

## QUADERNI AMMINISTRATIVI

Periodico di dottrina, giurisprudenza e legislazione del  
Centro Studi Amministrativi di Torino

Direttore Responsabile: Dr. Vittorio Boianelli

---

### COMITATO DI REDAZIONE:

Dr. Vito CONTINELLA - Prof. Luigi PUDDU - Dr. Rosario CAMARDA - Dr. Salvatore CIRCHIRILLO  
- Dr. Teodoro PASSINI - Dr. Roberto DEL FIACCO

### COMITATO DI SCIENTIFICO:

Avv. Monica BOIANELLI - Avv. Giovanni MONTACCINI - Prof. Franco GABOARDI

### COLLABORATORI

**Dott. Giuseppe AMELIO** - Vice Prefetto Prefettura di Torino; **Dr. Ennio BAVA** - Già Ragioniere Generale - Città di Torino; **Dr. Franco BIANCARDI** - Coordinatore Amministrativo A.S.L. Torino; **Dr. Vittorio BOIANELLI** - Coordinatore Unione di Comuni, Revisore Ufficiale dei Conti; **Dott. Franco Durastante** - Dirigente Dipartimento Fiscalità - Ministero Economia e Finanze - Roma; **Avv. Carlo ANGELETTI** - Libero professionista; **Dott. Mario PISCHEDDA** - Procuratore Regione Piemonte - Corte dei Conti - TO; **Dott. Sebastiano BONO** - Dirigente A.S.L. - Orbassano; **Dr. Antonino BONIFACIO** - già Giudice TAR Piemonte - TO; **Dr. Vito CONTINELLA** - Segretario Generale Comune di Orbassano; **Prof. avv. Ivo CARACCIOLI** - Ordinario di Istituzioni di Diritto Penale dell'Università di Torino; **Prof. avv. Andrea COMBA** - Docente Organizzazione Internazionale dell'Università di Torino; **Avv. Monica BOIANELLI** - Libero Professionista esperta diritto amministrativo - TO; **Prof. Giuseppe D'AMICO** - Avvocato e Ass. ord. Diritto Civile Università di Torino; **Dr. Giuseppe DE PASCALE** - Direttore Settore Formazione - Regione Piemonte - Torino; **D.ssa Giovanna FAGNOLA** - Capo Sezione Contenzioso Agenzia Entrate - Torino; **Dr. Bernardo FANTINO** - Già Rag. Generale Comune di Cuneo; **Dr. Prof. Mario FANTOZZI** - Commercialista e Tributarista in Torino; **Prof. Attilio GABOARDI** - Docente contabilità dello Stato e EE.PP. - Università di Torino; **Dr. Rag. Ercole GARASSINO** - Commercialista e Revisore Ufficiale dei Conti - Torino; **Dr. Cristoforo GERMANETTO** - Funzionario D.R.E.; **D.ssa Caterina GIOVANETTI** - Magistrato - TO; **Dott. Bruno GIORDANO** - Magistrato - Pretura Penale - TO; **Dr. Francesco INCANDELA** - Segret. Generale Comune di Torino; **Arch. Massimo MALFA** - Consigliere dell'Oriente degli Architetti della Provincia di Asti; **Dr. Carlo MANACORDA** - Dirett. Gen.le Ist. Galileo Ferraris - Torino; **Dott. Franco MEISTRO** - Resp. Area Amm.va Comune di Bergeggi (SV); **D.ssa Concetta DI STASI** - Direttore Sezione Uff. Prov.le IVA - Torino; **Dr. Gianfranco MORGANDO** - Responsabile Uff. Documentazione Consiglio Reg. Piemonte; **Prof. Piero PADRINI** - Assist. Rag. Pubblica Università Torino; **Dr. Pier Vittorio NOTARI** - Resp. Uff. Legislativo Consiglio Regionale Piemonte; **Dr. Alfonso PERGAMO** - Direttore Uff. IVA Moncalieri; **Dr. Francesco PITERA** - Segretario generale Città di Genova; **Prof. Franco PIZZETTI** - Docente di diritto Costituzionale Università di Torino; **D.ssa Adele PROTO** - Volontaria Giurisdizione - Pretura - TO; **Prof. Mario REY** - Docente Scienze delle Finanze e Diritto Finanziario Università di Torino; **Prof. Luigi PUDDU** - Ordinario Ragioneria Pubblica - Università - Economia e Commercio; **Dott. Sergio Camillo SORTINO** - Direttore Generale - Comune di Alpignano (To); **Dr. Carlo SELVAGGIO** - Direttore Sezione Enti Locali Corte dei Conti - Roma; **Dr. Francesco SOLANO** - Dir. di Sez. Dirig. Resp. Entrate Torino; **Dott. Alfonso PALMIERI** - Dirigente Settore Trasporti Prov. -TO; **Prof. avv. Sergio VINCIGUERRA** - Ordinario di Diritto Penale dell'Università di Genova; **Prof. Ugo REPPUCCI** - Cons. Capo Corte dei Conti di Torino; **Dott. Pio TUCCI** - Giudice Tribunale Torino; **Dr. Umberto REALFONZO** - Magistrato TAR - Lazio; **Dr. Guido BARBERIS** - Direttore Risorse Finanziarie - Comune di Genova; **D.ssa Anna PASCHERO** - già Dirigente Programmazione e controllo gestione - Provincia di Torino; **Prof. Franco GABOARDI** - Docente di Diritto Amministrativo e di Contabilità Pubblica - Università di Torino

---

Direzione - Redazione - Amministrazione

Centro Studi Amministrativi  
10121 Torino - C.so Giacomo Matteotti n. 0 - tel. 011.534054-9471448 - fax 011.5150630-9471448  
- E-MAIL: csaposta@libero.it - INTERNET: www.csa-torino.it  
Filiale: Via Nizza n. 66 - 00168 Roma - tel. 06.8415500

Abbonamento annuo alla rivista € 50,00 da versarsi sul c/c postale n. 22587109  
intestato a C.S.A. - Corso Giacomo Matteotti n. 0 - 10121 Torino  
Registrazione del Tribunale di Torino n. 3324/83 del 13-9-1983.  
Registrazione Prefettura di Torino n. 838/83

---

Stampa: La Linea Grafica - Rivoli (To) - Tel. 011.9531400

Fotocomposizione interna

# CORTE DEI CONTI E CORTE COSTITUZIONALE: CONTROLLO SULLE GESTIONI PUBBLICHE E GIUDIZIO DI RESPONSABILITA'

*Prof. Franco Gaboardi*

## **1. I controlli amministrativi attraverso le riforme**

Fino all'inizio degli anni novanta le diverse discipline relative ai controlli amministrativi si sono fondate tutte, salvo eccezioni, sul controllo preventivo di legittimità a cui veniva sottoposto ogni singolo atto deliberato dalle amministrazioni.

Un simile sistema, però, è diventato inadeguato alla realtà di una Pubblica amministrazione caratterizzata in misura sempre maggiore dalla prevalenza dell'attività diretta all'erogazione di servizi su quella di ordine strettamente autoritativo, in funzione della quale era stato concepito il controllo preventivo di legittimità<sup>(1)</sup>.

Rispetto, invece, alle nuove caratteristiche dell'attività amministrativa si avverte non tanto la necessità della conformità alla legge dei singoli provvedimenti in cui si sostanzia tale attività, quanto piuttosto di una sua valutazione globale sugli aspetti come la capacità di conseguire gli obiettivi di spesa, l'impiego appropriato delle risorse messe a disposizione e la funzionalità delle procedure e dei modelli organizzativi impiegati.

Sebbene il controllo di legittimità abbia un forte radicamento nella cultura amministrativa del nostro paese, oggi il quadro risulta sostanzialmente mutato. Una serie di interventi legislativi, a cominciare dalla legge n. 142 del 1990, ha infatti operato una complessiva riforma del sistema dei controlli amministrativi<sup>(2)</sup> fino all'approvazione della legge 11 gennaio 1994 n. 20 e ha poi trovato un momento di ulteriore sviluppo nelle due leggi Bassanini del 1997. Questa trasformazione vede come suoi elementi qualificanti l'eliminazione del controllo di merito e il declino di quello di legittimità. Quest'ultimo, malgrado non possa venire del tutto eliminato, in quanto previsto dalla Costituzione<sup>(3)</sup>, viene ora a essere esercitato esclusivamente sugli atti indicati dal legislatore, finendo per assumere un ruolo marginale. Significativo in proposito è il caso delle regioni, che dopo la legge n. 127 del 1997 debbono sottoporre a questo controllo soltanto i regolamenti e gli atti di adempi-

---

<sup>(1)</sup>In proposito si veda per importanza S. Cassese (1993), p. 219 e Guccione (1993), p. 23 (v. bibliografia)

<sup>(2)</sup>Per gli obiettivi della riforma dei controlli S. Cassese (1994), p. 249

<sup>(3)</sup>Nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali il 4 novembre 1997, era scomparso ogni riferimento al controllo di legittimità se non nell'art. 56 u.c. che peraltro vietava la sottoposizione degli atti di regioni, province e comuni a controlli preventivi di legittimità e di merito.

mento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Al controllo di legittimità si viene a sostituire il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni che la legge n. 20 del 1994 ha affidato alla Corte dei conti. Oggetto del nuovo controllo non è più il singolo atto ma la gestione amministrativa, ossia il complesso dell'attività svolta dall'amministrazione, nell'insieme dei suoi effetti operativi e sociali.

Il controllo non viene eseguito attraverso parametri di stretta legalità, ma con riferimento ai risultati raggiunti, confrontati con gli obiettivi indicati dalle leggi. Questo, poi, attraverso un'analisi che valuti le procedure e i mezzi impiegati, verificando se siano il frutto di scelte ottimali dal punto di vista dei costi economici, delle celerità e dell'efficienza, utilizzando a tal fine parametri di carattere empirico mutati dalle scienze economico-aziendali e statistiche. La Corte esamina inoltre il funzionamento dei servizi di controllo interno introdotti in ogni amministrazione dal Dlgs n. 29 del 1993, le cui competenze dovranno peraltro venire ulteriormente specificate sulla base della delega contenuta nell'art. 11 della legge n. 59 del 1997. Tali uffici realizzano in corso d'esercizio un controllo sulla corretta ed economica gestione delle risorse, permettendo di rilevare tempestivamente inefficienze ed eventuali scostamenti dagli obiettivi programmati, al fine di mettere in grado gli organi di direzione politica di porvi rimedio.

L'esame delle gestioni si conclude<sup>43</sup> con una relazione sui risultati delle analisi effettuate da inoltrare alle stesse amministrazioni, volendo un formale ampliamento delle competenze della magistratura contabile, in realtà ridimensiona tecnicamente le sue funzioni. La Corte mantiene un ruolo centrale di garante delle funzionalità dell'intero settore pubblico, ponendosi quale organo superiore di controllo delle gestioni finanziarie pubbliche, ma vede poi affievolito il proprio ruolo di autorità tecnica nella formazione delle decisioni da adottare nel governo dell'economia pubblica.

Se la legge n. 20 del 1994 ha avuto l'indubbio merito di aver rimosso la vecchia cultura dei controlli preventivi di legittimità, si deve però osservare come questa presenti profili problematici che riguardano sia il fondamento costituzionale del controllo di gestione, sia il potere della Corte dei conti di definire criteri e programmi del controllo, sia infine i rapporti con il giudizio di responsabilità amministrativa.

La Corte costituzionale ha avuto modo di affrontare questi problemi nella sentenza 11 gennaio 1995 n. 29 in cui si è pronunciata in merito a censure prospettate da alcune regioni e dirette a contestare la compatibilità del nuovo controllo con la

---

<sup>43</sup> Prima dell'approvazione della legge 20 dicembre 1996 n. 639 la Corte dei conti poteva tuttavia pronunciarsi in via incidentale sulla legittimità di provvedimenti venuti in rilievo nel corso dell'esame delle gestioni chiedendone il riesame.

propria autonomia. Sotto il primo profilo la Consulta ha osservato come le norme costituzionali sui controlli amministrativi, nel caso specifico l'art. 125, non impediscano al legislatore di introdurre forme di controllo ulteriori a quelle previste, ma a condizione che per queste sia «rintracciabile in Costituzione un adeguato fondamento normativo o un sicuro ancoraggio ad interessi costituzionalmente tutelati». Per il controllo sulla gestione il fondamento va rinvenuto in quei principi che concorrono a definire il disegno costituzionale della Pubblica amministrazione (tanto statale quanto regionale e locale) e che vanno individuati nel buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), nella responsabilità dei funzionari (art. 28) nell'equilibrio del bilancio (art. 81) e nel coordinamento della finanza pubblica (art. 119), principi che la legge n.20 del 1994 dovrebbe rendere effettivi.

Il giudice delle leggi ha quindi riconosciuto le finalità e i contenuti del nuovo controllo, sottolineandone le differenze delle tradizionali verifiche di legittimità e soprattutto con riferimento agli esiti.

Il controllo, come si è detto, si conclude unicamente in un referto che, quando anche evidenziasse una cattiva gestione, è privo di sanzioni accessorie e si viene anzi a inserire in un rapporto di carattere collaborativo; ciò favorisce un processo di revisione lasciato alle amministrazioni e agli organi di direzione politica.

Ponendosi in un certo senso come filo conduttore della sentenza, il richiamo alla natura collaborativa del controllo ha permesso alla consulta di rigettare le censure riguardanti il potere affidato alla corte dei conti di detrimere i parametri di controllo e di programmare con cadenza annuale le gestioni da esaminare. Simili attribuzioni, configurano un controllore che definisce esso stesso parametro e oggetto del controllo, danno adito a perplessità dal momento che potrebbero finire con il condizionare le scelte operative e gestionali dei controllati che, per non risultare inefficienti, si adeguerebbero a tutto ciò, venendo quindi limitati nella propria autonomia decisionale da un organo privo di legittimazione politica<sup>51</sup>. La Corte costituzionale ha sottolineato però la correttezza del modello introdotto dal legislatore, dal momento che questi non può disporre i criteri del controllo in via generale e astratta, avendo la verifica un carattere empirico. Di conseguenza la formazione dei criteri si basa su di un approccio sperimentale delle tecniche di analisi che sappia adattarle alla realtà mutevole delle amministrazioni pubbliche, e questo compito non può essere affidato a chi certamente effettua il controllo.

Al tempo stesso, però, la Consulta ha avvertito anch'essa la possibilità che si vengano a realizzare dei condizionamenti impropri. In proposito ha quindi sottolineato come la definizione annuale dei criteri garantisca anche le amministrazioni. Queste potranno infatti conoscere preventivamente i parametri impiegati evitando

---

<sup>51</sup>In tal senso V. Onida, (1995), p. 40

che la Corte dei conti possa arbitrariamente variarli durante i controlli.

Ma secondo il giudice delle leggi è il carattere collaborativo, proprio del nuovo controllo, che dovrebbe impedire che si pongano problemi di condizionamento, che l'esito ultimo del controllo è totalmente rimesso al controllato.

Una funzione di garanzia viene assolta anche dalla scadenza annuale dei programmi di controllo. Il controllo sulla gestione, infatti, per la particolare complessità delle analisi in cui si concreta, non può essere effettuato ogni anno su tutte le amministrazioni, ma si deve svolgere necessariamente a campione, orientandosi secondo la Consulta, verso settori ritenuti fondamentali. Dunque, la programmazione annuale assicura razionalità e trasparenza nei confronti dei soggetti controllati, garantendo che la Corte dei conti non proceda di volta in volta a propria discernimento. La legge 20/1994 prevede, tuttavia, che i magistrati addetti al controllo successivo si possano discostare temporaneamente dai programmi annuali per motivate ragioni, dandone notizia alla Sezione del controllo sullo stato. Una simile previsione, però, offre ai magistrati una notevole libertà nell'orientare le verifiche nei settori che ritengano più opportuni: il riferimento a situazioni che richiedano tempestivi accertamenti appare infatti difficilmente sindacabile<sup>66</sup>.

## 2. Il giudizio di responsabilità e il controllo sulla gestione

Un problema che potrebbe invece caricare di una sostanziale ambiguità la legge n. 20 del 1994 va ravvisato nel fatto che la Corte dei conti è anche titolare nella giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa, e questo mentre il controllo sulla gestione va a rilevare inefficienze e sprechi che possano anche costituire danni erariali. Il risultato finale del controllo potrebbe consistere anche nell'azione di danno e cioè nell'attivazione delle sezioni giurisdizionali, che raccoglierebbero i risultati del controllo valutandoli sul piano della responsabilità amministrativa. Un simile esito del controllo sulla gestione, non previsto dal legislatore, viene auspicato soprattutto all'interno della magistratura contabile<sup>67</sup>, anche per evitare che la

---

<sup>66</sup>La sezione del controllo sullo Stato ha però affermato che il programma costituisce l'attività minimale degli uffici del controllo, osservando che, se potranno certamente venire effettuate ulteriori verifiche, il programma dovrà comunque essere seguito. Cfr. Corte dei conti, Sezione del controllo sullo Stato ad. gen. det. n. 122 del 1994, in «Giornale di diritto amministrativo», 1995, p. 208, con commento di F. Battini.

<sup>67</sup>A tal proposito G. De Seta (1993), p. 1060. Si è affermato inoltre che la configurazione dell'azione di danno come misura conseguente al controllo si porrebbe come necessaria. Solo questa complementarità tra le due funzioni potrebbe infatti continuare a giustificare l'attribuzione alla Corte dei conti della giurisdizione di responsabilità che il costituente ha operato in deroga al principio dell'unicità della giurisdizione.

Corte non possa sanzionare una cattiva amministrazione, esercitando un reale potere deterrente. In questa prospettiva l'azione di danno, infatti, si dovrebbe porre come un secondo momento del controllo, certamente eventuale, ma tale da non rendere vane le pronunce della Corte. Il giudizio di responsabilità si configurerebbe come uno strumento di chiusura e garanzia nel più ampio contesto di un controllo diretto a favorire la proficua gestione delle risorse pubbliche. Gli uffici addetti al controllo dovrebbero così accompagnare all'approvazione di ogni referto una verifica sulle disfunzioni rilevate che possono costituire danni erariali; il pubblico ministero presso la Corte dei conti in via autonoma procederà a sua volta ad accettare la reale sussistenza del danno e il nesso di causalità con comportamenti dolosi o gravemente colposi<sup>(8)</sup>.

La circostanza che alla Corte dei conti facciano capo contemporaneamente controllo sulla gestione e giurisdizione in materia di responsabilità amministrativa costituisce un elemento di per sé idoneo a verificare quel carattere collaborativo che dovrebbe derivare dalla legge 20/1994<sup>(9)</sup>. Forse la prospettiva dell'azione di danno potrà spronare funzionari e organi di direzione politica ed amministrare in modo economico ed efficiente. Tuttavia, com'è stato detto<sup>(10)</sup>, è assai più facile che nella realtà italiana accada piuttosto che alla paura del magistrato penale, che ha avuto l'indubbio effetto di paralizzare molte amministrazioni, si agiunga la paura per la magistratura contabile; con la conseguenza che le amministrazioni anziché spingersi a «fare meglio» (cosa che comporta maggiori possibilità di compiere errori) si sentano frenate dalla preoccupazione di non sbagliare e di prevenire responsabilità, preferendo una prudenza che non risulta certo compatibile con il buon andamento della Pubblica amministrazione.

Il pericolo più grave che si può però concretizzare attraverso una visione dell'azione di danno quale sanzione del controllo va ravvisato nell'eventualità che la ricerca della *notitia damni* finisca con il divenire il reale obiettivo dell'esame delle gestioni. Ciò è possibile soprattutto se si considera che la Corte dei conti seleziona ogni anno le amministrazioni da controllare senza doversi conformare ad alcun criterio predeterminato e potendosi peraltro discostare dal programma; questo mentre gli uffici del controllo, dopo la riforma, dispongono degli stessi poteri istruttori del pubblico ministero presso la Corte dei conti (ispezione e richieste di documenti e informazioni). Il rischio ipotizzabile è dunque che il controllo sulla gestione si trasformi in uno strumento di indagine che attraverso la libera programmazione del controllo permetta alla magistratura contabile, senza dover più attendere la presen-

---

<sup>(8)</sup> Cfr. F. Garr (1995), p. 33

<sup>(9)</sup> Così A. Corpaci (1995), p. 326 (vedi bibliografia)

<sup>(10)</sup> F. Cuocolo (1995), p. 918 e P.G. Alberti (1995), p. 927 (vedi bibliografia)

tazione di una denuncia, di andare direttamente a ricercare le *notitiae damni* in quelle gestioni che siano ritenute potenzialmente a rischio anche sulla base di semplici sospetti. In questo modo la magistratura contabile finirebbe con l'attribuirsi un potere simile a quello di prendere notizia dei reati di propria iniziativa che l'art. 330 cpp conferisce al pubblico ministero penale<sup>111</sup>.

In tal senso si è pronunciata anche la Corte costituzionale<sup>112</sup>, osservando che se il pubblico ministero svolgesse indagini a sua descrizione, basandosi su vere ipotesi e astratte supposizioni verso interi settori di attività amministrative, finirebbe con il trasformarsi in organo di controllo, realizzando improprie interferenze nei confronti delle amministrazioni. Questo mentre occorrono fatti o notizie che facciano presumere comportamenti di pubblici funzionari ipoteticamente configuranti illeciti produttivi di danno erariale.

Nella sentenza n. 29 del 1995 la Corte costituzionale ha affrontato il problema del rapporto tra le due funzioni della magistratura contabile con riferimento ai poteri istruttori attribuiti agli uffici deputati al controllo sulla gestione. A giudizio di una regione ricorrente, questi si configurerebbero come ipotesi a sé stanti di controllo di tipo autoritativo esercitabili senza limitazioni, particolarmente lesivi dell'autonomia amministrativa in quanto attribuiti appunto a un organo titolare anche della giurisdizione di responsabilità amministrativo-contabile. La Consulta ha però osservato come tali poteri siano invece strettamente funzionali al controllo sulla gestione e quindi da un lato non possano che indirizzarsi ai programmi e, dall'altro, essendo il controllo attività collaborativa, sono privi di sanzione. Non può essere considerata una sanzione, prosegue la Corte, il fatto che il pubblico ministero promuova l'azione di danno sulla base di notizie o dati acquisiti dagli organi di controllo. Occorre però che i rapporti tra giurisdizione e controllo si fermino qui, dal momento che se i dati emersi in sede di controllo venissero impiegati direttamente in giudizio si opererebbe una violazione dei diritti della difesa, mentre al contempo si pone come necessaria una separazione tra gli uffici adibiti al controllo e alle sezioni giurisdizionali.

È evidente, però, come questa non si possa ancora considerare una soluzione del problema. La separazione tra giurisdizione e controllo si potrebbe, infatti, solo sul piano processuale, lasciando quindi che il controllo possa venire configurato come uno strumento di indagine. Una potenziale istruttoria del giudizio di responsabilità

---

<sup>111</sup>Un pubblico ministero che ricerchi liberamente la notizia di reato crea il rischio che le indagini possano venire impiegate come uno strumento persecutorio nei confronti di soggetti per i quali si voglia trovare a ogni costo materia per un procedimento penale.

<sup>112</sup>Cfr. Corte costituzionale sentenze n. 104 del 1989 e n. 100 del 1995, rispettivamente in «Giurisprudenza costituzionale», 1989, I, p. 559 e in ibidem, 1995, I, p. 819

porterebbe le amministrazioni a percepire il controllo come persecutorio, cioè in contrasto con quel rapporto collaborativo che il legislatore ha cercato di realizzare. Senza considerare, poi, che si potrebbe configurare una sorta di esenzione per talune amministrazioni, quelle non sottoposte a controllo sulla gestione, che più difficilmente di altre andrebbero incontro al rischio di vedersi intentare l'azione di responsabilità.

Quindi, il possibile snaturarsi della riforma viene poi favorito da tre ulteriori fattori. In primo luogo nella giurisprudenza contabile il concetto di danno all'erario ha perduto l'originaria connotazione di tipo civilistico che lo configurava come una menomazione patrimoniale in senso stretto che il dipendente pubblico, in violazione di norme di legge o di regolamento, causa all'amministrazione con il proprio comportamento doloso o colposo. L'evoluzione giurisprudenziale ha portato a individuarlo nella lesione di interessi pubblici tutelati in modo prioritario a cui si consente una lesione di carattere economico; e in questa categoria può rientrare l'inefficienza e il mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati, che non si accompagnano necessariamente alla commissione di illeciti, anche se occorre certamente ravvisarvi un comportamento doloso o colposo e un danno economico conseguente. In secondo luogo un controllo incisivo come quello sulla gestione si presenta idoneo a individuare fatti penalmente rilevanti. Si pensi, ad esempio, al reato di abuso d'ufficio che viene inteso anche come il danno ingiusto che il pubblico dipendente intenzionalmente procura ad altri in violazione di norme di legge o regolamenti, ovvero omettendo di astenersi in presenza di un interesse proprio. Nel danno ingiusto può rientrare anche il danno erariale e la magistratura contabile nell'accertare quest'ultimo potrà anche ravvisare gli ulteriori elementi che concorrono a configurare il reato dandone notizia al pubblico ministero penale. Infine si deve considerare il vecchio problema dell'indipendenza dei giudici contabili, la metà dei consiglieri in organico viene infatti nominata dal governo. Se anche la Corte costituzionale, nella sentenza n. 1 del 1967, ha in proposito affermato che una volta effettuata la nomina cessa ogni eventuale vincolo con il governo e la persona nominata e nell'altro è tenuta se non all'obbedienza alla legge, è chiaro come la provenienza governativa di magistrati contabili può contribuire a rafforzare nelle amministrazioni una visione non certo collaborativa del controllo e soprattutto nel momento in cui questo viene esteso alle regioni e ad altri enti autonomi.

### **3. La sentenza n. 470 del 1997 della Corte Costituzionale**

Con la sentenza 30 dicembre 1997 n. 470 la Consulta è tornata a pronunciarsi sulla legge 20/1994. Per decidere le questioni di legittimità sollevate dalle Sezioni unite della Corte di cassazione ha ampiamente ripreso la sentenza n. 29 del 1995, ribadendo le conclusioni cui era prevenuta riguardo alla natura e al fondamento del controllo e ai poteri della Corte dei conti di determinare programmi e criteri. La sen-



tenza acquista però un rilievo particolare, dal momento che parrebbe indicare anche un mutato orientamento della Corte costituzionale per la quale non sarebbe più sufficiente richiamarsi all'assenza di sanzioni e al carattere collaborativo del controllo, tale da realizzare improprie interferenze nella sfera del controllato, a fronte delle quali la Corte pare ora avvertire la necessità di riconoscere una tutela.

La pronuncia trae origine dalla determinazione n. 43 del 1995<sup>133</sup> con cui la sezione controllo enti della Corte dei conti ha accertato l'applicabilità della legge 20/1994 agli ordini e ai collegi professionali, in quanto rientranti nella categoria degli enti pubblici non economici, il cui controllo era stato assegnato alla sezione stessa da una precedente decisione delle Sezioni riunite<sup>134</sup>. La determinazione in esame è stata quindi impugnata innanzi al TAR del Lazio, con sei distinti ricorsi, da alcuni ordini professionali che l'hanno ritenuta illegittima sulla base di diverse argomentazioni, prima fra tutte la limitazione del controllo sulla gestione ai soli enti destinatari di contribuzioni statali o comunque aventi un'incidenza diretta sulla finanza pubblica. A tutti i ricorrenti è stato tuttavia pregiudizialmente eccepito il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo in quanto gli atti adottati dalla Corte dei conti nell'esercizio delle funzioni di controllo sono sottratti al sindacato giurisdizionale.

In pendenza del giudizio amministrativo i vari ordini hanno quindi proposto ricorso innanzi alla Corte di cassazione per regolamento preventivo di giurisdizione, osservando in proposito come legge 20/1994 può presentare difficoltà interpretative riguardo al procedimento per l'individuazione dei singoli enti sottoponibili al controllo della Corte dei conti. Se tale funzione spettasse alla stessa magistratura contabile, avendonatura amministrativa, gli atti in conseguenza adottati sarebbero impugnabili.

Mentre nel caso in cui fosse necessario seguire il procedimento previsto per gli enti sovvenzionati dalla legge 21 marzo 1958 n. 259 e affidato al governo, la determinazione della sezione di controllo sarebbe affetta da carenza assoluta di potere e pertanto sindacabile dal giudice ordinario.

In proposito si deve ricordare che la legge n. 20 del 1994 non ha provveduto a identificare in modo puntale i soggetti sottoposti al controllo della magistratura contabile, limitandosi a prevedere che oggetto del controllo siano le gestioni del bilancio e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni. Invece le Sezioni riunite della Corte dei conti, al fine di precisare il campo di applicazione soggettivo della legge, nella determinazione n. 2 del 1995 sono ricorse alla definizione di Pubblica ammi-

---

<sup>133</sup>In «Rivista della Corte dei conti», 1995, I, n. 5, p. 48

<sup>134</sup>Corte dei conti, Sezioni riunite, determinazione 18 gennaio 1995, n. 2 in «Rivista della Corte dei conti», 1995, I, n. 1, p.

nistrazione contenuta nell'art. 1, comma 2 del dlgs 29/1993<sup>451</sup>. Nella medesima pronuncia hanno poi ripartito tra le diverse sezioni il compito di controllare le amministrazioni contemplate dalla norma che non fossero già sottoposte a vario titolo al loro controllo. In particolare la sezione del controllo sugli enti cui lo Stato controibuisce in via ordinaria si è vista assegnare, come si è detto, il controllo sugli enti pubblici non economici nazionali, categoria più ampia degli enti sovvenzionati, mentre con la determinazione n. 43 del 1995 la sezione stessa ha stabilito che dovessero venire inquadrati in questa categoria anche gli ordini e i collegi professionali nazionali, disponendone pertanto la sottoponibilità al controllo successivo sulla gestione.

Le Sezioni unite della Corte di cassazione hanno valutato questo meccanismo richiamandosi alla sentenza n. 29 del 1995 e hanno osservato come l'art. 100, comma 2 della Costituzione, disponendo che la Corte di conti partecipi al controllo sugli enti sovvenzionati, non abbia precluso l'introduzione di forme di controllo diverse e ulteriori rispetto a quelle previste in attuazione della norma costituzionale. Nonostante questo, nel giudice *a quo* ha suscitato forti perplessità il fatto che il legislatore non abbia esteso al più ampio controllo il meccanismo previsto dall'art. 3 della legge 259/1958, legge che ha attuato appunto l'art. 100, comma 2. La norma in esame, definendo le condizioni che costituiscono il presupposto l'esercizio del controllo della magistratura contabile, ha rimesso al governo il compito di accertarne la sussistenza per i singoli enti. Nella legge 20/1994, invece, il compito di individuare le amministrazioni sottoponibili al controllo sulla gestione è rimesso allo stesso controllore, le cui valutazioni non sarebbero sorrette da criteri predeterminati; ciò comportando una violazione dell'art. 100 della Costituzione, che pare una riserva di legge per il controllo sugli enti sovvenzionati. In secondo luogo le Sezioni unite hanno prospettato una violazione anche dell'art. 113 della Costituzione, osservando come l'immunità giurisdizionale della Corte dei conti finisce con l'impedire ogni tutela nei confronti dei provvedimenti soggetti al controllo. Tali atti, proprio per il loro carattere non automatico, costituirebbero invece una funzione di amministrazione attiva e non di quell'attività che aveva escluso il sindacato del giudice amministrativo sugli atti di controllo deliberati dalla magistratura contabile.

---

<sup>451</sup>Il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29 disciplina l'organizzazione degli uffici e i rapporti di impiego alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni dove per queste come precisato nell'art. 1, comma 2, s'intendono tutte le amministrazioni dello Stato, ivi compresi gli istituti e le scuole di ogni ordine e grado e le istituzioni educative, le aziende e amministrazioni dello Stato a ordinamento autonomo, le ragioni, le provincem i comuni e le comunità montane, e loro consorzi e associazioni, le istituzioni universitarie, gli istituti autonomi per le case popolari, le Camere di commercio e le loro associazioni, tutti gli enti pubblici del Servizio sanitario nazionale.

Affrontando le questioni sollevate, la Corte costituzionale ha ribadito come il controllo successivo sulla gestione non trovi il proprio fondamento nelle norme costituzionali sui controlli amministrativi (e in particolare nell'art. 100) ma nel disegno costituzionale della Pubblica amministrazione, contribuendo così a delineare una figura unitaria<sup>166</sup>. Ma se unitaria è l'amministrazione, unitario deve essere il controllo che garantisce il rispetto dei principi che regolano i pubblici poteri; e da qui la Consulta trae una fondamentale conclusione, quella dell'applicazione uniforme nel nuovo controllo a tutte le pubbliche amministrazioni.

D'altra parte, nel caso specifico degli ordini professionali è improprio chiamare in causa l'art. 100 della Costituzione, dal momento che gli stessi non ricevono alcun contributo statale e non rientrano quindi nel campo di applicazione della norma. Inoltre, la necessità di un'applicazione generalizzata a tutte le pubbliche amministrazioni porta a escludere che la Corte dei conti individui discrezionalmente i controllati. E' infatti sufficiente il riferimento alle pubbliche amministrazioni per definire il campo di applicazione del controllo. Si dimostra così pienamente conforme alla *ratio* della legge 20/1994 l'ampia definizione di amministrazione pubblica contenuta nell'art. 1, comma 2 del Dlgs 29/1993, che la Corte dei conti ha considerato verificando quali fossero i soggetti sottoponibili al controllo sulla gestione. Questo anche se la norma, come rilevato ampiamente dalle parti del giudizio, non costituisce una nozione con validità generale; tanto è vero che le stesse hanno ritenuto che nella legge 20/1994 per amministrazioni pubbliche s'intendessero unicamente gli apparati aventi incidenza diretta sulla finanza pubblica, fra i quali non rientrerebbero appunto gli ordini e i collegi professionali.

Con riferimento alla censura sollevata dalla Corte di cassazione e incentrata sull'essenza di rimedi giurisdizionali contro l'illegittimo assoggettamento al controllo sulla gestione, il giudice delle leggi esclude che si possa configurare una violazione dell'art. 113 della Costituzione che assicura tutela giurisdizionale contro gli atti della Pubblica amministrazione. Quando, infatti, non vengano in rilievo le ragioni connesse alla natura imparziale del controllo (su cui si è fondata la costante giurisprudenza della Corte di cassazione<sup>167</sup> diretta a escludere il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo) non possono non riaffermarsi quei principi che la Consulta,

---

<sup>166</sup> L'introduzione del controllo successivo sulla gestione ha contribuito a evidenziare questa unità, che va al di là delle separazioni e delle rivendicazioni di autonomia dei singoli apparati che invece difficilmente indurrebbero a vedere un'amministrazione che agisce sulla base di regole e principi identici. Si veda in tal senso Berti (1996), p. 13.

<sup>167</sup> Si vedano in proposito le seguenti pronunce della Corte di cassazione sezioni unite civili: sentenza 23 novembre 1974 n. 3806, in «Giustizia civile», 1974, p. 1640; sentenza 28 maggio 1977 n. 2184 ibidem, 1977, p. 1530; sentenza 8 ottobre 1979 n. 5186, in «Giurisprudenza italiana», 1990, I, n. 1, p. 1913.

in particolare con le sentenze n. 18 del 1982 e n. 100 del 1987 <sup>118)</sup>, annoverato fra i fondamentali dell'ordinamento giuridico e che vanno ricondotti al principio dell'inviolabilità del diritto alla difesa, di cui l'art. 113 costituisce una specificazione. Per questo motivo, con riferimento agli atti con cui la Corte dei conti verifica la sussistenza di condizioni e presupposti di esistenza del proprio potere di controllo, non si può impedire la garanzia della tutela giurisdizionale, restando in discussione solamente il *quomodo* di questa tutela; anche se sembra naturale che questa possa venire offerta dal giudice amministrativo, oltre che dalla stessa Corte costituzionale, ove sussistano i presupposti per l'individuare un conflitto di attribuzioni.

#### **4. Il sindacato giurisdizionale sulle decisioni della Corte dei conti.**

Sebbene riferita a una precisa categoria di atti, quest'ultima conclusione della Corte è assai rilevante perché sembrerebbe trovare il suo presupposto nel riconoscimento di come l'insindacabilità giurisdizionale della Corte dei conti sia un principio relativo, legato alle caratteristiche specifiche del controllo di legittimità, che di fatto costituiva la sola attività di controllo effettuata quando, negli anni settanta, la Corte di cassazione affermava tale principio.

A fronte dei nuovi contenuti che il controllo viene ad assumere è inevitabile riconsiderare la portata dell'insindacabilità che, come si è detto, è stata riconosciuta in merito ad un'attività radicalmente diversa. Se infatti la Corte costituzionale nella sentenza n. 470 ammette espressamente una tutela giurisdizionale avverso le sole determinazioni di assoggettamento di controllo, al contempo afferma che l'essenziale è riconnessa alla natura del controllo quale funzione imparziale. La Corte di cassazione l'aveva infatti fondata sulla posizione di indipendenza della Corte dei conti dall'esecutivo e sulle forme in cui viene svolto il controllo di legittimità che, sostanziosamente in un giudizio sulla conformità dell'atto amministrativo alla norma giuridica, esclusa ogni valutazione di ordine non strettamente giuridico, risulta formalmente assimilabile alla funzione giurisdizionale.

In tal senso si era pronunciata anche la Corte costituzionale, che nella sentenza 18 novembre 1976 n. 226 <sup>119)</sup> ne aveva fatto derivare come conseguenza la legittimità costituzionale in sede di controllo <sup>120)</sup>. Appare evidente, però, che il controllo sulla gestione, non impiegato come parametro la norma giuridica, non può venire assi-

---

<sup>118)</sup> Rispettivamente in «Giurisprudenza italiana», 1982, I, n., p. 965 e in «Le regioni», 1987, p. 1130.

<sup>119)</sup> In «Giurisprudenza costituzionale», 1976, I, n., p. 1824.

<sup>120)</sup> Sia la Corte costituzionale sia la Corte di cassazione non hanno messo in discussione la natura amministrativa del controllo preventivo di legittimità, in quanto costituisce elemento integrativo dell'efficacia degli atti amministrativi, questo mentre mancato nel controllo quegli elemen-

milato sul piano formale alla funzione giurisdizionale. La stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 335 del 1995<sup>21)</sup> è pervenuta alla conclusione dell'assenza di legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità costituzionale dalle sedi del controllo sulla gestione. La Consulta ha appunto osservato come tale formula verificatoria non sia preordinata alla tutela del diritto obiettivo con esclusione di apprezzamenti che non siano di ordine strettamente giuridico.

Ma se il controllo sulla gestione non può essere considerato come un'attività paragiurisdizionale e se questo è l'elemento su cui si è fondata la sottrazione degli atti di controllo al sindacato del giudizio amministrativo, appare allora possibile ammetterlo invece sugli atti in cui si sostanzia il controllo sulla gestione, generalizzando, come appare implicito nella sentenza, la conclusione a cui si perviene riguardo ai provvedimenti di sottoposizione a controllo.

In primo luogo si potrebbe prospettare il sindacato del giudice amministrativo nei confronti delle relazioni con cui si conclude lo scrutinio delle gestioni. Dal momento che la Corte dei conti non impiega come parametro la norma giuridica, a venire in rilievo sarebbe il solo vizio dell'eccesso di potere.

---

ti propri della giurisdizione: non ci sono parti, non c'è lite e non c'è l'effetto della cosa giudicata. Si veda sul punto Giannini (1970), vol. II, p. 868. Un recente orientamento della Corte lascia intravedere la stanchezza dovuta alle inefficaci sferzate nei confronti del Governo e del Parlamento perché ottemperino al disposto dell'articolo 81, quarto comma 4 della Costituzione. Si pensa, dunque, di sollevare la questione del mancato rispetto della copertura finanziaria di fronte alla Corte Costituzionale, tutte le volte che ne ricorrono gli estremi. Il pronunciamento dei giudici costituzionali (così spera il Presidente della Corte dei Conti Carbone) potrebbe imporre quel rigore che fino ad ora si è manifestato solo come una speranza di rigore. Quest'idea inserisce difficoltà procedurali non trascurabili nella già complessa gestione del bilancio statale. Un significato esempio è dato dall'ordinanza 31 maggio 1991 - Sez. Contr. Stato - Pres. Carbone, Rel. Maresca - Ministero Tesoro. Infatti le Sezioni di controllo della Corte dei conti sono legittimate a sollevare questione di legittimità costituzionale di una legge a norma degli artt. 1 L. cost. 9 febbraio 1948 n. 1 e 23 L. 11 marzo 1953 n. 87 (cfr. Corte Cost. 12 novembre 1976, n. 226, in Cos. Stato 1976, I, 1133): "L'art. 81 quarto comma Cost., posto a tutela dell'integrità finanziaria dello Stato nella continuità della sua gestione, sancisce l'obbligo della copertura finanziaria per ogni legge che importi nuove o maggiori spese, senza distinzione fra spese correnti o in conto capitale spese annuali o pluriennali ovvero permanenti; pertanto, non è manifestamente indondata la questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 81 quarto comma Cost., degli artt. 2 secondo e terzo comma e 7 secondo comma L. 7 febbraio 1991 n. 42, che nel prevedere un cospicuo intervento finanziario dello Stato nei programmi di investimenti da parte degli Enti di gestione delle partecipazioni statali, per un processo di modernizzazione del paese nel campo delle industrie a tecnologia avanzata, fa riferimento, quanto al concorso statale nel pagamento degli interessi, ad apposito accantonamento nel fondo speciale (art. 7 secondo comma L. n. 42 del 1991 cit.) e non indica invece, quanto agli oneri di ammortamento della quota capitale, i mezzi per farvi fronte" (in *La Settimana Giuridica*, 1991, IV, p. 294)

<sup>21)</sup>In «Giornale di diritto amministrativo», 1996, p. 11 con commento di R. Perez.

Il giudice si potrebbe, in primo luogo avvalere di figure sintomatiche come il travisamento dei fatti o la carenza di istruttoria quando, ad esempio, le conclusioni cui la Corte perviene avrebbero avuto un tenore diverso se questa avesse acquisito nel corso del controllo ulteriori elementi invece trascurati.

Si potrebbe ipotizzare, in secondo luogo, un sindacato sui programmi del controllo, laddove potrebbe farsi valere il vizio della violazione di legge, nel caso in cui si attribuisse carattere vincolante alle determinazioni delle Sezioni riunite con cui si disciplinano le modalità di formazione dei programmi annuali. Potrebbe venire in rilievo anche l'eccesso di potere sotto il profilo dello sviamento dei fini, quando s'includesse una gestione nel programma del controllo al solo fine di andare alla ricerca del danno erariale, aspetto questo però difficilmente dimostrabile in sede processuale.

L'assenza di conseguenze dirette e immediate derivanti dall'approvazione delle relazioni potrebbe però far dubitare sull'esistenza dell'interesse a ricorrere, presupposto necessario per l'instaurarsi del giudizio amministrativo. Il fatto che la Consulta lo riconosca senz'altro per le determinazioni di assoggettamento non offre in sé una risposta positiva dal momento che queste hanno invece un effetto diretto e sostanziale, vale a dire la creazione a carico dell'amministrazione degli obblighi derivanti dalla sottoposizione ai poteri istruttori che la Corte dei conti utilizza nell'esame delle gestioni.

Non senza qualche forzatura si può però ritenere che le amministrazioni possano avere un interesse morale a legittimare il ricorso<sup>422</sup>, infatti la pronuncia giudiziale può riparare a una lesione della sfera (appunto morale) del controllato ad opera di un giudizio che valuta la sua attività come inefficiente.

Si ricorda che la Corte costituzionale afferma la possibilità di sollevare conflitti di attribuzione, e appare sicuramente possibile ricorrere a tale strumento quando la magistratura contabile faccia un uso improprio dei poteri istruttori, andando ad acquisire dati e documenti allo scopo di effettuare indagini che palesemente non hanno nella a che vedere con il controllo sulla gestione.

---

<sup>422</sup> Che l'interesse morale sia sufficiente a legittimare il ricorso è pacifico in dottrina e in giurisprudenza, si vedano in proposito Villata (1989) e Virga (1997), vol. II, p. 285. Dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato pare tuttavia potersi evincere che l'interesse morale derivi da un precedente interesse materiale che non può trovare soddisfazione. In questa ipotesi residua, in capo a chi aveva in precedenza un interesse sostanziale, unicamente un interesse a vedere dimostrata la bontà delle proprie tesi. Si vedano Consiglio di Stato V sezione sent. 11 aprile 1975 n. 506, in «Consiglio di Stato», 1975, I, 468, Consiglio di Stato VI sezione sent. 3 giugno 1992 n. 455, in «Consiglio di Stato», 1992, I, 822, Consiglio di Stato V sezione sent. 14 ottobre 1993 n. 1048, in «Giurisprudenza italiana», 1994, III, n. 1, p. 156 e Consiglio di Stato IV sezione sent. 20 gennaio 1994 n. 49, in «Consiglio di Stato», 1994, I, 18.

Si può osservare quindi nelle prospettive di riforma come il sindacato giurisdizionale sugli atti di controllo potrebbe offrire una tutela assai limitata e non idonea a risolvere i delicati problemi che la riforma pone sotto il profilo del rapporto tra giurisdizione e controllo.

Una soluzione è stata prospettata separando i ruoli e le carriere dei magistrati del controllo e della responsabilità<sup>239</sup>, che contribuirebbe a evitare la trasformazione del controllo in strumento d'indagine. Soluzione questa che si era poi radicalizzata già nel progetto di revisione della seconda parte della Costituzione, approvato dalla Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e che ha previsto la devoluzione al giudice amministrativo della giurisdizione di responsabilità amministrativo-contabile.

È chiaro che in una simile prospettiva la netta separazione tra le due funzioni può evitare che il controllo venga asservito alla giurisdizione, senza impedire, peraltro, che danni erariali o illeciti di altro tipo, una volta rilevati dalla magistratura contabile, vengano denunciati innanzi al giudice competente. In questo modo, il controllo sulla gestione potrebbe rivestire pienamente la valenza collaborativa che gli è propria, garantita da una Corte dei conti che dopo il faticoso avvio della riforma ha "accettato" la natura e lo scopo di un controllo sulla funzionalità. Una corte dei conti che si viene così a emancipare dal suo tradizionale ruolo di garante della legittimità e della regolarità delle procedure di spesa per sindacare la produttività dell'impiego delle risorse pubbliche. Una Corte di conti realmente capace di fornire un «servizio alla decisione» che metta in grado gli organi di direzione politica di verificare l'aderenza dei risultati dell'azione amministrativa agli obbiettivi programmati, attivando così il processo di autocorrezione che costituisce il risultato delle verifiche.

Appaiono tuttavia evidenti le difficoltà cui può andare incontro questo nuovo modello di controllo all'interno del contesto politico-amministrativo italiano. Restano infatti attuali le considerazioni fatte venticinque anni fa da Carbone, il quale, parlando della classe politica, registrava una non abitudine al controllo sull'amministrazione e un interesse deformato da parte dell'opposizione al controllo solo in funzione di scandali che abbiano rilievo nella lotta politica<sup>241</sup>. Anche in tempi più recenti le relazioni della Corte sono state destinate sistematicamente a produrre un limitato clamore giornalistico, senza purtroppo avere seguito sul piano dell'attività normativa e amministrativa<sup>251</sup>.

---

<sup>239</sup> Si veda D'Auria (1996), p. 1156.

<sup>241</sup> In Giannini, Carbone, e De Stefano (1973), p. 6.

<sup>251</sup> Così Casciani (1993), p. 176.

## Riferimenti bibliografici

Alberti P.G. (1995), *La Corte dei conti: novità e continuità di un'istituto*, in «Quaderni regionali».

Battini F. (1996), *Amministrazione e controlli*, in «Giornale di diritto amministrativo».

Berti G. (1996), *Trasformazioni del controllo della Corte dei conti*, in Atti della tavola rotonda «La Corte dei conti oggi», Milano, Giuffrè.

Buscema A. (1995), *Danno per mancato perseguimento dei risultati*, in «Regioni e comunità locali», n. 1

Carbone G. (1994), *Commento all'art. 100*, in Branca G. e Pizzorusso A. (a cura di), *Commerntario alla Costituzione*, Bologna, Zanichelli.

Carbone G. (1995), *Intervento*, in Branca d'Italia, *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica*, Roma, Banca d'Italia.

Carbone G. (1996), *Intervento conclusivo*, in Atti della tavola rotonda «La Corte dei conti oggi», Milano, Giuffrè.

Casciani G. (1993), *Il controllo successivo deve concorrere con quello preventivo*, in «Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le province e per gli altri enti locali».

Cassese S. (1993), *I moscerini e gli avvoltoi: sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in «Corriere giuridico».

Cassese S. (1994), *La riforma amministrativa all'inizio della quinta Costituzione dell'Italia unita*, in «Foro italiano», V.

Corpaci A. (1995), *Il controllo della Corte dei conti sulle gestioni delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, in «Giurisprudenza costituzionale», I.

Cuocolo F. (1995), *Aspetti costituzionali del controllo sulla gestione*, in «Quaderni regionali».

D'Auria G. (1994), *Controllo successivo su gestioni e controllo di legittimità su atti: alla ricerca di una onorevole convivenza*, in «Foro italiano», III.

D'Auria G. (1996), *I nuovi controlli della Corte dei conti davanti alla Corte costituzionale*, in «Foro italiano», I.

D'Auria G. (1997), *Gli strumenti di misurazione*, in «Giornale di diritto amministrativo».

De Seta G. (1993), *Quale giurisdizione e quali controlli per la Corte dei conti del 2000*, in «Rivista amministrativa della repubblica italiana».

Di Giambattista E. (1995), *Relazione del procuratore generale sullo stato della giurisdizione e dei controlli della Corte dei conti nel 1994*, in «Rivista della Corte dei conti», III, n. 1.

Garri F. (1995), *Rapporto tra controllo della Corte e giurisdizione di responsabilità*, in Atti del convegno «Il ruolo decentrato della Corte dei conti», in «Economia e diritto del terziario», suppl. n. 1.



- Giannini M.S. (1970), *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Giannini M.S., Carbone G. e De Stefano A. (1973), *Incontro sui problemi della Corte dei conti*, in « Rivista trimestrale di diritto pubblico ».
- Guccione V. (1993), *Controlli ex ante e controlli ex post nella normativa pubblica*, in Cassese S. (a cura di), *I controlli nella Pubblica amministrazione*, Bologna, il Mulino.
- Marchetta D. (1995), *La riforma del controllo della Corte dei conti: genesi e prospettive*, in Caputi Jambrenghi V. (a cura di), *La nuova Corte dei conti e l'ordinamento comunitario della spesa pubblica*, Milano, Giuffrè.
- Onida V. (1995), *I controlli sulla finanza pubblica: evoluzione storica, finalità e nuove esigenze*, in Banca d'Italia, *Nuovo sistema dei controlli sulla spesa pubblica*, Roma, Banca d'Italia.
- Sciascia M. (1996), *Manuale di diritto processuale contabile*, Milano, Giuffrè.
- Siracusano D. (1996), *La polivalenza delle indagini preliminari*, in *Diritto processuale penale*, Milano, Giuffrè.
- Sommovigo G. (1995), *La nuova frontiera del controllo*, in «Quaderni regionali».
- Villata R. (1989), *Interesse ad agire* (dir. proc. amm.), voce in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, vol. XVII.
- Virga P. (1997), *Diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè.
- Zola E. (1995), *La Corte dei conti tra verifica dei risultati e verifica della legittimità*, in «nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le province e per gli altri enti locali».

---

*Franco Gaboardi è docente di diritto amministrativo e di contabilità pubblica nella Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Torino.*