindi, il condizionamento esercitato sul dipanarsi dell'indirizzo politico di maggioranza (par. 6).

2. L'indirizzo politico costituzionale nella riflessione di Paolo Barile e sua attualità

Com'è noto, la prima esposizione compiuta della nozione di indirizzo politico costituzionale si realizza, cronologicamente parlando, nel contesto del c.d. “disgelo costituzionale”, avviato in particolare con la Presidenza Gronchi, ma le basi teoriche per l'edificazione della categoria erano già state gettate in precedenza, nei primissimi anni della Costituzione repubblicana, segnati dalla protratta inattuazione dei nuovi precetti costituzionali e dal famoso “ostruzionismo della maggioranza” evocato da Piero Calamandrei¹⁰.

È perciò quanto meno riduttivo – alcuni hanno detto «ingeneros[o]»¹¹ – qualificare l'indirizzo politico costituzionale come una teoria «forgiata su misura riguardo al tentativo di [Gronchi] (...) volto a farsi portatore di un indirizzo politico diverso e opposto rispetto a quello del Governo»¹². La preoccupazione di Barile era piuttosto, e principalmente, quella dell'*attuazione* della Costituzione quale testo direttamente vincolante in tutte le sue disposizioni. Come ben messo in luce dallo stesso Barile nel suo primo lavoro monografico¹³, la Costituzione è infatti *norma giuridica*, non manifesto politico, e *deve* conseguentemente

¹⁰ Cfr. in part. R. BORRELLO, *Paolo Barile e l'indirizzo politico*, cit., 131 ss. Sulla stessa linea di lettura M. VOLPI, *L'attuazione dinamica della Costituzione*, in S. MERLINI (a cura di), *Il potere e le libertà. Il percorso di un costituzionalista*, Atti del Convegno per il centenario della nascita di Paolo Barile, Firenze University Press, Firenze, 2019, 130-131; E. BINDI, *Attualità dell'indirizzo politico costituzionale?*, cit., 443.

¹¹ M. VOLPI, *L'attuazione dinamica della Costituzione*, cit., 2019, 131, il quale afferma: «mi pare ingenerosa la lettura, proposta recentemente da Baldassarre, che imputa la teorizzazione di Barile al suo ruolo di consulente giuridico del Presidente Gronchi e all'intento di giustificare un indirizzo di politica estera da questi sostenuto diverso da quello portato avanti dal Governo».

¹² A. BALDASSARRE, *Il Presidente della Repubblica nella forma di governo*, in *Rivista AIC*, n.1/2011, 1-2.

¹³ P. BARILE, *La Costituzione come norma giuridica*, Barbera, Firenze, 1951.

essere attuata tanto nelle norme di principio, quanto in quelle che delineano un programma di futura realizzazione¹⁴.

In questa prospettiva, la teorizzazione di un indirizzo politico costituzionale serviva allora a spiegare il ruolo innovativo che – proprio al fine di assicurare la piena attuazione della Carta – erano chiamati ad assumere gli organi altrimenti definiti come “di garanzia”; si trattava cioè, per la Corte costituzionale e il Presidente della Repubblica, di essere tanto il “freno” di una maggioranza che svia dai fini costituzionali, tanto stimolo e impulso, nei confronti di Governo e Parlamento, alla realizzazione del programma costituzionale, sviluppando un indirizzo politico costituzionale che trova il suo riferimento appunto nella Costituzione.

Oltre all’urgente necessità di attuare la Costituzione, è dato rinvenire un altro elemento essenziale che giustifica l’“invenzione” della funzione di indirizzo politico costituzionale, ovvero il carattere programmatico della Carta e la circostanza che molte delle sue disposizioni esprimano principi generali¹⁵. L’indicazione di fini generalissimi *vincolanti*, privi di regole puntuali per la loro realizzazione, non solo dischiude a Governo e Parlamento un ampio ventaglio di opzioni attuative, per cui la preferenza accordata per l’una o l’altra è il frutto dell’esercizio di un certo margine di discrezionalità; ma sembra pure escludere, di riflesso, che l’attività di controllo e stimolo della Corte e, soprattutto, del Presidente possa ricondursi nei termini di una mera applicazione sillogistica delle disposizioni costituzionali. Se si ammette, tuttavia, l’esistenza di questo “spazio di discrezionalità” nell’attuazione dei principi costituzionali in capo al Presidente della Repubblica e alla Corte costituzionale, ecco che diviene necessaria la teorizzazione di una funzione di indirizzo politico, distinto da quello di maggioranza, che abbia come suo unico riferimento il testo costituzionale.

Benché in un secondo momento lo stesso Barile abbia rivisto in senso riduttivo la sua teoria – affermando che quello che aveva voluto argomentare era solamente che «esisteva la possibilità di un intervento nel campo dell’indirizzo politico di maggioranza da parte della Corte costituzionale e da parte del Capo dello Stato, i quali avevano il diritto-dovere di intervenire per correggere eventualmente l’indirizzo politico di maggioranza e per ricondurlo all’osservanza della Costituzione»¹⁶ – proprio il margine di *discrezionalità* di cui dispongono il Presidente e la Corte nella concretizzazione dei principi costituzionali sembrerebbe l’elemento distintivo (e giustificativo) dell’indirizzo politico costituzionale. Se si sottovaluta quest’aspetto,

¹⁴ Cfr. A. PISANESCHI, *La costituzione come norma giuridica*, in M. PERINI, A. PISANESCHI (a cura di), *La lezione di Paolo Barile (Università di Siena)*, cit., 63 ss.

¹⁵ Insiste sull’importanza del carattere programmatico della Carta in part. E. BINDI, *Attualità dell’indirizzo politico costituzionale?*, cit., *passim*.

¹⁶ P. BARILE, *Intervento*, in M. AINIS, A. RUGGERI, G. SILVESTRI, L. VENTURA (a cura di), *Indirizzo politico e Costituzione. A quarant’anni dal contributo di Temistocle Martines*, Giornate di studio, Messina, 4-5 ottobre 1996, Giuffrè, Milano, 1998, 111-112.

facendo corrispondere l'indirizzo politico costituzionale a un qualsivoglia potere di correzione/impulso dell'indirizzo di maggioranza, anche lontanamente ispirato all'inveramento della Costituzione, non si vede perché escludere dalla compartecipazione a questa funzione – come risulta abbia sempre fatto Barile – la magistratura ordinaria e amministrativa, le autorità amministrative indipendenti, il CNEL e così via. Si tratta di soggetti che, in modo occasionale, possono trovarsi a correggere l'indirizzo politico di maggioranza, in momenti puntuali della sua attuazione, allineandolo al dettato costituzionale (si pensi al caso del giudice amministrativo che annulla un regolamento del Governo). Ma è piuttosto evidente che non è affatto necessario teorizzare una funzione di indirizzo politico costituzionale per giustificare l'attività degli organi appena elencati in rapporto ad atti e comportamenti di definizione/implementazione dell'indirizzo politico di maggioranza: anche quando il riferimento dell'attività esercitata è la Costituzione – ad esempio, quando si ha una sua *applicazione diretta* – si tratta pur sempre di *applicazione* della stessa a un caso concreto in quanto norma giuridica¹⁷.

Appare invece necessario e utile – tanto più nel torno di anni in cui è stata concepita da Barile – teorizzare un indirizzo politico costituzionale del Presidente e della Corte, al fine di spiegare l'ampio margine di apprezzamento di cui questi dispongono in relazione all'attuazione delle norme costituzionali (specie se di principio). Si pensi, per fare un paio di esempi noti, al *merito costituzionale* che, secondo la dottrina maggioritaria, può essere oggetto di valutazione da parte del Presidente della Repubblica in sede di promulgazione; oppure alla lettura offerta dalla giurisprudenza della Corte costituzionale della riforma del Titolo V (si v. in part. la sent. n. 303 del 2003). Non sembra che in questi casi si possa discorrere di pura e semplice applicazione – anche se non è facile intendersi sulla dicotomia attuazione/applicazione¹⁸ –, mentre l'inquadramento nell'indirizzo politico costituzionale, volto all'attuazione della Costituzione, può offrire una lettura più convincente¹⁹.

Quando è stata elaborata, l'ipotesi di Barile era funzionale soprattutto a dimostrare l'*esistenza* e la *legittimità costituzionale* di poteri siffatti del Presidente e della Corte. A fronte dell'ampliamento fattuale dei rispettivi ruoli prodottosi negli anni – legato alla *supplenza* talora imposta dall'inerzia o dalla debolezza degli organi

¹⁷ Differente l'impostazione data da G. MARANINI, *Funzione giurisdizionale e indirizzo politico nella Costituzione*, cit.

¹⁸ Si v., in proposito, pur con differenti prospettive, M. LUCIANI, *Dottrina del moto delle costituzioni e vicende della Costituzione repubblicana*, in G. BRUNELLI - G. CAZZETTA (a cura di), *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale"? Potere costituente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, Materiali dall'incontro di studio Ferrara, 24-25 gennaio 2013, Giuffrè, Milano, 31 ss. e R. BIN, *Una Costituzione applicata ma non attuata*, ivi, 323 ss.

¹⁹ Posto che chi scrive ritiene che l'impostazione dogmaticamente più corretta, anche sulla scorta degli Autori citati nella nota precedente, sia di inquadrare almeno l'attività della Corte costituzionale nell'ambito dell'*applicazione* della Costituzione, è comunque innegabile l'esistenza di un margine ampio di discrezionalità in capo al Presidente della Repubblica e alla Corte stessa, che ne differenzia il compito rispetto ai giudici comuni, avvicinandolo sostanzialmente all'*attuazione* della Carta.

di indirizzo politico²⁰ – la tesi dell’indirizzo politico costituzionale diviene anche, come è stato detto in modo assai persuasivo, «un perimetro di riferimento teorico [che] permette di avere un metro di valutazione, sempre utile al fine di analizzarne gli eventuali sviamenti»²¹. Non solo, quindi, l’indirizzo politico costituzionale quale fondamento dei poteri presidenziali e della Corte, ma anche quale “metro di giudizio” dell’esercizio degli stessi.

In questa duplice funzione, fondativa e di garanzia, si può cogliere l’attualità del pensiero del Maestro fiorentino. E proprio su questa linea di pensiero si collocano pure le riflessioni di Gaetano Silvestri, che ha ripreso e applicato la categoria non solo per spiegare l’esistenza di un “indirizzo politico-giudiziario” del CSM, ma soprattutto per identificarne i limiti e gli sviamenti rispetto al dettato costituzionale (specie in relazione alle degenerazioni del c.d. “correntismo”)²².

Venendo dunque, in sintesi, a delineare i tratti costitutivi dell’indirizzo politico costituzionale, al fine ultimo di verificare il ruolo della Corte dei conti in rapporto alla sua determinazione, può dirsi che: l’indirizzo politico costituzionale identifica quello spazio di poteri costituzionalmente attribuiti ad organi costituzionali (se anche di rilevanza costituzionale, si vedrà *infra*), diretti all’attuazione della Costituzione attraverso il blocco o l’impulso delle attività degli organi politici (Parlamento e Governo); poteri che, tuttavia, non coincidono con una sillogistica applicazione del testo costituzionale, ma implicano l’esercizio di un certo margine di discrezionalità, che risulta comunque sempre vincolata – e quindi controllabile – ai fini costituzionali.

Una definizione di questo tipo, con tutti i limiti e gli aspetti potenzialmente controvertibili, pare conservare l’autonomia e l’utilità della categoria. In particolare, spiega l’esclusione dell’attività strettamente giurisdizionale dalla determinazione dell’indirizzo politico costituzionale, in quanto la giurisdizione implica pur sempre applicazione e non attuazione della Costituzione (a patto che si ammetta tale distinzione tra attuazione/applicazione).

Ciò detto, si può così individuare un primo punto di partenza per l’esame del ruolo della Corte dei conti: l’esclusione dal campo di indagine delle funzioni giurisdizionali attribuite alla stessa ai sensi dell’art. 103, comma 2, Cost., a mente del quale «La Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate dalla legge».

²⁰ Per una lettura critica dell’eccessivo affidamento che talora si è fatto e si fa, in dottrina, sulla supplenza esercitata dalle “istituzioni dell’unità” – Presidente e Corte – nei confronti delle “istituzioni del pluralismo”, ossia le istituzioni rappresentative politiche, cfr. M. LUCIANI, *Questioni generali della forma di governo italiana*, in *Rivista AIC*, n. 1/2024, spec. 5-7.

²¹ G. PICCIRILLI, *Il ruolo europeo del Presidente della Repubblica*, cit., 410-411.

²² Cfr., tra i diversi lavori sul tema, G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 22 ss., spec. 26-27.

3. Alcuni problemi preliminari: la Corte dei conti, organo costituzionale...

L'analisi si dovrà pertanto concentrare sul fascio di funzioni della Corte individuate dall'art. 100, comma 2, Cost.²³, a mente del quale il giudice contabile «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».

Porre in relazione tali funzioni con la determinazione dell'indirizzo politico costituzionale spinge a chiedersi se la Corte possa effettivamente concorrere alla sua formazione, alla pari di Governo, Parlamento, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale e corpo elettorale, oppure si limiti a influenzarla, più o meno intensamente.

Come si è detto, Barile assegnava la titolarità della funzione ai soli *organi costituzionali*; Gaetano Silvestri l'ha estesa anche al CMS, che in dottrina è generalmente identificato quale organo di rilevanza costituzionale, ma qualificandolo previamente come *organo costituzionale*, «poiché si pone come indefettibile rispetto al nucleo fondamentale della Costituzione che va sotto il nome di “principi supremi”»²⁴.

La compartecipazione all'indirizzo politico costituzionale sembrerebbe pertanto presupporre la sussistenza della qualifica di organo costituzionale, che in genere non è riconosciuta alla Corte dei conti dalla dottrina maggioritaria. Si suole, infatti, ricondurre la Corte tra gli *organi di rilevanza costituzionale*, in quanto rientrante tra quelli «che sono espressamente menzionati dalla Costituzione e da essa traggono una parte più o meno importante della propria normativa»²⁵. La tesi che avrebbe voluto la Corte come vero e proprio organo costituzionale – avanzata dalla stessa Corte nel 1946²⁶, alla vigilia dell'elezione dell'Assemblea costituente, e sostenuta con ricchezza di argomenti dal suo Presidente Gustavo Ingresso²⁷ – non ha goduto invece di particolare fortuna.

Tuttavia, due elementi sollecitano una revisione di questa posizione maggioritaria. Da un lato, è stato detto, non senza argomenti, che la qualificazione della Corte dei conti quale organo di rilevanza costituzionale è spesso il frutto di «mere affermazioni e, talora, riproduzione di enunciazioni tradizionalmente acquisite»²⁸. Dall'altro lato, attorno alla nozione stessa di organo costituzionale non

²³ Con l'avvertenza, ovvia, per cui l'interpretazione dell'art. 100, comma 2, Cost. non va comunque “atomizzata”, ma messa a sistema non solo con gli artt. 100, comma 3, e 103, comma 2, nonché le altre norme costituzionali logicamente e funzionalmente riconducibili alla Corte (artt. 28, 97, 81, 119), ma con tutte le previsioni della Carta. Che le funzioni della Corte vadano lette in chiave unitaria è, peraltro, osservazione consolidata in dottrina.

²⁴ G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, cit., 1; sul punto si v. in part. 21-22.

²⁵ G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1990, 3.

²⁶ Risoluzione della Corte dei conti, Sez. Riunite, 12 marzo 1946; si può leggere sul sito della Corte: <https://www.corteconti.it/Download?id=31c92a1d-e761-4e8d-a217-4adb732e8a13>.

²⁷ G. INGROSSO, *La Corte dei conti e la nuova costituzionale*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1946.

²⁸ L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, in AA.VV., *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Giuffrè, Milano, 1970, 201.

sembra essersi consolidata una posizione maggioritaria in dottrina, al punto che alcuni sono arrivati a metterne in dubbio l'attualità e validità scientifica²⁹.

Conviene dunque riprendere, seppur nei limiti imposti dall'economia di questo scritto, i caratteri essenziali della nozione di organo costituzionale per poi, eventualmente, vagliarne la sussistenza in capo alla Corte dei conti.

In proposito, va ricordato innanzitutto che la teorizzazione degli organi costituzionali nasce e si sviluppa in contesti ordinamentali radicalmente differenti da quello della Costituzione repubblicana³⁰: essa è infatti dapprima elaborata nell'ambito delle teorie organiciste di matrice tedesca, che concentravano la sovranità nello Stato-persona; transita quindi nella dottrina dell'Italia liberale senza particolari implicazioni pratiche sul piano normativo; viene infine ripresa e approfondita durante il periodo fascista, essendo funzionale alla trasformazione dello Stato perseguita dal regime, che – come nelle dottrine organiciste ottocentesche – riconosceva nello Stato-persona l'unico titolare della sovranità.

L'adozione della Costituzione repubblicana determina quindi l'emersione della nuova categoria degli organi di rilevanza costituzionale, ossia – in breve – di quegli organi che rinvergono nella Costituzione il proprio fondamento e fonte primaria, e le cui attribuzioni sono, almeno in una certa misura, costituzionalmente definite. Quanto questa diversa nozione si imponga su quelle di organo costituzionale elaborate precedentemente dalla giuspubblicistica italiana, facendone venir meno significato e utilità, oppure a queste si giustapponga, instaurando con gli organi costituzionali un rapporto di *genus a species* (nel senso che solo alcuni organi di rilevanza costituzionale sarebbero organi costituzionali), è piuttosto controverso nella dottrina repubblicana.

Dando qui per confermata la validità della categoria – non potendo in questa sede riepilogare diffusamente gli argomenti a sostegno e contro tale opzione³¹, si tratta dunque di identificarne gli elementi costitutivi, purché *attualizzati* al differente ordinamento costituzionale. Un'operazione ricostruttiva di questo tipo si presenta complessa, perché la dottrina non risulta affatto convergente nell'individuazione degli elementi essenziali degli organi costituzionali.

Passando brevemente in rassegna le diverse posizioni, una distinzione di massima si può operare tra tesi che poggiano su criteri formali e tesi che si affidano a criteri sostanziali. Tra le prime, andrebbero collocate le posizioni di chi intravede il carattere distintivo nella disciplina dell'organo dettata esclusivamente e

²⁹ Cfr., ad es., T. MARTINES, *Organi costituzionali: una qualificazione controversa (e forse inutile)*, in AA.VV., *Studi in onore di Feliciano Benvenuti*, Mucchi, Modena, 1996, 1035 ss.; G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, cit.

³⁰ Per questa ricostruzione e ulteriori riferimenti, per tutti, cfr. G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXII, Treccani, Roma, 1990, 1-3.

³¹ Si v. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale. Appunti per una definizione*, in *Arch. giur. «Filippo Serafini»*, vol. I, Mucchi, Modena, 1965, 61 ss., spec. 82 ss.; critica gli argomenti di Cheli, G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, cit., 4.

integralmente a livello costituzionale³²; come pure quelle tesi che si rifanno alle (poche) norme di diritto positivo che riportano la nozione in esame (si v. ad es. art. 289 c.p.)³³. Quanto ai criteri sostanziali, seguendo l'impostazione data al problema da Enzo Cheli si potrebbero a loro volta scindere tra: criteri genericamente descrittivi, criteri che poggiano sulla *posizione* assunta dagli organi in questione nel sistema, criteri che guardano alle funzioni o alla natura della relativa attività³⁴.

Nell'ambito dei criteri descrittivi, si rinvengono molte delle definizioni che, a tutt'oggi, si riportano usualmente nei manuali per identificare gli organi costituzionali, quali ad esempio: l'essere essenziali per l'esistenza dello Stato oppure l'essere necessari, indefettibili e sufficienti per delinearne la struttura³⁵; o ancora, in quest'ambito, sarebbero costituzionali gli organi che definiscono la forma di governo (con chiara inversione logica) o quelli che sono direttamente partecipi della sovranità dello Stato³⁶. In rapporto a tutti i criteri finora elencati, tuttavia, si sono riscontrate obiezioni e criticità – che non è dato diffusamente ripercorrere³⁷ – le quali non ne consentono un proficuo impiego ai nostri fini. E anche in rapporto al criterio della posizione, prospettato soprattutto da Santi Romano³⁸, sono stati evidenziali limiti decisivi, dal momento che, facendo leva sulla posizione di “parità e indipendenza” che distinguerebbe gli organi costituzionali *superiorem non recognoscentes*, si arriverebbe ad includere nella categoria tutti gli organi giurisdizionali o gli organi collegiali³⁹.

Il criterio che sembra assumere maggiore pregnanza è dunque quello delle funzioni o della natura delle attività consegnate agli organi in questione dalla Costituzione. Anche qui lo spettro di orientamenti è piuttosto ampio, ma la tendenza prevalente⁴⁰ è quella di identificare gli organi costituzionali come quelli depositari di funzioni o attività di governo⁴¹. Nell'ambito di questo filone dottrinale, può trovare collocazione pure la soluzione data al problema da Barile, il quale identifica come organi costituzionali quelli che partecipano alla definizione dell'indirizzo politico costituzionale⁴².

³² Ad es., cfr. E. CROSA, *Gli organi costituzionali e il Presidente della Repubblica nella Costituzione italiana*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, 93.

³³ Per riferimenti, cfr. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 68-69.; G. LONG, *Organi costituzionali e di rilievo costituzionale*, cit., 4-5.

³⁴ Cfr. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 66.

³⁵ Ivi, 69. In questo senso, parzialmente anche P. BARILE, *Corso di diritto costituzionale*, cit., 67-68.

³⁶ Cfr. E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 69.

³⁷ Ivi, 70-72

³⁸ Cfr. S. ROMANO, *Nozione e natura degli organi costituzionali dello Stato*, in *Scritti minori*, vol. I, Giuffrè, Milano, 1990 (rist. 1950).

³⁹ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 74.

⁴⁰ Accanto a quelle posizioni, ritenute inadeguate, secondo cui sarebbero organi costituzionali quelli cui spetta formare la volontà dello Stato (specie in termini di normazione) o partecipare alla formazione di norme giuridiche costituzionali; ivi, 75-76.

⁴¹ *Ibidem*.

⁴² Almeno questa è lettura offerta da Cheli (77-78), benché – come ricordato in nt. 34 – Barile aderisse, in sede manualistica (67-68), ai criteri della necessità, dell'indefettibilità e della struttura dettata in Costituzione, associati ad un

Se dovessimo contentarci di questa lettura, tuttavia, l'indagine sarebbe costretta in un vicolo cieco: se è la titolarità di una funzione di indirizzo politico costituzionale a fondare la qualifica di organo costituzionale e non viceversa, infatti, non è possibile dare una risposta alla domanda di partenza.

Sembra pertanto opportuno provare a muovere oltre, seguendo sempre l'impostazione data al problema da Cheli, il quale – pur centrando ancora sulla “funzione di indirizzo politico” il criterio distintivo proposto – identifica come decisiva la titolarità di «*poteri concorrenti alla posizione delle norme primarie o al controllo sostanziale o all'organizzazione preliminare delle competenze destinate ad esercitare tali poteri*»⁴³.

Al netto degli esiti applicativi prospettati dallo stesso Cheli, non sempre del tutto persuasivi (si v., ad esempio, l'inclusione del CNEL tra gli organi costituzionali)⁴⁴, questo criterio può utilmente guidare l'analisi della posizione della Corte dei conti, al fine di definirne l'eventuale partecipazione alla “sfera costituzionale”. Implicando quest'analisi, tuttavia, un approfondimento sull'incidenza concreta delle funzioni della Corte – e, in particolare, di quelle di controllo, per verificare se integrino quel *controllo sostanziale* evocato da Cheli – su questo punto conviene sospendere momentaneamente il giudizio, per riprendere il discorso più avanti (v. *infra* par. 5).

4. (segue)...e la Corte dei conti, organo ausiliario

Concluso che la qualifica di organo costituzionale non possa darsi prescindendo dall'esame delle funzioni di controllo della Corte, è necessario ora chiarire un altro aspetto, cioè quello della c.d. *ausiliarità* della Corte dei conti. Su questo carattere essenziale della Corte, i fraintendimenti sono molti e resistono a distanza di oltre settant'anni dall'entrata in vigore delle Costituzioni. Ad una lettura superficiale o condizionata da impostazioni superate, la posizione ausiliaria della Corte, interpretata nel senso di *subordinazione funzionale* ad altri organi costituzionali, potrebbe risultare d'ostacolo per il riconoscimento dell'esercizio (o anche di un'influenza sull'esercizio) della funzione di indirizzo politico costituzionale, il quale – come si è visto – deve consistere quantomeno nella capacità di correggere o stimolare l'indirizzo di maggioranza qualora devii rispetto all'attuazione della Costituzione⁴⁵.

La posizione che vorrebbe la Corte “al servizio” degli interessi particolari di altri organi costituzionali sconta tuttavia una serie di errori prospettici e teorici.

modo di intendere la posizione nell'ordinamento legata alle funzioni esercitate dagli organi in questione (connesse alla sovranità).

⁴³ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 100 (corsivo nel testo), cui si rinvia per la ricostruzione dell'articolato *iter* argomentativo che conduce a questa definizione, che qui non è possibile illustrare.

⁴⁴ E. CHELI, *Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale*, cit., 105.

⁴⁵ Contrari ad una qualsiasi incidenza sull'indirizzo politico sono infatti quanti propendono per un'ausiliarità dell'istituto rispetto a Parlamento e Governo, cfr. G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, in AA.VV., *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-II Foro it., Bologna-Roma, 1994, 91 ss.

Partiamo dal dato costituzionale: escluso dall'esame, per i motivi già illustrati (*supra*, par. 2, in fine), l'art. 103, comma 2, Cost., la disciplina della Corte dei conti risulta prevalentemente collocata nel Titolo III dedicato al Governo, e più precisamente nella Sezione III, che raccoglie anche CNEL e Consiglio di Stato sotto la dizione di “*organi ausiliari*?”. Se l'interprete dovesse appoggiarsi al solo criterio topografico, se ne dovrebbe dedurre che la Corte dei conti (come gli altri organi ivi disciplinati) è organo ausiliario del Governo. Questa soluzione interpretativa è però pressoché unanimemente scartata dalla dottrina, che tende a discorrere piuttosto di *doppia ausiliarità*, valorizzando il duplice collegamento della Corte con Governo e Parlamento⁴⁶. Tale seconda ricostruzione della posizione della Corte, oltre che sul dato testuale (in part., la previsione del controllo preventivo sugli *atti del Governo* e l'obbligo di riferire *alle Camere* i risultati dei riscontri eseguiti), sembrerebbe confermata da argomenti di carattere storico-istituzionale; questi ultimi assumerebbero un pregio particolare nel caso di specie, perché è acclarato che fosse nelle intenzioni del Costituente confermare l'assetto delle competenze della Corte per come ereditate dall'ordinamento previgente⁴⁷ (con le ovvie correzioni necessarie alla transizione nel nuovo ordinamento, su tutte la previsione dell'indipendenza *di fronte al Governo*).

Benché non si possa dedicare al tema l'ampiezza di analisi che meriterebbe, pare utile mettere in luce brevemente alcuni profili capaci di confutare la tesi della doppia ausiliarità, dimostrando come questa risenta di impostazioni risalenti, non compiutamente argomentate o comunque superate.

Innanzitutto, va smentita l'ausiliarità della Corte-istituzione rispetto al Parlamento, benché forte di una convinzione tramandatasi pressoché ininterrottamente in dottrina: la celebre definizione di “*longa manus del Parlamento*” è dovuta all'Orlando⁴⁸ ed è poi ripresa da Vicario⁴⁹, ma già Mortati – prima dell'adozione della Carta – ne escludeva la fondatezza, mancando un riscontro nei modi di costituzione, organizzazione e funzionamento definiti dalla legge⁵⁰. Vero è che la Corte era tenuta, sin dalle origini, alla trasmissione dell'elenco degli atti delle registrazioni eseguite con riserva a Camera e Senato (art. 18, legge 14 agosto 1862, n. 800) e all'accertamento sui conti generali con connessa relazione al Parlamento (art. 31); e che oggi la stessa Costituzione prevede che la Corte «[r]iferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito» (art. 100, comma 2, Cost.). Ma queste previsioni, di per sé sole, non possono

⁴⁶ Cfr., tra i tanti, G. CARBONE, *Il rapporto Corte dei conti - Governo - Parlamento: contributo ad una riflessione sulla funzione referente*, in *Riv. Corte conti*, 1990, 124 e ss.; nonché F. FRACCHIA, *La Corte dei conti tra funzione giurisdizionale, di controllo, di consulenza e di certificazione*, in *Il diritto dell'economia*, vol. 27, n. 85 (3-2014), 403 ss., spec. 432 ss.

⁴⁷ Cfr. G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, cit., 91.

⁴⁸ V.E. ORLANDO, *Principi di diritto costituzionale*, Firenze, 1905, 170.

⁴⁹ E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, Vallardi, Milano, 1925, 6.

⁵⁰ C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, rist. inalterata con una prefazione di E. Cheli, Giuffrè, Milano, 2000, 204. In termini analoghi, L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., 197 ss.

giustificare la tesi che verrebbe la Corte organo che opera *per conto* del Parlamento⁵¹. Tra i molti argomenti adottati in tal senso, quello più persuasivo va identificato nel fatto che le due funzioni menzionate cui si connettono gli obblighi di referto al Parlamento – ossia il controllo preventivo sugli atti del Governo e la parificazione del Rendiconto generale dello Stato – sono primariamente e sin dalle origini presidi di legalità degli atti dell'esecutivo nell'interesse generale dello Stato-ordinamento,⁵² rispetto a cui l'aspetto di informazione alle Camere non può risultare prevalente e assorbente (benché sia di sicuro rilevante per l'esercizio di un più consapevole e informato sindacato politico sull'operato dell'Esecutivo).

Ancor meno giustificabile appare la tesi dell'ausiliarità rispetto al Governo, considerati la lettera dell'art. 100, comma 3, Cost. e il radicale mutamento ordinamentale segnato dall'adozione della Costituzione repubblicana rispetto al regime fascista, nell'ambito del quale era stata sviluppata da Mortati (e normativamente realizzata⁵³) l'idea della Corte quale “mezzo di ausilio all'attività del Capo del Governo” al fine di un coordinamento e un controllo più efficaci e penetranti sull'attività ministeriale⁵⁴.

Invero, attenta dottrina non ha mancato di osservare come la stessa qualifica di organi *ausiliari*, attribuita al CNEL, al Consiglio di Stato e alla Corte dei conti e l'impostazione complessiva data alla disciplina costituzionale della Corte siano sorprendentemente affini alla terminologia e alle tesi avanzate da Mortati⁵⁵. E, d'altra parte, una rapida verifica degli attuali commi 2 e 3 dell'art. 100 consente di riscontrare come il testo vigente rispecchi quasi integralmente la proposta fatta dallo stesso Mortati durante i lavori della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, che è stata però depurata proprio di quei passaggi che valorizzavano l'ausiliarità nei confronti del «Primo Ministro» (*sic*), il quale avrebbe potuto «giovarsi dell'opera della Corte dei conti al fine della coordinazione dell'azione dei vari Ministeri e della vigilanza nel loro funzionamento»⁵⁶.

⁵¹ Cfr. A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *La Corte dei conti strumento di attuazione della Costituzione nella materia della finanza pubblica*, Atti del Convegno “Corte dei conti e finanza pubblica”, Vol. 1, Napoli-Salerno, 19-21 giugno 1979, Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1979, 27 ss., spec. 30-31.

⁵² Già allora, peraltro, si discorreva di garanzia dello Stato di diritto; in questi termini, cfr. G. INGROSSO, *La Corte dei conti e la nuova costituzionale*, cit., *passim* (con rif. spec. allo Stato di diritto, si v. 11-14). Si v. altresì L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., *passim*. Per un profilo storico del giudizio di parificazione del rendiconto generale (dal quale emerge quanto la tesi funzionalità parlamentare sia quantomeno riduttiva), cfr. U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in AA.VV., *Studi in onore di Ferdinando Carbone*, Giuffrè, Milano, 1970, 113 ss.

⁵³ Si v. il R.D. 5 febbraio n. 21 del 1930 (non 1929, come indicato da Mortati) recante “*Conferimento al Capo del Governo delle attribuzioni attualmente esercitate dal Ministro per le finanze nei riguardi della Corte dei conti*”, che segna il passaggio della Corte nella Presidenza del Consiglio.

⁵⁴ Cfr. C. MORTATI, *L'ordinamento del governo nel nuovo diritto pubblico italiano*, cit., 202-210.

⁵⁵ Si v. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, Giuffrè, Milano, 1956, 110, il quale parla di «sorprendente affinità con la costruzione fattane dalla vigente nostra Carta».

⁵⁶ Cfr. Assemblea costituente. Commissione per la Costituzione. Seconda sottocommissione. Resoconto sommario. Seduta n. 85, 27 gennaio 1947, spec. 884; https://legislature.camera.it/dati/constituente/lavori/II_Sottocommissione/sed085/sed085nc.pdf. Questa impostazione non impedisce, peraltro, allo stesso Mortati di parlare della Corte come “organo ausiliario” del Parlamento (in contraddizione con la precedente ricostruzione).

Così rapidamente tratteggiata l'improprietà dell'ausiliarità intesa quale rapporto di cura di interessi particolari degli organi costituzionali Parlamento e Governo, resta comunque da spiegare in che senso la Corte sia organo ausiliario. Posto che – giusta la ricostruzione appena operata – le ragioni storiche di una siffatta connotazione «approssimativa»⁵⁷ in sede costituente si possono dare per assodate⁵⁸, pare comunque eccessivo discorrere di «evidente errore sistematico e concettuale»⁵⁹.

La tesi che convince maggiormente alla luce del quadro costituzionale, e trova ora conforto nella giurisprudenza della Corte⁶⁰ e in autorevole dottrina⁶¹, è quella che riconnette l'ausiliarità non agli *organi*, ma alle *funzioni*.

Sandulli, a cui si deve la tesi qui proposta, evidenziava innanzitutto che gli organi ausiliari sono posti dalla Costituzione «non al servizio di interessi particolari (...), bensì al servizio dell'ordinamento giuridico in sé e per sé e/o della comunità unitariamente intesa»⁶². Collocati «in una propria posizione di vertice (...) non possono infatti, perciò stesso, essere considerati “ausiliari” rispetto ad altri organi (cfr. Corte cost. n. 143/1968): né rispetto al Governo, e neppure rispetto al Parlamento»⁶³. L'Autore quindi proseguiva, illustrando come «carattere ausiliario presentano piuttosto le funzioni, nel particolare senso che queste non hanno portata “decisionale”, bensì assolvono, a vario titolo, un ruolo accessivo (di volta in volta, di iniziativa, di consultazione, di riscontro di conformità), rispetto alle attività decisionali degli organi (di altri Poteri) cui compete la potestà decisionale»⁶⁴. Il che, ad ogni modo, non sta ad indicare un ruolo «secondario o servente» di tali funzioni, perché «quando una funzione accessiva rispetto alle altre viene svolta da un organo (e, a maggior ragione, da un soggetto) non solo in posizione di terzietà, ma altresì (non in quanto esponente di particolari interessi soggettivi, bensì) in quanto espressione soltanto dell'ordinamento e/o della comunità unitariamente intesa il ruolo di essa è (...) nondimeno primario»⁶⁵.

⁵⁷ A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, cit., 28.

⁵⁸ Anche la dottrina che propende decisamente per la tesi della doppia ausiliarità riconosce «il “leggero” peso sintomatico ed il limitato valore ermeneutico da assegnare al dato testuale di quella collocazione e di quella intitolazione»: così G. CARBONE, *Gli organi ausiliari*, cit., 71. G. FERRARI, *Gli organi ausiliari*, cit., 118, nt. 5, sostiene che «l'errore sistematico e concettuale fu senz'alcun dubbio doloso».

⁵⁹ V. OLIVIERI SANGIACOMO, *La Corte dei conti e la nuova Costituzione italiana*, in *Foro it.*, Vol. 71, n. 4/1948, 78.

⁶⁰ Si v. soprattutto quelle pronunce in cui il giudice costituzionale riconosce nella Corte dei conti il ruolo di organo posto al servizio dello «Stato-comunità» o dello «Stato-ordinamento»; *ex pluribus*, n. 60 del 2013, n. 198 del 2012 e n. 267 del 2006, n. 470 del 1997, n. 29 del 1995.

⁶¹ Cfr. M. LUCIANI, *Un giroscopio costituzionale. Il Presidente della Repubblica dal mito alla realtà (passando per il testo della costituzione)*, in *Rivista AIC*, n. 2/2017, 4-5. Celebre è poi l'affermazione di Meuccio Ruini nella Relazione al progetto di Costituzione, laddove si legge: «Una parola soltanto nella costituzione per i due più antichi «organi ausiliari», di cui tutte le carte parlano: il Consiglio di Stato e la Corte dei conti; il primo per la consulenza giuridico-amministrativa e la tutela della giustizia nell'amministrazione, la seconda per il controllo di legittimità e di finanza; sono organi ausiliari, più che del Governo, *della Repubblica*; e la loro indipendenza dal Governo va garantita con un più diretto raccordo con il Parlamento» (enfasi aggiunta); https://legislature.camera.it/_dati/constituente/lavori/dcl/00Anc.pdf.

⁶² A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, cit., 28.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

Se dunque si condivide che questo sia il concetto di ausiliarità costituzionale, non si presentano incompatibilità *concettuali* rispetto a una possibile compartecipazione della Corte dei conti all'indirizzo politico costituzionale, soprattutto se la si intende quale freno o stimolo all'indirizzo di maggioranza a conformarsi alla Costituzione.

5. Le funzioni della Corte: tra compartecipazione potenziale all'indirizzo politico costituzionale e influenza effettiva sull'indirizzo politico di maggioranza

In via riassuntiva, avendo riscontrato come, da un lato, la qualifica di organo costituzionale presupponga un esame delle funzioni della Corte dei conti e, dall'altro, l'inquadramento come organo ausiliario non implichi alcuna forma di subordinazione ad altri organi costituzionali, ma ausiliarità delle funzioni nei termini descritti, diviene a questo punto imprescindibile analizzare più da vicino le funzioni attribuite alla Corte.

Non è necessario, in questa sede, intrattenersi sulla complessa e controversa definizione della natura dei controlli attribuiti alla Corte ai sensi dell'art. 100, comma 2, Cost., che ha visto – e vede tutt'ora – accesi contrasti in dottrina e ampia varietà di tesi (dalla natura amministrativa⁶⁶ a quella giurisdizionale⁶⁷, da quella legislativa⁶⁸ a quella autonoma, neutrale⁶⁹ o di controllo⁷⁰, ecc.). Il tipo di indagine necessaria per verificare la compartecipazione all'indirizzo politico costituzionale sembrerebbe essere piuttosto, in prima battuta, di tipo giuridico-empirico, dovendosi verificare, in particolare, se l'esercizio delle funzioni consegnate dalla Costituzione alla Corte dei conti sia in grado, prima teoricamente e poi concretamente, di condizionare o stimolare *in misura sostanziale* l'indirizzo politico di maggioranza in coerenza con i fini costituzionali. In un secondo momento, e solo se questa verifica preliminare darà esito positivo, si dovrà valutare se la Corte, nell'esercizio di queste funzioni, disponga altresì di una discrezionalità sufficientemente ampia nella declinazione dei principi costituzionali in rapporto alle fattispecie prese in esame, da poter essere in qualche misura comparabile – pur con le dovute proporzioni – con quella discrezionalità interpretativa di cui dispongono Presidente della Repubblica e Corte costituzionale.

Andando con ordine nell'esame dell'art. 100, comma 2, Cost., la prima funzione rispetto alla quale va valutata l'attitudine ad incidere sull'indirizzo politico di maggioranza è il *controllo di legittimità sugli atti del Governo*. Sul piano teorico, e in special modo prima dell'esclusione degli atti normativi primari del

⁶⁶ F. CAMMEO, *La competenza del IV sezione sugli atti amministrativi dell'autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Giur. it.*, vol. IV, 1903, 182 ss.

⁶⁷ V. TANGO, voce *Corte dei conti*, in *Digesto italiano*, vol. 8., Utet, Torino, 1899-1903, 94 ss.

⁶⁸ E. VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, cit.

⁶⁹ A.M. SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Riv. dir. proc.*, 1964, 210 ss., ora in *Scritti giuridici*, vol. II, Napoli, 1990, 259 ss.; *contra* S. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1963, spec. 95; ID., voce *Controlli costituzionali*, in *Enc. dir.*, vol. X, Giuffrè, Milano, 1962.

⁷⁰ L.R. LETTIERI, *I poteri dello Stato e la funzione di controllo*, "La Scienza" ed., Roma, 1948.

Governo compiuta dalla legge 23 agosto 1988, n. 400, questo primo tipo di controllo appare *prima facie* capace di condizionare in misura sostanziale l'indirizzo politico di maggioranza da parte di questo tipo di controllo.

Ciò essenzialmente per due ordini di ragioni.

In primo luogo, gli atti soggetti a controllo sono alcuni dei principali atti attraverso i quali viene o definito o attuato l'indirizzo politico di maggioranza. Non ci si riferisce più, naturalmente, agli atti con forza di legge (decreti-legge e decreti legislativi), i quali – non è necessario illustrare i motivi – erano e sono gli strumenti principali di definizione ed attuazione dell'indirizzo di maggioranza. E non ci si riferisce neppure soltanto a quegli atti, diversi dalla normazione primaria, i quali – seguendo un criterio formalistico – sono deliberati dal Consiglio dei ministri oppure sono adottati a seguito di deliberazione del Consiglio successiva a diniego del visto da parte della Corte. Pare piuttosto necessario guardare a una platea assai più ampia di atti del Governo. Si è rilevato infatti, correttamente, che vi possono essere atti di ordinaria amministrazione frutto di delibere collegiali del Consiglio, come pure atti riapprovati dopo il rifiuto del visto, che non rivestono alcuna importanza per l'indirizzo politico⁷¹. Di contro, alcuni atti non collegiali (o adottati da articolazioni interne al Governo; v. ad es. il CIPESS) possono invece rivestire rilievo assai significativo per la realizzazione dello stesso indirizzo. Un esempio sono i «molti provvedimenti che, in esecuzione di un piano di programmazione economica, siano emessi dalle autorità amministrative competenti»⁷², categoria che richiama immediatamente gli atti adottati per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), i quali rivestono un sicuro rilievo per l'indirizzo politico. In secondo luogo, conferma la capacità di incidere in misura sostanziale sull'indirizzo politico della maggioranza – in termini di “freno” alle deviazioni rispetto alla legalità costituzionale – la possibilità di cui dispone la Corte di ruscare il visto, impedendo così all'atto controllato di divenire pienamente efficace. L'osservazione per cui tale controllo andrebbe in realtà a collocarsi su un piano diverso e inferiore rispetto all'attività dell'Esecutivo, potendo il Governo superare il diniego attraverso l'istituto della registrazione con riserva⁷³, non persuade: basti in proposito segnalare che, seguendo questa linea di ragionamento, se ne dovrebbe dedurre un analogo “declassamento” del potere di rinvio del Presidente della Repubblica, dato che le Camere ben possono approvare nuovamente la legge in questione (art. 74 Cost.). Si aggiunga, peraltro, che esistono ipotesi, tassativamente individuate, di rifiuto assoluto che conducono all'annullamento dell'atto, con prevalenza «del giudizio sulla legittimità dell'azione

⁷¹ Cfr. L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., 236-237.

⁷² Cfr. L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., 237.

⁷³ C. CERETI, *Il controllo di legittimità sugli atti del Governo*, in AA.VV., *Studio in occasione del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Giuffrè, Milano, 1963, 90 ss.

amministrativa e sulla correttezza dell'impiego delle risorse pubbliche, intestato alla Corte dei conti, rispetto a qualsiasi valutazione di carattere politico»⁷⁴.

Accanto a questi argomenti principali, vanno evidenziati altri elementi secondari che fanno propendere per un sostanziale condizionamento dell'indirizzo politico. Sintomatico di una certa incisività del controllo sulle funzioni di governo è, in primo luogo, il lungo dibattito dottrinale (non ancora del tutto sopito) sulla coerenza del controllo preventivo con il nuovo ordinamento costituzionale⁷⁵. Ma importanti conferme vengono soprattutto dalla prassi, laddove si registra un numero assai contenuto di registrazioni con riserva, preferendo di norma il Governo o rinunciare all'atto⁷⁶ oppure modificare lo stesso secondo le censure della Corte dei conti⁷⁷. Ne emerge una duplice funzione di freno e stimolo alla correzione, coerenti con la descrizione di indirizzo politico costituzionale innanzi proposta.

Non in tutti i casi però, va ribadito, l'intervento della Corte incide sull'indirizzo politico di maggioranza, dovendosi piuttosto condurre un'indagine caso per caso (si è parlato di una «valutazione *intrinseca* delle singole fattispecie»⁷⁸) per verificare l'afferenza dell'atto in questione all'esercizio della funzione di indirizzo politico. E si aggiunga, inoltre, che l'esclusione degli atti di normazione primaria e l'indicazione tassativa degli atti soggetti a tale controllo (con i noti temperamenti⁷⁹) ha ridotto in misura non indifferente lo spettro d'azione della Corte, concorrendo a ridurne la capacità di condizionamento. Ma su questo punto, ci si sofferma *infra* (par. 6).

Andando oltre nell'analisi delle funzioni assegnate *ex art.* 100, comma 2, Cost. alla Corte dei conti, mentre non pare possa rinvenirsi un particolare rilievo sull'indirizzo politico nelle forme di «controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria» previste dalla legge (non solo per l'afferenza prevalente al momento amministrativo, ma anche per la natura e gli effetti del controllo⁸⁰), a ben più significative conclusioni conduce l'esame del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, quale principale esempio di controllo «successivo sulla gestione del bilancio dello Stato».

Come è stato correttamente evidenziato, infatti, «non par dubbio (...) che allorché la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato (...), ponga in essere un atto costituzionale, sia perché, in tal caso, il fine

⁷⁴ A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, in V. TENORE (a cura di), *La nuova Corte dei conti. Responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2018, 1509.

⁷⁵ SI v., ad es., le osservazioni in A.M. SANDULLI, *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, cit., 37 ss.

⁷⁶ In tal senso, si v. A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, cit., 1510 (nt. 66), il quale riporta come le richieste di registrazione con riserva siano, in media, due all'anno.

⁷⁷ Cfr. V. TENORE, *Le funzioni di controllo "indirizzante" della Corte dei conti*, in V. TENORE, A. NAPOLI (a cura di), *Studio sui controlli affidati dalla Costituzione alla Corte dei conti*, ESI, Napoli, 2020, 1 ss., 12.

⁷⁸ L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., 238.

⁷⁹ Art. 3, comma 1, lett. l), l. n. 20 del 1994: atti che il Presidente del consiglio richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo o che la Corte dei conti deliberi di assoggettare, per un periodo determinato, a controllo preventivo, in relazione a situazioni di continua e diffusa irregolarità rilevate in sede di controllo successivo.

⁸⁰ Cfr. A. BALDANZA, *Le funzioni di controllo della Corte dei conti*, cit. 1545 ss.

del controllo raggiunge la sua massima intensità in relazione agli interessi più generali che esso tutela, sia perché il rapporto sottostante, è esso stesso di natura eminentemente costituzionale»⁸¹.

Queste considerazioni divengono tanto più convincenti a seguito dell'introduzione dei precetti dell'equilibrio di bilancio e della sostenibilità del debito da parte della l. cost. 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*), che ha portato il giudizio di parifica ad assumere un ruolo centrale per il controllo sulla finanza pubblica allargata, trovando in tale sede – momento culmine del complesso dei controlli di regolarità-legittimità affidati alla Corte – la loro principale applicazione i nuovi principi costituzionali del bilancio (artt. 81, 97, 117, 119)⁸².

L'incidenza sull'indirizzo politico di maggioranza è duplice (diretta e indiretta) ed è legata alla duplice natura del giudizio di parifica, di controllo e di referto. Quanto al primo profilo (*incidenza diretta*), va evidenziato come la decisione di parifica, intesa quale frutto dell'esercizio della «funzione di controllo-garanzia ad esito dicotomico (parifica/non parifica)», non solo conferisca certezza giuridica agli accertamenti giuridico-contabili effettuati, ma produca pure un significativo effetto conformativo, impegnando l'esecutivo a correggere le situazioni di irregolarità accertate e provvedere coerentemente a garantire le coperture *ex art. 81 Cost.* (in conformità con il principio di continuità dei bilanci). Pur non spiegando effetti sulla legge di approvazione del rendiconto, che è il prodotto del differente controllo politico dell'organo legislativo (ragion per cui si discorre di effetto conformativo «indiretto»⁸³), la decisione della Corte impatta comunque sulla decisione politica per eccellenza, quella sulla spesa e le entrate, perché l'eventuale “non parifica” ridonda necessariamente sulle scelte di bilancio assunte nel circuito Governo-Parlamento (o, al livello regionale, Giunta-Consiglio), potendo altresì condurre – in mancanza dei necessari aggiustamenti da parte del potere politico – all'emersione dei presupposti per l'impugnazione della successiva legge dinanzi alla Corte costituzionale.

Quanto al secondo profilo (*incidenza indiretta*), viene in rilievo la decisione di parifica congiuntamente con la relazione allegata, la quale – com'è noto – riporta osservazioni sulla regolarità della gestione e proposte per assicurare l'equilibrio di bilancio e migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa pubblica. Relazione e decisione rappresentano infatti uno strumento attraverso il quale l'organo legislativo può esercitare un controllo politico più informato e penetrante sull'operato dell'esecutivo⁸⁴.

⁸¹ L.R. LETTIERI, *La posizione costituzionale della Corte dei conti*, cit., 238.

⁸² Cfr. in part. G. RIVOSACCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 2/2022, 47 ss.; C. CHIAPPINELLI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle Regioni*, in *Riv. Corte dei conti*, n. 3-4/2016, 505 ss.

⁸³ M. BERGO, M. CECCHETTI, *La parifica dei rendiconti regionali quale paradigma per l'individuazione delle “garanzie minime” di tutela degli enti territoriali nei procedimenti di controllo di legittimità-regolarità sui bilanci svolti dalla Corte dei conti*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 1/2022, 95 ss. spec. 109 s. e 116.

⁸⁴ Cfr. G. RIVOSACCHI, *Il giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti delle regioni*, cit.

Le potenzialità di condizionamento dell'indirizzo politico nel giudizio di parificazione – esteso a tutte le Regioni ordinarie dopo la riforma del 2012 – non trovano tuttavia pieno sviluppo: in primo luogo, per l'emersione di un'asimmetria nell'operato della Corte, che appare particolarmente incisivo rispetto ai rendiconti delle Regioni (e quindi dell'indirizzo politico regionale) e assai meno rispetto al rendiconto generale dello Stato (v. *infra*); in secondo luogo, per lo scarso seguito dato dal Parlamento nell'esercizio del proprio controllo politico.

Quest'ultimo rilievo ci porta a esaminare la funzione di referto (funzione autonoma, secondo alcuni; per altri, forma speciale di controllo), che avrebbe un sicuro rilievo per il dipanarsi dell'indirizzo politico, qualora il Parlamento – cui sono rivolti sempre maggiori apporti informativi – sapesse (e volesse) cogliere e mettere a frutto, specie nei rapporti con l'esecutivo, le indicazioni fornite dalla Corte. Che la prassi si discosti di molto dalla teoria, su questo fronte, trovando limitati riscontri da parte del Parlamento, è tuttavia osservazione assai risalente e che trova tutt'ora conferme in dottrina⁸⁵, per cui non pare necessario approfondire oltre quest'aspetto⁸⁶.

Volendo, a questo punto, trarre una sintesi da questa rapida rassegna delle funzioni costituzionali della Corte dei conti, se ne ricava che, quanto meno in via potenziale, la Corte disporrebbe di una significativa capacità di condizionamento dell'indirizzo politico di maggioranza, in particolare con riferimento all'esercizio della funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Non sembra, tuttavia, si possa discorrere compiutamente di compartecipazione all'indirizzo politico costituzionale. Prescindendo da un esame dei margini di discrezionalità della Corte dei conti in relazione all'attuazione dei principi costituzionali, il limite principale è dato dal fatto che le potenzialità racchiuse nelle funzioni assegnate alla Corte restano, come si è anticipato, in parte inesprese e in parte ridimensionate per via legislativa.

Al tempo stesso, va detto che una mancata compartecipazione non significa affatto irrilevanza: se si guarda ad alcune vicende istituzionali successive alla riforma costituzionale del 2012, la Corte è sembrata acquistare un'importanza progressivamente maggiore, soprattutto nell'ambito dell'attuazione della riforma stessa: ma più che una compartecipazione diretta all'indirizzo politico costituzionale (che nei

⁸⁵ Si v., ad es., C. TUCCIARELLI, *Parlamento e Corte dei conti: storia di un controllo mai nato*, in *Bollettino di informazioni costituzionali e parlamentari*, n. 3/1994, 145 ss.; con accenti differenti, ma valutazioni negative quanto all'attenzione parlamentare alla parifica, D. CABRAS, *La collaborazione tra Corte dei conti e Parlamento da Cavour al Titolo V*, in *Bilancio Comunità Persona*, n. 2/2020, spec. 59. Si v. anche C. BERGONZINI, *Parlamento e decisioni di bilancio*, FrancoAngeli, Milano, 2014, 109 ss., la quale parla, con riferimento alle relazioni sul rendiconto generale dello Stato, «dei documenti economici tradizionalmente più sottovalutati, da parte dei decisori politici» (111).

⁸⁶ Analoghe valutazioni vanno estese, a maggior ragione, agli esiti prodotti dall'esercizio delle funzioni consultive legislativamente attribuite alla Corte (e non previste in Costituzione).

termini sopra descritti pare non riscontrabile), pare più corretto discorrere, appunto, di un'*influenza indiretta* sulla sua definizione.

Particolarmente significativo, in proposito, è il concorso della Corte, nella veste di giudice *a quo*, alla giurisprudenza costituzionale che ha messo a sistema i nuovi principi costituzionali del bilancio⁸⁷. Ma una capacità di influenzare indirettamente talune scelte concernenti l'indirizzo politico è sembrata emergere, questa volta nel contesto della ripresa economica post-pandemica, anche nell'esercizio di quelle funzioni, riconducibili ai controlli collaborativi o partecipativi introdotti con la legge 14 gennaio 1994, n. 20, che la dottrina più critica – nel commentare lo spirito che aveva accompagnato l'applicazione di questa legge – aveva definito «referenti non interferenti»⁸⁸. In particolare, la recente vicenda del c.d. controllo concomitante sull'attuazione del PNRR sembra gettare una nuova luce su questo tipo di controlli, la cui efficacia e utilità è sempre più messa in discussione.

6. Alcuni episodi significativi (e conclusioni provvisorie)

Per rappresentare in maniera plastica l'ambivalenza dei risultati dell'indagine sulla capacità della Corte di condizionare l'indirizzo politico di maggioranza, non potendo in questa sede proporsi una minuziosa indagine “a tappeto” su tutta l'attività del giudice contabile, si è scelto di selezionare alcune vicende istituzionali di grande rilievo, di cui riepilogare brevemente gli aspetti salienti. Si tratta di vicende capaci di porre in luce, da un lato, le potenzialità inesprese o frustrate delle funzioni della Corte (si esaminano, in proposito, la riduzione del perimetro del controllo preventivo di legittimità operata dalla l. n. 400/1988 e il contegno dimostrato dalla Corte rispetto alla parificazione del rendiconto 2010); dall'altro lato, la capacità di influenza indiretta che l'organo comunque riesce ad esercitare rispetto all'azione degli organi politici (l'attenzione cadrà sull'“asse” creato con la Corte costituzionale per censurare, alla luce di una lettura sistematica dei nuovi principi costituzionali del bilancio, i c.d. interventi “spalma-debiti” a favore degli enti locali e sulla limitazione del c.d. controllo concomitante operata in sede di conversione del decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44⁸⁹).

La prima vicenda istituzionale che merita di essere ripresa per sommi capi riguarda – come anticipato – la limitazione del controllo preventivo di legittimità *ex art.* 16 l. n. 400/1988, il quale ha escluso dal sindacato della Corte gli atti con forza di legge del Governo (decreti-legge e decreti legislativi). L'intervento legislativo e la successiva sentenza n. 406/1989 della Corte costituzionale rappresentano

⁸⁷ Per tutti, cfr. F. SUCAMELI, *Attuazione ed esecuzione della l. cost. n. 1/2012 attraverso il giudice del bilancio*, in *Federalismi.it*, n. 36/2020, 160 ss.

⁸⁸ F. GARRI, *Il punto della evoluzione normativa in materia di controlli della Corte dei conti*, in F. GARRI (a cura di), *La Corte dei conti: controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2012, 6

⁸⁹ Si v. art. 1, comma 12-*quinquies*, lett. b), decreto-legge 22 aprile 2023, n. 44, convertito con modificazioni dalla L. 21 giugno 2023, n. 74.

infatti un momento di decisivo depotenziamento delle possibilità del giudice contabile di condizionare l'indirizzo politico della maggioranza. Non solo, infatti, con la pronuncia citata, si conferma la sottrazione al controllo della normazione primaria del Governo, ma viene pure definitivamente “inibita” – in conseguenza delle critiche dottrinali e dell’avallo dato dalla Corte costituzionale all’intervento legislativo ablativo – pure l’attitudine della Corte dei conti a farsi promotrice di questioni di legittimità costituzionale in sede del controllo preventivo, riconosciuta con la sent. n. 226 del 1976⁹⁰.

Pare sia stata proprio quest’ultima decisione – che aveva sin da subito sollevato un putiferio politico, con la presentazione di ben tre proposte di revisione costituzionale per bloccare la rimessione in tale sede – a segnare l’inizio del percorso politico-legislativo che ha condotto all’approvazione dell’art. 16 l. n. 400/1988. Già in quell’occasione, a fronte della reazione delle forze politiche e delle critiche – invero non sempre condivisibili – piovute dalla dottrina, la Corte dei conti aveva, nei fatti, rinunciato ad approfittare del “nuovo” canale d’accesso al giudizio incidentale.

Con la sentenza n. 406/1989⁹¹ – che respinge il ricorso per conflitto di attribuzioni sollevato dalla stessa Corte dei conti, per la prima volta, a difesa delle proprie prerogative – si è posta una “pietra tombale” sulle sue possibili “velleità di giudice *a quo*” in sede di controllo preventivo. Il giudice delle leggi arriva infatti, nella sostanza, a confermare la possibilità per il Parlamento di ridurre significativamente gli atti sottoposti a controllo della Corte senza neppure la necessità di approvare una legge costituzionale.

Non è un caso quindi che, mentre quella possibilità rimane a tutt’oggi inespressa rispetto agli atti del Governo, trovi invece un certo seguito nei controlli di legittimità-regolarità sulle autonomie⁹², una «controparte molto meno agguerrita»⁹³ di quanto non sia il circuito Governo-Parlamento.

⁹⁰ Tale pronuncia appare particolarmente rilevante perché riconosce, in tale funzione della Corte, «un controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato, volto unicamente a garantire la legalità degli atti ad essa sottoposti, e cioè preordinato a tutela del diritto oggettivo, che si differenzia pertanto nettamente dai controlli c.d. amministrativi, svolgentisi nell’interno della pubblica Amministrazione; ed è altresì diverso anche da altri controlli, che pur presentano le caratteristiche da ultimo rilevate, in ragione della natura e della posizione dell’organo cui è affidato» (*Cons. diritto*, p. to 3). Cfr., *ex pluribus*, G. AMATO, *Il Parlamento e le sue Corti*, in *Giur. cost.*, 1976, 1985 ss.; nonché G. CAIANELLO, *Notazioni varie sui controlli della Corte dei Conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione e alla registrazione con riserva*, in *Foro Amm.*, 1976, II, 53 ss.; R. CHIEPPA, *Ancora sulle questioni di legittimità costituzionale sollevabili incidentalmente dalla Corte dei conti (sezione di controllo)*, in *Giur. cost.*, 1976, 2010 ss.; P. CIRIELLO, *Attività di controllo della Corte dei conti e giudizio incidentale di legittimità costituzionale*, in *Foro amm.*, 1977, 1701 ss.; S. LABRIOLA, *Gli atti con forza di legge e il controllo della Corte dei conti*, in *Il Foro it.*, 1977, I, 2115 ss.; F. PIZZETTI, *Corte dei conti fra Corte cost. e Parlamento*, in *Giur. cost.*, 1976, 2042 ss.;

⁹¹ Cfr. S.M. CICCONE, *L’esclusione della legge dal giudizio sui conflitti tra poteri dello stato in una discutibile sentenza della Corte costituzionale*, in *Giur. cost.*, n. 7/1989, I, 1869 ss.; P. CIRIELLO, *Corte dei conti e controllo sugli atti di normazione primaria del Governo*, *ivi*, 1875 ss.; A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, *ivi*, n. 6/1989, II, 2172 ss.

⁹² Cfr. G. RIVOSECCHI, *L’ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO, M. MORVILLO (a cura di), *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello stato costituzionale*, il Mulino, Bologna, 2020, 328.

⁹³ R. BIN, *Zone d’ombra del controllo di legittimità e zone buie del ragionamento giuridico (note brevissime a Corte cost. 196/2018)*, in *Le Regioni*, n. 1/2019, 17.

È inutile riprendere qui i molti e assai convincenti argomenti di critica della sent. n. 406/1989, che si appuntano soprattutto sulla «strada tutta in discesa» da questa aperta ai «provvedimenti legislativi dell'esecutivo, anche dalla marcata valenza politica», che vengono così «affrancati da qualunque forma di contrappeso»⁹⁴. Ai nostri fini, va piuttosto evidenziato come quella che poteva essere la via per estendere lo scrutinio di costituzionalità anche a quegli atti legislativi presupposti che, non incidendo in via diretta situazioni soggettive, avevano scarsa probabilità di giungere all'attenzione della Corte, viene nei fatti sbarrata. In particolare, viene pregiudicata la potenzialità, insita nell'accesso al giudizio di costituzionalità in sede di controllo preventivo, di censurare in via *preventiva* gli atti legislativi presupposti adottati in violazione dell'art. 81 Cost.⁹⁵.

Una fonte potenzialmente decisiva di correzione e stimolo dell'indirizzo politico di maggioranza all'osservanza del dettato costituzionale e, quindi, di possibile compartecipazione della Corte dei conti all'indirizzo politico costituzionale è stata così – almeno per il momento – inaridita.

Una seconda vicenda emblematica delle potenzialità inesprese della Corte dei conti è rappresentata dalla duplice parificazione del rendiconto generale dello Stato nel 2011⁹⁶.

Benché si tratti di un caso del tutto eccezionale, anche in considerazione della grave situazione di crisi (finanziaria, economica, politica) in cui versava il Paese, la doppia pronuncia di parificazione illustra assai efficacemente il doppio *standard*, o anche l'asimmetria, nell'esercizio del controllo successivo sugli organi politici statali rispetto a quelli regionali, che risulta invero regolato dalle medesime norme procedurali (artt. artt. 39-41 del Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 - *T.u. delle leggi sulla corte dei conti*, cui rinvia – per le Regioni ordinarie – l'art. 1, comma 5, del decreto-legge n. 174 del 2012).

In quel frangente, nel pieno della spirale di crescita dello *spread* tra Btp e *Bund* tedeschi e della crisi del debito, il Governo Berlusconi IV presenta, a ottobre 2011, il rendiconto 2010 – già parificato dalle Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti – il cui art. 1 viene tuttavia respinto dalla Camera. A questo punto, la Giunta per regolamento, nella seduta del 12 ottobre 2011, ritiene che l'*iter* di approvazione debba arrestarsi, consentendo però al Governo di presentare un nuovo disegno di legge di rendiconto. Tale decisione conduce quindi alla ripresentazione di un ddl di rendiconto, con minime revisioni, da parte del Governo, che la Corte dei conti parifica nuovamente senza obiezioni.

Tutt'altro contegno hanno mostrato invece le Sezioni di controllo regionali, le quali hanno rifiutato la parifica – facendo valere la definitività del giudicato contabile – in tutti i casi di rendiconti presentati nuovamente dalla Giunta, senza seguire le indicazioni dell'assemblea regionale o senza conformarsi alle

⁹⁴ Così A. PUGIOTTO, *La Corte dei conti in conflitto con gli organi di indirizzo politico: profilo soggettivo, profilo oggettivo e soluzione di merito*, cit., 2192, cui si rinvia per la critica assai persuasiva degli argomenti e delle conseguenze della decisione della Corte.

⁹⁵ Cfr. G. RIVOCCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, cit., 328

⁹⁶ Per la lettura della vicenda offerta nel testo, cfr. G. RIVOCCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, cit., 325 ss.

precedenti pronunce della stessa Sezione. Posto che la differente declinazione del principio di equilibrio di bilancio – più stringente rispetto alle autonomie (art. 119, comma 6, Cost.) e più flessibile rispetto allo Stato – spiega senz’altro effetti non indifferenti sulla pervasività del controllo operato dalla Corte, pare comunque evidente come la differente interpretazione delle medesime regole processuali sia sintomatica di un *self restraint* maggiore del giudice contabile rispetto a interventi che potrebbero andare al cuore delle decisioni fondamentali di indirizzo politico di maggioranza, quali sono quelle adottate nel ciclo di bilancio. In proposito, è stato evidenziato che la differente applicazione delle medesime norme procedurali, si «traduce in un controllo della Corte dei conti meno incisivo sugli organi politici statali rispetto a quello avente ad oggetto i rendiconti regionali»⁹⁷.

Di segno opposto rispetto a queste vicende è invece la capacità della Corte dei conti di farsi interprete delle innovazioni introdotte in Costituzione con la legge cost. n. 1/2012; una capacità dimostrata invero non in un’unica circostanza, ma nella fitta rete di ordinanze di remissione attraverso le quali è stata in grado di creare un “asse” con la Corte costituzionale rivelatosi decisivo per la piena attuazione della riforma.

Assai nota e dibattuta è la vicenda dell’ampliamento “per oggetto” e “per parametro” dell’accesso della Corte dei conti in sede di parifica dei rendiconti regionali alla giustizia costituzionale e del conseguente “protagonismo istituzionale” dello stesso giudizio di parifica. Benché fondamentale per la rilettura e sistematizzazione del nuovo diritto costituzionale del bilancio – attraverso soprattutto la dottrina del giudice costituzionale Aldo Carosi – questa giurisprudenza risulta rilevante in via primaria per l’indirizzo politico regionale, ma non per quello espresso dalla maggioranza di governo.

Ben più interessante, ai nostri fini, è quel filone giurisprudenziale che vede la Corte dei conti, in sede di controlli di legittimità-regolarità sugli enti locali, impugnare dinanzi alla Corte costituzionale, per violazione degli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost., le c.d. “norme spalma-debiti”⁹⁸. Si tratta di previsioni attraverso le quali lo Stato – con tecniche di volta in volta differenti, che non è necessario qui ricapitolare – ha consentito agli enti locali coinvolti (generalmente in situazione di pre-dissesto) non solo di procrastinare eccessivamente nel tempo il raggiungimento dell’equilibrio, ma altresì di perpetuare e finanche aggravare la situazione di disavanzo già esistente, dischiudendo margini fittizi di spesa o permettendo l’impiego di risorse che erano destinate al ripiano del disavanzo stesso per altre finalità. Il tutto in violazione dei principi di equità intergenerazionale e di responsabilità di mandato.

⁹⁷ G. RIVOSECCHI, *L’ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, cit., 327.

⁹⁸ Per una ricostruzione complessiva della vicenda e più puntuali riferimenti, cfr., per tutti, C. BERGONZINI, G. MENEGUS, *Tra l’incudine e il martello. Finanza degli enti locali, effettività delle prestazioni e legalità costituzionale nella recente giurisprudenza costituzionale*, in *Federalismi.it*, n. 20/2022, 416 ss.

Le sentenze nn. 18 del 2019, 4 del 2020, 115 del 2020, 80 del 2021, che censurano questa tendenza del legislatore statale palesemente deviante rispetto al dettato costituzionale, nascono tutte da rimessioni della Corte dei conti, la quale – mettendo a frutto gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale sui nuovi principi del bilancio – ha “dato il la” alla Corte stessa per frenare e correggere l’indirizzo politico di maggioranza.

Risulta evidente quanto, in questo specifico frangente, sia la Corte costituzionale ad esercitare la funzione di indirizzo politico costituzionale, non certo la Corte dei conti, la quale tuttavia si trova nelle condizioni di influenzare indirettamente, nella sua “nuova” veste di giudice *a quo*, l’indirizzo di maggioranza attivando il controllo di costituzionalità su atti legislativi che, altrimenti, difficilmente potrebbero arrivare all’attenzione della Corte costituzionale.

Per chiudere questa rassegna di vicende istituzionali e cercare quindi di trarre alcune rapide conclusioni, pare utile soffermarsi brevemente sulla vicenda del c.d. controllo concomitante, prima reso obbligatorio in riferimento al PNRR (d.l. n. 76/2020)⁹⁹, poi escluso dal Governo Meloni (d.l. n. 44/2023)¹⁰⁰. Trattandosi di un tipo di controllo collaborativo, non era previsto in capo alla Corte dei conti nessun potere impeditivo né sanzionatorio: il giudice contabile poteva soltanto segnalare alle Amministrazioni coinvolte la presenza di gravi irregolarità, potenzialmente idonee ad integrare la responsabilità dirigenziale, il cui accertamento è tuttavia rimesso all’Amministrazione stessa (e si discute se la stessa sia tenuta o meno ad avviare il relativo procedimento). Con precipuo riguardo ai controlli concomitanti – disciplinati dall’art. 11, l. n. 15/2009, ma già previsti come controllo sulla gestione *in itinere* nella l. n. 20/1994 – essi si caratterizzano per la finalità di individuare, in contraddittorio con l’amministrazione, le «cause di gravi irregolarità gestionali ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione» (art. 11, comma 2, l. n. 15/2009). Lo scopo è sostanzialmente quello di accelerare lo svolgimento degli interventi, facendo emergere in tempo utile eventuali problemi.

Non si tratta quindi di controlli teoricamente idonei ad incidere in misura sostanziale sull’indirizzo politico di maggioranza; e una conferma di tale inidoneità sembra venire dal progressivo slittamento – sul piano legislativo – dei controlli intestati alla Corte dei conti verso il modello del controllo di legittimità-

⁹⁹ Cfr. G. RIVOCCHI, *La Corte dei conti ai tempi del “Recovery plan”*: quale ruolo tra responsabilità amministrativa-contabile, semplificazioni e investimenti, in *Federalismi.it*, n. 20/2021, iv ss.; G. COLOMBINI, *I decreti semplificazione e rilancio alla luce dei principi generali di contabilità pubblica ovvero dei falsari di parole*, ivi, n. 8/2021, 33-34; G. GIOIA, *Il controllo della Corte dei Conti sulla gestione del PNRR. Del rapporto fra attività di controllo, Stato di diritto e accountability*, in *IPOF*, n. 2/2022, 129 ss.

¹⁰⁰ Cfr. A. CARAPPELLUCCI, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, in *Questione Giustizia*, 14 giugno 2023; L. SAMBUCCI, *Le limitazioni alla responsabilità contabile e al controllo concomitante della Corte dei conti ovvero “buio e controbui”*: se il Legislatore gioca d’azzardo con le riforme amministrative, in *Nomos*, n. 3/2023. Da ultimo, si v. G. ORLANDO, *Il controllo concomitante della Corte dei conti: ausilio per la nto politica nazionale o eccessiva pervasività nell’attività di indirizzo politico?*, in *Federalismi.it*, n. 18/2024.



regolarità, ritenuto più efficiente nel prevenire situazioni pregiudizievoli per l'equilibrio di bilancio e, più in generale, per i nuovi principi costituzionali sulla finanza pubblica.

La dura e immediata reazione del Governo a fronte di due delibere di controllo “non gradite”¹⁰¹ e concretizzatasi nella rapidissima eliminazione di questo tipo di controlli sui piani, programmi e progetti previsti o finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (e PNC), sembra testimoniare come una qualche “interferenza” quest’attività della Corte invero la producesse. Vuoi per la risonanza che i rilievi della Corte hanno presso l’opinione pubblica¹⁰², vuoi per la possibile eco presso le istituzioni europee, il Governo ha visto nel controllo della Corte un possibile “controcanto” da silenziare.

Anche qui, è evidente, non si può parlare di controllo né stimolo con effetti sostanziali sull’operato dell’esecutivo, tanto più che quest’ultimo ha potuto prontamente paralizzare il controllore. Ma l’attività della Corte dei conti sembra comunque assumere un certo rilievo rispetto all’opinione pubblica, quale mezzo per sollecitare un controllo sull’indirizzo politico di maggioranza mediato attraverso il corpo elettorale.

Cercando di tirare le fila di questa complessa analisi, pare possibile concludere che, allo stato attuale, la Corte dei conti non partecipa in misura sostanziale alla determinazione dell’indirizzo politico costituzionale, dal momento che le funzioni di controllo che le consentirebbero interventi determinanti di correzione e stimolo rispetto a deviazioni dell’indirizzo politico di maggioranza – ossia il controllo preventivo di legittimità e il giudizio di parifica sul rendiconto generale dello Stato – non esprimono, per le diverse ragioni illustrate, tutte le potenzialità che invero racchiudono. È senz’altro dato riscontrare però un’influenza della Corte sull’indirizzo politico di maggioranza, che sembra emergere tanto nella veste di giudice *a quo* della Corte, tanto nell’ambito di funzioni di controllo collaborativo.

Quanto il ruolo della Corte dei conti sia destinato ad attestarsi su quello di un istituto che esercita un’influenza crescente, ma indiretta, o possa virare verso una più diretta compartecipazione all’indirizzo politico costituzionale, dipende, in definitiva, dalla piena valorizzazione che la Corte stessa saprà e vorrà assicurare agli strumenti di controllo sull’indirizzo politico di maggioranza che la Costituzione le assegna.

¹⁰¹ Trattasi, rispettivamente, delle delibere n. 17/2023 e 18/2023. Nella prima, il Collegio del controllo concomitante della Corte dei conti segnalava la mancata aggiudicazione di alcuni contratti di appalto, determinata dall’assenza di idonee forme di pubblicità (tra cui la pubblicazione obbligatoria in G.U.U.E.). Nella seconda, si accerta invece il mancato conseguimento di uno degli obiettivi intermedi con riferimento a un progetto PNRR in materia di infrastrutture di ricarica elettrica.

¹⁰² Si v., per una descrizione dei riscontri sulla stampa, A. CARAPELUCCI, *Il Governo interviene sulla Corte dei conti: perché preoccuparsi (e per cosa)*, cit.