

Storia della dottrina

TRE SCRITTI ORMAI “CLASSICI” SUL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE

di Simone Pajno e Guido Rivosecchi*

1. – La Rivista riproduce in questo numero tre scritti che possono essere considerati ormai “classici” in tema di parificazione dei rendiconti: una breve ma assai significativa nota di Antonino De Stefano a Corte dei conti, Sezioni riunite, 9 aprile 1969 (pubblicata in *Foro amm.*, 1969, pp. 255-257) e due contributi di particolare rilievo, l’uno di Ugo Cevoli, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale* (pubblicato in *Studi in onore di Ferdinando Carbone nel cinquantunesimo anno di servizio allo Stato*, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 113-150) e l’altro di Angelo Buscema, *Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive* (pubblicato in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, Anno VIII, 1986, pp. 232-270 e in *Rivista della Corte dei conti*, 1987, pp. 1449 e ss.).

Si tratta di contributi preziosi ai fini dell’inquadramento del giudizio e degli effetti della pronuncia di parificazione dei rendiconti.

La nota di Antonino De Stefano, autorevole magistrato della Corte dei conti, e successivamente giudice costituzionale, contiene l’affermazione secondo la quale «già dubbia appare la legittimità costituzionale di una legge che abbia approvato un rendiconto, in tutto o in parte [...] carente di “parificazione”», chiedendosi l’illustre Autore «se “rendiconto” possa, formalmente e sostanzialmente, considerarsi un elaborato che non abbia puntualmente percorso l’*iter* prescritto dall’ordinamento giuridico, su di esso non avendo compiutamente resa la sua pronuncia la Corte dei conti».

Tale prospettiva appare oggi particolarmente feconda, soprattutto nell’ottica di considerare il giudizio di parificazione in grado di produrre effetti conformativi indiretti a carico dell’ente oggetto del controllo, almeno nel senso di impegnare l’amministrazione interessata a porre rimedio alle rilevate situazioni di irregolarità¹, e di avvicinare la relativa attività al “polo giurisdizionale”, allontanandola invece da quello del controllo collaborativo². Tale ottica potrebbe trovare un sostegno negli altri due contributi che qui si ripropongono all’attenzione dei lettori. Sia il saggio di Ugo Cevoli, sia quello di Angelo Buscema evidenziano che le disposizioni che, in origine, disciplinavano il procedimento di parifica lo collocavano nell’ambito dei procedimenti contenziosi: al riguardo si affidò la «*verificazione e l’accertamento del conto dei ministri*» ad un procedimento in unica istanza presso le Sezioni riunite della Corte (art. 32 della legge n. 800 del 1862), e si provvide alla adozione di un apposito atto normativo mediante Regio Decreto³,

* Il contributo è frutto della riflessione comune dei due autori; ad ogni modo, Simone Pajno è autore dei parr. 1 e 4, mentre Guido Rivosecchi è autore dei parr. 2 e 3.

¹ Sull’effetto conformativo “indiretto”, cfr. M. BERGO e 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 questa Rivista, n. 1/2022, 106 ss., spec. 109 ss. e 116.; M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull’autonomia degli enti controllati*, in *Federalismi.it*, n. 28/2022, part. 107 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, in *Scritti in onore di Aldo Carosi*, a cura di G. Colombini, Napoli, Editoriale Scientifica, 2021, 802 ss.

² Su tale dibattito – che andrebbe in effetti oggi osservato alla luce della teoria generale dei controlli, come efficacemente suggerisce F. SUCAMELLI, *Il giudice del bilancio nella Costituzione italiana. Analisi del sistema giurisdizionale a presidio delle Autonomie e dei diritti attraverso l’unico grado*, Napoli, Editoriale scientifica, 2022, 43 ss. – cfr. di recente R. URSI, *La parifica dei rendiconti regionali: un caso ancora aperto*, in *Federalismi.it*, n. 28/22, part. 64 ss.; M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull’autonomia degli enti controllati*, cit., 93 ss., ove sono reperibili approfondite indicazioni dottrinali.

³ Cfr. regio decreto 5 ottobre 1862, n. 884 (*Sulla giurisdizione e procedimento contenzioso della Corte dei conti del Regno d’Italia*), adottato in base all’art. 49, lett. b), della legge n. 800 del 1862.

mentre si ritenne «sufficiente», per le attività non contenziose, «l’emanazione di un regolamento interno, approvato dalla Corte a sezioni riunite» (così il contributo di Ugo Cevoli).

Appare peraltro dubbio che l’originario regolamento sui procedimenti contenziosi (che, come si è visto, includeva la parifica) sia stato implicitamente abrogato dalla sopravvenuta normativa del 1934⁴, almeno alla luce della prassi: il saggio di Ugo Cevoli mostra infatti la perdurante applicazione del regolamento stesso anche nella fase successiva⁵, mentre il contributo di Angelo Buscema fornisce un’approfondita e accurata ricostruzione delle prassi seguite nella parificazione del rendiconto generale dello Stato con una analitica indagine svolta, parifica dopo parifica, dal periodo liberale a quello repubblicano, mettendo inoltre in rilievo che le Sezioni riunite continuavano a seguire il procedimento contenzioso anche nella fase successiva all’entrata in vigore del regio decreto n. 1214 del 1934⁶.

Al contempo – come emerge in controluce dagli scritti di Cevoli e Buscema – si delinea il duplice contenuto del giudizio di parificazione, ravvisandosi, già nelle norme originarie, la distinzione tra la “decisione di parifica” e l’“allegata relazione”: la prima ha ad oggetto i risultati della gestione posti a raffronto con i parametri normativi; la seconda, invece, contiene osservazioni e proposte per migliorare l’efficacia e l’efficienza della spesa. Come è noto, nel corso del tempo, si è consolidata questa distinzione. Nel periodo repubblicano in una prima fase è stata affermata la prevalenza della “decisione” di parifica; successivamente si è rafforzato anche il valore dell’allegata “relazione” in funzione di referto al Parlamento.

2. – I saggi qui riportati forniscono quindi una preziosa ricostruzione delle origini e degli sviluppi del giudizio di parifica e suscitano interrogativi circa le norme oggi applicabili al giudizio stesso, specie a seguito della sua estensione ai rendiconti regionali. L’originario regolamento sui procedimenti contenziosi della Corte dei conti in cui era inclusa la parifica è stato infatti espressamente abrogato nel 2010⁷ mediante il ricorso alla peculiare fonte secondaria prevista dall’art. 17, comma 4-ter, della legge n. 400 del 1988 (c.d. “taglia-regolamenti”).

Pertanto, occorre oggi chiedersi quali siano le norme applicabili a fronte dell’art. 40 del regio decreto n. 1214 del 1934 che, nel disciplinare il segmento finale del giudizio di parificazione, ben potrebbe essere inteso come fonte di rinvio alle «formalità della giurisdizione contenziosa» della stessa Corte dei conti. Ciò imporrebbe all’interprete di colmare una lacuna, quanto meno con riferimento alla procedura necessaria per addivenire alla “decisione” (e non anche alla “relazione”).

Infatti, i tre saggi qui di seguito pubblicati restituiscono la chiara evidenza che, in realtà, il giudizio di parifica si conclude con due atti distinti (artt. 39 e 41 del regio decreto n. 1214 del 1934), sebbene in esito ad una procedura unitaria (art. 40)⁸.

Considerati gli effetti ad essa connessi, per la “decisione” si pone il tema del rispetto delle necessarie garanzie di fronte agli esiti certatori di conformità/difformità del rendiconto ai parametri normativi connessi alla forma sentenza. In questa prospettiva, la parificazione realizza, come recentemente evidenziato dalla sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022, un «controllo-garanzia» affidato ad un giudice, sicché, sul piano delle fonti, la Costituzione impone di soddisfare le riserve di legge poste dall’art. 108 Cost. e dall’art. 20 della legge n. 243 del 2012 (in attuazione

⁴ Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 (*Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti*).

⁵ Cfr. U. CEVOLI, *Introduzione storica ad uno studio sulla parificazione del rendiconto generale*, in *Studi in onore di Ferdinando Carbone nel cinquantunesimo anno di servizio allo Stato*, Milano, Giuffrè, 1970, 135.

⁶ Cfr. A. BUSCEMA, *Il giudizio di parificazione per lo Stato e per gli altri enti pubblici: evoluzione giurisprudenziale e prospettive*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli Enti Pubblici*, Anno VIII, 1986, 245 ss.

⁷ Cfr. d.P.R. 13 dicembre 2010, n. 248 (*Regolamento recante abrogazione espressa delle norme regolamentari vigenti che hanno esaurito la loro funzione o sono prive di effettivo contenuto normativo o sono comunque obsolete, a norma dell’articolo 17, comma 4-ter, della legge 23 agosto 1988, n. 400*).

⁸ Cfr. Corte dei conti - Sezioni Riunite, sentt. n. 27 del 2014 e n. 38 del 2014; nonché, da ultimo, Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 11 aprile 2022, n. 7 (sentenza n. 7/2022/DELIC).

dell'art. 81, sesto comma, Cost.). Detto in altri termini: occorre dare concreta sostanza ai canoni del principio di legalità e, attraverso di esso, al giusto processo (art. 111 Cost.) o al “giusto procedimento” (art. 97 Cost.), a seconda che ci si riferisca alla “decisione” o alla “relazione” e, valorizzando l'uno o l'altro profilo compresente nel procedimento, si aderisca alla tesi della natura giurisdizionale o di controllo della procedura complessivamente intesa⁹.

Un recente “banco di prova” particolarmente significativo delle due contrapposte tesi sulla natura del giudizio è costituito dalla vicenda del rendiconto della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2019, parificato con eccezioni con delibera delle Sezioni riunite, Regione siciliana¹⁰, impugnata dal Procuratore generale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione che hanno accolto il ricorso con sentenza n. 20 del 2021 rilevando eccezioni tali da non consentire la parifica¹¹. Da ciò è seguito il conflitto di attribuzioni sollevato dalla Regione siciliana avverso la richiamata sentenza sul rilievo che le Sezioni riunite avrebbero dovuto dichiarare l'improcedibilità del ricorso per sopravvenuta carenza di interesse per l'intervenuta approvazione *medio tempore* della legge regionale di approvazione del rendiconto.

Tale prospettazione è stata respinta dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 184 del 2022 che, invece, ha ribadito che la «funzione di controllo-garanzia ad esito dicotomico (parifica/non parifica)» posta a tutela della legalità costituzionale-finanziaria «non può arrestarsi per il sopravvenire della legge regionale»¹²: i Giudici costituzionali hanno così respinto il ricorso per conflitto e, con esso, la pretesa della Regione di affermare l'intangibilità del rendiconto una volta che l'Assemblea lo avesse approvato con legge. Pertanto, secondo la Corte costituzionale, la decisione di parifica non costituisce atto conclusivo dell'attività di controllo che funge da mero presupposto per l'approvazione con legge del rendiconto, bensì esito di un giudizio di accertamento normativamente radicato rispetto al quale è preclusa ogni interferenza da parte dell'Assemblea legislativa.

All'interrogativo circa le norme applicabili al giudizio di parifica, pronunciandosi sulla stessa vicenda, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione e le Sezioni riunite in sede di controllo hanno dato risposte divergenti muovendo dal riconoscimento di una diversa natura della parifica stessa. Con la sentenza n. 20 del 2021, le Sezioni riunite in sede giurisdizionale hanno affermato l'applicazione in via analogica alla decisione del giudizio di parificazione delle «norme generali per le decisioni emesse nell'ambito del giudizio sui conti» (Parte III, Titolo I, Capo III), con esclusione di quelle eccezionali dettate soltanto per i conti giudiziali, che attengono al diverso profilo della responsabilità personale¹³.

Pronunciandosi in sede di funzione nomofilattica del controllo, con la delibera n. 5 del 2022, le Sezioni riunite hanno dato risposta alle questioni di massima sollevate dalla Corte dei conti per la Regione siciliana in ordine alla stessa vicenda, affermando, invece, che la parifica trova nel regio decreto n. 1214 del 1934 *tutte* le norme necessarie a disciplinare il procedimento che si inserisce nel ciclo annuale del bilancio con modalità duttili e flessibili in quanto rivolte a favorire il riscontro tra il rendiconto e il bilancio di previsione¹⁴.

Gli orientamenti assunti dagli organi di vertice della Corte dei conti sembrano quindi confermare che quanto più il procedimento oscilla verso il controllo sulla “sana” gestione e verso il

⁹ Per un approfondimento delle diverse tesi, cfr. G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l'accesso alla giustizia costituzionale* (1° dicembre 2021), in *Federalismi.it*, n. 27/2021, 143 ss., spec. 152 ss.

¹⁰ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione siciliana, decisione 2 luglio 2021, n. 6 (Decisione n. 6/2021/SS.RR./PARI).

¹¹ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. 17 dicembre 2021, n. 20 (Sentenza n. 20/2021/DELC).

¹² Sent. n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

¹³ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 20/2021/DELC, “Diritto”, punto n. 5.9.

¹⁴ Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, delib. 14 aprile 2022, n. 5 (N. 5/SSRRCO/QMIG/2022).

controllo-referto tanto più si può ritenere che non sia necessaria una rigida disciplina procedimentale. Se, invece, viene valorizzato il momento decisorio, diventa allora necessario riferirsi a un quadro normativo sufficientemente predeterminato idoneo a soddisfare le garanzie presupposte dal rinvio dell'art. 40 del regio decreto n. 1214 del 1934 alle «formalità della giurisdizione contenziosa» della stessa Corte dei conti.

3. – In ogni caso, a prescindere dalla natura del giudizio di parifica, l'ampliamento dell'oggetto e del parametro effetto del sopravvenuto precetto costituzionale dell'equilibrio (legge costituzionale n. 1 del 2012) sembra porre il tema di come assicurare garanzie «minime»¹⁵ nell'ambito di un procedimento decisorio rivolto al contemperamento di interessi costituzionalmente rilevanti e potenzialmente antagonisti, come avviene nel giudizio di parificazione del rendiconto regionale. Anche se la parifica non può imporre vincoli immediati alla legge di approvazione del rendiconto poiché le sfere di competenza della Corte dei conti e dell'ente territoriale sono «distinte e non confliggenti»¹⁶, se la decisione implica una verifica e produce un accertamento “definitivo”, così conferendo certezza giuridica al rendiconto, dall'esito certativo di conformità/differenza ai parametri normativi derivano effetti, per quanto indiretti, cogenti e conformativi dell'autonomia poiché la Regione può aderire all'esito del giudizio e approvare una legge di rendiconto che definisca i saldi già validati dalla Sezione regionale oppure può discostarsene esponendo però, in questo secondo caso, la legislazione regionale presupposta o successiva a censure di incostituzionalità, come prefigurato proprio dalla nota di Antonino De Stefano qui di seguito pubblicata¹⁷. Ne consegue che una simile decisione si colloca al di fuori del paradigma dei controlli c.d. collaborativi che sono invece rivolti a fornire indirizzi per stimolare processi auto-correttivi lasciati alle scelte discrezionali del decisore politico.

In estrema sintesi, si può osservare che mentre in epoca liberale il procedimento era riconducibile alle attività contenziose nel periodo repubblicano è stata progressivamente valorizzata la funzione di referto al Parlamento svolta dalla parifica in linea con l'ultima proposizione del secondo comma dell'art. 100 Cost., lasciando per così dire in ombra il profilo della “decisione” e del controllo di legittimità eseguito. Successivamente, la costituzionalizzazione del precetto dell'equilibrio, in uno con l'estensione generalizzata del procedimento a tutte Regioni, speciali e ordinarie, ha rafforzato il momento decisorio ponendo, per la parifica dei rendiconti regionali, esigenze di adeguato bilanciamento tra gli interessi costituzionalmente rilevanti coinvolti nel giudizio: Pubblico ministero contabile; enti politici territoriali destinatari della parifica e interessi adespoti o “relativamente soggettivi” alla sana gestione finanziaria¹⁸.

A prescindere dalla natura del giudizio di parifica, controllo o giurisdizione, i tre “classici” qui riprodotti lasciavano già prefigurare il riconoscimento di effetti certativi e indirettamente conformativi al giudizio di parificazione dei rendiconti, come da ultimo confermato dalla richiamata sentenza della Corte costituzionale n. 184 del 2022, ove si afferma che, in caso di mancata adozione dei provvedimenti correttivi, «potranno, in ipotesi, determinarsi i presupposti per un'eventuale

¹⁵ In questi termini, cfr. M. BERGO e 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*, cit., 110 ss.

¹⁶ Cfr. sentt. n. 72 del 2012, punto n. 2.2 del “Considerato in diritto” e n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

¹⁷ Cfr. A. DE STEFANO, nota senza titolo a Corte dei conti, Sezioni riunite, 9 aprile 1969, in *Foro amm.*, 1969, 255 s.

¹⁸ Riprendendo, da quest'ultimo punto di vista, le riflessioni di Mario Nigro che sembrano ben attagliarsi alla cura dei beni della vita affidati al giudice del bilancio in relazione al plesso complessivo delle funzioni ad esso affidate: cfr. M. NIGRO, *Le due facce dell'interesse diffuso: ambiguità di una formula e mediazioni della giurisprudenza*, in *Foro it.*, n. 1, 1987, 7 ss.; nonché ID., *Giustizia amministrativa*, II Ed., Bologna, il Mulino, 1979, spec. 151 ss.

impugnativa della legge regionale davanti a questa Corte [...] qualora si ritenga che il discostamento da quanto certificato dalla Corte dei conti sia idoneo a pregiudicare gli equilibri di bilancio»¹⁹.

In questo contesto, nella prospettiva del conseguimento delle “garanzie minime” del procedimento, assumono particolare rilievo le delibere della Sezione delle autonomie e delle Sezioni riunite in sede di controllo che hanno orientato le Sezioni regionali al fine di: a) assicurare il coinvolgimento della Procura regionale in contraddittorio con Regione nell’accesso ai dati sin dalla fase istruttoria e dalle fasi preliminari all’udienza di discussione della parifica; b) rendere maggiormente uniformi i procedimenti, al fine di garantire il contraddittorio tra i contrapposti interessi.

Non è certamente un caso che negli ultimi dieci anni le Sezioni regionali abbiano sviluppato metodi di analisi dei rendiconti, approfondendo l’ambito dell’esame che le Sezioni regionali compiono sul rendiconto e gli effetti che questo esame può determinare sulla decisione di parificare o meno il rendiconto²⁰.

In definitiva, il giudizio di parificazione dei rendiconti è oggi pienamente ascrivibile ai controlli di legittimità-regolarità dei conti che, almeno a far data dal decreto-legge n. 174 del 2012, hanno affiancato i tradizionali controlli-referto in cui l’ausiliarità della Corte dei conti si esprime esclusivamente nei confronti del Parlamento e delle assemblee elettive degli enti sub-statali in funzione di stimolo all’autocorrezione²¹.

Mutati i parametri costituzionali e legislativi di riferimento, a seguito della costituzionalizzazione dei precetti dell’equilibrio e della sostenibilità delle finanze pubbliche (artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.), i controlli sulla finanza pubblica allargata sono stati orientati a prevenire squilibri di bilancio nella forma dei controlli di legittimità-regolarità dei conti. Essi non sono espletati nell’esclusivo interesse degli enti controllati, ma di quello più comprensivo alla legalità finanziaria²² e sono caratterizzati da procedimenti a struttura binaria che si concludono necessariamente con la verifica del rispetto o meno del parametro normativo, traducendosi nell’accertamento della corrispondenza di determinati fatti giuridico-contabili al parametro stesso²³.

In analogia prospettiva, l’ampiamiento dell’oggetto e del parametro del giudizio di parificazione sopra ricostruito è ancor più decisamente funzionale all’accertamento della conformità della gestione finanziaria dello Stato o della Regione agli equilibri, sicché il giudizio di parifica, almeno sul versante regionale, sembra sempre più connotarsi per essere incentrato sulla rigorosa applicazione di parametri normativi nel contemperare interessi antagonisti, per produrre decisioni impugnabili e per il rispetto del principio del contraddittorio: elementi strutturali del giudizio da cui discende la piena legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità²⁴.

¹⁹ Sent. n. 184 del 2022, punto n. 5.2 del “Considerato in diritto”.

²⁰ Per un’eloquente testimonianza, cfr. V. CAROLI - S. FORNACIARI, *Studio sull’effettività del giudizio di parificazione dei rendiconti regionali: norme, prassi e dati quantitativi a confronto*, in questa *Rivista*, n. 1/2020, 148 ss., spec. 156 ss.

²¹ Sul punto, cfr., ad esempio, F. STADERINI, *Il controllo sulle regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano*, in *Riv. Corte conti*, n. 2/2003, parte IV, 317 ss.; C. CHIAPPINELLI, *I controlli*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. CORSO – V. LOPILATO, Milano, Giuffrè, 2006, 497 ss.

²² Sulle trasformazioni in atto nel sistema dei controlli sulla finanza territoriale a far data dal decreto-legge n. 174 del 2012, cfr. già A. BRANCASI, *La fine della legislatura nel segno di nuove regole e controlli per le autonomie*, in *Giorn. dir. amm.*, n. 4/2013, 385 ss.

²³ Ad esempio: in una prima fase il rispetto o non del patto di stabilità interno; successivamente il rispetto dell’equilibrio di bilancio come declinato dal legislatore statale per lo Stato e per le autonomie territoriali o l’accertamento o non dello stato di dissesto dell’ente locale. Cfr. G. RIVOCCHI, *I controlli sulla finanza pubblica tra i diversi livelli territoriali di governo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2019, 758 ss.

²⁴ Il che, di converso, spiega e giustifica perché nelle sedi di controllo diverse dai controlli di legittimità-regolarità dei conti, la Corte costituzionale continui a negare la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di costituzionalità (cfr., ad esempio, sentt. n. 335 del 1995 e n. 37 del 2011). Infatti, in tali sedi, si esplica un’attività di controllo svolta nell’esclusivo interesse degli enti destinatari e, quindi, in quanto rivolta a stimolare processi di auto-

Tali controlli, quindi, non si pongono più in prospettiva statica, come accadeva per il tradizionale controllo di legalità-regolarità, bensì dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio di bilancio.

Dall'analisi condotta si desume infine che la valorizzazione del giudizio di parificazione ha concorso a rinnovare l'ausiliarità della Corte dei conti in relazione alle sue molteplici funzioni²⁵, atteso che dalle tendenze della legislazione e della giurisprudenza esaminate si evince il tentativo di collegare la funzione di controllo della Corte dei conti *ex art. 100 Cost.* e quella giurisdizionale prevista dall'*art. 103 Cost.* con l'obiettivo di assimilare i controlli finanziari svolti in termini rigorosamente neutrali alla funzione di accertamento definitivo di fatti giuridico-contabili²⁶.

Ferma restando la distinzione costituzionalmente fondata tra controllo e giurisdizione, la valorizzazione della funzione di accertamento in forma giudiziale di fatti giuridico-contabili a presidio della legalità finanziaria consente di fornire un'interpretazione "unificante" delle funzioni della magistratura contabile²⁷. Da un lato, nella natura pubblica delle risorse da impiegare trovano fondamento i giudizi davanti alla Corte dei conti per accertare la responsabilità amministrativo-contabile, sempre più incentrata sull'elemento oggettivo su cui incide la condotta produttiva del danno erariale; dall'altro lato, la stessa natura pubblica delle risorse giustifica l'estensione dei controlli affidati alla Corte dei conti per evitare un impiego distorto o illegittimo delle risorse stesse.

In questa prospettiva, mediante il giudizio di parificazione dei rendiconti l'ausiliarità della Corte dei conti non si è esprime soltanto nei confronti delle assemblee elettive degli enti sub-statali, ma si estende all'interesse alla legalità finanziaria in forza dei rinnovati parametri costituzionali e del diritto dell'Unione europea.

4. – La rilettura dei "classici" che oggi si propongono nuovamente all'attenzione del lettore pare dunque particolarmente gravida di spunti di riflessione, in relazione a un tema che con sempre maggiore evidenza si va collocando al centro del sistema del diritto costituzionale del bilancio pubblico. Come suggeriscono i recenti approdi giurisprudenziali, infatti, alla Corte dei conti, in sede di parifica, è consegnato «*il compito di verificare il rispetto di parametri normativi, anche costituzionali, in vista della tutela della stabilità finanziaria e degli stessi enti controllati*», ponendo in essere una attività da realizzarsi «*essenzialmente nelle forme della giurisdizione contenziosa*», con la «*possibilità di impugnare la decisione resa dalle Sezioni regionali di controllo davanti alle Sezioni riunite in speciale composizione*»: una attività riconducibile alla «*funzione di controllo-garanzia, a esito dicotomico (parifica/non parifica) (...) in vista dell'obiettivo di assicurare la conformità dei fatti di gestione rappresentati nel rendiconto al diritto del bilancio e, in specie, ai principi della legalità costituzionale in tema di finanza pubblica*»²⁸. Ancora, da tale attività (e si tratta di una conclusione di particolare importanza nel contesto accennato) se certo non possono discendere effetti

correzione, essa risulta strutturalmente inidonea all'accesso in via incidentale alla giustizia costituzionale. Per una diversa ricostruzione e per una critica alla mancata legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni in sede di controllo sulla "sana" gestione, v., invece, G. D'AURIA, *Corte dei conti in sede di controllo e accesso al giudizio incidentale di costituzionalità (ma il controllo di «sana gestione» è... fuori dal gioco*, in *Giur. cost.*, n. 4/2020, 2233 s., spec. 2243.

²⁵ Sui molteplici significati di ausiliarità delle funzioni (e non già dell'organo) della Corte di conti, cfr. già 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», Napoli-Salerno, 19-21 giugno 1979, vol. I, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1979, 28 s.

²⁶ In questa prospettiva, cfr. G. RIVOSACCHI, *L'ausiliarità in trasformazione: le virtualità multiple della funzione di controllo della Corte dei conti*, in C. CARUSO e M. MORVILLO (a cura di) *Il governo dei numeri. Indicatori economico-finanziari e decisione di bilancio nello Stato costituzionale*, Bologna, il Mulino, 2020, 317 ss.

²⁷ In questa prospettiva, cfr. F. SUCAMELI, *La "iurisdictio" contabile e la tutela degli interessi diffusi nell'ottica dell'attuazione "domestica" del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio* (8 novembre 2017), in *Federalismi.it*, n. 21/2017, spec. 9 ss.

²⁸ Così, in modo particolarmente efficace, la già citata sent. n. 184 del 2022.

“diretti” a carico dell’autonomia legislativa regionale, come messo chiaramente in luce dalla ben nota decisione di accoglimento adottata dal Giudice costituzionale con la sentenza n. 184 del 2022 – conseguono verosimilmente quelli che sono stati qualificati «effetti conformativi (o vincolanti) indiretti»²⁹ a carico della stessa: ciò sia in quanto la mancata parifica, in quanto basata sull’accertamento di una difformità da parametri normativi (anche con radici costituzionali), può rappresentare il presupposto di una successiva questione di legittimità costituzionale presentata in via incidentale o principale, come già in qualche modo prefigurato dalla contributo di De Stefano che qui si ripropone³⁰; sia in ragione della circostanza secondo la quale nella sede della parifica possono essere sollevate questioni di legittimità costituzionale delle norme legislative regionali – anche su parametri diversi da quelli specificamente “finanziari”, purché dalla prospettata questione possa derivare la preclusione della decisione di parificazione³¹ – che possono portare alla dichiarazione di incostituzionalità di norme legislative regionali: il che è evidentemente incompatibile, come è stato osservato, con una lettura dell’istituto in esame alla luce del paradigma meramente “collaborativo”³².

Certo, non si può pensare che le sopra richiamate conclusioni rappresentino un definitivo punto di arrivo, poiché ancora molti sono i temi da esplorare. Anzi, si può dire che gli approdi accennati rappresentano a loro volta altrettanti punti di partenza per ulteriori indagini, nello svolgimento delle quali sarà necessario attingere congiuntamente alle competenze proprie degli esperti del diritto di bilancio e di quelle che caratterizzano i cultori della giustizia costituzionale. Così è, ad esempio, per la delicata questione dei margini entro i quali il Giudice costituzionale è chiamato ad operare dinanzi ad una questione di legittimità costituzionale di una norma legislativa regionale che sia stata portata alla sua attenzione sul presupposto della mancata parifica, ed in particolare se la Corte sia tenuta a svolgere in via autonoma il giudizio già operato in sede di parifica, ovvero se debba attenersi all’esito di quest’ultimo³³. Certo, pare francamente difficile negare che i giudici di palazzo della Consulta possano astenersi dal transitare, nel proprio *iter* logico-giuridico, dalla *quaestio iuris* della parificazione, dovendo dunque raggiungere un *proprio* approdo al riguardo: e tuttavia tale ipotesi segnala alcuni profili inerenti proprio i sopra richiamati “effetti conformativi indiretti”, nonché la loro “definitività” che parrebbe discendere dal completo svolgimento del giudizio di parifica, che meritano di essere ancora indagati e rischiarati.

²⁹ M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome nella dialettica tra collaborazione interistituzionale ed effetti cogenti e conformativi sull’autonomia degli enti controllati*, cit., part. 107 ss., ma *passim*.

³⁰ Per lo sviluppo di questa prospettiva, cfr. G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2017, 357 ss., spec. 365 ss.

³¹ Cfr., ad es., la sent. n. 138 del 2019. Cfr., in tema, G. RIVOCCHI, *Il giudizio di parificazione dei rendiconti e l’accesso alla giustizia costituzionale*, cit., 161 s.; M. BERGO, *Nuovi confini del sindacato di controllo della Corte dei conti in sede di parifica e di tutela degli interessi adespoti: commento alle sentenze della Corte cost. n. 196 del 2018 e n. 138 del 2019*, in *Federalismi.it*, n. 19/2019.

³² M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome*, cit., 110-111.

³³ Segnala il problema M. CECCHETTI, *Il “sistema” dei controlli di legittimità-regolarità dei conti delle Regioni e delle Province autonome*, cit., 116, nt. 88.

IL GIUDIZIO DI PARIFICAZIONE PER LO STATO E PER GLI ALTRI ENTI PUBBLICI: EVOLUZIONE GIURISPRUDENZIALE E PROSPETTIVE

*del dott. Angelo Buscema
Magistrato della Corte dei Conti
Attività redazionale a cura del dott. Michele della Vedova*

SOMMARIO:

A) Il procedimento della parificazione secondo l'analisi delle pronunce della corte; 1) La parificazione negli ordinamenti preunitari (in diritto e in fatto); 2) Evoluzione storica della parificazione dal 1862 al 1933 (in diritto e in fatto); 3) Effetti della trasfusione normativa nel T.U. n. 1214 del 1934 (in diritto in fatto); 4) Effetti della normativa costituzionale sulla parificazione (artt. 81, 100, 103); 5) La svolta per la pronuncia (es.66) e per la relazione (es. 55/56); B) Definizione della natura giuridica della parificazione (integrazione del controllo o giurisdizionale); C) Riflessi della natura contenziosa o non contenziosa della parificazione sulla funzione di controllo.

A) Il procedimento della parificazione secondo l'analisi delle pronunce della Corte.

1) La parificazione negli ordinamenti preunitari.

Nell'ordinamento sardo fino al 1859, anno in cui fu istituita la Corte dei conti sarda, non era previsto alcun adempimento di verifica delle risultanze finali della gestione del bilancio. Difatti, il controllore generale, facente parte della Camera dei conti sarda, nel trasmettere alle Camere del Regno, unitamente al progetto di legge sull'assestamento definitivo dei bilanci, i dati statistici relativi alla gestione degli ordinatori di spesa aveva solo l'obbligo, ai sensi dell'art. 37 della legge di contabilità sarda 23 marzo 1853 n. 1483, di accompagnare agli stessi delle osservazioni derivanti dalle risultanze del proprio resoconto con riguardo al contenuto contabile della gestione.

Con il decreto legislativo 30 ottobre 1859 n. 3706 fu soppressa la Camera dei conti e fu istituita la Corte dei conti sarda, con funzione giurisdizionali. È con tale legge che viene coniato per la prima volta il termine parificazione, quale fase susseguente a quella dell'accertamento nei confronti sia dei conti parziali dei Ministeri, sia del conto generale delle finanze da presentarsi al Parlamento.

Accanto ad essi la Corte presentava una relazione annuale contenente le sue osservazioni sulle registrazioni dei mandati ed altri fatti con riserva, e su quanto le era occorso di notare nell'anno relativamente all'andamento dei servizi, nonché sulle modificazioni che avesse creduto di proporre alle leggi ed ai regolamenti di pubblica finanza e contabilità.

Gli altri Stati preunitari avevano diverse istituzioni di riscontro, controllo e giudizio delle contabilità pubbliche, riunendo attribuzioni di controllo e giurisdizionali sui conti dei pubblici contabili. Nella Lombardia e nel Veneto vi erano le Contabilità di Stato di Milano che, sotto la dipendenza del supremo dicastero dei conti con sede a Vienna, e senza assurgere al 'onere di vera e propria magistratura, esercitavano una sorta di giurisdizione sui pubblici contabili mediante le evasioni finali che emettevano sui loro conti. Nello Stato Pontificio era stata istituita la Consulta di Stato per le finanze, composta di consultori di nomina sovrana, al quale, oltre allo esame dei conti preventivi e consuntivi dello Stato, era attribuito il compito di formulare il giudizio sul conto consuntivo generale e sui conti parziali delle singole amministrazioni mediante sentenze sindacatorie definitive.

Nelle province meridionali era stata istituita la Camera della Sommatoria, della quale facevano parte due Camere dei conti, le quali, giudicavano riunite sui conti dei pubblici contabili, tranne che per quelli del Debito pubblico e delle Casse di ammortizzazione per i quali giudicava, in sessione generale, altresì la Camera del contenzioso amministrativo.

Nell'ex granducato di Toscana la Corte dei conti confrontava il rendimento del conto generale dello Stato coi rendiconti parziali delle amministrazioni e compilava un rapporto annuale al sovrano sulla risultanza delle revisioni.

Appena compiutasi la fusione dei singoli Stati italiani in un sol Stato e proclamato con la legge 17 marzo 1861 il regno d'Italia con unica amministrazione ed unico bilancio fu necessario provvedere all'istituzione della magistratura dei conti con giurisdizione estesa su tutto il nuovo regno.

E quindi con legge 14 agosto 1862 n. 800 su progetto di legge presentato dal Ministro delle finanze (Bastogi), fu approvata, con profonde modificazioni dalle Camere legislative, la istituzione della Corte dei conti del regno d'Italia.

2) *Evoluzione storica della parificazione dal 1862 al 1933*

Secondo le disposizioni contenute nella legge 14 agosto 1862 n. 800, la Corte doveva trasmettere al Ministro delle finanze i conti con la sua deliberazione, da presentare al Parlamento unitamente ad una relazione nella quale esporre: a) le ragioni per le quali aveva apposto con riserva il suo visto a mandati ed altri atti o decreti; b) le osservazioni intorno al modo con il quale le varie amministrazioni si erano conformate alle discipline di ordine amministrativo e finanziario; c) le variazioni o le riforme che credeva opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro.

Circa il procedimento per la verifica e l'accertamento dei conti dei ministri e del conto generale delle finanze, fu emanato apposito regolamento esecutivo (R.D. 5 ottobre 1862 n. 884) nel quale erano distintamente disciplinate le diverse fasi: istruttoria, della predisposizione della relazione annuale, deliberazione.

Nella fase istruttoria era prevista la verifica dei conti annuali dei ministri e dell'amministrazione generale delle finanze da parte della sezione competente per la contabilità generale, coadiuvata dai singoli uffici o divisioni di controllo.

Per quanto riguarda la predisposizione della relazione annuale ogni singola sezione della Corte predispondeva una relazione da presentare alle Sezioni Riunite sui risultati delle conferenze tenute dalla stessa sezione intorno al modo con il quale le varie amministrazioni si erano conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario.

Limitatamente alla formulazione di proposte di riforma della normativa era prevista la predisposizione di una relazione da parte di una speciale commissione, della quale era chiamato a far parte anche il Procuratore generale, da presentare anch'essa alle Sezioni Riunite.

Compiuti i lavori preparatori il Presidente convocava le Sezioni Riunite, le quali, esaminate e discusse le relazioni presentate dalle sezioni e dalla commissione, predispondeva una relazione conclusiva.

Le stesse Sezioni Riunite, desunti i risultati dalle verifiche disposte da ciascuna sezione, deliberavano, alla presenza del Procuratore generale, sulla verifica e sull'accertamento generale dei conti dell'amministrazione.

La relazione e la deliberazione sui conti venivano trasmesse dalla stessa Corte al ministro delle finanze per essere presentate al Parlamento in allegato al progetto di legge per l'approvazione del conto consuntivo.

Delineato in tal modo il sistema normativo iniziale per il procedimento della parificazione, occorre esaminare ora i concreti comportamenti adottati dalla stessa Corte e puntualizzare le modificazioni, anche per l'effetto di eventuali innovazioni sul piano normativo. Viene qui di seguito riportato il testo della prima deliberazione, quella nella quale la Corte si è limitata all'attestazione della mancata presentazione del conto generale per l'esercizio 1862.

Relazione della Corte dei Conti per l'anno 1863

La Corte dei conti del regno d'Italia, istituita colla legge del 14 agosto 1862, intraprese il 1° di ottobre l'esercizio delle sue attribuzioni. Composti i suoi uffici, così centrali; come esterni, e stabilite

le forme del procedimento né giudizi, e quelle con le quali deve esercitare le sue attribuzioni non contenziose, ha potuto nel corso dell'anno 1863 adempiere il mandato conferitole dalla legge.

Compiuto l'anno essa ha il debito di presentare una relazione, nella quale sieno esposte:

Le ragioni per le quali ha apposto con riserva il suo visto a mandati o ad altri atti o decreti;

Le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline d'ordine amministrativo o finanziario;

le variazioni o le riforme che crede opportune pel perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico danaro.

Secondo l'articolo 31 della legge questa relazione dovrebbe essere unita alla deliberazione della Corte sui conti di ciascun ministro e di quello dell'amministrazione generale delle finanze per l'esercizio 1862, e con essa presentata al Parlamento a corredo del progetto di legge per l'assesto definitivo del bilancio.

La Corte, nondimeno, ponendo mente così allo scopo di quella disposizione della legge, come alle cagioni eccezionali che hanno in fino ad ora impedita l'amministrazione del trasmettere alla Corte i conti concernenti l'esercizio 1862, già anche eccezionalmente protratto al 31 dicembre 1863, ha giudicato di poter senza maggiori indugi presentare la sua relazione.

Prescritta ad occasione de' conti, i quali, secondo l'ordine normale delle cose, debbono essere presentati dopo il chiudimento d'ogni esercizio, non è men vero che sostanzialmente essa può star da sé sola, e che riguardando il riscontro preventivo e il sindacato degli atti dell'amministrazione assai più che l'esame e il giudizio de' conti, non v'ha ragione perché sia ritardata.

È tuttavia da considerare come la prima vera deliberazione fu quella adottata, in Firenze, il 19 febbraio 1870 e con la quale fu dichiarata la regolarità dei bilanci dall'esercizio 1862 a tutto il 1867³⁴. Se ne riporta pertanto il testo, non senza aver prima sottolineato che in essa viene dato atto, per la prima volta, della attivazione della procedura di verifica prevista dagli articoli 75, 76 e 84 sotto riportati del già ricordato R.D. 5 ottobre 1862 n. 884³⁵.

34

(1)

Esercizio finanziario	Data di parificazione	Data di presentazione al parlamento	Approvazione parlamentare
1862			
1863			
1864			
1865	19.2.1870	10.3.1870	14.6.1871 n. 280
1866			
1867			
1868	28.8.1870	9.12.1870	
1869	20.1.1872	16.3.1872	L. 21.12.1872 n. 1170
1869	20.1.1872	16.3.1872	

³⁵ (2) «Art. 75» «I conti annuali dei ministri e dell'amministrazione generale delle Finanze saranno verificati dalla Sezione sotto la cui dipendenza è posta la divisione della contabilità generale».

«Art. 76» «Compiute le operazioni particolari di accertamento, col sussidio delle divisioni nelle quali sono gli elementi di confronto, la Sezione ne riunirà i risultati per procedere all'accertamento generale.

Il Presidente della Sezione delegherà un consigliere per fare la relazione scritta di quei risultati alle Sezioni riunite nel giorno che sarà stabilito dal Presidente della Corte».

«Art. 84» «La Corte e le Sezioni riunite, sentita la relazione di cui è detto all'art. 76, delibererà sulla verifica e sull'accertamento generale prescritti dall'art. 32 della legge. Dopo di ciò, presente il Pubblico Ministero, pronuncerà la sua deliberazione, farà constare nel processo verbale del deposito

Corte dei Conti del regno d'Italia

(Sezioni unite)

Veduti gli articoli 50, 59, 60 e 61 del regio decreto 3 novembre 1861, numero 302, sulla contabilità generale dello Stato; gli articoli 718 a 736 del regolamento approvato con regio decreto 13 dicembre 1863, numero 1628; e gli articoli 590 e 596 del successivo regolamento generale di contabilità approvato con regio decreto del 25 novembre 1866, numero 3381;

Veduti gli articoli 28, 29, 30, 31 e 32 della legge organica della Corte dei conti del 14 agosto 1862, numero 800, e gli articoli 75, 76 e 84 del regio decreto del 5 ottobre 1862, numero 884;

Veduto l'articolo 69 della legge 22 aprile 1869 numero 5026, sull'amministrazione del patrimonio dello Stato e sulla contabilità generale;

Veduto il conto generale dell'amministrazione delle finanze del regno per gli esercizi dal 1862 a tutto il 1867 avente a corredo:

Un progetto generale riassuntivo delle entrate state amministrate dalle singole amministrazioni centrali durante l'esercizio dei bilanci del 1862 a tutto il 1867;

Un prospetto riassuntivo delle spese dello Stato sostenute dai singoli Ministri;

Un conto speciale del Tesoro per mandati spediti negli anni 1857, 1858, 1859, 1860, 1861, 1862, 1863, 1864, 1865 e 1866 e non pagati nel corso degli esercizi del 1862 a tutto il 1867;

Un prospetto delle entrate e delle uscite per le monete di bronzo;

Un prospetto delle entrate per fondi ricevuti da/le amministrazioni dei cessati Stati d'Italia, e delle uscite per fondi ad esse somministrati;

Un conto del movimento di fondi verificatosi dal 1862 a tutto il 1867;

Un conto del dare ed avere dei tesoriere speciali, provinciali e di circondario, ossia un prospetto delle riscossioni e dei pagamenti da essi fatti dal 1862 a tutto il 1867;

Un conto del dare ed avere dei tesoriere speciali, provinciali e di circondario, ossia un prospetto delle riscossioni e dei pagamenti da essi fatti dal 1862 a tutto il 1867;

Un conto del dare ed avere dei cassieri d'armata;

Un conto del dare ed avere dei cassieri per l'impresa del traforo delle Alpi;

Un conto del dare ed avere del tesoriere centrale;

Una dimostrazione dei debiti fluttuanti di tesoreria;

Un conto dei buoni del Tesoro;

Un conto dei vaglia del Tesoro;

Un elenco delle quietanze di fondo somministrato rimaste in circolazione alla chiusura dell'esercizio 1867;

Veduto il prospetto generale riassuntivo delle entrate nel regno del suddetto periodo 1862-1867 distinto per amministrazione centrali, e il prospetto riassuntivo delle entrate distinto per esercizi;

Veduto il prospetto generale riassuntivo delle spese distinto per Ministeri e il prospetto generale riassuntivo distinto per esercizi;

Vedute le speciali dimostrazioni allegate a corredo dei prospetti generali, riassuntivi delle entrate e delle spese;

Ritenuto che la verifica della Corte deve limitarsi, come si è limitata alle entrate e alle spese dei bilanci generali del regno, escluse quelle relative al bilancio speciale delle province venete e

della relazione annuale, ed ordinerà la trasmissione di ambedue tali atti al Ministero delle finanze, affinché siano uniti al progetto di legge per lo assesto definitivo del bilancio, a termini dell'art. 31 della legge» . .

mantovane del 1867, esercitata secondo i vecchi ordini, (indipendentemente dalla vigilanza, dal riscontro preventivo a cominciare dal primo gennaio 1868;

Ritenuto che dal non essere stato definitivamente chiuso nessuno degli esercizi dal 1862 al 1866 è derivata la necessità, per adempiere al disposto dell'articolo 69 della legge 22 aprile 1869, n° 5026, di formare e presentare un conto complessivo di tutto il periodo sessennale dal 1862 al 1867, considerato sostanzialmente come un solo esercizio distinto in sei parti, di tal che tutti i resti attivi e passivi, le nuove e maggiori spese da convalidare, e gli avanzi di crediti da annullare si sono liquidati e cumulati nel conto dell'esercizio 1867, siccome resultamento complessivo e generale de' conti degli anni anteriori non sono stati singolarmente liquidati e chiusi;

Ritenuto il resultamento generale del conto nelle seguenti cifre che si bilanciano in attivo e passivo.

ATTIVO

<i>Fondi di cassa del 1861L.</i>	179,810,951 90
<i>Entrate nel bilancio generale..... L.</i>	5,908,319,822 53
<i>Coniazione delle monete di bronzo..... L.</i>	56,190,442 54
<i>Fondi dalle cessate amministrazioni finanziarie degli antichi Stati L.</i>	111,420,446 08

<i>In uno L.</i>	6,255,741,663 05
<i>Riporto L.</i>	6,255,741,663 05
<i>Operazioni di tesoreria L.</i>	15,647,951,095 61
<i>Attivo del bilancio veneto del 1867 L.</i>	198,156,087 99

<i>Totale L.</i>	25,101,848,846 66

PASSIVO

<i>Debiti di cassa alla chiusura del 1861 L.</i>	763,358 51
<i>Spese del bilancio generale L.</i>	6,299,227,930 61
<i>Fondi somministrati alle cessate amministrazioni degli antichi Stati d'Italia L.</i>	85,896,815 13
<i>Uscite per monete di rame L.</i>	21,005,947 45
<i>Debiti di cassa inesigibili L.</i>	926,818 16
<i>Fondi di cassa alla scadenza dell'esercizio 1867 L.</i>	372,506,875 25

<i>In uno L.</i>	6,710,327,748 11
<i>Operazioni di tesoreria L.</i>	18,199,365,015 56
<i>Passivo del bilancio veneto dal 1867 L.</i>	198,156,087 99

<i>Totale L.</i>	25,101,848,846 66

Ritenuto che per la parte concernente la riscossione delle entrate la Corte non esercita attribuzioni di riscontro preventivo, ma di semplice vigilanza ai termini degli articoli 22 e seguenti della legge 14 agosto 1862, n. 800. Onde ha verificata la regolarità del conto delle entrate nelle varie sue parti e nel risultato finale secondo i dati e gli elementi somministrati dall'amministrazione, e cioè sulla

base de' prospetti generali delle riscossioni e de' versamenti, di cui è parola nel citato articolo 22 della legge 14 agosto 1862, e nell'articolo 236 del regolamento generale di contabilità del 25 novembre 1866; sulla base de' conti mensuali del tesoriere centrale e de' tesorieri provinciali già periodicamente trasmessi alla Corte, e sulla base finalmente dei conti speciali dei cassieri d'armata, e dell'impresa pel traforo delle Alpi. E parimente la Corte può attestare la regolarità del conto del movimento de' fondi, dei conti correnti di tesoreria, e del conto dei vaglia del Tesoro per averli verificati esatti secondo i documenti e gli elementi trasmessi/e dal Ministero delle finanze. Solo pel conto corrente del Tesoro coll'amministrazione delle case dei depositi e prestiti (compreso nella dimostrazione dei debiti fluttuanti di tesoreria) e pel conto de' buoni del Tesoro può attestare anche la concordanza colle sue scritture;

Ritenuto, quanto ai conti delle pubbliche spese, che nelle singole partite di cui si compongono e ne' risultati finali concordano colle scritture della Corte dei conti, e colle resultanze del conto generale dell'amministrazione delle finanze;

Ritenuto che non è pervenuta alla Corte la serie completa dei conti giudiziali delle entrate di tutti gli esercizi 1862 a 1867, salvo che per quelle solamente delle amministrazioni delle poste, dei telegrafi, delle strade ferrate e dei consolati, onde non si sono potuti riscontrare i risultati dei conti amministrativi con quelli dei conti giudiziari, e debbono rimanere, come rimangono, integri e riservati gli effetti de' giudizi sui conti delle varie amministrazioni e de' singoli agenti, sia per quanto concerne la loro responsabilità di fronte al carico ricevuto, sia per l'ammissibilità dei discarichi finalmente per la congrua giustificazione delle riscossioni e dei versamenti fatti e de' resti a debito o a credito di ciascun agente;

Ritenuto che parimenti deve farsi riserva de' risultati della revisione giudiziale dei conti de' tesorieri, ricevitori generali e circondariali, e di ogni altro agente pagatore, non essendo finora pervenuta alla Corte la serie completa dei conti giudiziari delle pubbliche spese per nessuno degli esercizi del 1862 al 1867;

Ritenuto che riservato deve rimanere eziandio il giudizio della Corte su diritti e crediti dello Stato accertati contro gli agenti dell'amministrazione in via puramente amministrativa;

Udita la lettura del rapporto del consigliere relatore;

Veduta la relazione da trasmettersi al Ministero delle finanze per essere presentate al Parlamento ai termini dell'articolo 31 della legge 14 agosto 1862, n. 800;

Sentito il Procuratore generale:

1° Dichiarò regolari e conformi alle scritture di essa Corte i conti relativi alle spese dello Stato per gli esercizi dal 1862 a tutto il 1867, con espressa riserva de' risultati della revisione dei conti giudiziali;

2° Dichiarò regolari e conformi alle sue scritture il conto de' buoni del Tesoro e il conto corrente tra il Tesoro e l'amministrazione delle casse dei depositi e prestiti;

3° Dichiarò regolari, in conformità de' documenti e delle dimostrazioni fornite dall'amministrazione, i conti delle pubbliche entrate, il conto speciale del Tesoro, il conto delle entrate e delle uscite per le monete di bronzo, quello de' fondi ricevuti e somministrati alle amministrazioni degli antichi Stati d'Italia, il conto del movimento de' fondi, i conti correnti de' tesorieri, il conto de' vaglia del Tesoro, e la dimostrazione de' debiti fluttuanti di tesoreria. E ciò sotto riserva, nel modo e nel senso più sopra espressi, della revisione de' conti giudiziali degli agenti incaricati della riscossione delle pubbliche entrate;

4° Mandò comunicarsi la presente deliberazione al Ministero delle finanze unitamente alla relazione da presentarsi al Parlamento a' termini del sopra citato articolo 31 della legge 14 agosto 1862.

Firenze, 19 febbraio 1870.

Il presidente
DUCHOQUÈ.

Il segretario generale
LEONI

Anche dall'esame della deliberazione ora riportata appare evidente che la «verificazione» compiuta da ciascuna Sezione della Corte si poneva quale atto di accertamento generale ed insieme come strumento istruttorio ai fini della parificazione sul rendiconto generale. Ovverosia la «verificazione» costituiva atto pregiudiziale ai fini della deliberazione finale ed anzi stabiliva l'ambito e la portata di quest'ultima, nel senso di poter precludere od escludere dalla parificazione in ragione di motivazioni connesse ai risultati degli accertamenti istruttori, parte dei conti generali o speciali contenuti nel rendiconto generale dello Stato.

Una significativa circostanza si riscontra con riferimento alla deliberazione adottata il 16 novembre 1881 - che si riporta qui di seguito - relativa all'esercizio 1880, nella quale era stata attestata, per la prima volta, la concordanza dello stato patrimoniale con i risultati speciali delle singole attività e passività.

Corte dei conti del regno d'Italia a sezioni unite.

Nell'udienza del 16 novembre 1881.

Veduti gli articoli 22, 28, 29, 30, 31 e 32 della sua legge organica del 14 agosto 1862, n° 800, e gli articoli 75, 76 e 84 del regio decreto del 5 ottobre 1862, n° 884.

Veduti gli articoli 64, 65, 66 della legge sull'amministrazione e contabilità generale dello Stato in data 22 aprile 1869, n° 5026, e gli articoli 185, 186, 801,302, 303, 304, 675, 681 del regolamento approvato col regio decreto del 4 settembre 1870, n° 5852;

Veduto il rendiconto dell'entrata del regno per l'esercizio del 1880 chiuso al 31 dicembre, i rendiconti delle spese dei singoli Ministeri ed il conto riassuntivo dell'entrata e dell'uscita in data 23 luglio 1881, col corredo dei vari prospetti;

Veduto il prospetto dei risultamenti del conto del Tesoro, coi relativi allegati;

Veduto il conto di cassa, lo stato patrimoniale attivo e passivo e i conti speciali uniti al resoconto generale;

Ritenuto che il conto delle entrate è stato verificato conforme ai prospetti generali delle riscossioni e dei versamenti e a quelli dei conti mensili trasmessi alla Corte;

Ritenuto che i rendiconti delle spese approvate e pagate durante l'esercizio, concordano nelle singole partite e nei risultati finali colle scritture della Corte e colle risultanze del generale prospetto riassuntivo;

Ritenuta la concordanza del conto generale di cassa col risultato dei conti mensili e degli altri documenti trasmessi periodicamente alla Corte;

Ritenuto che i conti speciali dei buoni e dei vaglia del Tesoro concordano colle scritture della Corte;

Ritenuto che sono anche conformi al rendiconto generale amministrativo ed alle scritture della Corte le partite d'entrata e d'uscita comprese negli altri conti speciali, le quali hanno relazione e riscontro col rendiconto generale;

Ritenuto che debbano rimanere, come rimangono, integri e riservati gli effetti dei giudizi della Corte sui conti particolari dei singoli agenti, incaricati dalle riscossioni e di pagamenti, e del contabile del portafoglio;

Udita la relazione del Consigliere delegato; presente il Procuratore generale:

1 ° Dichiarò regolari, in conformità delle sue scritture, il conto delle entrate e i resoconti delle spese per l'esercizio 1880;

2° Manda comunicarsi al Ministero delle finanze la presente deliberazione, colla relazione che la precede, da presentarsi al Parlamento.

Il presidente
DUCHOQUÈ

Il segretario generale
GIOLITTI

Sempre sullo stesso argomento nella deliberazione adottata il 24 novembre 1885 relativa all'esercizio finanziario 1884-'85 era stato dato atto della ripartizione del rendiconto generale... in due parti, la prima riguardante il bilancio e la seconda il patrimonio».

Occorre tuttavia considerare che l'art. 29 della legge n. 800 del 1862 aveva predisposto gli strumenti di verifica solo in funzione della parificazione del conto del bilancio.

Deliberazione

La Corte dei conti a Sezioni unite nell'Adunanza del 24 novembre 1885 ha presa la seguente deliberazione:

«Veduto il rendiconto generale consuntivo dell'Amministrazione dello Stato per l'anno 1884-85 diviso in due parti, la prima riguardante il bilancio e la seconda il patrimonio con le variazioni subite;

«Veduto il conto di cassa del Tesoro così per l'esercizio del bilancio relativo alla prima parte come per l'esercizio delle materie proprie del Tesoro relativo alla seconda parte;

«Vedute le dimostrazioni e i prospetti contenuti nella prima e nella seconda parte;

«Ritenuto quanto alle entrate che le somme delle riscossioni e dei versamenti al Tesoro con quelle da essere versate sono state riscontrate e trovate conformi ai prospetti periodici e ai prospetti generali trasmessi dalle Amministrazioni alla Corte;

«Ritenuto quanto alle spese che le somme dei pagamenti concordano in tutto e nelle singole parti con le scritture della Corte;

«Ritenuto che i risultati di cassa, esposti nella terza sezione della prima parte, riguardanti il bilancio e nella seconda parte riguardanti le materie proprie del Tesoro concordano coi risultati dei conti speciali che vi corrispondono e con quelli dei prospetti mensili e dei conti di debito e credito delle tesorerie provinciali, della Tesoreria centrale e del contabile del portafoglio;

«Ritenuto che le somme degli incassi e dei pagamenti sono uguali a quelle risultanti dalle scritture della Corte;

«Ritenute le dimostrazioni della consistenza del patrimonio al principio ed alla fine dell'anno secondo le variazioni verificatesi nel corso dell'anno medesimo, e che esse corrispondono ai risultati delle operazioni di cassa per quanto dipendono da incassi e da pagamenti;

omissis

«Ritenuto che l'entrata è stata trovata conforme ai risultati del prospetto finale e dei conti periodici trasmessi alla Corte e la spesa approvata pagata concorda col prospetto riassuntivo e con le scritture della Corte;

«Ritenuto che il conto del cassiere centrale concorda coi risultati dei prospetti e con le scritture della Corte;

«Ritenuto che lo stato patrimoniale al 30 giugno 1885 risulta dagli inventari e dal movimento delle singole attività e passività d cui si compone, ivi compresa la situazione dei capitali da esse reimpiegati; «Dichiarati integri e riservati gli effetti dei giudizi sui conti degli agenti riscuotitori e pagatori e del contabile del portafoglio;

«In esecuzione delle leggi 14 agosto 1862, 8 luglio 1883, 17 febbraio 1884, 22 giugno 1874 e 14 agosto 1879;

«Intesa la relazione del consigliere delegato Orgitano, presente il Procuratore generale;

DICHIARA

«Regolari in conformità delle scritture della Corte il rendiconto consuntivo dell'Amministrazione dello Stato e quello dell'Amministrazione del Fondo per il culto per l'esercizio 1884-85 e manda a rinviarsi i conti consuntivi al Ministro del Tesoro in unione alla presente deliberazione da presentarsi al Parlamento.

24 novembre 1885

Il presidente
DUCHOQUÉ

Il periodo di tempo considerato, cioè dal 1870 al 1911, si era, inoltre, caratterizzato dalla progressiva tendenza alla osservanza dei termini di parificazione e di presentazione al Parlamento dei rendiconti, ed una più sollecita approvazione parlamentare dei medesimi soprattutto nel periodo dal 1884 al 1911³⁶.

Il successivo periodo di tempo, comprendente i rendiconti dal 1912-24 direttamente influenzato dagli effetti della prima guerra mondiale -aveva invece presentato da un lato la pressoché costante osservazione dei termini di parificazione e di presentazione Parlamento dei singoli rendiconti, ma

(2)

Esercizio finanziario	Data di parificazione	-	Data di presentazione al Parlamento	Approvazione parlamentare
1871	14 marzo	1873	17-3-1873	legge 11-7-1875, n. 2584
1872	13 novembre	1873	27-11-1873	legge 14-5-1876, n. 3113
1873	16 novembre	1874	27-11-1873	legge 22-6-1877, n. 3902
1874	11 novembre	1875	9-3-1876	legge 31-7-1879, n. 5012
1875	13 novembre	1876	4-12-1876	legge 10-7-1881, n. 294
1876	21 novembre	1877	22-11-1877	legge 10-7-1881, n. 295
1877	9 gennaio	1878	14-1-1878	legge 10-7-1881, n. 296
1878	14 novembre	1879	28-11-1879	legge 10-7-1881, n. 297
1879	8 novembre	1880	15-11-1880	legge 5-7-1882, n. 859
1880	16 novembre	1881	17-11-1882	legge 4-3-1886, n. 3708
1881	20 novembre	1882	25-11-1882	legge 4-3-1886, n. 3709
1882	19 novembre	1883	26-11-1883	legge 4-3-1886, n. 3710
1883	14 novembre	1884	27-11-1884	legge 10-7-1887, n. 4686
1884 (1 ^a sem.)	27 novembre	1884	27-11-1884	legge 10-7-1887, n. 4687
1884-1885	24 novembre	1885	25-11-1885	legge 10-7-1887, n. 4688
1885-1886	21 novembre	1886	23-11-1886	legge 10-7-1887, n. 4689
1886-1887	21 novembre	1887	25-11-1887	legge 10-6-1888, n. 5435
1887-1888	15 novembre	1888	21-11-1888	legge 11-7-1889, n. 6217
1888-1889	20 novembre	1889	30-11-1889	legge 11-5-1890, n. 6847
1889-1890	29 novembre	1890	18-12-1890	legge 18-6-1891, n. 283
1890-1891	21 novembre	1891	25-11-1891	legge 28-6-1892, n. 309
1891-1892	21 novembre	1892	22-11-1892	legge 29-6-1893, n. 327
1892-1893	21 novembre	1893	23-11-1893	legge 6-6-1894, n. 212
1893-1894	30 novembre	1894	10-12-1894	legge 21-1-1897, n. 19
1894-1895	24 novembre	1895	25-11-1895	legge 21-1-1897, n. 20
1895-1896	28 novembre	1896	30-11-1896	legge 22-7-1897, n. 306
1896-1897	26 novembre	1897	30-11-1897	legge 11-6-1899, n. 204
1897-1898	28 novembre	1898	29-11-1898	legge 7-7-1901, n. 300
1898-1899	25 novembre	1899	28-11-1899	legge 7-7-1901, n. 301
1899-1900	26 novembre	1900	30-11-1900	legge 28-12-1902, n. 531
1900-1901	25 novembre	1901	30-11-1901	legge 28-12-1902, n. 532
1901-1902	25 novembre	1902	29-11-1902	legge 9-6-1907, n. 304
1902-1903	27 novembre	1903	30-11-1903	legge 9-6-1907, n. 305
1903-1904	29 novembre	1904	2-12-1904	legge 3-12-1907, n. 676
1904-1905	29 novembre	1905	30-11-1905	legge 3-12-1908, n. 677
1905-1906	26 e 27 nov.	1906	29-11-1906	legge 27-6-1909, n. 385
1906-1907	28 novembre	1907	28-11-1907	legge 13-3-1913, n. 185
1907-1908	28 novembre	1908	30-11-1908	legge 13-3-1913, n. 186
1908-1909	29 novembre	1909	30-11-1909	legge 13-3-1913, n. 187
1909-1910	28 novembre	1910	29-11-1910	legge 13-3-1913, n. 188
1910-1911	27 novembre	1911	27-11-1911	legge 19-6-1913, n. 623

l'approvazione da parte di quest'ultima era avvenuta con un'unica legge (legge 24 dicembre 1925 n. 2317)³⁷.

Nel periodo che andava dal 1924-25 al 1940-41 era ripresa sia la prassi della costante osservanza dei termini di parificazione e di presentazione dei rendiconti al Parlamento, sia la quale tempestiva approvazione parlamentare dei medesimi³⁸.

In tale periodo con l'entrata in vigore della nuova legge di contabilità generale dello Stato, R.d. 18 novembre 1923 n. 2440 emesso in base alla delega conferita con la legge 3 dicembre 1922, n. 1601, si era manifestata la volontà legislativa di sottoporre anche il conto del patrimonio agli accertamenti che conducono alla parificazione del medesimo (artt. 78 e 79).

In materia patrimoniale la predetta legge n. 800 del 1862 si limitava ad incombere, nei confronti dei consegnatari di magazzini dello Stato, l'onere della presentazione della Corte del cosiddetto conto giudiziale, essendo tali consegnatari da annoverare nella categoria degli agenti contabili, nonché l'obbligo di trasmettere alla stessa Corte le relazioni di eventuali ispezioni effettuate ai magazzini dagli ispettori delle varie branche della pubblica amministrazione. Era tuttavia avvertita l'esigenza di sottoporre ad una più rigorosa disciplina il riscontro sui beni costituenti il patrimonio dello Stato o quanto meno le materie e le merci che lo Stato aveva nei propri magazzini, non potendosi considerare sufficiente il sindacato che la Corte svolgeva in sede di esame dei conti giudiziali, per le diverse finalità alle quali era finalizzato e per la sede giurisdizionale in cui veniva ad effettuarsi, e comunque non come un vero e proprio controllo.

Ravvisata tale necessità, dopo un lungo ed acceso dibattito politico³⁹, fu finalmente emanata la legge 11 luglio 1897 n. 256, con la quale fu devoluta alla Corte una vera e propria nuova attribuzione consistente in un riscontro effettivo sui magazzini e depositi dello Stato. In attuazione di tale disposizione furono emanati un regolamento di esecuzione (R.D. 23 dicembre 1897 n. 532) ed una

(4)

Esercizio finanziario	Data di parificazione	Data di presentazione al Parlamento	Approvazione parlamentare
1911-12	25.11.1912	30.11.1912	L. 21.12.1916 n. 1751
1912-13	27.11.1913	29.11.1913	
1913-14	28.11.1914	30.11.1914	L. 24.12.1925 n. 2317
1914-15	29.11.1915	30.11.1915	
1915-16	29.11.1916	30.11.1916	L. 24.12.1925 n. 2317
1916-17	11.12.1917	30.12.1917	
1917-18	23. 3.1919	28.11.1919	L. 24.12.1925 n. 2317
1918-19	31. 8.1920	3.12.1920	
1919-20	19.12.1920	25. 6.1921	L. 24.12.1925 n. 2317
1920-21	25.10.1922	25.11.1922	
1921-22	6. 9.1923	29. 5.1924	L. 24.12.1925 n. 2317
1922-23	30.12.1923	30.12.1923	
1923-24	18.12.1923	20.12.1924	

37

(5)

Esercizio finanziario	Data di parificazione	Data di presentazione al Parlamento	Approvazione parlamentare
1924-25	12.12.1925	12.12.1925	L. 2. 6. 1927 n. 832
1925-26	14.12.1926	14.12.1926	L. 22.12.1927 n. 2406
1926-27	26.12.1927	27.12.1927	L. 30.12.1928 n. 2612
1927-28	15.12.1928	18.12.1928	L. 30.12.1929 n. 2176
1928-29	25. 1.1931	25. 1.1930	L. 22.12.1930 n. 1702
1929-30	24. 1.1931	24. 1.1931	L. 21.12.1931 n. 1599
1930-31	25. 1.1932	29. 1.1932	L. 22.12.1932 n. 1764
1931-32	25. 1.1933	27. 1.1933	L. 4. 1.1934 n. 11
1932-33	25. 1.1934	1. 5.1934	L. 29. 4.1935 n. 573
1933-34	25. 1.1935	29. 1.1935	L. 9. 1.1936 n. 92
1934-35	25. 1.1936	29. 1.1936	L. 25. 1.1937 n. 92
1935-36	25. 1.1937	29. 1.1937	L. 14. 2.1938 n. 83
1936-37	25. 1.1938	27. 1.1938	L. 9. 2.1939 n. 377
1937-38	25. 1.1939	25. 2.1939	L. 1. 2.1940 n. 81
1938-39	25. 1.1940	31. 1.1940	L. 19. 1.1941 n. 502
1939-40	25. 1.1941	28. 1.1941	L. 5. 6.1941 n. 621
1940-41	25. 1.1942	27. 1.1942	L. 10. 6.1943 n. 572

38

³⁹ Tra i propugnatori di siffatto controllo sono da citare in ordine cronologico per primo, Quintino Sella, e successivamente il Cambray-Digny e il Giolitti.

serie di provvedimenti con i quali venivano stabiliti quali dovevano essere i magazzini da sottoporre al nuovo riscontro della Corte. Era facile scorgere la volontà legislativa di sottoporre, al pari di quanto avveniva in materia di spesa del pubblico denaro, la gestione delle merci al controllo della Corte purché questa ne riferisse al Parlamento: il che implicava di conseguenza la resa dei conti dei magazzini e depositi da parte del Governo in sede di presentazione al Parlamento del consuntivo generale di ogni esercizio, previa parificazione, da parte della Corte stessa, oltre che delle scritture attinenti le spese pubbliche, anche delle scritture afferenti i movimenti delle materie e merci esistenti nei magazzini dello Stato. Si riporta qui di seguito, a titolo esemplificativo, la prima deliberazione di parificazione della Corte sui conti dei magazzini, emanata con riferimento all'esercizio finanziario 1910-11.

La Corte dei conti del Regno d'Italia a Sezioni unite.

Nella adunanza del 27 novembre 1911;

Presente il Procuratore generale;

Udita la relazione del consigliere Solinas-Cossu sui conti dei magazzini e depositi di merci e materiali di proprietà dello Stato, sottoposti a riscontro a norma della legge 11 luglio 1897, n. 256; Veduto la legge sopracitata ed il relativo regolamento approvato con regio decreto del 23 dicembre 1897, n. 532.

Veduti i regi decreti 16 marzo 1899, n. 101; 16 agosto 1900, n. 323; 21 maggio 1903, n. 229; 29 novembre 1903, n. 461; 2 giugno 1904, n. 238; 10 giugno 1906, n. 258; 25 maggio 1899, n. 190; 3 maggio 1900, n. 214; 21 maggio 1905, n. 231; 18 giugno 1908, n. 283 e 16 settembre 1909, n. 717, coi quali furono sottoposti a riscontro i magazzini nei decreti stessi indicati, dipendenti dalle Amministrazioni della guerra, della marina, delle finanze e dell'istruzione pubblica;

Veduti i riepiloghi dei conti presentati alla Corte ed allegati al rendiconto generale consuntivo del patrimonio dello Stato per l'esercizio 1910-11;

Ritenuto che per la mancanza di varie contabilità di alcuni magazzini e per il ritardo fuori dai termini regolamentari di resa con cui altre furono trasmesse non è possibile alla Corte di parificare tutti i conti alla chiusura dell'esercizio 1910-11;

Che ciò nonostante si possono parificare i suddetti riepiloghi alla data di chiusura dell'esercizio per i quali le contabilità furono esaminate;

Che la parificazione dei conti dei magazzini dell'azienda dei tabacchi al 30 giugno 1911 vien fatta per materia, in relazione al disposto dell'articolo 5 del regio decreto 3 maggio 1900, n. 214;

Ritenuto che devono rimanere integri e riservati gli effetti dei giudizi sui conti dei Consigli di Amministrazione e degli agenti dello Stato preposti alla custodia ed al maneggio delle merci e dei materiali, ecc., dei magazzini sopra indicati;

Dichiara:

regolari in conformità alle proprie risultanze contabili i riepiloghi dei conti dei magazzini dipendenti dalle Amministrazioni della guerra, della marina, delle finanze e della istruzione pubblica, descritti negli elenchi uniti alla relazione della Corte, ai quali si fa espresso riferimento e che agli effetti delle posizioni degli stessi conti e dell'esercizio fino a cui i medesimi sono stati parificati, debbano considerarsi parte integrante della presente deliberazione.

Manda rinviarsi i predetti riepiloghi dei conti, con le premesse limitazioni e con il visto della Corte, al Ministro del tesoro, insieme alla presente deliberazione da presentarsi al Parlamento.

Il segretario generale
MONACHESI

Il Presidente
DI BROGLIO

Lo svolgimento della predetta funzione di riscontro della Corte risentì, tuttavia, della concomitante influenza di alcuni elementi che ne contribuirono a svuotare di efficacia: il primo riguardante il particolare periodo storico dello Stato italiano in cui l'ordinamento era stato sovvertito, tanto che la stessa Corte finiva per riferire non più al Parlamento bensì al Capo del Governo. Il secondo elemento strettamente connesso al primo, era da ricollegare all'attribuzione allo stesso Governo del potere di designazione dei magazzini da sottoporre al controllo della Corte, con il risultato pratico di consentire tale controllo solo sui magazzini più importanti. L'ultimo elemento fu quello dettato da obiezioni mosse dalla stessa Corte che, contraria all'effettuazione del controllo mediante ispezioni del proprio personale per il timore di trovarsi eventualmente coinvolta come parte in causa nella successiva sede giurisdizionale dell'esame del «conto giudiziale», limitò in concreto il proprio riscontro ad un controllo meramente cartolare.

Pur tra difficoltà e limitazioni la Corte continuò ad esercitare il controllo sui magazzini, pubblicare annualmente i relativi conti ed a riferire al Parlamento, fino a che il Governo dell'epoca con l'art. 7 del regio decreto-legge 18 giugno 1931 n. 788, con cui si apportavano variazioni allo stato di previsione della spesa dei Ministeri per l'esercizio 1930-31, nonché ai bilanci speciali di alcune aziende autonome per l'esercizio medesimo, dispose l'abolizione della funzione di parificazione della Corte sui conti dei magazzini⁴⁰. Con ciò venne ad essere completamente svuotato di ogni suo significato l'intervento della Corte in materia. Difatti all'Ufficio della Corte per il riscontro sui magazzini venivano inviati i conti giudiziali pronti per essere inviati alla competente sezione giurisdizionale, dopo un vago controllo che aveva neppure alcun riferimento alla legittimità degli atti allegati, mentre i conti di tutti gli altri agenti contabili venivano inviati direttamente alla sezione giurisdizionale.

3) Effetti della trasfusione normativa nel t.u. n. 1214 dal 1934

È in questo processo degenerativo in ordine alla posizione della Corte dei conti nell'ordinamento giuridico in generale e nei rapporti tra Parlamento e Governo in particolare, che viene conferita con legge 3 aprile 1933 n. 255 (art. 35), delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi riguardanti la stessa Corte dei conti (T.U. n. 12-14 del 1934) e del regolamento di procedura per i giudizi dinanzi alla Corte (R.D. 13 agosto 1933 n. 1038).

Difatti, in materia di giudizio sul rendiconto generale dello Stato il testo unico del 1934 ha escluso la deliberazione delle Sezioni riunite dalle attribuzioni giurisdizionali ed ha abolito in sede di verifica del rendiconto generale dello Stato, l'accertamento della corrispondenza dei risultati del rendiconto stesso con i conti degli agenti contabili delle riscossioni e dei pagamenti ed ha inoltre eliminato l'esame eventuale delle partite dei conti e della relativa documentazione. D'altro canto il regolamento di procedura n. 1038 del 1933 ha ignorato il procedimento per la pronuncia sui conti dei ministri.

Mentre è apparsa evidente la volontà dell'Esecutivo di svuotare di contenuto il giudizio sul rendiconto generale dello Stato, rendendolo un adempimento formalistico di verifica di dati concernenti gestioni in gran parte non controllate effettivamente dalla Corte nel corso dell'esercizio, rimane da stabilire

⁴⁰ (7) Regio decreto-legge 18 giugno 1931, n. 788.

Variazioni allo stato di previsione dell'entrata ed agli stati di previsione della spesa dei Ministeri per l'esercizio finanziario 1930-31, nonché ai bilanci speciali di aziende autonome per l'esercizio medesimo. Viste le leggi 27 marzo 1930, nn. 258 e 284; 1° maggio 1930, nn. 474, 475, 476 e 477; 2 giugno 1930, nn. 712, 713, 714 e 715; 12 giugno 1930, nn. 753 e 800 e 26 giugno 1930, n. 850; Visto l'art. 3, n. 2, della legge 31 gennaio 1926, n. 100;

Ritenuta la necessità, urgente ed assoluta, di introdurre alcune variazioni agli stanziamenti iscritti, per il corrente esercizio finanziario, nello stato di previsione dell'entrata, ed in quelli della spesa dei diversi Ministeri, nonché in alcuni bilanci relativi a gestioni speciali; Sentito il Consiglio dei Ministri; Sulla proposta del Nostro Ministro Segretario di Stato per le finanze; Abbiamo decretato e decretiamo: - Art. 7 - È abrogato con effetto dell'esercizio finanziario 1930-31, l'ultimo comma dell'art. 1 della legge 11 luglio 1867, n. 256.

se, in base alla delega legislativa conferita, le norme regolamentari abbiano abrogato, sia pure implicitamente, il precedente sistema normativo.

La tesi abrogativa appare incontestabile per le disposizioni di carattere innovativo, come quella che prevede «delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite e con le formalità della sua giurisdizione contenziosa». Piuttosto complesso rimane invece quello dell'eventuale sopravvivenza delle disposizioni concernenti la procedura interna della Corte di verifica sulla regolarità dei conti, nonché di quelle riguardanti la predisposizione della relazione annuale. Alla complessa procedura in materia di verifica dei conti in precedenza esaminata, dettata dal R.D. 5 ottobre 1862 n. 884 il testo unico non ha innovato con differenti disposizioni, lasciando pertanto insoluto il problema. È di tutta evidenza l'impossibilità di sopravvivenza sic et simpliciter delle predette disposizioni del 1862 in quanto si fondavano su funzioni affidate ad organi di controllo (le sezioni), sostituiti dal citato testo unico.

Vi è tuttavia da considerare che la sostituzione della competenza dei predetti organi, motivata da ragioni di snellezza delle procedure di controllo, è avvenuta con un sistema organico, formato da uffici di controllo a ciascuno dei quali è preposto un consigliere delegato e da una sezione di controllo, con funzioni di eventuale riesame degli atti e, in ogni caso, titolare del potere di riconsunzione del visto. In disparte tale innovazione di competenza, il testo unico non ha per nulla innovato in materia, eccezione fatta per la mancata riproduzione delle disposizioni concernenti la verifica della corrispondenza dei risultati dei conti generali e speciali annuali con i conti presentati da tutti gli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti, nonché di quelle concernenti la facoltà di richiedere, in tale sede, i documenti necessari per l'esame di singole partite dei conti generali.

Il mancato espresso riferimento ai conti degli agenti contabili, verosimilmente in conseguenza delle difficoltà pratiche di acquisizioni tempestive di tutti i conti degli agenti stessi, poteva costituire un eccesso di attuazione rispetto alla delega legislativa, la quale prevedeva una semplice autorizzazione alla raccolta della normativa senza potere di apportare modifiche eccedenti il semplice coordinamento. Tale eccesso avrebbe peraltro potuto trovare facile giustificazione nella tendenza, all'epoca prevalente, all'accentramento dei poteri nell'Esecutivo a danno del Parlamento.

Pur tuttavia occorre, in primo luogo, rilevare che, di tale esclusione non vi è cenno né nella deliberazione relativa all'esercizio 1933 -34, né nella nota preliminare redatta dalla stessa Corte, allegata alla predetta deliberazione, e qui di seguito riportata⁴¹.

Nota preliminare

La presente relazione adempie l'obbligo, fatto alla Corte dei conti dalla legge, di esporre, in occasione della parificazione del rendiconto generale dello Stato, le ragioni per le quali abbia apposto con riserva il proprio visto su mandati o altri atti o decreti, le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie Amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario, le variazioni o le riforme che creda opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro⁸.

Alla trattazione di tali argomenti è posto innanzi un riassunto nel rendiconto generale predetto, ed è fatta seguire un'esposizione di quanto la Corte ha compiuto nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose.

Prima di passare agli argomenti sopra indicati si ritiene opportuno di accennare brevemente alle disposizioni della legge con la quale è stata rinnovata e ringiovanita l'attività dell'Istituto e risollevato questo alla dignità richiesta dall'altezza delle sue funzioni e dei suoi fini.

⁴¹ 8) Cfr. articolo 41 del Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con Regio decreto 12 luglio 1934. n. 1214.

Di tale riforma del proprio ordinamento la Corte dei conti dichiara qui solennemente la propria riconoscenza al Regime e per esso al Capo del Governo, non dimentica del fatto incontestabile che a Lui è dovuta questa sua sostanziale resurrezione.

A Lui infatti risale il concetto altissimo di trasformare il controllo da un semplice e quasi antagonistico ufficio di critica a un elemento fondamentale di azione, e di fare dell'istituto anche un'emanazione della volontà del Governo ai fini del rispetto assoluto della legge, non più contrastato. abilmente, devisto, ma fermissimamente voluto dal Regime per la serietà e la disciplina della vita amministrativa dello Stato.

A tale scopo, limpidamente espressivo delle direttive supreme, fu rivolta la disposizione⁴², annunciatrice del nuovo ciclo, di vita che fece del Presidente della Corte il costante relatore dei lavori dell'istituto al Primo Ministro sì che questi potesse personalmente e senza altro intervenire - come di fatto, in molti casi intervenne e interviene - ogni volta che ciò ritenesse opportuno.

Ed a tale scopo si riconnettono altresì le successive norme che fanno obbligo di presentare a Lui questa relazione, e di trasmetterla in pari tempo al Gran Consiglio del Fascismo, coordinatore e integratore di tutte le attività del Regime. Così la Corte, posta a contatto immediato degli organi massimi, cessò dall'essere una quasi sterile constatatrice di commessi errori o di miglioramenti possibili, per venire saldamente e definitivamente inserita, con lo apporto_ dalla sua esperienza quotidiana e della sua critica solidale, nel sistema delle maggiori forze, vive ed operanti, dello Stato. Tutte le norme della nuova legge mirano a questo fine, sì che veramente può dirsi avere ora raggiunto l'ordinamento della Corte quella perfezione che forse ebbero in animo coloro che la idearono, ma che solo il Fascismo, con il suo spirito realizzatore, ha saputo rendere concreta realtà.

La legge⁴³, che qui brevemente si riassume, e che costituisce la prima modificazione sostanziale di quella istitutiva del 1862⁴⁴, ha risolto integralmente il problema, da lunghissimi anni esistente, di render possibile un pronto ed adeguato funzionamento della Corte e di eliminar l'arretrato a meno a mano formandosi presso di essa.

Per quanto riguarda la funzione costituzionale del controllo e cioè l'attività precipua dell'Istituto, anzi la sua suprema ragione d'essere, non è qui il caso di insistere sulle note cause che ne avevano prodotto nello stesso tempo un indebolimento e una notevole riduzione di estensione. Esse, illustrate a lungo nelle~ precedenti relazioni, furono dimostrate di anno in anno con larga copia di esempi e possono facilmente riassumersi nella assoluta sproporzione fra i mezzi di azione e le attribuzioni della Corte. Il continuo grandioso accrescimento delle attività statali da controllare non era stato infatti in alcun modo accompagnato da validi provvedimenti per il riscontro, sicché questi, emanati in occasioni diverse, sporadici, non connessi fra loro e di portata minima, avevano sostanzialmente e per lungo volger di anni di anni, lasciata l'organizzazione dell'Istituto qual'era in tempi ormai lontani, priva dell'efficienza indispensabile per le necessità sopraggiunte.

A darle tale efficienza la nuova legge, affrontando decisamente la grave difficoltà creatasi, provvide anzitutto col chiarire la situazione di fatto e con lo stabilire quindi una netta distinzione fra un passato ormai ingombrante - che urgeva assestare - e un organico, ordinato avvenire del quale si volevano porre, con ampiezza di vedute, le adeguate e durature basi.

Affinché mai più quel passato dovesse risorgere e l'Istituto potesse adempiere il proprio ufficio in modo veramente conforme ai suoi scopi, il legislatore volle assicurare alla Corte la possibilità di un riscontro nello stesso tempo proficuo - cioè ampio e profondo - e sollecito nei suoi mezzi e nelle sue

⁴² (9) Regio decreto 5 febbraio 1930, n. 21/217.

⁴³ (10) Legge 3 aprile 1933, n. 255.

⁴⁴ (11) Legge 14 agosto 1862, n. 800.

conclusioni. A far ciò esso si ispirò soprattutto al principio di un 'organizzazione parallela all'Amministrazione statale e a quello della individuale responsabilità.

La legge stabilì quindi che al controllo di ogni Ministero fosse adibito uno speciale ufficio alle dipendenze di un Consigliere e che a questi spettasse la decisione sia di ammettere l'atto sia di ricusarne la registrazione. Toltasi pertanto tale competenza alle preesistenti Sezioni di controllo, il Consigliere venne ad assumere una maggiore e diretta responsabilità sul riscontro specializzato per ogni Ministero rendendosi così tale riscontro più autorevole e più rapido, più sicuro e più efficace. Ad un Presidente di Sezione fu affidato l'incarico di coordinare l'azione dei singoli Consiglieri.

Allorché, nonostante il rifiuto di registrazione opposto dal Consigliere, il Ministro ritenga di dover insistere, la Sezione di controllo, divenuta ormai unica, è chiamata a deliberare e dinanzi ad essa è ammesso l'intervento dei rappresentanti dell'Amministrazione stessa e, ove occorra, di quelli delle finanze.

Al ricordato fine della maggiore scioltezza, e rapidità del riscontro la legge attribuì inoltre esplicitamente e genericamente alla Corte la facoltà, già datale in passato per alcuni speciali riscontri, di ridurre al minimo le proprie scritture e di servirsi di quelle delle ragionerie e delle risultanze contabili degli atti sottoposti a riscontro già accertate dalle ragionerie stesse o da altri uffici dipendenti dall'Amministrazione.

Assicurata così, con precisi criteri e sicure modalità, la precipua funzione costituzionale dell'Istituto, il legislatore non ha mancato di perfezionare la sua opera impedendo che, per cause estranee alla Corte, si formasse e si accumulasse un nuovo arretrato e si riproducesse nel futuro l'antecedente stato di cose. A tale fine furono conferite alla Corte stessa la facoltà di accertamenti diretti e quella di applicare adeguate sanzioni ai funzionari inadempienti all'obbligo di trasmettere i rendiconti entro i prescritti termini. I due riscontri quindi, preventivo e postumo, l'uno e l'altro resi sicuramente spediti ed efficienti dalle norme suesposte, possono ora pienamente rispondere al fine altissimo cui tendono e alla fiducia della Nazione.

Sintesi della funzione di riscontro sono la deliberazione di parificazione del rendiconto generale dello Stato e la relazione che quella deliberazione accompagna; ed anch'esse il nuovo ordinamento volle rendere di pratica efficacia e sollevare a dignità consona a quei fini ed a quella fiducia. Fu pertanto disposto che tali documenti fossero, oltre che inviati al Parlamento, presentati al Capo del Governo e trasmessi al Gran Consiglio del Fascismo.

Dato con ciò stabile assetto all'avvenire, il legislatore rivolse la sua cura alla sistemazione del passato, che implicava la verifica di vari miliardi di spese compiute da funzionari delegati nei precedenti esercizi. A tale scopo la legge dette speciali mezzi e permise di organizzare i servizi in modo che lo svolgimento di essi, parallelo e contemporaneo a quello sui servizi normali di riscontro, ma da questo completamente separato, non ne ostacolasse non ne ritardasse in guida alcuna il pieno e regolare andamento. Poté così crearsi un complesso di tre uffici, sotto la direzione di un Consigliere, che dette opera senz'altro all'esame dei rendiconti delle ingenti spese ricordate e di tutte le altre (risarcimenti di danni di guerra, soccorsi ai profughi, contabilità scolastiche e universitarie, ecc.) che da lungo tempo attendevano una verifica.

Mezzi adeguati furono altresì concessi dalla legge a favore del riscontro normale affidato ad uffici convenientemente aumentati di numero e di personale. Alcuni di questi, anzi e precisamente quelli destinati al riscontro sulle spese fisse, sul debito vitalizio e sui magazzini dello Stato - e cioè su spese e su valori di vari miliardi di lire - furono, mercé quei nuovi mezzi, ricostituiti si può dire ex novo, dall'abbandono pressoché completo in cui si trovavano da tempo.

A quanto precede si connette la riorganizzazione del personale dell'Istituto.

Basterà dire al riguardo, per non entrare in particolari troppo minuti, che la carriera del concetto, dalla quale deve provenire in gran parte la magistratura della Corte, e alla quale, per le sue funzioni molteplici, che si estendono a tutti i rami della Amministrazione statale, si richiedono vasta cultura e agilissima versatilità d'ingegno, fu portata sopra un piano più elevato delle carriere consimili, togliendo ad essa i due primi gradi di quelle (l'undicesimo e il decimo) e facendola pertanto iniziare da un grado (il nono) che assicuri, con una certa anzianità nei ruoli dello Stato, una pratica

amministrativa già formata e perfezionata. In corrispondenza di ciò l'accesso a tale carriera fu chiuso a chi questa pratica non potesse avere acquistata e fu consentito soltanto mediante concorso fra impiegati dello stesso gruppo di altre Amministrazioni statali o fra procuratori e avvocati regolarmente iscritti nei rispettivi albi professionali⁴⁵.

Per mantenere inoltre le attribuzioni dei detti funzionari all'altezza dovuta, fu istituito, a coadiuvarli, tutto un nuovo speciale gruppo di revisione al quale furono affidate le mansioni prettamente contabili, necessarie anche esse per il completo adempimento del controllo, ma non attribuibili al personale di concetto cui in conformità della sua qualifica e della sua preponderante preparazione giuridica, spettano unicamente le funzioni superiori.

Dal riscontro costituzionale potrebbesi ora passare senz'altro a dire della giurisdizione contenziosa affidata alla Corte, se non convenisse tener prima parola di un'altra importantissima riforma apportata all'Istituto in una materia che ha attinenza con ambedue gli argomenti, ma che ormai si collega direttamente col primo di essi, fino ad ora trattato; intendesi parlare della liquidazione delle pensioni. A questa, com'è noto, si provvedeva fino al 1862, per tutti i dipendenti dello Stato, a cura di una Sezione della Corte dei conti, cui la legge istitutiva aveva conferito tale attribuzione per ragioni d'opportunità che allora ciò consigliarono; ma, venute oramai meno tali ragioni, nulla, fuorché lo stato di fatto, giustificava più la conservazione all'Istituto di una simile funzione, al controllo estranea, e puramente amministrativa. Essa quindi fu trasferita ai singoli Ministeri.

Ne derivò, come era ovvio, che la Corte dovesse compiere anche su tale nuova attività dell'Amministrazione il riscontro di legittimità, sicché, pur essendosi resa l'organizzazione di questo servizio statale conforme alla vera natura di esso, niuna garanzia fu tolta, né agli interessati né allo Stato, per la precisa applicazione delle leggi e per la necessaria uniformità di criteri.

Contro i provvedimenti dell'Amministrazione in materia fu inoltre conservata - e qui si entra senz'altro nell'argomento della giurisdizione contenziosa - la facoltà di ricorso alla Corte dei conti. Poiché, per altro, tali provvedimenti sono ora ministeriali e non promanano quindi più dalla ricordata Sezione della Corte stessa, non vi sarebbe più stata ormai ragione di portare i ricorsi dinanzi la superiore autorità delle Sezioni Riunite. Fu pertanto stabilito che competente a giudicare di essi fosse un'apposita Sezione.

Per quanto concerne il contenzioso contabile e i giudizi contro i responsabili di danni arrecati all'erario, rimase inalterata la competenza dell'organo cui questa spettava; ma, allo stesso scopo sopra ricordato di non intralciare l'organizzazione normale dei lavori con l'arretrato precedentemente formatosi, fu accanto a quell'organo, e cioè apposita Sezione, istituita un'altra Sezione, di carattere provvisorio, con l'incarico di decidere su tutti i giudizi iniziatisi nei precedenti anni ed ancora in esame.

Due lacune, infine, esistenti nella precedente legislazione furono colmate, stabilendosi da un lato, a maggiore garanzia dello Stato, l'obbligo dei direttori generali e dei capi di servizio di denunciare, non più in un momento successivo a loro arbitrio, ma immediatamente, al Procuratore generale presso la Corte i fatti dei quali vengono a conoscenza e che abbiano recato un danno all'erario, e dall'altro concedendosi, a garanzia dello Stato stesso e degli interessati, il ricorso alle Sezioni riunite della Corte medesima contro le decisioni in materia di conti e di responsabilità.

Le riforme, che entrarono in vigore poco avanti l'anno finanziario sul quale qui si riferisce, hanno avuto in questa la loro piena applicazione. Per la prima volta quindi - se si eccettuino forse gli anni iniziali della sua storia - la Corte ha potuto effettuare il proprio riscontro su tutta l'azione amministrativa dello Stato che abbraccia ormai, pressoché intere, la economia, l'attività, la vita insomma della Nazione; ufficio di sì estesa ampiezza che l'adempiarlo come dovevasi e volevasi ha costituito talvolta, nonostante la nuova potenza dei mezzi, una durissima prova.

⁴⁵ (12) Articolo 11 del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con Regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214.

I risultati ottenuti dimostrano che tale prova è stata felicemente superata; sì che la Corte, nella fiducia di aver risposto col fervore dell'opera al volere del Regime e del suo Capo, è fiera di avviarsi, con Essi e per Essi, ai suoi nuovi destini.

In secondo luogo, va considerata conforme alla innovazione legislativa di consentire il controllo della Corte «anche» sulla base delle scritture della Amministrazione controllata, la possibilità che tra i «conti periodici» trasmessi, ai sensi dell'art. 39 del T.U., fossero compresi anche quelli degli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti. Tale interpretazione consente di concludere sull'argomento che l'eventuale (ed avvenuta) prassi di limitare, ai fini della parificazione, il raffronto con i conti presentati dal tesoriere dello Stato, senza estenderlo a tutti gli agenti contabili, la cui gestione fosse collegata con il bilancio dello Stato, non abbia avuto fondamento normativo nel citato testo unico, oltre naturalmente ad essere in contrasto con l'interpretazione logica del sistema normativo riguardante il giudizio sul rendiconto generale dello Stato; e a consentire teoricamente la possibilità di questi accertamenti ove si realizzasse la presentazione alla Corte di tutti i conti giudiziali in tempo utile per il raffronto con il rendiconto generale.

Ritornando ora ad esaminare la problematica concernente la compatibilità tra il T.U. del 1934 e il regolamento del 1862, anche alla luce delle conclusioni ora proposte, ad ulteriore fondamento della non automatica abrogazione di quest'ultima normativa occorre osservare le deliberazioni sul rendiconto generale dello Stato degli esercizi dal 1933-34 fino al 1941-42, quest'ultima di sotto riportata.

Deliberazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1941-42

LA CORTE DEI CONTI A SEZIONE RIUNITE

Nell'adunanza del 25 febbraio 1943;

Presente il Procuratore Generale;

Udita la relazione del Consigliere Amerigo Festa sulla verifica e sull'accertamento del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1941-42 e dei rendiconti delle Amministrazioni speciali, nonché sull'ordinamento dei servizi amministrativi, contabili e giudiziari presso la Corte, durante l'esercizio medesimo;

Veduto il conto consuntivo dello Stato;

Veduti i conti ad esso allegati:

dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;

del Fondo di massa del Corpo della Regia guardia di finanza;

della Regia Azienda monopolio banane;

del Regio Istituto Agronomico per l'Africa Italiana;

dell'Amministrazione del Fondo per il culto;

del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma;

dei Patrimoni riuniti ex-economia/i;

degli Archivi notarili del Regno;

della Cassa delle ammende;

del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena;

dell'Azienda autonoma statale della strada;

dell'Amministrazione autonoma delle Ferrovie dello Stato;

dell'Amministrazione autonoma delle Poste e dei Telegrafi;

dell'Azienda autonoma dei telefoni dello Stato;

degli Uffici del lavoro portuale;

dell'Azienda delle Foreste demaniali;

del Fondo speciale delle Corporazioni;

tutti per l'esercizio 1941-42;

e quello dell'Opera Nazionale Dopolavoro per il periodo dal 29 ottobre 1941, al 28 ottobre 1942; Veduto il conto della Cassa autonoma di ammortamento del debito pubblico interno dello Stato per l'esercizio 1941-42;

Veduti:

i conti delle operazioni di entrate e di uscita delle Tesorierie dello Stato;

tutti per l'esercizio 1941-42;

Ritenuto, per il conto consuntivo del bilancio dello Stato, che le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal conto medesimo, sono conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi alla Corte dei singoli Ministeri;

che le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordano nelle singole partite e risultanze finali, con le scritture della Corte; che i residui passivi al 30 giugno 1942 sono stati accertati dalla Corte in base alle dimostrazioni allegati ai decreti ministeriali di impegno ed alle proprie scritture;

Ritenuto che i conti delle Amministrazioni dei Monopoli di Stato, del Fondo di massa della Regia guardia di finanza, della Regia Azienda Monopolio Banane, del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma, dei patrimoni Riuniti ex-economia/i, degli Archivi notarili del Regno, del Fondo generale del Corpo degli Agenti di custodia degli istituti di prevenzione e di pena, dell'Azienda autonoma statale della strada, degli Uffici del lavoro portuale e dell'Azienda delle foreste demaniali corrispondono, quanto alle entrate, con i prospetti periodici e riassuntivi e, quanto alle spese, alle scritture della Corte;

che i residui attivi e passivi dei bilanci delle Amministrazioni predette sono stati regolarmente accertati;

che il conto della Cassa di ammortamento per il debito pubblico interno dello Stato per l'esercizio 1941-42, quelli del Fondo speciale delle Corporazioni per l'esercizio 1940-41 e del Regio Istituto Agronomico per l'Africa Italiana per gli esercizi 1940-41 e 1941-42 sono stati riconosciuti regolari;

che per i conti delle Amministrazioni delle Ferrovie dello Stato e delle Poste e Telegrafi e dell'Azienda per i servizi telefonici all'esercizio 1940-41 si provvederà alla parificazione in separata sede, mentre per i conti delle stesse Amministrazioni relativi all'esercizio 1941-42 la Corte non può che riservarsi di deliberare quanto ne avrà ultimato l'esame;

che non è stato possibile ultimare l'esame del conto consuntivo 1941-42 del Fondo speciale delle Corporazioni le cui contabilità sono da breve tempo pervenute alla Corte;

che per il momento la Corte, non può pronunciarsi sulla regolarità del conto dei Regi Stabilimenti Termali di Salsomaggiore per l'anno 1923 essendo in corso ulteriori accertamenti;

Ritenuto, per il conto della Cassa delle ammende allegato al consuntivo della Grazia e Giustizia, che la Corte non esercita alcun controllo su tale gestione;

Ritenuto che la Corte non esercita alcun controllo sulla gestione dell'Opera Nazionale Dopolavoro il cui conto è allegato al consuntivo del Ministero delle corporazioni e che l'Ente medesimo non è compreso fra quelli per i quali sono state accertate dal Ministro delle finanze le condizioni di applicabilità dell'articolo 15 della legge 19 gennaio 1939, n. 129;

Ritenuto, quanto ai conti patrimoniali dello Stato e delle Amministrazioni dei Monopoli di Stato, dei Fondi di massa della Regia Guardia di finanza, della Regia Azienda Monopolio Banane, del Regio Istituto agronomico per l'Africa Italiana, del Fondo per il culto, del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma, dei Patrimoni riuniti ex-economia/i, degli Archivi notarili del Regno, del Fondo generale del Corpo degli Agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena, dell'Azienda autonoma statale della strada, degli Uffici del lavoro portuale e dell'Azienda delle foreste demaniali, che le consistenze patrimoniali al principio e alla chiusura dell'esercizio corrispondono, per la parte che ha relazione con le operazioni di bilancio, ai risultati delle operazioni medesime;

Ritenuto che debbono rimanere integri e riservati gli effetti dei giudizi sui conti degli agenti dello Stato preposti alle riscossioni ai pagamenti alla custodia ed al maneggio dei titoli e valori di proprietà dello Stato;

Vedute le leggi 14 agosto 1862, n. 800; 14 agosto 1879, n. 5055; 17 febbraio 1884, n. 2016; 22 luglio 1874, n. 1962; 14 luglio 1887, n. 4728; 30 luglio 1896; n. 343; 22 aprile 1905 n. 137; 27 maggio 1905, n. 137; 27 maggio 1905, n. 206; 7 luglio 1909, n. 229; 24 maggio 1908 n. 205; 15 aprile 1909, n. 188; 20 giugno 1909, n. 336; 2 giugno 1910, n. 277; 13 luglio 1910, n. 442; 17 luglio 1910, n. 511; 6 luglio 1911, n. 650; 21 luglio 1911, n. 781; 16 dicembre 1912, n. 1312; 16 febbraio 1913, n. 89; 19 luglio 1914, n. 728; 26 giugno 1919, n. 1005; 27 luglio 1919, n. 1255; 2 dicembre 1919, n. 2428; 21 marzo 1920, n. 650; 26 settembre 1920, n. 1311; 16 giugno 1927, n. 1275; 17 maggio, 6 e 9 dicembre 1928, nn. 1094, 3474, 2783; 27 maggio 1929, n. 848; 9 maggio 1932, n. 547; 3 aprile 1933, n. 255;

Veduti i Regi decreti 5 ottobre 1862, n. 884, 4 maggio 1885, n. 3074; 15 giugno 1905, n. 259; 5 luglio 1908, n. 215; 25 novembre 1910, n. 837; 18 febbraio 1911, n. 289; 22 giugno 1916, n. 753; 28 giugno 1917, n. 1066; 29 giugno 1919, n. 1063; 22 gennaio 1920, numero 135; 21 marzo 1920, n. 304; 3 giugno 1920, n. 700; 7 giugno 1920, n. 863; il giugno 1920, n. 910; 15 luglio 1920, n. 1212; 22 luglio 1920, n. 1233; 25 novembre 1920, n. 2200; 27 ottobre 1922, n. 1523; 18 novembre 1923, n. 2440 e 2441; 23 maggio 1924, n. 827; 23 aprile, 14 giugno e 4 settembre 1925, n. 520,

884 e 1627; 19 febbraio 1926, n. 119; 13 e 17 febbraio, 17 marzo, 28 aprile, 5 e 12 agosto e 8 dicembre 1927, n. 300, 324, 401, 628, 1414, 1546 e 2258; 17 maggio 1928, n. 1994; 6 maggio e 2 dicembre 1929, nn. 970 e 343; 24 settembre 1931, n. 1277; 12 luglio 1934, n. 1214; 2 dicembre 1935, n. 2085; 13 gennaio 1936, n. 70; 30 dicembre 1937, n. 2584; 27 luglio 1938, n. 2205; 30 marzo 1942, n. 442; 7 gennaio 1943, n. 1;

Veduti i decreti luogotenenziali 8 giugno 1917, 8 novembre 1917, n. 1893; 14 luglio 1918, n. 1032; 15 settembre 1918, n. 1318; 17 ottobre 1918, n. 1615; 24 novembre 1918, n. 1748; 16 gennaio 1919, n. 41;

DICHIARA:

regolare in conformità delle sue scritture il rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1941/42 con le seguenti risultanze:

Conto della competenza:

Categoria 1. - Entrate e spese effettive:

Entrate accertate..... L. 41,223,816,235.60

Spese accertateL. 118,569,357,76190

*-----
Disavanzo L.*

77,345,541,532.30

Categoria 2. - Movimento di capitali:

Entrate accertate L. 49,796,958,801.41

Spese accertate L. 4,171,834,001.68

*-----
Avanzo»*

46,625,124,799.73

Disavanzo risultante ..L.

31,720,416.732.57

Conto dei residui:

Residui attivi:

Somme rimaste da riscuotere in conto competenza dell'esercizio 1941- 42L. 2,810,908,984.94

Somme rimaste da riscuotere in conto competenza degli esercizi precedenti... L.2,376,174,759.28

Somme riscosse e non versate entro il 30 giugno 1942... L. 2,376,174,759.28

Somme riscosse e non versate entro il 30 giugno 1942... L. 1,115,856,362.18

Totale dei residui attivi L.

6,302,940,106.40

Residui passivi:

Somme rimaste da pagare in conto competenza dell'esercizio 1941-42 ...L. 17,566,792, 744,86

Somme rimaste da pagare in conto competenza degli esercizi precedentiL. 10,363,180,001,52

Totale dei residui passivi L. 27,929,972,746.38

Dichiara inoltre regolari:

il conto consuntivo dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato;

il conto consuntivo del Fondo massa della Regia guardia di finanza;

il conto consuntivo della Regia Azienda Monopolio Banane;

il conto consuntivo del Regio Istituto agronomico per l'Africa Italiana;

il conto consuntivo dell'Amministrazione del Fondo per il culto;

il conto consuntivo del Fondo di beneficenza e religione nella città di Roma;

il conto consuntivo dei Patrimoni riuniti e.,;-economali;

il conto consuntivo degli Archivi notarili del Regno;

il conto consuntivo del Fondo generale del Corpo degli agenti di custodia degli Istituti di prevenzione e di pena;

il conto consuntivo dell'Azienda autonoma statale della Strada

il conto consuntivo degli Uffici del lavoro portuale;

il conto consuntivo dell'Azienda delle foreste demaniali;

il conto della Cassa di ammortamento del debito pubblico interno dello Stato;

tutti per l'esercizio 1941-42. ,

Manda rinviarsi i predetti conti, col visto della Corte, al Ministro delle finanze insieme con la presente deliberazione e con l'annessa relazione da presentarsi alle Assemblee legislative.

Dichiara parimenti regolari il conto consuntivo del Fondo speciale delle Corporazioni per l'esercizio 1940-41 e quello del Regio Istituto Agronomico per l'Africa Italiana per l'esercizio 1940-41.

Si riserva di deliberare sui conti dell'Amministrazione delle Ferrovie dello Stato e di quella delle Poste e Telegrafi, dell'Azienda per i servizi telefonici e del Fondo speciale delle Corporazioni relativi all'esercizio 1941-42.

Mantiene la riserva fatta di deliberare sui conti delle Amministrazioni delle Ferrovie dello Stato, delle Poste e Telegrafi e dell'Azienda per i servizi telefonici per l'esercizio 1940-41 e su quello dei Regi Stabilimenti termali di Salsomaggiore per l'anno 1923.

Non trova luogo a deliberare sui conti della Cassa delle ammende e dell'Opera Nazionale Dopolavoro.

Il Presidente

GASPERINI

Il Segretario Generale

MANCINI

In tali deliberazioni difatti, nel richiamare le disposizioni, normative regolamentari a fondamento delle verificazioni compiute dalla Corte vengono elencate sia il R.D. n. 884 del 1862 che il T.U. n. 1214 del 1924. Da ciò può dedursi che la stessa Corte, in sede di deliberazione sui rendiconti generali dello Stato successivamente all'esercizio 1933-34 non ha ritenuto che fossero abrogate le disposizioni contenute nel R.D. n. 884 del 1862.

Analoga problematica riguarda la predisposizione della relazione annuale, per la quale la legge del 1862 prevedeva la competenza di ogni singola sezione della Corte e, limitatamente alle riforme della normativa, di una speciale commissione, della quale faceva parte il procuratore generale.

Difatti il T.U. del 1934 si è limitato a stabilire la competenza delle sezioni riunite della Corte. La genericità della formula adottata è stata diversamente interpretata: un primo orientamento propende

per una nuova elasticità della normativa che consentisse lo adeguamento ad una diversa disciplina organizzativa interna purché rimanesse integra la competenza delle sezioni riunite. Questo orientamento è diretto a giustificare la supposta previsione normativa di un apposito organo, con funzione istruttoria ai fini della predisposizione della relazione annuale posto alle dipendenze dirette delle sezioni riunite. Una seconda interpretazione delle innovazioni stabilite dal citato testo unico in materia di competenza alla predisposizione annuale si fonda sulla stretta connessione esistente tra deliberazione e relazione. Dal mantenimento della loro stretta connessione, voluta dal testo unico del 1934, potrebbe discendere la conservazione, ove non diversamente stabilito, della competenza dei medesimi organi della Corte sia per l'uno che per l'altro adempimento. Ciò è indubbio per le sezioni riunite alle quali è affidata la fase conclusiva del procedimento, ma, secondo questo diverso orientamento, potrebbe essere riferito anche all'unico organo sostitutivo dei precedenti organi, ovverosia della sezione del controllo. La soluzione ora prospettata non sembra presentare difficoltà per quanto concerne la verifica dei conti in quanto la sezione del controllo ha sostituito «in toto» le funzioni prima affidate alle singole sezioni, mentre potrebbe dar luogo a qualche perplessità per quanto riguarda la predisposizione della relazione annuale. È indubbio, infatti, che l'attribuzione in via esclusiva, della competenza per tale adempimento alle sezioni riunite può essere correttamente interpretata come esigenza che la relazione si occupasse degli aspetti concernenti tutte le funzioni svolte dalla stessa Corte e, quindi, oltre a quella di controllo, anche di quelle giurisdizionali. Di conseguenza, l'attribuzione della funzione preliminare e istruttoria alla sezione del controllo potrebbe essere considerata limitativa nel senso sopra indicato.

A queste perplessità interpretative potrebbero soccorrere due elementi: il primo concernente il potere riconosciuto alle stesse Sezioni riunite dagli artt. 14 e 15 del R.D. n. 1038 del 1933 (legge di delega) di affidare eventualmente, di volta in volta l'esercizio di compiti ausiliari ad altri organi interni; il secondo, strettamente connesso al primo, riguardante la composizione del collegio delle Sezioni riunite secondo criteri rappresentativi delle diverse attribuzioni della stessa Corte. Sul problema specifico della composizione del collegio si ritornerà più avanti; basti qui accennare che di fatto fino alla parificazione del rendiconto generale relativo all'esercizio 1955/56 alla deliberazione di parificazione partecipavano tutti i presidenti di sezione e tutti i consiglieri della Corte.

4) *Effetti della normativa costituzionale sulla parificazione (artt. 81, 100 e 103)*

La paralisi dell'attività amministrativa conseguente alle note vicende belliche e l'instabilità del sistema istituzionale impedirono alla Corte durante quel periodo e fino all'entrata in vigore della costituzione repubblicana, di procedere alla parificazione del rendiconto generale dello Stato. È solo il 12 giugno 1950 che la Corte procedette alla parificazione del primo dei rendiconti rimasti in sospeso, cioè quello relativo all'esercizio finanziario 1942-43. Il sistema normativo preesistente aveva, intanto, subito gli effetti del nuovo ordinamento costituzionale, anche in materia di parificazione: sia per l'esigenza di sottrarla alla discrezionalità del legislatore ordinario, sia riconoscendone la delicatezza di una funzione attinente ai rapporti tra organi fondamentali dello Stato. Le diverse disposizioni contenute nella Costituzione in materia di rendicontazione hanno indubbiamente dato luogo ad un sistema organico, come è possibile dedurre dal loro esame sistematico. Innanzitutto, il principio della rendicontazione trova esplicitazione nell'articolo 81 secondo il quale «le Camere approvano» ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo presentati dal Governo. Da tale principio discendono, da un lato, l'obbligo del Governo di presentazione dei due documenti contabili, e, dall'altro, il potere-dovere del Parlamento di esaminarli ed approvarli. La Corte dei conti si inserisce nei rapporti tra Governo e Parlamento, in ordine alla funzione fondamentale della gestione del pubblico denaro e della conseguente rendicontazione, mediante la duplice funzione del controllo e della giurisdizione contabile.

Per quanto riguarda la funzione del controllo, l'art. 100 della Costituzione stabilisce che «la Corte dei conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio ... » «e ... riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro

eseguito». Con riferimento al secondo principio va sottolineata la innovazione introdotta rispetto alla precedente normativa, in quanto la relazione annuale della Corte veniva presentata al Ministro del tesoro (già delle finanze) per la successiva presentazione al Parlamento, anziché direttamente alle Camere come stabilito nel predetto art. 100. L'importanza della innovazione si può comprendere ove si consideri sia che nel precedente ordinamento si verificavano abusi ovvero ritardi dell'Esecutivo nella presentazione al Parlamento di tale documento, contenente il più delle volte censure sul comportamento dello stesso Governo nella gestione del *pubblico* denaro, sia il ruolo assunto dalla stessa Corte, secondo il disegno costituzionale, di «longa manus» del Parlamento, considerato quale portatore degli interessi della collettività nazionale.

È inoltre di rilevanza importanza constatare che la Corte ha ritenuto di immediata applicazione la predetta disposizione costituzionale, senza attendere, o almeno sollevare la questione di legittimità costituzionale, l'abrogazione della disposizione normativa contenuta nel T. U. della Corte (art. 41). Tale circostanza induce a ritenere di immediata precettività lo stesso art. 100 Cost., e può avere interessanti riflessi su altri settori quale quello della competenza della stessa Corte in materia di entrate.

La giurisdizione contabile è, invece, prevista nell'art. 103 della costituzione, secondo il quale «la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica». Tale funzione si colloca al di fuori dei rapporti tra Governo e Parlamento, ma costituisce una necessaria integrazione del controllo, tanto è vero che lo stesso Costituente ha inteso concentrare le due funzioni nella medesima Corte dei conti, quale magistratura indipendente e specializzata nel settore della gestione del pubblico denaro. Il raccordo delle due funzioni trova espressione nel momento della rendicontazione, secondo il duplice aspetto: terminale dell'attività di controllo sulla gestione del bilancio e di giudizio sui conti dei tesoreri e degli agenti contabili, entrambe, peraltro, espressione di una medesima esigenza, cioè quella di garanzia dei diritti patrimoniali dello Stato.

La convergenza ed integrazione dei due diversi aspetti della rendicontazione si manifesta chiaramente nella parificazione del rendiconto generale dello Stato da parte della Corte dei conti, laddove essa avviene a Sezioni riunite e con la forma della giurisdizione contenziosa.

Passando, ora, ad analizzare il comportamento della stessa Corte in sede di parificazione nell'immediato dopoguerra alla luce della normativa costituzionale⁴⁶ possono rilevarsi nella deliberazione relativa all'esercizio 1942-43, in precedenza riportate, alcune significative modificazioni, come ad esempio, la nuova direzione «con l'intervento del Procuratore Generale», a riprova del carattere di giurisdizione contenziosa del procedimento di parificazione, ovvero come il

⁴⁶ (13) Circa il rispetto dei termini nella parificazione dei rendiconti il dopoguerra fu caratterizzato dall'accumulo dei rendiconti relativi agli esercizi dal 1941-42 al 1947-48, per motivazioni strettamente connesse alle note vicende politiche. Tale periodo, che si è protratto fino al rendiconto relativo all'esercizio finanziario del 2° semestre 1964, si è caratterizzato sia dalla mancata sincronizzazione tra la parificazione e la presentazione dei rendiconti al Parlamento, sia dal disinteresse parlamentare per l'eliminazione dell'arretrato.

La situazione in dettaglio è risultata la seguente:

Esercizio finanziario	Data di parificazione	Data di presentazione al parlamento	Approvazione parlamentare
1941-42	25. 2.1943	26. 2.1943	
1942-43	12. 6.1950	30. 6.1950	
1943-44	9. 6.1951	30. 6.1951	
1944-45	18. 2.1952	8. 5.1952	L. 6. 2.1963 n. 546
1945-46	17. 6.1952	28. 6.1952	
1946-47	23. 8.1952	31.10.1952	
1947-48	9. 1.1953	16. 3.1953	
1948-49	30. 6.1953	18. 6.1954	L. 3. 2.1963 n. 528
1949-50	18. 6.1954	4. 1.1955	L. 3. 7.1962 n. 1293
1950-51	27. 7.1954	4. 1.1955	L. 11. 2.1963 n. 477
1951-52	16. 2.1955	20. 9.1955	L. 11. 2.1963 n. 479
1952-53	21. 5.1956	12.11.1956	L. 3. 2.1963 n. 529
1953-54	19. 2.1957	14.12.1957	L. 3. 2.1963 n. 530
1954-55	16. 7.1957	11.11.1958	L. 3. 2.1963 n. 531
1955-56	10.11.1958	4. 1.1961	L. 11. 2.1963 n. 481
1956-57	6. 7.1959	19.10.1962	L. 2. 4.1968 n. 461
1957-58	13.11.1962	10.10.1963	L. 2. 4.1968 n. 480
1958-59	9. 7.1963	19. 2.1964	L. 2. 4.1968 n. 481
1959-60	2.12.1965	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1074
1960-61	25. 5.1966	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1076
1961-62	25. 5.1966	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1085
1962-63	7. 7.1966	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1086
1963-64	7. 7.1966	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1096
2° semestre 64	25. 7.1966	31. 7.1966	L. 29.12.1969 n. 1097

richiamo all'articolo 100 della Costituzione, a dimostrazione della funzione della parificazione quale atto terminale dell'attività di controllo.

Non mancano, peraltro, delle innovazioni che destano qualche perplessità in ordine alla loro effettiva portata. Manca, innanzitutto, e per la prima volta della entrata in vigore del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, il riferimento normativo al regolamento di procedura del 1862. Siffatta evenienza non manca dal destare perplessità sotto l'aspetto dell'interpretazione sistematica delle norme in quanto piuttosto che essere espressione della modificazione della vecchia procedura con altre di carattere sostitutivo della stessa, appare diretta al punto semplice accantonamento della citazione di norme, che venivano considerate vetuste e comunque legate al pregresso sistema istituzionale e ciò senza comunque attentamente considerare il problema della compatibilità tra vecchio regolamento di procedura e testo unico delle leggi sulla Corte, anche alla luce dei nuovi principi costituzionali.

Ulteriore significativa novità nella deliberazione di parificazione dei rendiconto generale dello stato per l'esercizio 1942-43 è quella secondo la quale ... per quanto concerne le risultanze delle consistenze patrimoniali la Corte *deve* limitarsi ad accertare e dichiarare che, per la parte che ha relazione con le operazioni di bilancio, esse corrispondono ai risultati di tali operazioni. Tale autolimitazione appare espressione di un chiaro riflusso dell'epoca ed è tanto più emblematica ove si considerino i maggiori poteri conferiti alla stessa Corte degli articoli 100 e 103 della Costituzione a salvaguardia degli interessi della collettività. È indubbiamente di difficile comprensione lo svuotamento di contenuto di una parte significativa della deliberazione di parificazione del rendiconto generale dello Stato ove si consideri la funzione, delineata nel testo costituzionale, della stessa parificazione quale forma di garanzia per il Parlamento, portatore degli interessi della sovranità popolare, circa la corretta gestione della finanza pubblica. A render ancor più difficile la comprensibilità di tale scelta involutiva vi è da considerare che, sul piano strettamente normativo, la legge di contabilità generale dello Stato prevedendo la ripartizione del rendiconto generale in bilancio e patrimonio, aveva manifestato implicitamente la volontà di sottoporre entrambi agli accertamenti diretti alla parificazione del rendiconto generale e che solo, sul piano concreto, il testo unico delle leggi sulla Corte aveva previsto strumenti di verifica esclusivamente sul conto del bilancio.

Una spiegazione delle innovazioni «involutive» verificatesi con la deliberazione in questione può rinvenirsi nella opportunità di ridimensionare la deliberazione di parificazione all'effettiva portata degli accertamenti disposti dalla Corte.

In altri termini potrebbero essersi verificato un raccordo tra forma e sostanza della tutela, dimensionando la prima, forse di portata troppo ampia e pretenziosa rispetto alla realtà delle verificazioni, alla seconda.

A questa spiegazione può tuttavia obiettarsi che il raccordo avrebbe ben potuto avvenire in senso inverso, cioè della sostanza alla forma anche in considerazione del fatto che la portata dei principi costituzionali avrebbe dovuto indurre all'accentuazione e non all'attenuazione dell'effettività della tutela.

A ciò deve aggiungersi che, nonostante l'allargamento della giurisdizione della Corte alle «materie di contabilità pubblica» (art. 103 della Costituzione), non fu attuato né un effettivo riscontro sui magazzini, né un organico collegamento con i conti giudiziali per cui la parificazione finì per essere espressione esclusivamente delle risultanze del controllo, e, in particolare, solo di quelle inerenti il conto del bilancio.

Tutti questi elementi hanno contribuito a svuotare progressivamente di contenuto o quindi anche di efficacia la deliberazione di parificazione in chiara contraddizione, come si è visto, con le innovazioni introdotte con la Costituzione.

5) *La svolta per la pronuncia (1966) e per la relazione (1955-56)*

La svolta storica nella parificazione si è avuta a seguito di alcune pronunce della Corte costituzionale, chiamata ad affrontare negli anni 1963-1966 e 1968, e ben tre volte questioni di legittimità

costituzionale rilevate con specifiche ordinanze dalla Corte dei Conti in sede di parificazione di rendiconti generali dello Stato e di altri enti⁴⁷. Una prima pronuncia (19 dicembre 1963 n. 165), a seguito di ordinanza della Corte nel corso della parificazione di rendiconti della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, pur respingendo nel merito la questione dedotta riconobbe, con il fatto stesso della pronuncia, la natura giurisdizionale e del procedimento. In un successivo procedimento, iniziato ad opera delle sezioni riunite della Corte presso la regione Siciliana, la Corte costituzionale affrontando esplicitamente il problema (13-19 dicembre 1966 n. 121), riconobbe espressamente la natura giurisdizionale della parificazione del rendiconto. Di tale pronuncia appare significativo riportare qui di seguito un brano di indubbia portata: «il preminente interesse pubblico della certezza del diritto ... insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi ... del resto dai confini sovente incerti e contrastati, si traggono conseguenze così gravi, quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale».

A seguito di tale pronuncia, la Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei conti ad esso allegati per l'esercizio 1966, emise la prima "decisione" di parificazione. In quella sede le Sezioni riunite della Corte emisero l'ordinanza 25 luglio 1967 che viene qui di seguito riportata.

Allegato M

Ordinanza 25 luglio 1967 delle Sezioni riunite nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966.

Repubblica Italiana
La Corte dei conti

A
SEZIONI RIUNITE

Composta dai seguenti Magistrati:

Presidente: dott. Ferdinando CARBONE

Presidenti in Sezione: Dott. Eduardo GRECO, prof. dott. Giuseppe CATALDI

Consiglieri: dott. Guido OLIVA, dott. Gaetano TEMPESTA, prof. dott. Antonio BENNATI, prof. dott. Antonino DE STEFANO, dott. Cesare PASCARELLA, dott. Aurelio BONOMI - Relatore

Primi Referendari: prof. dott. Salvatore BUSCEMA, dott. Francesco GARRI
ha pronunciato la seguente

ORDINANZA

nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei conti ad esso allegati per l'esercizio finanziario 1966.

Uditi nella pubblica udienza del giorno 25 luglio 1967 il relatore Consigliere dottor Aurelio Bonomi ed il Pubblico Ministero nella Persona del Procuratore generale dottor Vittorio Olivieri Sangiacomo, il quale ha concluso chiedendo che, sospeso il giudizio in corso per la parte attinente ai risultati della gestione dei capitoli n. 5131 {Ministero industria e commercio), n. 2779 {Ministero tesoro), n. 5041 (Ministero tesoro), n. 5146 {Ministero tesoro), n. 5367 (Ministero lavori pubblici), n. 5502 (Ministero lavori pubblici), n. 1163 (Ministero marina mercantile), n.

⁴⁷ (14) Si riporta qui di seguito, a titolo esemplificativo, l'ordinanza della SS.RR. della Corte 25 luglio 1967 nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966 (All. M.).

1164 (Ministero marina mercantile), n. 1542 (Ministero industria e commercio), del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966, vengano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale, affinché siano risolte le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 97 della legge 23 aprile 1966, n. 218, con riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, delle leggi: 3 marzo 1949, n. 52 (articoli 12 e 13); 14 febbraio 1963, n. 60 (articolo 10 - primo comma - lettere a e d); 18 luglio 1959, n. 555 (articolo 10); 23 dicembre 1962, n. 1844 (articolo 4); 27 ottobre 1951, n. 1402 (articolo 2 ultimo comma); 14 novembre 1961, n. 1268 (articolo 5 - secondo comma); 9 febbraio 1963; n. 223 (articolo 5 - secondo comma), 3 gennaio 1969, n. 15 (articoli 1 e 5); con riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione.

Considerano preliminarmente le Sezioni che la tendenza ad eludere il sistema dell'art. 81 della Costituzione si va accentuando e la ricerca dei relativi espedienti perfezionando al segno da ingenerare il ragionevole timore che questi possano, a loro volta, creare un contrapposto autonomo sistema, il cui operar di fatto nell'ordinamento giuridico si presenta tutt'altro che scevro di pericoli - non eliminabili, al certo, come l'esperienza dimostra, col ricorso ai rimedi che tale ordinamento offre - pericoli la cui gravità, con l'accentuarsi della tendenza e con l'affermarsi della sistematica elusiva, potrebbe destare preoccupazioni - che già in atto non mancano - maggiori di quelle che non desterebbero l'affievolimento o, per assurda ipotesi, addirittura la scomparsa dalla Carta costituzionale di un sistema, quale quello dell'art. 81 che, pur non senza difficoltà e contrasti, ha assolto ed assolve una funzione di cui non poco si è fin qui giovato e non mancherà di giovare l'armonico, ordinato processo di sviluppo del Paese:

che tuttocì è opportuno sia sempre ben presente alla responsabile attenzione degli Organi cui compete.

Tanto considerato, le Sezioni non possono non discutere ingresso alla istanza del Pubblico Ministero, contenuta come essa è nei limiti minimi che la situazione rende evidenti.

Ed, invero, non appare manifestamente infondato il dubbio sulla legittimità costituzionale della norma contenuta nell'art. 97 della legge 23 aprile 1966, n. 218,

- che approva il bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 1966

- riguardante provvidenze in favore dell'artigianato, per contrasto con il precetto dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione, il quale vieta di stabilire con la legge di bilancio spese nuove, tali sembrando doversi considerare le spese che non formino oggetto di nonne autorizzative distinte da quelle contenute nella legge di bilancio.

Ora il cennato articolo 97 autorizza l'erogazione di sussidi e premi diretti a promuovere e sostenere iniziative intese all'ammodernamento delle produzioni artigiana ed alla maggiore conoscenza e diffusione dei relativi prodotti, richiamando, per le modalità di erogazione, l'art. 2 della legge 30 giugno 1954, n. 358, la quale all'articolo 1, autorizzava bensì una spesa per dette finalità, in aggiunta alle spese previste dalla legge 8 luglio 1950, n. 484, ma limitava l'autorizzazione all'esercizio finanziario 1953-1954. Decorso tale esercizio, sicché, detta autorizzazione di spesa ha cessato di esplicare ogni effetto e la successiva autorizzazione, contenuta nella legge di approvazione del bilancio, viene a stabilire una «nuova spesa».

Il che riceve puntuale conferma dalla esistenza nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e commercio di due distinti capitoli, l'uno (1264) relativo alla spesa prevista dalla indicata legge n. 484 del 1950 e l'altro (5131) relativo, appunto, alla spesa autorizzata con l'art. 97 anzi cennato.

Del pari non manifestamente infondato sembra il dubbio sulla legittimità costituzionale delle disposizioni legislative appresso indicate, in quanto, pur comportando esse oneri a carico del bilancio dello Stato, non recano indicazione alcuna dei mezzi per farvi fronte e, pertanto, appaiono in contrasto con il precetto del quarto comma dello stesso articolo 81 della Costituzione, come di recente riaffermatodalla Corte costituzionale con la sentenza n. 1 del 10 gennaio 1966:

- articolo 12 della legge 3 marzo 1949, n. 52, che portava a carico dello Stato spese per il rimborso delle rendite, compresi gli accessori integrativi, pagate e da pagare dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro ad invalidi permanenti ed a superstiti, in dipendenza

di infortuni determinati da rischio di guerra - e successivo articolo 13, 1° comma - che estende queste disposizioni alle Casse mutue marittime tirrena, adriatica, e mediterranea per gli infortuni e le malattie - in quanto l'articolo 14 della stessa legge indica la copertura solamente per i maggiori oneri a carico dello Stato relativi all'aumento delle indennità per gli infortuni e le malattie professionali dovute ai dipendenti dello Stato ed appare, quindi, carente l'indicazione dei mezzi di copertura degli oneri che lo Stato, si è assunto nei confronti degli altri beneficiari: spesa iscritta ed erogata a carico del capitolo 2779 dello stato di previsione della spesa del Ministero del Tesoro;

articolo 2, ultimo comma, della legge 27 ottobre 1951, n. 1402, che pone a carico dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici le spese occorrenti per la raccolta e la elaborazione degli elementi necessari alla preparazione dei piani di ricostruzione: spesa iscritta ed erogata a carico del cap. 5502 di detto stato di previsione;

- articolo 10 della legge 18 luglio 1959, n. 555, il quale - aggiungendo due commi all'art. 24 della legge 29 luglio 1957, n. 634 - pone a carico del tesoro dello Stato l'onere dei contributi concessi dalla Cassa per il Mezzogiorno agli Istituti di credito indicati dalla legge 11 aprile 1953, n. 298: spesa iscritta ed erogata a carico del capitolo 5146 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro;

- articoli 1 e 5 della legge 3 gennaio 1960, n. 15, con i quali viene autorizzata la spesa straordinaria di 2500 milioni per il completamento, l'aggiornamento e la pubblicazione della carta geologica d'Italia e dei relativi studi illustrativi: spesa iscritta ed erogata a carico del capitolo 1542 dello stato di previsione della spesa del Ministero dell'industria e commercio;

- articolo 5, secondo comma, della legge 14 novembre 1961, n. 1268, che autorizza il Ministro per la marina mercantile a corrispondere un contributo annuale all'Ente autonomo del porto di Palermo, per gli oneri di avviamento e di organizzazione nei primi cinque esercizi finanziari dell'Ente: spesa iscritta ed erogata a carico del cap. 1163 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile;

- articolo 4 della legge 23 dicembre 1962, n. 1844, concernente la spesa a carico del bilancio dello Stato per la costruzione di alloggi popolari nella città di Bari: spesa iscritta ed erogata a carico del capitolo 5367 dello stato di previsione della spesa del Ministero dei lavori pubblici;

- articolo 5, secondo comma, della legge 9 febbraio 1963, n. 223, che autorizza il Ministro per la marina mercantile a corrispondere un contributo annuale al consorzio per il porto di Civitavecchia, per gli oneri di avviamento ed organizzazione nei primi cinque esercizi finanziari del consorzio: spesa iscritta ed erogata a carico del cap. 1164 dello stato di previsione della spesa del Ministero della marina mercantile;

- articolo 10 della legge 14 febbraio 1963, n. 60, che prevede per il finanziamento del programma decennale di costruzione di case per lavoratori, vari contributi, dei quali vengono in esame quelli posti a carico dello Stato e cioè «un contributo pari al 4,30% del complesso dei contributi indicati alle successive lettere b) e c)» (lett. a del 1° comma dell'art. 10 citato) ed un «contributo per ciascun alloggio completato entro il 31 marzo 1963, (lett. d del 1° comma dell'art. 10 citato): spesa iscritta ed erogata a carico del capitolo 5041 dello stato di previsione della spesa del Ministero del tesoro.

Le questioni di legittimità costituzionale così enunciate debbono ritenersi rilevanti ai fini del presente giudizio di parificazione, in quanto in esse sono da porre a riscontro, a norma dell'art. 39 del testo unico 12 luglio 1934, n. 1214, i risultati del rendiconto con le leggi del bilancio, e, quindi, nel caso, le spese come sopra erogate con i corrispondenti capitoli e con le norme di legge a cui gli stessi si riferiscono, norme appunto, in relazione alle quali dette questioni non appaiono manifestamente infondate e vanno, pertanto, in conformità della richiesta del Pubblico Ministero, deferite alla Corte costituzionale;

P.Q.M.

*La Corte dei conti a Sezioni riunite sulle conformi requisitorie del Pubblico Ministero;
visto l'articolo 134 della Costituzione;
visto l'articolo 1 della legge costituzionale 9 febbraio 1948, n. 1;*

visto l'articolo 23 della legge 11 marzo 1953, n. 87.

ORDINA

che, sospeso il giudizio in corso per la parte attinente ai risultati della gestione dei capitoli n. 5131 (Ministero industria e commercio), n. 2779 (Ministero tesoro), n. 5041 (Ministero tesoro), n. 5146 (Ministero tesoro), n. 5367 (Ministero lavori pubblici), n. 5502 (Ministero lavori pubblici), n. 1163 (Ministero marina mercantile), n. 1164 (Ministero marina mercantile), n. 1542 (Ministero industria e commercio) del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1966, vengano trasmessi gli atti alla Corte costituzionale, affinché siano risolte le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 97 della legge 23 aprile 1966, n. 218, con riferimento all'articolo 81, terzo comma, della Costituzione, e delle leggi: 3 marzo 1949, n. 52 (articoli 12 e 13); 14 febbraio 1963, n. 60 (articolo 10 - prima comma - lettere a e d); 18 luglio 1959, n. 555 (articolo 10); 23 dicembre 1962, n. 1844, (articolo 4); 27 ottobre 1951, n. 1402 (articolo 2 - ultimo comma); 14 novembre 1961, n. 1268 (articolo 5 secondo comma); 9 febbraio 1963, n. 223 (articolo 5 – secondo comma), - 3 gennaio 1960, n. 15 (articoli 1 e 5); con riferimento all'art. 81, quarto comma, della Costituzione; che, a cura della Segreteria, la presente ordinanza sia notificata al Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché al Ministro del Tesoro; e sia, inoltre, comunicata ai Presidenti delle due Camere del Parlamento.

Il Presidente
F/to: CARBONE

Della presente ordinanza è stata data lettura nella stessa pubblica udienza di oggi 25 luglio 1967.

Il segretario
F/to: ROMANO

Successivamente a tale storica, decisione, la Corte costituzionale, nuovamente investita di questione di legittimità costituzionale su questioni sollevate dalla Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 1966 emise una pronuncia (18-30 dicembre 1968, n. 142) con la quale precisò che la Corte dei conti inserendosi obbligatoriamente nel rapporto Governo-Parlamento conferisce certezza ai risultati del rendiconto medesimo predisposto dall'Amministrazione ed «in tal guisa cooperando, in posizione di indipendenza, con le assemblee parlamentari».

Un effetto automatico della trasformazione, nell'ambito della stessa Corte, di apposito collegio giudicante, scelto dal Presidente, mentre in precedenza alle «deliberazioni» partecipavano tutte le sezioni della stessa Corte.

A questo proposito, appare di un certo interesse, l'analisi della composizione del collegio delle Sezioni Riunite della Corte in sede di giudizio di parificazione, dal 1966 ad oggi⁴⁸, distinguendo i magistrati per qualifiche e funzioni ricoperte, così come risulta dal seguente prospetto.

Composizione Collegio sezioni riunite in sede di parificazione per qualifiche e funzioni ricoperte.

Composizione collegio sezioni riunite in sede di parificazione pr qualifiche e funzioni ricoperte

	1966	67	68	69	70	71	72	73	74	75	76	77	78	79	80	81	82	83
Presidente della corte	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Presidente sezione coordinamento controllo	1	2	1	1	1	2	2	2	2	2	2	2	2	1	2	2	2	2
Presidenti sezioni giurisdizionali	1					1	2			1				1				
Presidente sezione controllo enti					1 _D					1	1	1	1	1	1	1	1	1
Consiglieri delegati al controllo	2	3 _B	3 _B	3	4 _B	2	3 _B	2	2	2	2	2	2	2	2	3	3	3
Consiglieri o primi referendari sezioni giurisdizionali	1	2 _B	2 _B	2	1 _B	1	2 _B											
Consiglieri sezione controllo enti	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
Magistrati ufficio	4 _R	3 _R	3 _R	3 _R	4 _R	2 _R	1 _R	4 _R	4 _R	5 _R	5 _R	5 _R	5 _R	4 _R	4 _R	4 _R	4 _R	4 _R
Rendicontazione generale		(A)	(A)	(2C)	(3C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(C)	(2C)	(3C)	(3C)

R = relatore
 (A) = dei quali 1 Presidente di sezione
 (B) = magistrati con doppia assegnazione tra controllo e giurisdizione
 (C) = magistrati con doppia assegnazione oltre alla rendicontazione
 (D) = sezione controllo enti e rendicontazione generale

(15)

Esercizio finanziario	Data di parificazione	Data di presentazione al parlamento	Approvazione parlamentare
1965	25. 7.1966	31. 7.1966	L. 18. 5.1967 n. 408
1966	25. 7.1967	31. 7.1967	L. 8. 3.1968 n. 257
1967	25. 7.1968	31. 7.1968	L. 17. 3.1969 n. 1051
1968	26. 7.1969	31. 7.1969	L. 29.12.1969 n. 1098
1969	25. 7.1970	31. 7.1970	L. 8. 5.1971 n. 329
1970	24. 7.1971	26. 7.1971	L. 11. 3.1972 n. 61
1971	24. 7.1972	27. 7.1972	L. 26. 2.1973 n. 26
1972	25. 7.1973	27. 7.1973	L. 23. 2.1974 n. 63
1973	25. 7.1974	30. 7.1974	L. 26. 4.1975 n. 147
1974	23. 7.1975	25. 5.1975	L. 22.12.1975 n. 760
1975	3. 7.1976	25. 7.1976	L. 23.12.1976 n. 897
1976	8. 7.1977	25. 7.1977	L. 27. 4.1978 n. 155
1977	3. 7.1978	25. 7.1978	L. 3. 4.1979 n. 112
1978	25. 6.1979	28. 6.1979	L. 25. 6.1982 n. 419
1979	29. 6.1980	30. 6.1980	L. 7. 8.1982, n. 633
1980	25. 6.1981	4. 7.1981	L. 4. 7.1984 n. 388
1981	24. 6.1982	6. 7.1982	L. 4. 7.1984 n. 389
1982	29. 6.1983	30. 6.1983	L. 4. 8.1984 n. 508
1983	25. 6.1984	27. 6.1984	L. 11.10.1984 n. 706

Da tale analisi può dedursi anzitutto che almeno fino al 1972 la provenienza dei magistrati era divisa uniformemente tra controllo e giurisdizione e che la partecipazione al collegio dei magistrati addetti all'Ufficio rendicontazione generale era giustificata dalla contemporanea assegnazione presso uffici di controllo o sezioni giurisdizionali. Successivamente a tale esercizio non si verificano più tali concomitanti caratteristiche ed anzi dal 1973 in poi viene accentuandosi la preponderanza dei magistrati sia di quelli addetti esclusivamente all'Ufficio rendicontazione generale e sia di quelli delegati presso uffici di controllo. Si è venuto in tal modo pertanto verosimilmente il carattere rappresentativo nel collegio di tutte le sezioni della Corte, ed assumendo vieppiù la rappresentatività limitata alla sola funzione di controllo e nonché personale dei magistrati estensori della relazione.

Passando ad esaminare appunto la funzione di referto, annessa a quella di parificazione, anche per essa vi è stato un anno di svolta, il 1961, con riferimento al giudizio di parificazione sul rendiconto relativo all'esercizio finanziario 1955-56. Difatti, fino a tale data la relazione della Corte era sostanzialmente limitata ad una esposizione dei soli dati finanziari e contabili della gestione del bilancio statale, in ciò riproponendo, e a volte riportando integralmente brani della relazione della Ragioneria generale dello Stato, arricchita a volte da statistiche sul numero dei provvedimenti esaminati e dei giudizi svolti.

È con la relazione sopra citata che viene affermandosi la volontà della Corte di dare una rappresentazione unitaria dell'intervento pubblico nei diversi settori dell'amministrazione, esprimendo una valutazione sull'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto alle finalità indicate nelle leggi. Tale rappresentazione è avvenuta attraverso l'analisi sia dei comportamenti delle singole amministrazioni, sia in generale dei diversi comparti del settore, pubblico.

Nel corso degli anni, soprattutto dal 1973 in poi, si è andata accentuando la trasformazione della relazione della Corte da analisi dei singoli comportamenti amministrativi a giudizio complessivo sull'andamento amministrativo e gestionale dell'apparato statale. Tale trasformazione si è manifestata mediante l'ampliamento delle parti generali della relazione rispetto agli approfondimenti specifici concernenti le singole amministrazioni. È andato così accentuandosi lo scollamento tra relazione e funzione di controllo della stessa Corte, in quanto la prima va vieppiù prescindendo dalla analisi della seconda funzione finendo per rappresentare una sorta di giudizio «politico» sull'andamento dell'amministrazione statale. Di ciò è riprova, ad esempio, il notevole risalto dato dalla Corte in questi ultimi anni nella relazione circa le violazioni dell'art. 81 della Costituzione sulla copertura finanziaria, al quale fa contrasto la mancanza di fattivi comportamenti della stessa Corte in sede di controllo.

In altri termini, la relazione della Corte contiene spesso negativi giudizi sui comportamenti della Amministrazione senza che a ciò conseguano coerenti pronunce della stessa Corte in sede di controllo. In tal modo la medesima relazione ha corso e corre seri pericoli di involuzione verso una sterile ed improduttiva lamentela verso l'organo legislativo, con un interesse sempre minore della pubblica opinione, e ciò finisce per rendere sempre più fine a sé stessa la pur importante funzione di referto.

A ciò occorre infine aggiungere l'estrema tecnicità del linguaggio adoperato dalla stessa Corte, evidentemente rivolta ad «addetti ai lavori», che non sempre consente una immediata leggibilità da parte del cittadino medio, nonché la scarsa importanza attribuita, se non in limitati periodi e a volte con strumentalizzazioni giornalistiche, dagli organi di stampa alla medesima relazione.

B) Definizione della natura giuridica della parificazione (integrazione del controllo o giurisdizionale).

La problematica intorno alla natura giuridica della parificazione del rendiconto generale ha suscitato spunti assai vivaci, soprattutto in seguito alle citate pronunce della Corte costituzionale sulla legittimazione della Corte dei conti di proporre questioni costituzionali, nelle ipotesi previste dalla legge costituzionale febbraio 1948, n. 1 e dalla legge 11 marzo 1953 n. 87, in sede di parificazione. Secondo alcuni autori il differente rilievo costituzionale degli organi che partecipano alla approvazione del rendiconto generale porrebbe la Corte dei conti in posizione di sotto-ordinazione

del Governo e comunque del Parlamento, con automatica esclusione della giurisdizionalità della funzione esercitata nella parificazione del rendiconto. Accogliendo tale opinione la parificazione sarebbe inquadrata nel controllo quale momento terminale dell'attività stessa ed anzi la stessa funzione di controllo sarebbe finalizzata, oltre alla produzione di effetti propri sui singoli atti che le sono sottoposti anche in funzione della pronuncia finale di parificazione. In tal senso la parificazione avrebbe finalità garantistica circa la veridicità dei dati contenuti nel rendiconto generale.

Secondo altri autori non appare contestabile, anche alla luce delle sopra citate pronunce della Corte costituzionale, la natura giurisdizionale del procedimento di parificazione e ciò anche in forza del disposto di cui all'art. 40 del t.u. n. 1214 del 1934 secondo il quale «la Corte delibera sul rendiconto generale dello Stato a sezioni riunite con le formalità della giurisdizione contenziosa».

Appare tuttavia evidente che la decisione di parificazione, pur derivata da un processo svolgentesi con le formalità della giurisdizione contenziosa non può considerarsi giurisdizionale che nei limiti dell'oggetto del giudizio, che è quello della verifica del contenuto del rendiconto generale e del confronto con le leggi di bilancio e di spesa. La stessa partecipazione del Procuratore generale al giudizio di parificazione potrebbe essere considerata solo ed esclusivamente per l'adozione della forma giurisdizionale e non in vista di una possibile specifica funzione della Procura generale in materia di controllo. Seguendo tale opinione mentre la funzione referente della Corte si inquadrebbe nel controllo (art. 100 Cost.), il giudizio sul rendiconto generale, essendo incontestabilmente rientrante tra le «materie di contabilità pubblica» rientrerebbe tra quelle previste dall'art.103 della Costituzione.

L'indubbia organicità dell'accoppiamento delle due funzioni della Corte, quella decidente e quella referente, ha comportato l'attrazione della seconda funzione nelle competenze dell'organo legittimato a compiere la prima funzione, con la conseguenza dell'esercizio della funzione di referto da parte delle stesse Sezioni riunite in sede giurisdizionale. Le conseguenze dell'accostamento di tali funzioni, decidente e referente, espressioni la prima della giurisdizione e la seconda del controllo, ha finito per ingenerare limiti che sarebbero inammissibili per il giudizio di parificazione. È stato infatti obiettato dalla stessa Corte costituzionale che «ove la Corte dei conti fosse autorizzata ad indagare sulla legittimità costituzionale delle leggi sostanziali di spesa e di determinati capitoli» «verrebbe ad assumersi compiti di controllo sull'esercizio della funzione legislativa» e «non si porrebbe più come organo ausiliario del Governo o meglio del Parlamento». Va tuttavia considerato che la «ausiliarità» della Corte si riferisce esclusivamente alla funzione di controllo (art. 100 Cost.) e non può in nessun caso estendersi a quella giurisdizionale (art. 103 Cost.), nelle cui forme si svolge il giudizio di parificazione. La Corte dei conti quale magistratura, viene necessariamente a collocarsi in una posizione istituzionale di indipendenza sia dal Parlamento che dal Governo.

La tesi della giurisdizionalità della parificazione è oggetto di vivaci critiche: si osserva anzitutto la mancanza di contraddittorio in senso al procedimento di parificazione, nonché l'inapplicabilità, in proposito, delle norme di procedura previste in generale per i giudizi dinanzi alla stessa Corte (artt. 1-26 del R.D. n. 1038 del 1933) o, in via analogica, a quelle relative al giudizio di conto (artt. 44 e ss. del t.u. n. 1214 del 1934; art. 27 e ss. del

R.D. n. 1038 del 1933) o, ancora, per effetto del rinvio contenuto nell'art. 26 del R.D. n. 1038 del 1933; delle disposizioni del codice di procedura civile. Secondo tale opinione la soluzione di possibile applicazione si rinverrebbe nella parificazione quale procedimento di controllo avente particolari connotazioni, con la conseguente individuazione della normativa procedurale della parificazione nella combinazione degli artt. 24 e 40 del t.u. del 1934. Con la soluzione prospettata si soddisferebbe «la formalità» della giurisdizione contenziosa solo per la pubblicità della seduta e per la partecipazione del Procuratore generale. Tuttavia occorre osservare che la opinione fin qui descritta presenta il fianco a considerazioni critiche: prima fra tutte l'incondizionalità della questione intorno alla natura della parificazione rispetto all'esigenza di realizzazione del contraddittorio, non essendo certo incentrata su tale elemento la distinzione tra controllo e giurisdizione. Circa l'aspetto riguardante le disposizioni procedurali applicabili non vi è dubbio che il procedimento di parificazione abbia

connotazioni del tutto peculiari che ne fanno un giudizio «sui generis» e di conseguenza appare difficoltosa l'individuazione di una specifica normativa «ad hoc».

A questo proposito non appare condividibile la tesi circa il giudizio di parificazione quale volontaria giurisdizione, azionata dal Procuratore generale come tutore dell'interesse pubblico, e ciò in quanto finirebbe per svuotare di significato la portata stessa dell'art. 103 della Costituzione ... «la Corte ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica» e non giustificerebbe l'affidamento della funzione alle Sezioni riunite anziché ad una singola Sezione giurisdizionale.

Circa il significato della partecipazione al giudizio di parificazione del Procuratore generale va anzitutto osservato a sostegno della tesi giurisdizionalista che quest'ultimo non interferisce in alcun modo nell'esercizio della funzione di controllo. Inoltre deve sempre essere tenuto conto che la sua partecipazione assumeva ben altro significato allorquando insieme al giudizio sul rendiconto generale dello Stato venivano esaminati i conti giudiziali dei tesorieri.

Va tuttavia considerato che le possibili soluzioni possono portare a:

a) accettare la tesi della parificazione quale integrazione del controllo e quindi affidare tale funzione alla Sezione del controllo anziché alle Sezioni riunite.

b) seguendo la tesi giurisdizionalista, rendere effettiva la partecipazione del Procuratore generale alla funzione di controllo, affidando ad esso la fase istruttoria sia del procedimento di controllo (al posto degli attuali uffici) sia della rendicontazione generale.

Appare così evidente che il problema, alla stregua della vigente normativa, non presenti soluzioni accettabili e che sia necessaria una ristrutturazione dell'attuale procedimento, che si presenta pieno di lacune e di contraddizioni.

È da considerare, inoltre, che l'attuale orientamento legislativo in materia di decentramento delle funzioni della Corte prevede lo svolgimento del giudizio di parificazione in sede decentrata solo per quelle regioni (Sicilia e Sardegna) nelle quali si siano contemporaneamente decentrate sia la funzione di controllo che quella giurisdizionale, a dimostrazione che la parificazione non è neanche nell'orientamento legislativo, espressione della sola funzione di controllo.

C) Riflessi della natura contenziosa o non contenziosa della parificazione nella funzione di controllo.

L'effettiva portata della differente concezione di parificazione si scorge chiaramente ove si considerino i riflessi della stessa sulla funzione di controllo. E anzitutto evidente che la decisione di parificazione, pur svolgendosi con le formalità della giurisdizione contenziosa non possa considerarsi atto giurisdizionale a tutti gli effetti, ma soltanto nei limiti dell'oggetto del giudizio, che è quello della verifica del contenuto del rendiconto generale e del confronto con le leggi di bilancio e di spesa. È altresì acclarato che l'intangibilità dei dati contenuti nel rendiconto generale viene conferita dall'approvazione parlamentare, mentre la decisione di parificazione della Corte conferisce quella certezza che è necessario presupposto della intangibilità.

Ora, ove si consideri la decisione di parificazione quale momento conclusivo di tutto il lavoro di riscontro e di riesame esercitato dalla Corte attraverso i suoi vari magistrati ed uffici e tramite la sezione di controllo, viene ad accogliersi la concezione secondo la quale la parificazione è un atto di controllo, caratterizzato dal riferimento all'intera gestione e dalla natura di «atto dovuto» nei confronti dell'amministrazione. In base a tale concezione la decisione di parificazione sarebbe un mero atto ripetitivo di accertamenti già svolti e non avrebbe certezza di cosa giudicata, ben potendo essere modificata e annullata dallo stesso organo pronunciante.

L'accoglimento di tale tesi verrebbe tuttavia a limitare la funzione della Corte al solo ambito dell'art. 100 Cost., con esclusione di qualsiasi riferimento sia alla funzione giurisdizionale sia alla natura magistratuale della stessa Corte. In tal caso non sembrano esservi motivazioni valide perché la parificazione non venga deliberata dalla Sezione del controllo anziché dalle Sezioni riunite.

Di tutt'altra portata sarebbero gli effetti sulla funzione di controllo ove si accettasse la tesi della natura contenziosa del giudizio di parificazione. Innanzitutto dalla pronuncia delle Sezioni riunite conseguirebbe l'effetto giuridico della intangibilità dei dati in essa contenuti e dei fatti di gestione

rappresentati e la conseguente impossibilità di provocarne la modifica sia da parte della Sezione del controllo, sia da parte delle Sezioni giurisdizionali per le materie di contabilità pubblica. A quest'ultimo proposito va detto che da diversi anni non è più contenuta nella decisione di parificazione una riserva in precedenza apposta per le eventuali responsabilità degli agenti i cui conti debbono essere giudicati dalle Sezioni competenti, nell'evidente convincimento che la riserva sia implicita nel sistema normativo.

Va inoltre considerata a questo punto, la problematica derivante dall'accoppiamento della funzione di parificazione insieme a quella di referto. È evidente, difatti, che la relazione della Corte, annessa alla decisione di parificazione, non possa essere considerata solo come un atto di giudizio finalizzato all'informativa. Difatti, il «giudizio» contenuto nella relazione, emanato dallo stesso organo che pronuncia la decisione di parificazione (Sezioni riunite della Corte), non può contenere elementi contrastanti con la decisione medesima. Inoltre, la relazione della Corte viene a porsi, ormai tradizionalmente e come si è visto fin dalle sue origini, come una sorta di motivazione della pronuncia di parificazione: ciò non può essere negato, almeno in considerazione della natura giurisdizionale dell'organo che la emana. Da siffatta considerazione discende, conseguenzialmente, che la stessa relazione della Corte debba avere riflessi sull'attività del controllo, nel senso che gli uffici di controllo e la sezione del controllo, debbano coerentemente attenersi a quanto in essa contenuto. Seguendo tale tesi potrebbe così, realizzarsi la necessaria coerenza tra affermazioni della Corte in sede di relazione e comportamenti concreti in sede di controllo, specialmente in materia di violazioni dell'obbligo di copertura finanziaria.

Si può osservare, infine che considerando il giudizio di parificazione nell'ottica dell'art. 103 della Costituzione esso può essere collegato con il sistema 'di controllo, ed in tal caso i riflessi sono quelli sopra descritti, ma può anche esserne avulso.

Difatti, stante la precettività dello stato art. 103 della Costituzione («materie di contabilità pubblica») allo stesso giudizio dovrebbero essere sottoposti i rendiconti di tutti gli enti pubblici, a prescindere dal loro assoggettamento al controllo. Ne conseguirebbe che, anche in mancanza di norme espresse, i rendiconti di tutte le regioni, degli enti locali, degli enti pubblici istituzionali dovrebbero essere sottoposti a giudizio di parificazione.

È indubbia, inoltre, in caso di accoglimento di tale tesi, la competenza al giudizio da parte delle Sezioni Riunite della Corte, centrali ovvero regionali, nel caso di decentramento di sezione del controllo e sezioni giurisdizionali, come è avvenuto per alcune regioni a statuto speciale (Sicilia e Sardegna).

In particolare, per le regioni ad autonomia ordinaria, attualmente non sottoposte al controllo della Corte, non vi sono ragioni ostative alla sottoposizione dei relativi rendiconti a giudizio di parificazione, proprio in quanto l'art. 103 della Costituzione, con la formula «materie di contabilità pubblica» comprende indubbiamente anche la finanza regionale.

L'unica limitazione alla funzione referente è peraltro costituita dalla portata dell'art. 100 della Costituzione e dall'art. 41 del t.u. n. 1214 e del 1934, ai sensi dei quali la Corte riferisce sul controllo eseguito. Ne consegue che mentre la funzione di parificazione è ampliabile fino a comprendervi l'intera area della finanza pubblica, la funzione di referto è esclusivamente limitata a quei settori per i quali la Corte esplica funzioni di controllo.

Ciò in sostanza contraddice alla prassi attualmente seguita dalla Corte di riferire anche per quei settori (es. regioni ad autonomia ordinaria) nei quali non svolge funzioni di controllo. In definitiva le due funzioni della Corte: parificazione e controllo hanno un ambito di applicazione differenziato, nel senso che mentre la prima non conosce potenzialmente limiti nell'ambito della «contabilità pubblica», la seconda è limitata alle competenze della stessa Corte in materia di controllo.

La giustificazione iniziale di tale prassi, come può desumersi dall'esame della relazione della Corte sul rendiconto dello esercizio finanziario 1955-56, era stata fondata sulla necessità di porre il Parlamento nelle condizioni di svolgere concretamente il coordinamento della finalità pubblica ai sensi del combinato disposto dagli artt. 100 e 119 della Costituzione. Per quanto concerne, in

particolare, la relazione della Corte quale strumento di conoscenza da parte del Parlamento dei risultati della finanza regionale nel citato documento si è sostenuto che «l'art.

100 della Costituzione - nel disporre che la Corte riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito - consente di comprendervi anche i risultati del controllo eseguito sugli atti e sui bilanci regionali. E ciò non contrasta con le norme costituzionali che attribuiscono particolari autonomie, sia perché si tratta della esplicazione di un principio generale - quella cioè, della propedeuticità del controllo della Corte dei conti rispetto al controllo del Parlamento - e sia perché non viene con ciò vulnerata la autonomia, la quale, pur sempre incontra un limite invalicabile nell'unità dello Stato (art. 1 Cost.).

Occorre constatare, tuttavia, che a questi trent'anni di distanza dalla redazione di quella relazione il Parlamento non si è minimamente curato di realizzare un effettivo coordinamento della finanza pubblica; in tal modo dimostra di ignorare quanto espresso in proposito nelle annuali relazioni della Corte e di rendere praticamente senza scopo le relazioni medesime.

Si è finito così per rendere sterile e fine a sé stessa un referto - quello sulla finanza regionale - utile solo ai fini del coordinamento della finanza pubblica.

D) Articolazione del referto: Stato, enti sovvenzionati, enti locali - referto globale ex artt. 100 e 119 costituzione

La funzione referente della Corte al Parlamento sui risultati del controllo in vario modo esercitato sui diversi tipi di enti si presenta oggi al quanto disorganica sul piano della realtà giuridica. Difatti, mentre vi sono due sezioni della Corte che riferiscono direttamente al Parlamento (Sezione Enti locali e Sezione controllo enti), per lo Stato continua, come si è visto, la situazione anacronistica frutto di evoluzioni ed involuzioni, che vede l'attribuzione di questa funzione alle Sezioni

Riunite, le quali riferiscono non tenendo conto delle relazioni presentate dalle due sezioni.

D'altra parte l'esigenza, di crescente interesse, di rendere sempre maggiori elementi di conoscenza alla collettività circa i risultati della gestione della finanza pubblica in tutte le sue articolazioni impone di trovare soluzioni adeguate a rendere organico lo svolgimento della stessa funzione di referto.

A questo proposito è anzitutto necessario che per lo Stato, gli enti sovvenzionati e gli enti locali riferiscano direttamente al Parlamento sul controllo eseguito dalle rispettive sezioni, e in particolare per lo Stato la competenza dovrebbe essere assunta dalla sezione del controllo.

È altresì necessario, ai fini di adeguare la funzione referente ai principi fondamentali del decentramento, stabilire la competenza delle sezioni regionali almeno quelle attualmente esistenti, a riferire ai consigli regionali sui risultati del controllo esercitato sulla gestione dei rispettivi bilanci.

Per quanto concerne, infine, la competenza referente delle sezioni riunite essa potrebbe essere finalizzata a cogliere gli aspetti comuni dei singoli enti di necessaria conoscenza per il Parlamento ai fini dell'esercizio della funzione di coordinamento di tutti i settori della finanza pubblica, di cui al combinato disposto degli articoli 100 e 119 della Costituzione.

Tale ultima competenza verrebbe, in tal modo, ad essere disancorata dall'esame e dall'approvazione del rendiconto generale di un dato esercizio e potrebbe essere indirizzata su argomenti e campi di indagine normativamente fissati, sia, su esplicita richiesta parlamentare, su temi ritenuti politicamente importanti. Va di per sé la considerazione che nel caso di accoglimento di tale impostazione del problema referente la composizione del collegio delle sezioni riunite dovrebbe rispecchiare la rappresentatività, oltre che del settore giurisdizionale, di tutte le tre sezioni referenti (Stato, enti sovvenzionati, enti locali) e la funzione dell'Ufficio rendicontazione (o Servizio Relazioni al Parlamento) dovrebbe essere limitata alla predisposizione del referto da sottoporre all'esame di un collegio rappresentativo di tutti i settori della Corte.

L'importanza di tale referto globale che investe tutti i settori della finanza pubblica può comprendersi ove si considerino sia il progressivo dilatarsi dei compiti dello Stato nei settori più disparati della vita economica, sia l'impossibilità del bilancio statale nel rappresentare l'intera finanza pubblica.

Ne consegue l'esigenza da parte del Parlamento di acquisire elementi di obbiettiva valutazione da un organo centrale quale la Corte dei conti in ordine all'obbligo dello stesso organo rappresentante della

collettività nazionale di garantire sia la sostenibilità del carico impositivo sia la destinazione dei relativi prelievi ai fini pubblici a ciascun ente assegnati.

INTRODUZIONE STORICA AD UNO STUDIO SULLA PARIFICAZIONE DEL RENDICONTO GENERALE

Di Ugo Cevoli

Attività redazionale a cura del dott. Michele della Vedova

SOMMARIO:

Sommario:

1. Premessa.
2. L'ordinamento francese.
3. L'ordinamento belga.
4. L'ordinamento sardo.
5. L'ordinamento italiano nel periodo corrente dal 1862 al 1933.
6. L'ordinamento italiano dal 1933-34 alla Costituzione.
7. L'evoluzione post-costituzionale.

I. *Premessa.* - In questi ultimi anni la Corte Costituzionale è stata più volte chiamata ad affrontare questioni sull'·a legittimità di norme di legge⁴⁹, rilevate dalla Corte dei conti nel corso di giudizi di parificazione di rendiconti generali dello Stato e di altri enti⁵⁰.

È tornato così all'attenzione un argomento pressoché ignorato per oltre un secolo, dall'istituzione, cioè, della Corte dei conti italiana. A qualcuno l'indirizzo giurisprudenziale è parso non del tutto convincente, tanto più che, costretta di necessità nei limiti delle questioni sottoposte al suo esame, la stessa giurisprudenza ha potuto fornire, dell'istituto della parificazione del rendiconto, un'interpretazione incompleta e, per qualche aspetto, discutibile: anche se mancanze o vizi, nella costruzione teorica trovano in gran parte giustificazione, come innanzi vedremo, nella complessità della disciplina legislativa e regolamentare, e nella conseguenziale difficoltà di coordinare, in una fattispecie unitaria, strutture prive di omogeneità. Nel dibattito che ne è seguito in sede politica · e dottrina sono emerse voci decisamente discordi. Secondo una corrente di opinioni, il differente rilievo costituzionale degli organi che partecipano al consuntivo porrebbe la Corte dei conti in posizione di sottordinazione, per alcuni, del Parlamento, per altri, del Governo: per ciò sarebbe automaticamente da escludere la giurisdizionalità della funzione, dall'organo esercitata nella parificazione del rendiconto. Da altri sono discusse, invece, la natura ed il contenuto dell'istituto. Sembra dubbia la sussistenza, nella specie, di un giudizio in senso tecnico, e perciò di un procedimento ed un atto decisionale di natura giurisdizionale. Quanto ai limiti oggettivi della parificazione del rendiconto, per alcuni, l'istituto investe la gestione amministrativa in tutti i suoi aspetti, secondo altri, è un fatto contabile, ristretto al mero raffronto di dati aritmetici, d'uopo ricordare

⁴⁹ Cfr. C. cost. 19 dicembre 1963 n. 165 su parificazione dei rendiconti esercizi 1955, 1956 e 1957 della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 1614 ss.; ID., 13-19 dicembre 1966 n. 121, su parificazione dei rendiconti 1958-59, 1959-60 ed annessi della regione siciliana, *ivi*, 1966, p. 1647 ss.; ID., 18-30 dicembre 1968, nn. 142 e 143, rispettivamente, sulla parificazione del rendiconto Stato ed allegati, e sul rendiconto della regione Friuli-Venezia Giulia per il 1966, in *Sentenze e d'ordinanze della Corte Costituzionale*, n. 12, I, rispettivamente p. 822 ss. ed 833 ss.; per la Corte dei conti, v. *infra*, nt. 2.

⁵⁰ (2) Cfr. C. conti, sez. riun., ordinanza 10 aprile 1963, sui rendiconti generali esercizio 1955, 1956 e 1957 della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, p. 889 ss.; ID., sez. riun. sic., ordinanza 1 luglio 1965, sui rendiconti generali esercizi 1958-59; 1959-60 ed annessi della regione Siciliana, *ivi*, 1965, p. 937 ss.; Io., sez. riun., ordinanza 14 luglio 1967, sul rendiconto generale della regione Friuli-Venezia Giulia, esercizio 1966, e ID., ordinanza 25 luglio 1967, sul rendiconto generale dello Stato e conti allegati esercizio 1966, *ivi*, 1967, rispettivamente p. 1965, ss. e 780 ss.; Io., sez. riun., ordinanza 22 luglio 1968, sul rendiconto generale della regione Friuli-Venezia Giulia, esercizio 1967 ed ordinanza 25 luglio 1968, sul rendiconto generale dello Stato e conti allegati esercizio 1967, la prima di prossima pubblicazione, la seconda in *Sentenze ed ordinanze della Corte Costituzionale*, n. 12, II, p. 503 ss.

a questo punto, e più innanzi meglio ne rileveremo le peculiarità, che il sistema italiano di controllo sull'attività dell'amministrazione deriva dalla contestuale acquisizione, nell'ordinamento di strumenti del tutto dissimili, l'uno, belga, il controllo preventivo, l'altro, francese, la dichiarazione di conformità dei conti. Questo aspetto, e le relative implicazioni nella elaborazione teorica dell'istituto della parificazione del rendiconto, sono stati del tutto trascurati nel dibattito: anche se è di tutta evidenza che l'inserimento in un'unica struttura di strumenti disomogenei non può non aver avuto ripercussioni nell'evoluzione del sistema. L'elemento storico avrebbe potuto dar ragione, d'altra parte, della diversità delle funzioni cui soddisfano la parificazione del rendiconto e la relazione della Corte dei conti al Parlamento sull'attività amministrativa, alla parificazione connessa - istituti, il primo, a finalità garantistica, il secondo, informativa - come delle conseguenziali necessarie differenziazioni nelle corrispondenti strutture procedurali. Un'indagine in tal senso costituisce la necessaria premessa all'approfondimento del tema.

2. *L'ordinamento francese.* - Nell'ordinamento francese il procedimento di rendicontazione generale, definito, dalla denominazione tecnica degli atti terminali, come procedimento delle «dichiarazioni generali di conformità», è stato istituito, a seguito di una breve esperienza nel periodo rivoluzionario, subito dopo la restaurazione post-napoleonica⁵¹. Sin dalle origini esso è stato disciplinato sulla falsariga del comune giudizio di conto⁵²: da tale procedimento si differenzia peraltro, in linea teorica, per la sua natura di giudizio di mero accertamento⁵³. Dapprima il sovrano, poi il Parlamento ne hanno adoperato ed adoperano i risultati per avere nozione della gestione globale della spesa pubblica; le Camere hanno utilizzato infine l'istituto nell'esercizio della propria funzione legislativa in materia di bilanci, come nel sindacato politico sull'indirizzo dato dall'esecutivo alla gestione dell'amministrazione dello Stato. In tal senso questa attività della Corte dei conti può dirsi perciò realizzata in funzione ausiliaria dell'attività delle Camere. L'indagine scientifica ha trascurato, da principio, di approfondire il reale contenuto della funzione della Corte esercitata in questa sede, e le correlative implicazioni sulla posizione costituzionale e le attribuzioni dell'organo. È stato rilevato

⁵¹ (3) Dopo l'esperienza rivoluzionaria dei *Bureaux de compatibilité*, l'istituto venne disciplinato attraverso: le leggi di finanza (*lois des finances*) del 25 marzo 1817, titolo 12, negli artt. dal 148 al 153; del 15 maggio 1818, all'art. 102; del 27 giugno 1819, all'art. 80; le ordinanze dell'8 novembre 1820, 14 settembre 1822, 10 dicembre 1823 e 9 luglio 1826; la legge di finanza 21 aprile 1832 che, all'art. 15, dichiarò la natura pubblica del rapporto sull'attività amministrativa; l'ordinanza del 31 maggio 1838. Con il decreto del 21 novembre 1848 l'istituto acquistò, nelle linee essenziali, la struttura ancor oggi in vigore. Una riforma operata nel 1936 non ha innovato gran che nella sostanza; e le più recenti modifiche, concretate nell'art. 36 dell'ordinanza 21 settembre 1959, e nell'art. 150 del decreto 29 dicembre 1962, non ne hanno mutato il contenuto.

⁵² Nella prima fase, di natura istruttoria, il magistrato relatore acquisisce presso le sezioni competenti per i giudizi individuali, ed esamina: gli atti che documentano le violazioni delle leggi di bilancio compiute dai contabili nel corso della propria gestione (singola), riguardo alle quali il (singolo) giudizio resta perciò sospeso; i riassunti, distinti per categoria, delle gestioni singole; le pronunce giudiziali sui singoli conti e sul conto prodotto dal contabile degli storni (*virements*). Nella fase decisoria, la Corte in camera di consiglio - con la partecipazione del procuratore generale come «concludente», in veste diversa, cioè, da quella di componente del collegio con voto deliberante che l'organo ha nei procedimenti di natura amministrativa - pronuncia due distinte dichiarazioni di conformità. L'una investe il rapporto tra i conti dei contabili ed il conto generale delle finanze, l'altra i rapporti tra quest'ultimo ed i conti dei singoli ministeri. In concreto, poi che alla Corte francese è denegata la giurisdizione sulle contabilità degli ordinatori di spesa, l'organo, sino alla riforma del 1936, provvedeva a tale declaratoria in base ai lavori di un'apposita commissione mista di controllo, composta dai rappresentanti del Parlamento, del Consiglio di Stato e della stessa Corte; dopo la guerra tale commissione non ha più funzionato; con le ultime riforme, essendo state le contabilità ministeriali affidate alla sola amministrazione delle finanze, questa seconda declaratoria pare divenuta inutile. La Corte tuttavia continua ad emetterla, non essendo stata abrogata la disposizione che la prevede. Nelle dichiarazioni di conformità viene fatta espressa menzione, vuoi delle omissioni relative alle contabilità non ancora prodotte alla Corte, vuoi delle riserve, concernenti le contabilità non ancora dall'organo esaminate, vuoi, infine, delle discordanze accertate nelle contabilità attraverso gli atti presi in esame. (Cfr. sull'argomento, Besson, *Le controle des budgets*, Paris, 1901, p. 341 ss.; Pomme de Mirimonde, *La Cour des comptes*, 1947, p. 299 ss.; MAGNET, *La Cour des comptes*, Paris, 1965, p. 168 ss.; BARETTONI-ARLERI, *L'ordinamento e il controllo della spesa pubblica in Francia*, Milano, 1967, p. 70).

⁵³ La prima parte del procedimento di conformità dei conti generali, diretta a verificare la contabilità, coincide con il procedimento di *fixation de la ligne de compte* del giudizio di conto singolo: viene, in rito, attuata con le medesime formalità, e, nella sostanza, ha le stesse funzioni di accertamento. Nella fase decisoria, invece, i due procedimenti si discostano, perché il giudizio di conto individuale dà luogo a disposizioni *exécutionnelles* (di condanna) nei confronti del contabile, mentre quello sul conto generale provoca soltanto una pronuncia solenne sui risultati dell'accertamento, senza dar luogo ad ulteriori misure nei confronti dei singoli.

che la funzione è esercitata «nell'interesse del legislatore»⁵⁴. Nello stesso tempo è stato peraltro posto in rilievo che la diversa natura dei procedimenti, preordinati a realizzare il consuntivo, giustifica che ad essa concorrano organi appartenenti a poteri diversi⁵⁵: «à. *vouloir tout faire lui-meme le Parlement franchirait le cercle de sa fonction normale, il violerait la règle de la séparation des pouvoirs ...*»⁵⁶. In altri termini, l'utilizzazione, che le Camere fanno, di un atto proveniente da un organo ad esse non sotto-ordinato, in vista di una realizzazione «ottima» di «proprie» attribuzioni, è considerata un fenomeno strumentale⁵⁷, da qualificare, tecnicamente, come un fatto «interno» dell'attività parlamentare. Essa non incide perciò sui rapporti tra Corte e Parlamento, nel senso che se ne possa far derivare una gerarchia tra organi, o, comunque, tra le funzioni dagli stessi esercitate: così che, pur agendo in veste ausiliaria, la Corte gode sempre della piena «autonomia», connaturale alle sue attribuzioni⁵⁸. A conferma è sufficiente osservare che, nei testi legislativi, sin dalle origini questa funzione della Corte è stata espressamente definita come funzione di «garanzia»⁵⁹, sostanzialmente identica, cioè, a qualsiasi altra sua attribuzione. Sulla linea di una sostanziale autonomia dell'istituto procede, del resto, la più recente elaborazione dottrina: al procedimento posto in essere dalla Corte, ed all'atto che lo definisce, viene ora espressamente riconosciuta natura giurisdizionale. L'assunto trova ancora conferma nei più lontani testi legislativi⁶⁰. Al di là di queste ragioni puramente formali, giustificano tuttavia l'indirizzo dottrinario, sotto l'aspetto soggettivo, la qualificabilità dell'organo come organo giurisdizionale, e, nei profili oggettivi, l'identificabilità del procedimento con il procedimento giudiziale di conto e l'efficacia sostanziale di cosa giudicata, che ha la dichiarazione di conformità⁶¹. Anche in questa sede specifica sembra assai discutibile, di conseguenza, accettare l'antica dottrina che configura la Corte come una mera *manus* delle Camere, e l'attività da essa

⁵⁴ Cfr. Besson, *op. cit.*, p. 341-343, ed, ancora, a p. 349. Nello stesso senso, recentemente, ma con qualche critica, GAUDEMET, *Cours de finances publiques*, Paris, 1964-65, p. 343. Cfr. anche BARETTONI-ARLERI, *op. cit.*, p. 47-48.

⁵⁵ La Corte dei conti è in Francia organo essenzialmente giurisdizionale, ed esclusivamente giurisdizionali sono state alle origini le sue attribuzioni. È di epoca recente la dilatazione delle sue funzioni di controllo cosiddetto «amministrativo».

⁵⁶ Cfr. Besson, *op. cit.*, p. 343. Nelle successive p. 350-351, lo stesso osserva che «vuoi nei riguardi del bilancio, del quale constata la progressiva esecuzione, vuoi in quelli della legge d'approvazione del consuntivo, di cui giustifica il fondamento, la contabilità è soltanto un mezzo, uno strumento, null'altro: ha, essenzialmente, carattere amministrativo. I Parlamenti non devono intervenire nel meccanismo della «contabilità finanziaria e relativamente al termine «contabilità giudiziaria» applicato all'attività della corte dei conti, afferma che «... ricondurre alla contabilità le attribuzioni della Corte significa forzare il significato delle parole». Nella sostanza l'autore tiene a distinguere: la contabilità, come fatto amministrativo; l'accertamento sulla gestione dei conti, fatto giudiziale; e l'approvazione della cosiddetta *loi de règlement*, fatto legislativo.

⁵⁷ BESSON, *op. cit.*, p. 349.

⁵⁸ (10) BESSON, *op. cit.*, p. 347: «Il tribunale dei conti può apportare al controllo parlamentare la sua collaborazione ... indipendente».

⁵⁹ Ordinanza 8 novembre 1820: «...la principale delle garanzie necessarie per provare l'esattezza dei ... conti generali deve risultare dalla concordanza degli stessi con i conti singoli assoggettati dagli agenti contabili al giudizio della Corte ...».

⁶⁰ L'ordinanza del 31 maggio 1838, di approvazione del codice di contabilità pubblica, successivamente ad un titolo relativo alla «contabilità legislativa» indica, tra l'altro, sotto la voce «contabilità giudiziaria», le attribuzioni relative al controllo sugli ordinatori della spesa, che all'epoca veniva effettuato esclusivamente attraverso il giudizio di conformità sui conti generali.

⁶¹ (13) Cfr. MAGNET, *op. cit.*, in nota a p. 168. Lo stesso autore ha dato più estese precisazioni, in via privata, sull'argomento. Se da parte di qualche studioso può esservi stato dubbio sulla natura giurisdizionale della *déclaration de conformité*, ne è ragione, a suo avviso, il divieto che la legge francese pone alla Corte di procedere giudizialmente nei confronti degli ordinatori della spesa: l'ostacolo potrebbe esser visto, cioè, in un motivo di carattere sostanziale, nella irresponsabilità costituzionalmente goduta dall'ordinatore della spesa, non in una dubbia ragione teorica inerente alla struttura del procedimento o al contenuto dell'atto terminale. Nessun rilievo potrebbe essere sollevato sulla base di questi ultimi elementi, pur se essi si differenziano dagli elementi tipici del comune giudizio di conto. L'accertamento che viene realizzato nel procedimento di conto generale è identico, infatti, a quello operato nel giudizio di conto: della cui natura giurisdizionale, l'autore osserva, non può esservi dubbio. (Da parte nostra pare utile aggiungere, a questo riguardo, che la mancanza di misure di condanna - che è il vero elemento differenziale tra i due procedimenti - rientra nella struttura tipica del giudizio di «mero accertamento», senza che per ciò se ne possa ritenere sminuita la natura giurisdizionale). Come elemento sintomatico l'autore aggiunge che nel procedimento di conto generale il procuratore generale interviene quale pubblico ministero e, quale parte in giudizio, formula conclusioni: laddove negli affari amministrativi, come per il controllo, e per il *rapport public* sull'attività amministrativa, fa parte dell'organo con voto deliberante. Infine, in relazione all'efficacia - propria della dichiarazione generale, di attestare in via definitiva il risultato delle operazioni dell'amministrazione «con forza di verità legale - l'autore attribuisce ad essa lo stesso valore della cosa giudicata che ha la pronuncia sul conto. Nello stesso senso è BARETTONI-ARLERI, *op. cit.*, p. 70.

esercitata un'attività sussidiaria, gerarchicamente subordinata a quella parlamentare⁶². Alle declaratorie di conformità viene unito il *rapport public*, ossia una relazione annuale sull'attività amministrativa. Da una semplice elencazione delle irregolarità rilevate nel corso dell'esercizio, quale era inizialmente, il rapporto dà ora luogo ad una approfondita indagine sul funzionamento dell'amministrazione: a tal fine in esso viene valutata non soltanto la legittimità formale dell'azione amministrativa, ma anche la sua opportunità⁶³. Quale che sia la natura dell'atto, la disciplina normativa - così nelle disposizioni concernenti il procedimento, come in quelle relative alla pubblicità del documento e dei suoi annessi - sembra sottolineare anche per esso la posizione di indipendenza della Corte, *erga omnes*⁶⁴. In linea teorica il sistema francese è un sistema misto, fondato su due distinti sub-procedimenti, il primo a funzione di garanzia, il secondo a funzione informativa. In concreto, peraltro, la documentazione, acquisita al giudizio, viene spesso utilizzata anche per il rapporto, e gli adempimenti procedurali sono spesso connessi. Sia per tale connessione, sia per gli elementi garantistici presenti anche nel rapporto⁶⁵, sia, infine, per la posizione di equidistanza della Corte dai poteri legislativo ed esecutivo, sulla funzione informativa può dirsi prevalente quella di garanzia: rimasta sempre integra, a quel che risulta, pur nel corso dei mutamenti di regime politico-costituzionale intervenuti nella struttura dello Stato francese dall'800 ad oggi.

3. *L'ordinamento belga*. - Nel sistema costituzionale-contabile belga la Corte dei conti essenzialmente è organo di controllo preventivo sull'esecuzione del bilancio. In sede consuntiva la sua funzione consiste nel predisporre l'attività legislativa, a mezzo di osservazioni sul conto generale dello Stato. Viene a mancare, perciò, nell'ordinamento belga, la pronuncia solenne sulla regolarità della gestione: pronuncia che è invece riservata all'esclusiva competenza delle Camere in sede legislativa. Anche a voler tralasciare la procedura di nomina dei componenti della Corte e le peculiarità della sua disciplina, quest'ultimo aspetto è già sufficiente a porre in luce lo stretto legame istituzionale che l'organo ha con il Parlamento⁶⁶, e la fondamentale diversità dell'ordinamento belga da quello francese.

4. *L'ordinamento sardo*. - Con la soppressione dell'antico potere di «interinazione», disposta dall'art. 82 Statuto' albertino del 4 marzo 1848, dall'ordinamento costituzionale sardo era stato eliminato il controllo preventivo di legittimità generale sull'attività dell'esecutivo, per l'innanzi esercitato dalla

⁶² È da ricordare, a questo riguardo, che sino al 1148, veniva discussa e votata dapprima la legge di approvazione del consuntivo (cosiddetta *loi de règlement*) e, soltanto in un secondo tempo, la stessa era confermata dalla dichiarazione di regolarità della Corte. Con il d. 21 novembre 1848 l'ordine venne invertito: ma la riforma sembra corrispondere ad un'esigenza di ordine logico, piuttosto che giuridico. In questo senso, il BESSON, *op. cit.*, p. 355 ss., osserva peraltro che, con la votazione della legge prima della pronuncia della Corte, si toglieva gran parte del loro valore alla garanzia del controllo ed all'attestazione solenne del tribunale dei conti. Parimenti, DE MIRIMONDE, *op. cit.*, p. 298; MAGNET, *op. cit.*, p. 167.

⁶³ Cfr. BESSON, *op. cit.*, p. 347-349; DE MIRIMONDE, *op. cit.*, p. 287 ss.; MAGNET, *op. cit.*, p. 161; BARETTONI-ARLERI, *op. cit.*, p. 68-70. L'istituto che aveva avuto origine, da un decreto repubblicano del febbraio 1792, come rapporto fornito dai commissari della contabilità all'assemblea, nell'epoca napoleonica ebbe carattere confidenziale di relazione all'imperatore. L'attuale struttura trova fondamento nell'art. 20 I. 27 giugno 1819, per il quale al conto annuale delle finanze, indirizzato alle Camere, doveva essere annessa una «situazione dei lavori della Corte». Da questo momento il rapporto divenne pubblico.

⁶⁴ In base alla I. 7 gennaio 1952, quanto alla procedura è previsto l'invio del rapporto al Presidente della Repubblica, ossia all'organo che riassume i poteri fondamentali dello Stato e ne costituisce la massima espressione di garanzia; alle Camere del rapporto viene trasmessa soltanto copia. Riguardo alla pubblicità, la pubblicazione sul «*Journal Officiel*» del rapporto della Corte - e delle delucidazioni eventualmente al riguardo date dai ministri interessati - sembra intesa a dar conto del funzionamento dell'amministrazione pubblica, non all'un o all'altro organo costituzionale, bensì alla Nazione in linea con il principio costituzionale della sovranità popolare.

⁶⁵ Cfr. *retro*, nt. 16, circa il procedimento previsto per la pubblicità del rapporto.

⁶⁶ La Corte viene vista, in Belgio, come una commissione parlamentare permanente *sui generis*. Cfr., per la legislazione, Costituzione belga del 1831, artt. n.5 e 166; I. 15 maggio 1846, art. 42; 29 ottobre 1846, art. 40; 9 aprile 1935, art. 8; per la dottrina, DE FOOT, *Le droit administratif belge, Paris-Tournai*, 186r, II, p. 708, 712; ERRERA, *Traité de droit public belge, Paris*, 1918, p. 297; SRCÁ, *Il bilancio e il suo controllo nel mondo*, Roma, 1953, p. 34-35; MAGNET, *op. cit.*, p. 202.

Camera dei conti e dai Senati⁶⁷. All'interinazione era stato sostituito il più ristretto riscontro, di carattere esclusivamente finanziario, di competenza del controllore generale⁶⁸. Nel nuovo ordinamento, in sede consuntiva era previsto che venissero trasmessi, alle Camere, unitamente al progetto di legge sul- l'assestamento definitivo dei bilanci, i dati statistici relativi alla gestione degli ordinatori della spesa. Tali elementi venivano «accompagnati» dalle osservazioni, formulate dal controllore generale, sulla base delle risultanze del proprio riscontro, riguardo al contenuto contabile della gestione⁶⁹. In questo meccanismo mancava, tuttavia, un giudizio di raffronto con le leggi di bilancio, ed, in particolare, una pronuncia sulla regolarità *de jure* dell'esecuzione del bilancio, foss' anche la stessa meramente formale o limitata alla semplice constatazione delle risultanze aritmetiche dei conti. Il sistema ripeteva, cioè, l'ordinamento belga del 1831-46, limitatamente peraltro al contenuto contabile della gestione. Un ulteriore accostamento al sistema belga derivò più tardi, nell'ordinamento sardo, dall'istituzione della Corte dei conti, alla quale, unitamente alla giurisdizione contenziosa sui conti dei pubblici contabili, vennero altresì attribuiti la vigilanza sulle entrate e le cauzioni, ed il controllo preventivo, successivo e postumo sugli atti dell'Amministrazione.⁷⁰ Nello stesso tempo, però, vennero recepiti dal sistema francese la pronuncia giudiziale e la relazione al Parlamento sull'attività amministrativa⁷¹.

5. *L'ordinamento italiano nel periodo corrente dal 1862 al 1933*· Tanto la vigilanza e il controllo nelle sue varie forme, quanto, in particolare, l'accertamento sui conti generali e la connessa relazione al Parlamento vennero conservati nell'ordinamento del Regno d'Italia, con una disciplina pressoché identica⁷². Sulla falsariga del sistema francese, l'accertamento sui conti generali - in questa sede denominato «esame dei conti dei Ministri» - investe il confronto tra il conto generale delle finanze ed i conti dei singoli ministri, e tra questi e quelli, individuali, prodotti dagli agenti incaricati delle riscossioni e dei pagamenti. Il giudizio riguarda, pertanto, non soltanto la spesa ma anche l'entrata⁷³. Alla pronuncia terminale, o deliberazione, va altresì allegata una relazione, nella quale la Corte è tenuta ad esporre le proprie osservazioni sulla condotta dell'amministrazione⁷⁴. Per la disciplina del procedimento nelle disposizioni finali della legge istitutiva era stata prevista l'emanazione di un regio decreto, su proposta del Ministro per le finanze, relativamente alle norme regolamentari concernenti i giudizi innanzi alla Corte, e la verifica ed accertamento dei conti dell'amministrazione⁷⁵. All'uopo fu emanato il r.d. 5 ottobre 1862, n. 884, concernente, testualmente, la «giurisdizione e

⁶⁷ Cfr. *Atti del Ministero per la Costituente, Relazione all'assemblea predisposta dalla commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato*, I, Roma, p. 371; GRECO L., *Introduzione storica*, in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti nell'Unità d'Italia*, Milano, 1963, p. 14.

⁶⁸ Il controllore generale, istituito nell'ordinamento sardo sin dai tempi di Emanuele Filiberto, faceva parte dell'antica Camera dei Conti sarda: ad esso subentrò, nell'ordinamento italiano, per la I. di contabilità 22 aprile 1869, n. 5026, il ragioniere generale. Cfr. *Atti del Ministero per la Costituente, Relazione*, cit., I, p. 371-374; 404-405; GRECO, *op. cit.*, e Io. *Carattere storico della Col'te dei conti italiana*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1954, I.

⁶⁹ Cfr. I. di contabilità sarda 23 marzo 1853, n. 1483, art. 37.

⁷⁰ R.d. 30 ottobre 1859, n. 3706, art. ro, 13, 14, 16, 17. La vigilanza sulle Entrate e sulle cauzioni sono previste, rispettivamente, agli art. 9 e 15. È da ricordare peraltro, che già nel 1852, in una relazione del Cavour, all'epoca Ministro per le finanze, era stata auspicata l'istituzione del controllo preventivo, da affidare ad una magistratura contabile, sulla linea dei sistemi già in atto negli ordinamenti olandese e belga.

⁷¹ R.d. n. 3706 del 1859, cit., art. 18 e 19. È d'uopo rilevare che all'epoca, l'istituto venne denominato «parificazione».

⁷² L. 14 agosto 1862, n. 800: riscontro sulle spese preventivo, successivo e postumo, art. 19-21; vigilanza sulle entrate, art. 22-25; vigilanza sulle cauzioni artt. 26-27; esame dei conti dei ministri, artt. 28-32; giudizio sui conti, artt. 33-48. Al riguardo, dr. *Atti del Parlamento italiano* - sessione 1861-62, proposta n. 375 del 21 novembre 1861.

⁷³ (25) L. n. 800 del 1862, art. 29 comma 1 e 2.

⁷⁴ L. n. 800 del 1862, art. 30. La norma riproduce quasi testualmente la disposizione dell'art. 19 della legge sarda del 1859. La sola modifica rilevante investe la lettera «b >», nella quale la dizione «discipline economiche e di contabilità» è stata sostituita da quella, evidentemente di più ampia portata, «discipline d'ordine amministrativo e finanziario».

⁷⁵ L. n. 800 del 1862, art. 49.

procedimento contenzioso della Corte dei conti»⁷⁶, il cui titolo III regolava, in particolare, l'esame dei conti dei ministri. Fu ritenuta, invece sufficiente l'emanazione di un regolamento interno, approvato dalla Corte a sezioni riunite, per la disciplina delle attribuzioni non contenziose⁷⁷. Una constatazione sembra, a questo punto, necessaria. Il controllo preventivo, successivo e postumo sugli atti o l'attività dell'amministrazione, il giudizio di conto individuale e l'accertamento giudiziale dei conti generali sono disciplinati, negli ordinamenti di origine, in ragione delle distinte esigenze, che ciascun istituto è preordinato a soddisfare. In essi, cioè, l'esecuzione data al bilancio viene presa in considerazione una sola volta: nel sistema belga, singolarmente ed in via preventiva, in quello francese, globalmente ed in sede postuma. Nel sistema sardo-italiano, invece, questi istituti sono stati inseriti in una struttura unitaria. Nel compiere tale operazione, tuttavia, il legislatore ha tralasciato di dettare adeguate norme di coordinamento tra le relative discipline, né ha provveduto a determinare chiaramente i rapporti che corrono tra le varie forme di controllo e l'accertamento generale. In altri termini, è poco agevole individuare quali siano i limiti che, reciprocamente, ne condizionano le strutture. Le varie forme di controllo hanno in comune soltanto taluno degli elementi costitutivi; nello stesso tempo l'accertamento sui conti generali può essere sovrapposto ad esse soltanto in parte. Gli istituti presi in considerazione sono, cioè, eterogenei, ciascuno di essi, nella sostanza, è un istituto «tipico», fornito di una propria sostanziale autonomia. In particolare, l'accertamento su conti generali, già in relazione alla terminologia adoperata nelle norme istitutive, può essere definito come un controllo (in senso lato) «ripetuto» su un'attività già presa in esame in precedenza attraverso mezzi diversi⁷⁸. È indiscutibile, perciò, che il legislatore sardo dapprima, e successivamente quello italiano, - nel recepire l'istituto in discorso - non hanno inteso introdurre nell'ordinamento un semplice strumento di chiusura della gestione. L'accertamento generale e la connessa relazione annuale sull'attività amministrativa costituiscono, invece, del sistema, gli istituti-base, intesi a collegare gli strumenti del controllo cosiddetto «amministrativo»⁷⁹ con quelli del controllo giudiziale: e forse ne dà testimonianza la loro collocazione nei testi legislativi tra gli uni e gli altri, quasi a guisa di ideale punto di raccordo⁸⁰. Nella sostanza, la più attendibile *ratio* della recezione dal sistema francese,

⁷⁶ Il procedimento prevede una fase istruttoria preliminare, nella quale, attraverso separati adempimenti affidati alla competenza di organi diversi, viene effettuato l'esame e l'accertamento dei conti (artt. 75 e 76) e viene predisposto uno schema di relazione sull'attività amministrativa (artt. da 77 a 82). Nella fase decisoria le sezioni riunite, in primo luogo, esaminano lo schema di relazione, e ne deliberano la formulazione definitiva (art. 83); quindi, in un secondo momento, accertano la conformità dei conti generali alle leggi di bilancio ed emettono la finale pronuncia (art. 84). Il procuratore generale partecipa: in ragione della carica, alla formulazione della relazione annuale, come componente della speciale commissione per le modifiche della disciplina normativa; nella funzione di pubblico ministero, all'accertamento dei conti dei ministri. Tale distinzione risulta, espressamente, dalla diversa dizione adoperata, nel testo, per le due diverse attribuzioni, «procuratore generale» nell'art. 79, e «pubblico ministero», nell'art. 8,4. Il segretario generale assiste, in funzione di segretario, ai soli adempimenti nei quali si discute dell'esame dei conti (art. 85).

⁷⁷ L. n. 800 del 1862, art. 50. Come «attribuzioni non contenziose» vennero intese, all'epoca, la vigilanza ed il riscontro nelle varie forme in cui tali istituti vengono posti in essere dalla Corte.

⁷⁸ Cfr. l. n. 800 del 1862, art. 29 comma 3. È previsto, in via discrezionale da parte della Corte, il riesame dei «vari articoli... e partite dei conti». Si tratta, perciò, di una reiterazione, esperita mediante uno strumento diverso, nella sostanza e nella forma, dal controllo già effettuato sull'attività amministrativa. La reiterazione è peraltro limitata: sotto il profilo quantitativo, a «talune» partite, per le restanti essendo recepita *sic et simpliciter* la valutazione operata nella prima sede; sotto il profilo qualitativo, alla constatazione della conformità dei conti alle leggi di bilancio.

⁷⁹ È dubbio che l'antica interinazione tecnicamente fosse definibile come uno strumento di controllo amministrativo. La distinzione, posta dai teorici ab *origine*, non si sa con quanto fondamento, è ancor oggi accolta, come è noto, dalla maggior parte della dottrina. È in atto, tuttavia, una revisione critica. Cfr., tra gli studi recenti, in ordine di tempo, GRECO, *Funzioni di controllo e giurisdizione*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1949, I, p. 55 ss.; SINOPOLI, *Corte dei conti*, in *Novissimo Digesto italiano*, IV, p. 953; PAONE, *La natura giuridica del controllo della Corte dei conti sugli enti sovvenzionati*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1960, I, p. 142 ss.; SANDULLI, *Funzioni pubbliche neutrali e giurisdizione*, in *Rivista di diritto processuale*, 1962, 2, p. 200 ss.; CAIANIELLO, *La crisi della concezione amministrativa della Corte dei conti e della sua funzione di controllo*, in *Il Foro italiano*, 1965, III, p. 412 ss.

⁸⁰ Cfr. *Atti del Parlamento italiano*, cit. È da rilevare che l'originario progetto di legge presentato dal Ministro Bastagi collocava l'accertamento sui conti generali, nella parte terminale, al posto finale tra le attribuzioni della Corte, quasi che volesse sottolinearne il carattere di accertamento «definitivo» sull'attività amministrativa nel suo complesso. Questa sistematica non venne rispettata nel testo approvato dalle Camere: che, al titolo II, prevede, nell'ordine, il riscontro delle spese, la vigilanza sulla riscossione delle entrate, sui valori e sulle cauzioni, l'esame dei conti dei ministri, ed il giudizio di conto individuale. A distanza d'un secolo, la collocazione adottata,

operata nel 1859-62, è che il legislatore non soltanto avesse inteso dare alle Camere un adeguato mezzo strumentale per l'esercizio della propria azione in materia di bilancio, sia preventivo sia consuntivo, ma - mediante la preventiva pronuncia della Corte dei conti, ignota agli ordinamenti, come è di quello belga, nei quali l'organo di controllo è in rapporto necessario con il Parlamento - avesse altresì voluto confortare «tutti» gli organi o parti del rapporto costituzionale-contabile attraverso la garanzia di un giudizio tecnico in ordine alla regolarità della esecuzione del bilancio venuto a termine. Il sistema italiano del 1862, come quello sardo del 1859, segue, nelle linee essenziali, il sistema francese: è, tecnicamente, un sistema misto di garanzia ed informazione. In tal senso, del resto, è la prima interpretazione data in sede dottrinarica, nel lontano 1862, degli istituti in discorso. Ne furono rilevate, nell'occasione, le linee essenziali, come segue: a) l'esame dei conti dei ministri è istituito estraneo alle attività di vigilanza e di controllo, e va piuttosto inquadrato nella funzione giurisdizionale; b) rispetto all'esame dei conti dei ministri, le attività di vigilanza e di controllo, come i procedimenti giudiziari di conto, hanno carattere di strumentalità; e) l'esame dei conti dei ministri e la relazione al Parlamento sono istituti di garanzia «verso la Nazione», in altri termini *erga omnes*, perciò del popolo, detentore primario della sovranità, come dei poteri legislativo ed esecutivo, organi sovrani in via riflessa; d) i rapporti d'ordine costituzionale-politico tra la Corte, il Governo e il Parlamento, di conseguenza, sono di reciproca autonomia, pur avendo l'attività della Corte carattere ausiliario dell'attività legislativa e di governo⁸¹. Anche nelle disposizioni legislative e regolamentari concernenti la contabilità generale dello Stato sono state dettate norme in materia d'accertamento dei conti generali. Le più lontane nel tempo, quelle cioè che sono state emanate contestualmente o negli anni immediatamente successivi al 1852, delineano dell'istituto una fisionomia pressoché identica a quella dettata nella disciplina istitutiva della Corte⁸². *A contrario*, le disposizioni che si succedono dal 1869 al 1885 accennano esclusivamente alle operazioni di verifica contabile: nessuna menzione viene fatta del procedimento giudiziale, della pronuncia, che alle stesse seguono, e delle relative forme⁸³. Un espresso richiamo legislativo alla «parificazione» dei conti torna soltanto nei testi emanati nel nuovo secolo⁸⁴. L'accentuazione computistica, o se si vuole ragionieristica, data all'istituto dal legislatore contabile, manca peraltro nella normativa concernente

a suo tempo, nella legge deve ritenersi ancora, tecnicamente, la più ortodossa: l'esame dei conti dei ministri, ovvero l'attuale parificazione, è un procedimento di accertamento e, come tale, non può porsi *a posteriori* nei confronti di un procedimento di condanna, qual'è il giudizio di conto individuale. Si ricordi che appunto, nel sistema francese, si ha la sospensione del giudizio singolo, e la rimessione al giudice del giudizio generale, quando nel procedimento individuale emerge un atto sospetto di violazione delle norme di bilancio.

⁸¹ Cfr. Discorso pronunciato il 1 ottobre 1862, in occasione dell'istituzione della Corte, dal suo procuratore generale Michelangelo Traglia (in *Celebrazioni del primo centenario della Corte dei conti*, cit., p. 45 ss.). Il Troglia notò in primo luogo, cioè «sotto il rapporto giudiziario», che «le funzioni della Corte... in ordine alla gestione degli agenti delle riscossioni e dei pagamenti si connettono e formano... la principale base della verifica e dell'accertamento dei conti» generali, accertamento che, «accompagnato dalla corrispondente deliberazione, designata dai pubblicisti col nome di decisione o declaratoria, di conformità, è l'atto più cospicuo e solenne della Corte dei Conti in faccia al Parlamento ed alla Nazione ...». Rilevò successivamente che «sotto il rapporto amministrativo», la Corte «invigila, sindaca ed accerta l'operato di chi amministra ... in strettissima connessione colle funzioni giudiziali». Osservò infine, «sotto il rapporto costituzionale o politico», come non soltanto «l'ufficio della Corte, ben lungi dal nuocere alla forza e dignità del potere esecutivo, lo coadiuva e lo rinvigorisce ...», ma che «... mentre fa pubblicamente conoscere... lo stato della gestione dei vari dicasteri e della generale amministrazione finanziaria durante l'intero esercizio», l'organo «porge dal canto suo alla Nazione la migliore assicuranza ed il maggior appagamento possibile intorno alla loro regolarità e precisione, e nello stesso tempo assume il carattere di autorità ausiliaria, e pressoché delegata dal potere legislativo ...».

⁸² Cfr. reg. 7 novembre 1860, n. 4441, artt. 368, 372, - 73 con riferimento espresso alla «parificazione»; e, successivamente, reg. 13 dicembre 1863, n. 1628, art. 730 ed il r.d. 25 novembre 1866, n. 3381, artt. 641 e 642.

⁸³ Cfr. l. 22 aprile 1869, n. 5026, art. 66; reg. 4 settembre 1870, n. 5452, art. 680; T.U. 17 febbraio 1884, n. 2016, art. 72; reg. 5 maggio 1885, n. 3074, art. 166.

⁸⁴ Cfr. l. 17 luglio 1910, n. 54, in tema di contabilità militare, all'art. 14; r.d. 18 novembre 1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato, all'art. 79. Il relativo regolamento, approvato con il r.d. 23 maggio 1924, n. 827, fa peraltro cenno delle sole operazioni contabili, all'art. 149.

la Corte, rimasta pressoché immutata sino a nostri giorni⁸⁵. Di conseguenza, quando se ne vogliono trovare le ragioni, va dato riguardo, piuttosto che ad un mutamento d'indirizzo legislativo, al carattere precipuamente tecnico della disciplina specifica: è perciò da escludere, in sede d'interpretazione storica, che nella stessa normativa possa essere ravvisato un fenomeno involutivo rispetto all'ordinamento originario. È difficile oggi valutare se, ed in qual misura, le ricerche della dottrina siano state influenzate da questa impostazione: a quel che risulta, già all'epoca gli studiosi mostravano scarso interesse all'argomento. È tuttavia possibile rilevare che l'elaborazione teorica, ad esso data all'atto dell'istituzione della Corte, aveva subito mutamenti forse anche profondi, qualche decennio più tardi⁸⁶. Dato certo è che, nelle trattazioni di fine '800 - primo '900, l'accertamento dei conti generali era preso in esame congiuntamente agli istituti del controllo in senso stretto - come attività di essi «riassuntiva» - ed agli stessi veniva assimilato in un identico profilo, dai più definito di natura costituzionale o parlamentare o legislativa⁸⁷. È appena il caso di rilevare come i termini ora riportati costituiscano tutt'altro dei sinonimi, poiché il primo è d'ordine generale ed investe tutte le funzioni sovrane dello Stato da qualsiasi potere vengano esercitate, il secondo è tipico dell'attività delle Camere rappresentative, l'ultimo, di tale attività, riguarda la sola funzione di formulazione delle leggi. Se l'indirizzo accennato era perciò idoneo a porre in risalto la rilevanza costituzionale delle attribuzioni di controllo esercitate dalla Corte o il rapporto di ausiliarità delle stesse nei confronti del potere parlamentare - in particolar modo nella specifica sede del consuntivo - nello stesso tempo veniva, nella maggior parte dei casi, a trascurare l'esigenza, pure intuita dalla dottrina delle origini, di dare esatta collocazione all'istituto in una delle funzioni statuali tipiche⁸⁸ (40). Il punto era già stato affrontato da qualche studioso, agli inizi del secolo, e dalla indagine era emerso l'avviso che questa funzione della Corte dei Conti fosse di natura amministrativa⁸⁹. Questa concezione trovò conferma nella teoria affacciata poco più tardi da un autorevole amministrativista: che ebbe al riguardo ~ rilevare come, in sede di consuntivo, le attribuzioni della Corte dei Conti siano «meramente istruttorie» o «secondarie», e perciò non classificabili «in alcuna delle attribuzioni della sovranità». Se si tratta di controllo, esso è comunque un controllo sfornito di «sanzione», preordinato ad acquisire gli elementi per la preparazione del progetto di legge di approvazione del consuntivo. L'istituto, anzi, viene ad incidere, nella sostanza, esclusivamente sulla attività dell'esecutivo, ed in particolare, «serve... al ministro del tesoro cui la relazione è trasmessa e che solo ha l'obbligo di farla pervenire»

⁸⁵ Cfr. successivamente alla l. n. 800 del 1862, ed al regolamento relativo n. 884, tra le principali disposizioni concernenti la Corte dei conti: la l. 9 luglio 1905, n. 361; la l. 18. Giugno 1911, n. 543; il r.d. 18 novembre 1923, n. 2441; la l. 9 dicembre 1928, n. 2783; il r.d. 13 agosto 1933, n. 103; il t.u. 12 luglio 1934, n. 12r4; il r.d. 27 luglio 1934, n. 1332; il d.lg. 5 maggio 1948, n. 589; la l. 21 marzo 1953, n. 161; la l. 20 dicembre 1961, n. 1345.

⁸⁶ Il TANGO, *Corte dei conti*, in *Digesto Italiano*, VIII, 1899-1903, pp. 92-93: affermando che la Corte dei conti è «un potere giudiziario, ancorché esercente, col controllo sulla finanza specialmente, un'azione tutelare e non attribuzioni contenziose» - osserva che tuttavia «i pubblicisti pare non abbiano ... questa opinione».

⁸⁷ Tra i primi cultori della materia specifica, l'Ugo, *La Corte dei conti*, Torino, 1882, p. 68 e p. 101, ed il PASINI, *La legge sulla istituzione della Corte dei conti*, Torino, 1883, p. 628 e successivamente, p. 637, qualificano tali attribuzioni come «costituzionali». Poco più tardi, il De Cupri, *La legge sull'amministrazione del patrimonio e contabilità generale*, Torino, I, 1899, p. 76, n. 54, distinguendo la contabilità in interna e parlamentare, classifica sotto quest'ultimo profilo l'esame dei conti dei ministri. Nello stesso senso si pronuncia riguardo alle funzioni di controllo della Corte, nelle trattazioni d'ordine generale, l'Orlando, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, II, 1a ed. 1891, 2• ed. 1892, p. 85, 3• ed. 1910, p. 90; Io., *Principi di diritto costituzionale* 4 • s., Milano, p. 170. Interessa rilevare infine che il Pasi, *op. cit.*, p. 638, il cui studio, alle origini, risulta il più completo sull'argomento, identificando la natura dell'attività della Corte con quella dei conti che ne formano

Oggetto, qualifica la stessa per «amministrativa», nell'esaminarne il contenuto, tuttavia, la definisce, a p. 637, come un procedimento di accertamento con finalità di garanzia, attribuendo, cioè, ad esso, identica struttura e natura del procedimento giudiziale francese.

⁸⁸ Il TANGO, *le. cit.*, pur nel riconoscere che «la Corte diventa un potere ... esercentesi per delegazione del Parlamento», attribuisce tuttavia all'accertamento sul rendiconto natura di <1: giudizio». Si ammette, in altri termini, che l'attività di un organo - anche se utilizzata, a titolo strumentale, da un altro organo - conserva la sua natura originaria. Tale opinione è coerente, del resto, con il pensiero dell'autore, che in tutta l'attività della Corte ravvisa l'esercizio di funzioni giurisdizionali.

⁸⁹ Cfr. l'intelligente esame di VANNI, *Organizzazione degli uffici finanziari*, in *Primo trattato completo di diritto amministrativo italiano*, IX, Milano, 1902, p. 1210 ss., in particolare i nn. 391-2, a p. 1209 ss., ed il n. 408, P., 1-23, relativo al controllo sul consuntivo generale. Cfr. anche Romano, *Principi di diritto amministrativo*, Milano, 1901, p. 109-no, e, nello stesso senso, 1906, p. 126-127.

alle Camere. Il Parlamento, m altri termini, vi ha un interesse mero ed indiretto⁹⁰. Tale approfondimento indubbiamente ha il merito di aver elevato il livello scientifico dell'indagine. Anzi, se pure suscettive di dubbi, non mancano in essa notazioni di rilievo: come, ad esempio, quella che i controlli esercitati dalla Corte hanno differente struttura e funzione e perciò, al limite, potrebbero avere anche natura diversa.⁹¹ Nel complesso, tuttavia, di gran lunga prevalenti appaiono le ragioni di critica. Per quel che riguarda in particolare il consuntivo, la teoria ignora, o mostra di ignorare, la sostanziale diversità, di natura e di contenuto, che corre tra la procedura di accertamento sui conti e l'attività referente - soltanto incidentalmente connessa alla prima - ed entrambe assume sotto un profilo unitario. Essa trascura altresì il rilievo che ha la pronuncia, emessa in sede giudiziale dal massimo organo della Corte, al punto di subordinare la medesima, in linea teorica, agli atti compiuti, nella fase del controllo, da organi interni istituzionalmente a livello inferiore; nello stesso senso vengono configurate come «istruttorie» rispetto al giudizio sui conti generali altre attività parimenti, invece, rilevanti nella strutturazione del consuntivo.⁹² In tal modo, infine, le attribuzioni esercitate dalla Corte dei conti in materia di consuntivo vengono classificate nell'ambito delle attività dell'esecutivo, non soltanto, ma, altresì, si colloca l'istituto a livello di sottoordinazione gerarchica al Ministro per il tesoro⁹³ e si trascura perciò di rilevare, sotto il profilo costituzionale, la posizione di equidistanza della Corte, così dal Governo come dal Parlamento. Né è appunto quest'ultimo l'aspetto più opinabile, poi che, con il collocare, in sede teorica, l'accertamento dei conti generali tra i fatti d'ordine amministrativo, si viene sostanzialmente ad incidere sulle attribuzioni degli organi statuali e sulle correlative garanzie costituzionali.

6. *L'ordinamento italiano dal 1933-34 alla Costituzione.* - La dottrina, che è seguita nel tempo, è stata attratta da tale concezione. Opinioni contrarie, od anche soltanto diverse, non sono tuttavia mancate. In gran parte sono stati approfonditi aspetti soggettivi della problematica, ed in special modo quelli relativi alla posizione costituzionale della Corte rispetto ai poteri esecutivo e legislativo; in qualche caso sono stati esaminati i profili oggettivi degli istituti in argomento, in particolare per quel che concerne la struttura ed il contenuto⁹⁴. Isolata è apparsa invece la tesi della natura giurisdizionale

⁹⁰ Cfr. CAMMEO, *La competenza della IV Sezione sugli atti amministrativi delle autorità non amministrative e la posizione costituzionale della Corte dei Conti*; in *Giurisprudenza italiana*, 1903, IV, p. 177 ss.

⁹¹ La dottrina sino allora, come è dato rilevare dai testi sopra citati, Aveva accomunato tutte le attribuzioni di controllo amministrativo in un istituto astratto, considerato unitariamente. Né diverso, del resto, sarà il pensiero degli studiosi dei periodi successivi.

⁹² Cfr. CAMMEO, *le. cit.*: «Istruttoria del pari è l'attribuzione di controllo posteriore relativa alle entrate e le spese, giacché, come vedemmo, prepara gli elementi per il giudizio sui conti >. L'argomentazione è poco chiara, poiché non è dato conoscere se il termine «giudizio» è inteso in senso tecnico, come «procedimento giudiziale >, ovvero, in senso logico, meramente come «valutazione >. Qualora si tratti di giudizio tecnico resta da accertare quale giudizio esso sia, quello sui conti generali - il che sembra da escludere, anche perché gli stessi dall'autore vengono definiti come «rendiconto consuntivo > - od, invece, il giudizio sui cosiddetti conti «giudiziali >. In tale caso, peraltro, l'assunto sarebbe privo di fondamento, poiché il controllo «postumo > (meglio che «posteriore >) sulle entrate e le spese è istituto autonomo rispetto al giudizio di conto: l'uno copre un'area diversa dall'altro. Nella ipotesi, all'autore sfugge che: il giudizio di conto individuale ha luogo indipendentemente dal controllo, che potrebbe non essere stato nella specie effettuato, sull'entrata e la spesa; il controllo sull'entrata o «vigilanza» è tecnicamente istituto diverso dal controllo postumo sulla spesa; lo stesso controllo postumo è attività istruttoria e strumentale, non rispetto al giudizio di conto individuale, bensì proprio in ordine all'accertamento dei conti generali.

⁹³ Il DE BRUN, *La Corte dei Conti e la sua funzione di controllo sull'Amministrazione dello Stato*, Milano, 1912, p. 301, in un *excursus* storico sull'attività referente della Corte dei conti alle Camere osserva che, dopo il 1862, a seguito di un periodo nel quale si ebbero «pagine di profonda dottrina e pratica di governo... in processo di tempo... quelle relazioni assunsero un carattere prevalentemente descrittivo e statistico ... Le Relazioni della Corte ... trasformate in un'arida raccolta di cifre, furono per alcuni anni persino rivedute sulle bozze di stampa dal Ministro del tesoro ... >. Il fenomeno involutivo, che innanzi è stato escluso, nel testo, per quel che riguarda l'indirizzo legislativo, si era invece senz'altro verificato nella concreta prassi amministrativa: come è confermato da questo scritto, stilato, in epoca, come dire? ... non sospetta! Sulla base di simili constatazioni, acquista nuova luce - e quasi appare giustificata - la teoria del Cammeo.

⁹⁴ Affermano ancora la natura costituzionale delle attribuzioni di controllo studiosi vicini alla Corte dei Conti, come: il DE BRUN, *op. cit.*, pt. IV, capo VI, p. 267 ss. e capo IX, p. 294 ss., e lo. *Il cont'ollo pubblico finanziario e la Corte dei conti*, Roma, 1907, p. 20; il MoFFA, *Corte dei conti*, in *Nuovo Digesto Italiano*, IV, 1939, p. 324 e 328, e lo., *La Corte dei conti del Regno d'Italia*, Milano, 1939, p. n9 ss.; ed il VICARIO, *La Corte dei conti in Italia*, Milano, 1925, 3a ed. 1938, in entrambe a p. 173 ss. Il Vicario espressamente rileva - in aperta opposizione al pensiero del Cammeo, da lui, all'uopo, ricordato - che la parificazione per «... scopo, intrinseca natura

dell'istituto⁹⁵. Nella quasi totalità, peraltro, gli studiosi hanno accolto la tesi amministrativistica, ed in questa prospettiva teorica hanno visto l'istituto, per diversi decenni, sia pure attraverso differenti formulazioni ed implicazioni talvolta diverse: per ciò, forse, in qualche caso si sono limitati a dare di esso una configurazione meramente nozionistica⁹⁶. Né tale risultato può meravigliare quando si consideri che l' assunto fondamentale - la subordinazione della Corte dei conti all'esecutivo e l'inquadramento della funzione da essa svolta, come attività meramente strumentale, nell'ambito dello stesso potere - aveva trovato piena corrispondenza nel mutamento costituzionale intervenuto in Italia nel 1922. La ricerca, comunque, è stata sempre condotta sulla falsariga degli istituti del controllo, considerati in una prospettiva unitaria. È venuto a mancare, di conseguenza, un qualsiasi approfondimento teorico in ordine ai rapporti correnti tra i vari controlli ad una loro autonomia, e, nel caso, ad una eventuale diversità della loro natura, infine, alla loro collocazione, nello schema strutturale, rispetto all'accertamento generale. In questa fase appunto dell'elaborazione scientifica il Governo fascista - nella sua opera di adattamento delle strutture statuali alle esigenze perseguite dal regime - chiese ed ottenne la delega a raccogliere e riadattare la normativa concernente la Corte dei conti. La delega, accordata con la L. 3 aprile 1933, n. 255, prevedeva, in particolare: a) all'art. 35, il riordinamento ed il coordinamento in un testo unico di « tutte le norme di legge riguardanti l'ordinamento della Corte dei conti», anche attraverso l'introduzione, nel caso, di quelle disposizioni complementari ed integrative che si rendessero necessari; b) all'art. 32, la determinazione, con appositi «decreti reali a relazione del Capo del Governo», sia delle forme del procedimento da tenere nei giudizi innanzi la Corte, sia delle norme per l'esercizio delle attribuzioni non-contenziose dell'organo. Giusta la delega, il testo unico concerneva la raccolta e semplificazione delle disposizioni legislative preesistenti, relative all'ordinamento della Corte. Facoltà più ampie, invece, erano accordate al legislatore delegato per quanto concerneva la nuova disciplina procedurale: questa trovava limite, peraltro, nelle stesse disposizioni d'ordinamento da emanare nel testo unico. In definitiva, anche a seguito della emananda normazione la disciplina concernente la Corte dei conti e la sua attività istituzionale non poteva discostarsi, nella sostanza, dalle originarie strutture. Tuttavia, per quel che riguarda in particolare l'accertamento dei conti generali, per il legislatore delegato la situazione appariva piuttosto complessa, se si tiene conto che l'elaborazione scientifica era pervenuta ad una teoria «amministrativistica» dell'istituto sostanzialmente difforme dall'ipotesi prevista nella originaria fattispecie normativa. Ne, in sede interpretativa, lo stesso legislatore poteva trascurare la considerazione che, da epoca ad epoca, le formule d'ordine tecnico mutano in ragione, non tanto dell'evoluzione del pensiero giuridico, ma ancor più di quella della stessa terminologia. In altri termini, il problema posto al legislatore delegato era quello di realizzare nel 1934 - nella «sostanza» - una disciplina «adeguata» a quella originaria. Secondo l'iter suggerito dalla logica, il testo unico sull'ordinamento della Corte avrebbe dovuto precedere la nuova disciplina del procedimento, od, al più, essere emanato al tempo stesso. Il legislatore, delegato seguì, invece, l'ordine inverso. Di fatto,

e sanzione ... appartiene ad un ordine di attribuzioni ... che non può dirsi proprio del potere esecutivo», ed afferma che «... il potere, per conto del quale la Corte svolge le sue funzioni di controllo, è quello legislativo». Più innanzi, distinguendo tra la «parificazione», come «accertamento di un fatto», e la «relazione», come «giudizio sulle persone», aveva rilevato che la prima è «intangibile» ed «ha valore nella sostanza, se non nella forma, definitivo». Alla tesi costituzionalistica sembra aderire, pur con qualche riserva, anche un teorico come il RAGGI, *Diritto amministrativo* 2, IV, Padova, 1935, p. 452.

⁹⁵ Cfr. SrcA, *Contributo ad una teoria generale dei controlli giuridici nello Stato di diritto*, in *Il Faro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1935, IV, P. 41.

⁹⁶ Si rilevi come il PRESUTTI, che, aveva da principio distinto il «riscontro contabile» dai «riscontri meramente amministrativi» (*Istituzioni di diritto amministrativo*, II, Napoli, 1905, p. 162, n. 530), in prosieguo, (II, Messina, 1934• p. 79 ss.), classifica il controllo tra le «funzioni di carattere amministrativo». Nello stesso senso, dr. D'ALESSIO, *Diritto amministrativo italiano*, I, Torino, 1934, p. 327-8; I, 1939• p. 347; VITTA, *Diritto amministrativo*, II, Torino, 1935, p. 21 ss.: in particolare, sull'accertamento generale o «parificazione», pone in luce la funzione, attribuita dall'art. 42 t.u. C. conti al gran consiglio del fascismo, quale «corpo politico chiamato a controllare l'attività dei ministri», a guisa, cioè, di sostitutivo della funzione esercitata nel passato dal Parlamento; ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo* 2, III, Milano, 1940, p. 279. L'osservazione del Vitta sulla funzione del gran consiglio torna utile per rilevare come, anche nel regime fascista, si tenesse a conservare la separazione, d'ordine costituzionale, tra l'esecutivo ed un potere da esso idealmente differenziato fosse pur questo identificato nel massimo organo del partito unico.

poi, in luogo dei diversi provvedimenti previsti dalla norma di delega in materia procedurale, venne emanato un unico atto, il r. d. 13 agosto 1933, n. 1038, concernente tanto i procedimenti gmdlziali quanto quelli contenziosi. In esso, peraltro, fa difetto una qualsiasi disciplina dell'accertamento dei conti generali e dell'attività referente sull'amministrazione. Degli istituti stessi tratta, invece, il testo unico delle leggi sulla Corte, emanato con il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214: le cui disposizioni, nel capo concernente la «parificazione del rendiconto generale», recano non soltanto norme d'ordinamento, ma, è necessario rilevarlo, anche norme di carattere procedurale. Sembra opportuna, a questo punto, qualche ulteriore annotazione intorno all'uso, che il legislatore delegato ha fatto, nella materia, delle facoltà che gli erano state accordate. In via preliminare, esiste il problema dei rapporti che corrono tra il regolamento di procedura del 1862 e le disposizioni della stessa natura, emanate in sede delegata. Si rilevi come nel regolamento di procedura del 1933 manchino disposizioni abrogative in via diretta della disciplina del 1862, e, poiché questa non risulta sostituita da una qualsiasi altra diversa normativa, come neppure possa ricorrere l'ipotesi dell'abrogazione implicita. Sembra perciò indiscutibile che, nel periodo corrente tra l'emanazione del nuovo regolamento di procedura e quella del testo unico, in tema di accertamento dei conti generali siano rimaste in vigore le disposizioni procedurali del 1862. La questione soltanto in apparenza è di diritto transitorio. In effetti, perché la disciplina prevista per la materia nel 1862 possa essere ritenuta sostituita da quella dettata nel testo unico del 1934 - in difetto di normativa abrogatrice - è necessario che ugual efficacia venga, in via implicita, attribuita alle norme stesse del 1934. Nella specie, peraltro, non soccorrono elementi di carattere formale - come potrebbe essere, ad esempio, la gerarchia delle norme perché entrambi gli atti sono stati emanati nella identica forma del regio decreto. Come ipotesi valida sotto il profilo della legittimità costituzionale si può tuttavia ammettere che, al fine di giungere ad una disciplina unitaria dell'istituto, il legislatore delegato abbia inteso darne, nella stessa sede del testo unico, anche la regolamentazione procedurale: avrebbe allora legittimamente utilizzato, piuttosto che la delega di ampio respiro, prevista in materia di procedimenti, all'art. 32 l. n. 255 del 1933, cit., quella, ristretta nei limiti, concernente l'ordinamento, contenuta nel successivo art. 35. Ed appunto alle strutture date nel 1862 all'accertamento dei conti generali la legislazione del 1934 può riferirsi nelle linee fondamentali⁹⁷: vi è stato l'apporto, di mero carattere semplificativo, di modifiche intese esclusivamente a corrispondere a mutate esigenze d'ordine tecnico⁹⁸. Ne va, di conseguenza,

⁹⁷All'esame analitico si rileva come le norme contenute nel capo IV del testo unico del 1934 sono formulate sulla linea, non soltanto delle disposizioni recate in materia dalla l. n. 800 del 1862, ma, altresì, delle corrispondenti norme, contenute nel regolamento di procedura n. 884. Né sembra si possa trarre argomento *a contrario* dalla constatazione che le citazioni della legislazione precedente - anteposte per ciascun articolo del testo unico alla singola norma - fanno riferimento alle correlative disposizioni della l. n. 800 del 1862, ma non a quelle del regolamento. Quest'ultimo elemento di carattere meramente esegetico può costituire un dato coadiuvante - in sede ermeneutica - ma non pare sufficiente a condizionare in senso negativo un'interpretazione fondata su risultanze d'ordine sostanziale.

⁹⁸Le modificazioni intervenute, successivamente al 1862, nel rendimento dei conti dello Stato - non più distinto in resa dei conti particolari dei singoli ministri e resa del conto generale delle finanze, bensì prodotto in un unico atto - giustifica la sostituzione della complessa procedura prevista dal regolamento del 1862 con quella, più snella, contenuta nel testo unico. Parimenti costituiscono una mera semplificazione - attraverso l'eliminazione di passaggi privi di concreta utilità - le modifiche apportate in tema di attribuzione di competenze ad organi interni della Corte. Si rilevi a questo riguardo che, secondo il rito del 1862, interessati nelle fasi preliminare ed istruttoria erano: in materia di verifica dei conti, la sezione competente per la contabilità generale, coadiuvata dai singoli uffici o «divisioni» di controllo; per la relazione annuale, ogni singola sezione della Corte, e, limitatamente alle riforme della normativa, una speciale commissione. Secondo il testo unico, nelle fasi preliminare ed istruttoria è competente, genericamente, la Corte; per la relazione annuale, le sezioni riunite. L'esame delle varie sezioni, previste dalle norme del 1862, viene sostituito da quello dei singoli uffici di controllo; parimenti all'attività già realizzata dalle stesse sezioni, e dalla speciale commissione per la riforma normativa, provvede ora, in sede istruttoria, un apposito organo, posto istituzionalmente alle dipendenze dirette delle sezioni riunite. È da ritenere che queste innovazioni siano in linea con la delega legislativa, sia perché esse non incidono sullo schema strutturale del procedimento, sia perché la competenza nella materia, esclusiva ed assorbente, resta alle sezioni riunite: sembra anzi consentito, a questo riguardo, che le stesse sezioni riunite per esigenze organizzative o procedurali, ai sensi degli artt. 14 e 15 r.d. n. 1038 del 1933, affidino eventualmente ad altri organi, di volta in volta, l'esercizio di compiti ausiliari. In tal senso, nella nuova normativa, neppure sussiste vera e propria sostituzione di competenze: la indicazione generica «la Corte», ex art. 39 t.u., consente sempre che alle fasi indicate possano essere interessate le singole sezioni, o, com'è ora, l'unica sezione del controllo. Parimenti priva di reali conseguenze giuridiche è l'eliminazione della commissione per la riforma normativa: organo di natura ibrida perché, in posizione paritetica, ne faceva parte anche il procuratore generale. La partecipazione di quest'ultimo organo può essere correttamente sostituita dalla sua presenza alle riunioni preliminari istruttorie delle sezioni riunite - come attualmente avviene per prassi - così che in tal modo sia dato ad esso di

riconosciuta l'efficacia abrogante, per via implicita, della precedente disciplina. A qualche rilievo dà luogo, poi, la disposizione - l'art. 40 t. u. del 1934 - secondo la quale la «Corte delibera sul rendiconto generale... con le formalità della sua giurisdizione contenziosa».

Questa norma, già per l'innanzi fatta oggetto di critiche,⁹⁹ nel recente dibattito è stata a lungo discussa¹⁰⁰; in ispecie, si è da più parti rilevata la contraddittorietà tra la natura sostanzialmente amministrativa del controllo, dalla Corte esercitato in questa sede, e la sua manifestazione, da molti qualificata come giurisdizionale negli aspetti soltanto esteriori. Dalle originarie fonti legislative è dato rilevare tuttavia, che le attribuzioni della Corte sono distinte, non in «amministrative» o «giurisdizionali», bensì tra «giudiziali» e «non contenziose»,¹⁰¹ e che, quale che ne sia la giustificazione, *ab initio* l'accertamento dei conti generali è stato inquadrato tra le attribuzioni giudiziali.¹⁰² È quanto meno dubbio, perciò, che a tale classificazione abbiano all'epoca presieduto questioni di mera forma od esigenze di solennità - come si vuol sostenere - piuttosto che una valutazione della natura teorica dell'istituto, diversa, presumibilmente anche in rapporto alla originaria disciplina francese, da quella poi datane dalla dottrina del primo '900.¹⁰³

D'altra parte, soltanto quando si tenga conto della distinzione tra attribuzioni giudiziali ed attribuzioni non contenziose della Corte, si può comprendere come il legislatore delegato - nel dare all'articolo 40 la formulazione oggi tanto discussa - abbia in realtà inteso conservare all'accertamento dei conti

conservare la propria autonomia di azione. La genericità della formula adottata vuol lasciare, nella sostanza, alla norma sufficiente elasticità perché ne venga ammesso l'adeguamento ad una qualsiasi diversa disciplina organizzativa, in futuro emanata, eventualmente, anche attraverso atti di regolamentazione interna: sempre che, ovviamente, resti integra la competenza delle sezioni riunite.

⁹⁹ BUSCEMA, *Il bilancio*, Milano, 1966, p. 355

¹⁰⁰ Al Senato è stato tenuto un vivace dibattito in occasione della parificazione del rendiconto generale dello Stato per il 1966. In genere le opinioni emerse appaiono in senso recisamente contrario alla tesi della natura giurisdizionale dell'istituto: sembra, peraltro, piuttosto per ragioni d'ordine costituzionale che strettamente teorico (cfr.: Atti parl. Sen. IV legislatura, seduta n. 688 del 26 luglio 1967; Commissione Finanze e Tesoro, sedute del 5, 19 e 25 ottobre 1967) (cfr. anche doc. 2395-A concernente la relazione sul disegno di legge di approvazione del rendiconto del 1966). Alla Camera il problema è stato approfondito più recentemente, nella predisposizione di un nuovo regolamento. Se anche si tralasci di considerare la dubbia validità della sede, meramente interna, per disciplinare un problema d'ordine costituzionale, è comunque evidente che la Camera dà per scontato il vizio di eccesso di potere - che sarebbe stato compiuto dalla Corte dei conti stessa, in sede di legislazione delegata, nella stesura dell'art. 40 t.u. del 1934 - nella qualificazione «giurisdizionalista» della parificazione (cfr. Atti parl. dep. V legislatura, doc. n. 3u-A). Quanto alla stampa, risultano prevalenti le opinioni favorevoli, espresse anche da noti studiosi (dr. articoli non firmati de *Il Messaggero* del 26 luglio 1967, *Li Voce Repubblicana* del 29-30 luglio e del 7-8 ottobre, e del 21-22 ottobre, *L'Europeo* del 24 agosto 1967; ed articoli di BUSCEMA, ne *Il Globo* del 26 luglio e dell'8 agosto; di ZAPPULLI, ne *Z:Europeo* del 10 agosto, di G. TORRE, in *Tribuna politica* del 15-31 luglio, di Tosi, ne *Il Resto del Carlino* del 17 agosto, di A. BATTAGLIA, in *Panorama* del 21 settembre, del sen. BONACINA, ne *L'Astrolabio* dell'8 ottobre 1967, di SANTORO, in *Solidarismo* del 1° novembre 1967). Contraria è stata *L'Unità*, in due note del 26 e 28. Luglio 1967, in appoggio all'analogo intervento del sen. PERNA. Apertamente polemico sono, poi, gli scritti di G. CARBONE, ne *L'Astrolabio* del 15 ottobre 1967, e di C. DI ROBERTO, in *Adesso*, ottobre 1967. Per gli studi apparsi in riviste giuridiche si rinvia oltre, ai punti che di volta in volta verranno fatti oggetto di esame. Infine di parere avverso è stata anche l'Avvocatura dello Stato, nel corso del giudizio poi definito dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 142 del 1968, cit.

¹⁰¹ (53) Si ricordi che la differenziazione tra attribuzioni amministrative e giurisdizionali venne posta originariamente dal Troglia ma che (cfr. *retro*, nt. 33) lo stesso tenne a distinguere tra attribuzioni amministrative ed accertamento dei conti generali. La qualificazione «amministrativa» di quest'ultimo istituto - che non è desumibile da alcun testo legislativo - è stata, nel tempo, ad esso estesa dalla dottrina, sulla scorta della classificazione data alle forme di controllo in senso stretto. Indubbiamente, la natura giudiziaria o meno di un istituto rientra nei fenomeni d'ordine procedurale, o formale, quella contenziosa attiene all'alternativa o contrasto d'interessi, ed è, perciò, di carattere sostanziale: è appunto in tal senso che per il pensiero giuridico moderno la distinzione operata dal legislatore delle origini tra attribuzioni «giudiziarie» e «non contenziose» della Corte dei conti può apparire oscura o, fors'anche, disomogenea. È da tener presente, tuttavia, che, in tale sede, le stesse attribuzioni di controllo in senso stretto vennero definite - non come «amministrative» - ma soltanto *come* «non contenziose». In altri termini, è forse d'uopo indagare se, all'epoca, le attribuzioni giudiziali e non-contenziose della Corte dei conti non siano apparse al legislatore, piuttosto che *come* *genus* contrapposti, come distinte *species* di un *genus* unico: tanto più che resterebbe confermata in tal modo la «unitarietà» di natura e di attribuzioni dell'organo, soltanto in *sede* dottrinarie, e non sempre, strutturalmente definito «composito». Si osservi, infine, come, nella recente dottrina, sia anche ammesso che «controllo» e «giurisdizione» possano in qualche caso coincidere, e per ciò non necessariamente ad attribuzioni di controllo debba essere negata la natura giurisdizionale: in tal senso, cfr. GALEOTTI, *Introduzione alla teoria dei controlli costituzionali*, Milano, 1963, p. 93 ss.

¹⁰² Cfr. l. n. 800 del 1862, cit., artt. 49 e 50. Per l'accertamento dei conti generali nell'art. 49 è prevista la regolamentazione del regio decreto, *come* per i procedimenti «giudiziali», differentemente dalla natura meramente interna, stabilita dall'art. 50, per le «attribuzioni non contenziose».

¹⁰³ Si ricordi che il TROGLIA, *op. cit.*, nt. 33, rileva come i pubblicisti del tempo abbiano designato la «deliberazione... col nome di decisione o declaratoria...»: terminologia, questa, che è tipica degli atti di natura giurisdizionale.

generali la stessa fisionomia giudiziale prevista dalla normativa del 1862 e si sia, di conseguenza, rigidamente attenuto alla delega ricevuta. È d'uopo perciò riconoscere che le censure di «esorbitanza» o di «eccesso di potere» nei confronti della delega; mosse nei confronti della norma in discussione, risultano scarsamente motivate¹⁰⁴. Parimenti criticabile appare infine l'opinione, univoca tra gli studiosi, anche estranei alla ricordata concezione amministrativistica, che - secondo la lettera della norma - la natura dell'istituto risulta essere giurisdizionale soltanto nella forma, non nella sostanza¹⁰⁵. Proprio la formulazione letterale della norma contraddice, invero, l'assunto. Nell'ipotesi, infatti, che il legislatore avesse voluto attuare attraverso un meccanismo giurisdizionale una attività di natura sostanzialmente diversa, ad esso sarebbe stato sufficiente ricordare, nella norma stessa, «le formalità della giurisdizione», tralasciando in essa, il richiamo all'aspetto «contenzioso»: che, tra i procedimenti in essere innanzi alla Corte dei conti, è tipico dei procedimenti in cui sussiste, in contrasto anche soltanto potenziale, un interesse diverso da quello dello Stato-ordinamento, affidato alla tutela del pubblico ministero¹⁰⁶. Ogni dubbio, del resto, scompare quando si osservi come il legislatore delegato, nello stendere l'art. 40, si è riportato a formule identiche o similari, in precedenza adoperate nella normativa concernente procedimenti indubbiamente di piena natura giurisdizionale, com'è di quelli in materia di pensione o di rapporto d'impiego¹⁰⁷. Nelle norme del testo costituzionale, concernenti le attribuzioni della Corte dei conti, manca un espresso richiamo alla parificazione del rendiconto generale: all'articolo 100 vengono diffusamente enunciate le varie forme di controllo e si fa, altresì, menzione dell'attività informativa della Corte nei confronti del Parlamento, al 103 si ricorda la funzione giurisdizionale, esclusiva, nelle «materie» di contabilità pubblica, e nelle altre «specificate dalla legge». Riferimenti espliciti alla parificazione si trovano, invece, nei lavori preparatori: l'attività viene in essi definita come «espressione conclusiva della funzione del controllo finanziario», di rilevanza tale da rendere necessaria la «deliberazione della Corte a sezioni riunite con le formalità della giurisdizione contenziosa».¹⁰⁸ A questo riguardo è da osservare come la seconda sottocommissione di studio, competente in materia di organizzazione dello Stato - pur nell'auspicare contatti tra le Camere e la Corte dei conti ai fini di una più penetrante efficacia del sindacato parlamentare sul rendiconto - avesse all'epoca puntualmente precisata la posizione costituzionale di indipendenza e di autonomia dell'istituto nei confronti del Parlamento e del Governo. La puntualizzazione trovò accoglimento, anche se nella forma oggi discussa, nell'art. 100 del testo

¹⁰⁴In senso critico è, appunto, il doc. n. 311-A della Camera dei deputati, cit. Tuttavia, nell'occasione adottata - quella della modifica del regolamento - il rilievo, presumibilmente dovuto a difetto d'informazione da parte degli uffici ausiliari, assume carattere incidentale, e viene utilizzato soltanto come supporto alla proposta di istituire diretti rapporti tra le camere e la Corte dei conti in ordine ai controlli parlamentari sull'esecutivo. Nessuna giustificazione sembra invece possano trovare le tesi sostenute dall'Avvocatura dello Stato, nel giudizio citato. L'organo, per quel che riguarda il rito giurisdizionale previsto nell'art. 40, ritiene che «... simili formalità non ... erano note al legislatore del 1862»; e cita, in proposito, l'art. 34 l.n. 800. Del 1862, cit., ma dimentica, della stessa, gli artt. 49 e 50, innanzi riportati, sia a nel testo dello scritto, sia *retro*, nt. 27, 29 e 55. L'avvocatura osserva altresì che, le formalità stesse non «sembrava consentito introdurle», nel 1934, «111 base all'art. 35 della legge di delega 3 aprile 1933, n. 255»; e trascura, tuttavia, che la delega dell'art. 35, in materia procedurale, va combinata con quella del precedente art. 32. Parimenti criticabile, infine, è l'accusa di esorbitanza, formulata da uno studioso estremamente attento alle cose della Corte dei conti, quale è il BUSCEMA, *op. cit. (retro)*, nt. 52).

¹⁰⁵(57) La dottrina, sotto questo profilo, è concorde. Nello stesso senso, l'Avvocatura dello Stato, nel giudizio citato: «simili formalità non appaiono di per sé idonee ad imprimere una sostanza giurisdizionale ...».

¹⁰⁶(58) Nell'accertamento generale di gestione lo Stato-ordinamento si contrappone allo Stato-amministrazione, che riceve salvezza del suo operato solo a seguito della pronuncia (giuridica) della Corte dei conti, del successivo controllo (politico) del Parlamento e della definitiva approvazione legislativa. Tale concezione era già nota alla letteratura dell'800 - primo '900. Si riteneva, in genere, all'epoca, che nell'esame dei conti dei ministri venisse in essere da un lato, la responsabilità (giuridica) delle singole amministrazioni, d'altro lato quella (politica) dei singoli ministri. Cfr. *retro*, nt. 39, 40, 41.

¹⁰⁷ Per i giudizi di pensione, dr. art. 11 l. n. 800 1862: «La Corte ... ne giudica in sezioni riunite colle forme prescritte per la sua giurisdizione contenziosa». Per i giudizi in materia di rapporto d'impiego, cfr. l'art. 28 l. 25 giugno 1908, n. 290: «La Corte ... provvederà alla definizione in forma contenziosa di tutti i reclami dei suoi impiegati»; alla stessa «definizione in forma contenziosa» fanno richiamo l'art. 2 r.d. 5 settembre 1909, n. 652, l'art. 8 r.d. 30 dicembre 1923, n. 3084, l'art. 14 l. n. 255 del 1933, cit., infine l'art. 65 t.u.c. conti del 1934, tutti concernenti il rapporto d'impiego. È appena il caso di rilevare come il legislatore mai abbia fatto uso del termine «giurisdizione» per i giudizi in tale materia: che sono di natura giurisdizionale, anche perché in tutto corrispondenti alla identica competenza del Consiglio di Stato per gli altri pubblici dipendenti.

¹⁰⁸ *Relazione all'assemblea costituente*, cit., I, Atti II, sottocommissione, p. 413

definitivo¹⁰⁹. In linea con le opinioni dominanti nella dottrina anche in tale sede ebbe, in definitiva, a manifestarsi la tendenza a qualificare le attribuzioni, esercitate dalla Corte dei conti in materia di consuntivo, prevalentemente come attività informativa a favore del Parlamento, e perciò a confondere la funzione di garanzia della parificazione con quella referente. È a causa, forse, di tale deviazione teorica che ebbero scarso approfondimento le indagini in ordine al contenuto ed ai limiti dell'attività referente: per la quale, nell'articolo 100 della Carta costituzionale, venne infine adottata una formulazione alquanto generica. Sulla base di tale testo, infatti, il compito referente investe, in linea Generale, tutte le attribuzioni precedentemente indicate nel corpo della disposizione - il controllo preventivo (e successivo) sugli atti del Governo, quello postumo (termine tecnicamente più esatto che «successivo», come usa invece la norma) sulla gestione del bilancio, infine il controllo sulla gestione finanziaria degli enti a partecipazione ordinaria dello Stato - vale a dire, una materia più ampia di quella consentita alla relazione annuale sull'attività delle amministrazioni dello Stato, secondo il testo unico del 1934. La relazione sull'attività amministrativa resta, perciò, ancora regolamentata dalla disciplina del 1934: anche se, in ossequio alla norma costituzionale, non sembra da escludere che, per casi di particolare rilevanza, interesse od urgenza, la Corte dei conti possa riferire alle Camere, in corso d'esercizio, con atto separato¹¹⁰.

7. L'evoluzione post-costituzionale.

L'elaborazione teorica ha avuto ulteriori sviluppi negli anni successivi, anche se, come nel passato, il tema quasi sempre è stato preso in considerazione, ma una prospettiva unitaria del controllo. Qualche studioso, trattando della Corte dei conti in genere, ha posto in risalto la posizione costituzionale che l'organo, soggettivamente, occupa nell'ordinamento.¹¹¹ Altri, invece, nell'esaminare l'argomento specifico, ha fatto richiamo alla rilevanza costituzionale che, nell'ordinamento oggettivo, tra tutte le attribuzioni della stessa Corte, è propria esclusivamente dell'istituto della parificazione del rendiconto.¹¹²

La dottrina, in gran prevalenza, è rimasta ancorata alla concezione amministrativistica, anche se non è mancato qualche spunto originale: a titolo di esempio, uno studio, isolato nella ricerca scientifica,

¹⁰⁹ *Ivi*, p. 374. Presumibilmente le proposte di un più stretto contatto tra l'organo di controllo e le Camere avevano trovato origine in una poco chiara rappresentazione delle attribuzioni rispettive in materia di controllo finanziario, e nella conseguente confusione tra i limiti, ben differenziati, propri del sindacato giuridico-finanziario e di quello politico-finanziario. È interessante, altresì, rilevare dagli *Atti dell'assemblea costituente*, cit., p. 1574, come nelle discussioni intorno a quello che fu poi l'art. 100, costituì oggetto di particolare dibattito un comma, inserito nel testo provvisorio, che prevedeva l'intervento del Presidente della Corte dei conti alle sedute delle Camere sull'approvazione del rendiconto generale. La norma venne respinta. Furono avanzati al riguardo motivi di merito (è sufficiente l'esposizione contenuta nella relazione: tesi Terracini), e motivi di correttezza costituzionale (il Presidente della Corte è estraneo alle Camere: tesi Mortati ed Einaudi). Venne altresì respinta anche la proposta di prevedere l'invio della relazione della Corte al Governo, al fine di consentire il coordinamento dell'attività amministrativa (Mortati). Furono al riguardo eccepiti motivi d'ordine giuridico (anche se l'invio della relazione al Governo può aver luogo, de facto, la materia non merita trattazione in sede costituzionale: tesi Bozzi); ma furono altresì sollevate Obbiezioni d'ordine pratico. (È poco opportuno dar carico alla Presidenza del Consiglio dell'onere di esaminare la relazione: tesi Einaudi.) La questione è tornata d'attualità, nel corso del recente dibattito, nella IV legislatura, attraverso la richiesta del Presidente della commissione bilancio della Camera di far intervenire il Presidente della Corte ad una riunione della stessa commissione, perché riferisse sulle censure formulate in ordine al rendiconto generale dello Stato per il 1966 (cfr. *'l. Mattino* del 24 settembre 1967: «Sorta una delicata controversia sui compiti della Corte dei conti' »). Il problema è stato ancora sollevato dalla Camera, nella attuale legislatura, nella diversa sede della riforma del regolamento interno, e nella prospettiva di una più penetrante partecipazione parlamentare al controllo sull'esecutivo (cfr. *Atti parl. Dep. V legislatura*, doc. n. 311-A, cit.).

¹¹⁰ In sede scientifica l'argomento è stato esaminato a fondo dal Bennati. A seguito di un lungo processo evolutivo, tale autore è giunto da ultimo a ritenere che, ex art. 100 cost. La relazione va prodotta esclusivamente alle Camere: anche se di fatto la Corte usa presentarla, contestualmente, al Ministro per il tesoro: cfr. BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, Enel Triacna, 1951, p. 168; Napoli 1959, p. 233; 1965, p. 312; 1967, p. 331

¹¹¹ Cfr.: OLIVIERI SANGIACOMO, *Sulla posizione costituzionale della Corte dei conti*, in *Rivista della Corte dei conti*, 1954, I, p. 77; DE TULLIO, *Del carattere costituzionale della Corte dei conti*, in *Rivista amministrativa della Repubblica Italiana*, 1958, p. 16.

¹¹² Cfr. GIANNINI M. S., *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Milano, 1950, p. 224. Recentemente, peraltro, lo stesso autore, tornando sull'argomento in una prospettiva del tutto diversa, ha qualificato l'istituto come «un procedimento amministrativo, neppure contenzioso» (cfr. anche *infra*, nt. 80).

ha ravvisato nella parificazione uno strumento d'ordine essenzialmente economico-finanziario.¹¹³ Il tema fondamentale, peraltro, è quello di individuare le ragioni per le quali ad un istituto, cui si attribuisce teoricamente natura amministrativa, in sede legislativa è stata data struttura giurisdizionale. Nella maggior parte delle trattazioni il problema è stato superato attraverso la mera esposizione della disciplina normativa¹¹⁴. Qualche apporto interessante può essere tuttavia enucleato da elaborazioni del tutto estranee all'argomento¹¹⁵; particolare attenzione merita, inoltre, una dottrina che ha teorizzato l'istituto della resa di conto attraverso un esame condotto, per vie parallele, nel campo del diritto privato ed in quello del diritto pubblico¹¹⁶.

Si è distaccata decisamente dalle opinioni tradizionali, assumendo perciò una posizione autonoma, la teoria intesa a qualificare come funzioni atipiche, le funzioni a carattere cosiddetto «neutrale».¹¹⁷ Tra di esse - sostanzialmente più affini, se proprio si vuol conservare la tipica tripartizione dei poteri statuali, alla giurisdizione che non all'amministrazione¹¹⁸ - vengono appunto individuate le attribuzioni di controllo in genere della Corte dei conti, ed in particolare quella sul consuntivo.

¹¹³ Cfr. INGROSSO, *Diritto finanziario*, Napoli, 1954, p. 763 ss.; 1956, p. 697 ss. L'autore distingue, nel procedimento, due momenti differenziati: con il primo, si accerta la regolarità delle operazioni di gestione nei confronti degli stati di previsione, contenuti nelle leggi di bilancio; con il secondo, la «parificazione» in senso stretto, si pone una «equazione globale» tra entrate e spese, al fine di determinare se, a chiusura della gestione d'esercizio, il bilancio è in pareggio ovvero denuncia un avanzo o un disavanzo.

¹¹⁴ In alcune recenti trattazioni non viene neppure fatto cenno della particolarità del rito, come in ALESSI, *Sistema istituzionale del diritto amministrativo italiano*, Milano, 1960, p. 145, ed in LUCIFREDI, *Diritto amministrativo*, I, Genova, 1964-66, p. 327 ss. Nel passato, un richiamo esplicito al problema è stato mosso, invece, dallo ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV Milano, 1948 p. 309. *Gli studiosi della materia contabile pur nell'aderire alla tesi amministrativistica, non trascurano di porre in evidenza la giurisdizionalità del rito. Cfr., al riguardo: BENNATI, op. cit.; BENTIVENGA, Contabilità di Stato, Roma, 1939, p. uo-u1; fo., Elementi di contabilità di Stato, Milano, 1950, P. 238 ss.; 1955, p. 277 ss.; 1960, p. 284 ss.; BUSCEMA, Il bilancio, c. 1t., p. 350 ss.; CASULLI, Controllo, in Novissimo Digesto Italiano, IV, Tonno, p. 734; CHIESA, Contabilità generale dello Stato, Roma, 959, p.29 ss. e p. 140, e lo., Corte dei conti (diritto vigente), in Enciclopedia del diritto, X, p. 866 ss.; SEPE, La Corte dei conti, Milano, 1955, p. 130 ss. e 158, e, nello stesso senso, SEPE-PANDOLFO, La Corte dei conti, Milano, 1962.*

¹¹⁵ GASPARRI, *Corso di diritto amministrativo*, Padova, 1953-60, in particolare, I, cap. VI, P: 101 ss. Tra le varie accezioni della giurisdizione, che Puntualmente prende in esame, l'autore ritiene esatta quella che nella giurisdizione vede l'attività di composizione di liti; ammette, peraltro, che sia giurisdizionale anche l'attività di prevenzione, e vi fa, perciò, rientrare la «volontaria Giurisdizione civile. Rilevanti sono, altresì, le puntualizzazioni contenute in tema di controlli in genere, nel IV volume, concernente appunto la teoria dei controlli. Nel quadro proposto dall'autore l'attività di legislazione formale è vista come attività di natura amministrativa: in tale senso andrebbe, perciò, classificata la parificazione del rendiconto. L'autore, come è dato rilevare concede poco o nessun rilievo alla funzione di garanzia *erga omnes*, tipica esclusivamente di alcuni pochi, controlli: l'indirizzo seguito, pur se di notevole interesse scientifico, riesce perciò, a nostro avviso, a coprire soltanto in parte la problematica dei controlli in genere e dei controlli-giurisdizione in particolare.

¹¹⁶ Cfr. BENVENUTI F., Osservazioni parallele sul rendiconto, in Jus, 1958, p. 217 ss. Secondo l'autore è da escludersi sussista nel consuntivo una attività di controllo, poiché vi sono interessati organi costituzionali, ciascuno in posizione di supremazia nella propria sfera di attribuzioni, come a causa della natura interorganica dei relativi rapporti, va negato l'esercizio della giurisdizione nella funzione esplicata, in particolare, nella materia, dalla Corte dei conti. L'autore ammette, peraltro che l'accertamento «tecnico», operato in questa sede dalla Corte, e incontestabile, quanto meno in linea formale nel successivo momento parlamentare. La natura della parificazione del rendiconto, resta, perciò, a nostro avviso, non individuata: tanto più che tale dottrina, se nega la giurisdizionalità della parificazione del rendiconto dello Stato perché nel consuntivo statale v'è luogo a rapporti interorganici la ammette invece, nei. Casi di rapporti di resa di conto intersoggettivi. Pare ora indubbio, a questo riguardo, che l'essenza della giurisdizione debba essenzialmente ravvisarsi nella natura dell'attività resa dal giudice, sia essa, ad esempio, l'applicazione del diritto al caso concreto, o la risoluzione di una lite, o un'attribuzione di garanzia ad un fatto o ad un atto; ovvero nella particolare validità della pronuncia dal giudice data: sta comunque in un fenomeno «oggettivo». Correlativamente, sembra da escludere che la «giurisdizionalità» possa ravvisarsi in elementi d'ordine essenzialmente «soggettivo»: come la natura dei rapporti, che possano correre tra i titolari di più interessi, quando ciascuno di essi, siano essi soggetti di diritto od organi di una stessa persona giuridica, è portatore di un proprio autonomo interesse individuale. Il problema della giurisdizionalità, nella parificazione del rendiconto statale, sta, perciò, nell'individuare se, nel procedimento, vengano in essere interessi in contrasto, o comunque diversi tra loro. È appena il caso di ricordare, d'altra parte, che la stessa Costituzione attribuisce natura giurisdizionale alla risoluzione dei conflitti d'attribuzione tra poteri. Né vale obiettare che si tratta, nel caso, di una ipotesi a sé, irripetibile. In realtà, invece, il riconoscimento della natura giurisdizione al conflitto di attribuzione tra poteri è la logica conseguenza dell'attribuzione di una competenza ad un dato potere od organo, ed all'acquisto consequenziale, da parte di tale organo o potere, di uno o più interessi specifici derivati. Comunque, il fatto che la natura di giurisdizione sussista in un tale procedimento pare sufficiente ad escludere che, nel nostro sistema costituzionale, si abbia giurisdizione soltanto nell'attività di composizione di liti; o, in via alternativa, propone una nuova determinazione concettuale di «lite», nel senso di estenderne i limiti al di là del contrasto intersoggettivo d'interessi materiali

¹¹⁷ Sandulli, op. cit.

¹¹⁸ Si ricordi come il SANDULLI, op. cit., abbia ivi fatto richiamo alla esigenza (teorica) di abbandonare l'antica tripartizione delle funzioni, ormai inapplicabile alla molteplicità delle attività statuali.

Puntualizzazioni di rilievo sono state, infine, formulate dalla dottrina di tendenza giurisdizionalista, sia stata da essa affrontata la problematica del controllo, in genere esercitato sull'attività amministrativa dalla Corte dei conti, o particolarmente quella dell'istituto della parificazione del rendiconto¹¹⁹. In definitiva, pur di fronte ad un tema di difficile accostamento per il suo carattere estremamente tecnico, buona parte degli studiosi ha ravvisato sufficienti ragioni di approfondimento, in senso, nella sostanza, diverso da quello seguito dalla dottrina dominante¹²⁰. L'elaborazione teorica ha portato ad ulteriori implicazioni in sede giurisprudenziale. Nel nuovo sistema costituzionale il problema della natura del procedimento di parificazione del rendiconto viene ad avere, per il giudice, rilievo concreto, poi che, dalla giurisdizionalità del procedimento, deriva l'obbligo di sollevare questioni sulla legittimità costituzionale di norme di legge, in qualsiasi ipotesi ricorrano i presupposti indicati dalla l. Cost. 9 dicembre 1948, n. 1 e dalla l. II marzo 1953, n. 87. Un primo caso è stato sollevato nel 1963, nel corso della parificazione di rendiconti della Cassa depositi e prestiti e degli Istituti di previdenza: sull'ordinanza di rimessione della Corte dei conti, la Corte Costituzionale pronunciò nel merito della questione ad essa dedotta, e riconobbe, perciò, per implicito, la natura giurisdizionale del procedimento¹²¹. La decisione trovò tutt'altro che concordi i pochi studiosi che se ne interessarono¹²², e la dottrina contraria, nell'occasione, non mancò di rilevare che, prima di entrare nel merito, il giudice costituzionale avrebbe dovuto prendere in esame la questione di proponibilità del giudizio. Di conseguenza, in un successivo procedimento iniziato ad opera delle sezioni riunite della Corte presso la regione Siciliana, la Corte Costituzionale affrontò il punto *ex professo*, e finì per affermare la natura giurisdizionale della parificazione del rendiconto¹²³. La sentenza, nella specie, individua non soltanto la posizione occupata dalle sezioni riunite nel procedimento come posizione giudicante, ed il procedimento stesso come procedimento giudiziale, ma altresì pone in luce, come essenzialmente giurisdizionali, altri profili come la «definitività ed insindacabilità» della pronuncia¹²⁴. La decisione, di tal essenziale rilievo, trovò un qualche interesse soltanto nei cultori della materia contabile.¹²⁵ Nessuna attenzione

¹¹⁹ Cfr. GRECO, *Funzioni di controllo e giurisdizione*, cit., p. 55 ss.: nel rilevare la tendenza del sistema amministrativo al « riesame imparziale », definisce il controllo della Corte dei conti come « controllo giuridico *a priori* »: attuato non nell'interesse dell'amministrazione, ma a tutela della legalità; ed aggiunge che, proprio nella sede della parificazione del rendiconto, il legislatore è « uscito... dal riserbo » ed ha dato « una netta qualificazione giurisdizionale alla deliberazione della Corte ». Nello stesso senso sono: SINOPOLI, *op. cit.*; e Picozzi, *La Corte dei conti in Italia*, Torino, 1963, p. 157-8. Argomentazioni in parte diverse, per la particolare materia del controllo sugli enti di Stato, espone infine, PAONE, *op. cit.*

¹²⁰ In aggiunta agli studiosi, di cui alla nota precedente, si ricordi il richiamo dello ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, cit., Si ricordi altresì come il SANDULLI, *op. cit.*, ravvisi l'essenza della giurisdizione - piuttosto che in altri elementi - nel valore formale della pronuncia. A questo punto si ricordi anche come il BENVENUTI, *op. cit.*, dia estremo valore formale all'accertamento reso dalla Corte dei conti in questa sede. Si ricordi infine come il GALEOTTI, *op. cit.*, ammetta la sovrapposibilità, in più d'un caso, dell'area della giurisdizione a quella del controllo.

¹²¹ Cfr., per gli estremi, *retro*, nt. 1 e 2.

¹²² Cfr., in senso favorevole, BORZELLINO, *In tema di legittimità costituzionale del procedimento di approvazione dei bilanci della Cassa DD.PP.*, in *Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1964, 3, 2, p. 37 ss.; BUSCEMA, *Il Parlamento e i rendiconti della Cassa DD.PP. e degli Istituti di previdenza*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, 6, p. 1616 ss.; CAIANIELLO, *La crisi della concezione amministrativa della Corte dei conti*, cit.; *contra*, invece, ANELLI, *Legittimazione della Corte dei conti a promuovere questioni di legittimità costituzionale in sede di registrazione di atti ed in sede di parificazione di bilanci*, in *Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1964, 4, 2, p. 63 ss.; CHIMENTI, *Parificazione dei rendiconti ed eccezione di incostituzionalità*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1963, 3-4, p. 889 ss.

¹²³ Cfr., per gli estremi, *retro*, nt. 1 e 2.

¹²⁴ La decisione, C. cost. n. 121 del 1966, cit., pone altresì in risalto la sostanziale autonomia dell'« opera di riscontro giuridico espletata dalla Corte dei conti » rispetto « all'esercizio da parte del Parlamento della sua autonoma funzione politica »; e, nel richiamare la precedente sentenza n. 129 del 1957, ricorda come « il preminente interesse pubblico della certezza del diritto ... , insieme con l'altro dell'osservanza della Costituzione, vieta che dalla distinzione tra le varie categorie di giudizi e processi ... del resto dai confini sovente incerti e contrastati, si traggano conseguenze così gravi, quale l'esclusione della proponibilità di questioni di legittimità costituzionale ».

¹²⁵ Cfr., ancora, ANELLI, *Parificazione dei rendiconti, registrazione con riserva e questioni di costituzionalità sollevabili dalla Corte dei conti*, in *La finanza pubblica*; ONIDA, *Portata e limiti dell'obbligo di indicazione della « copertura » finanziaria nelle leggi che importano « nuove e maggiori spese »*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1966, 1-2, p. 4 ss.; ed, in senso apertamente favorevole, peraltro in ragione della posizione soggettiva giudicante dell'organo, CHIEPPA, *Sulle questioni di legittimità costituzionale, sollevabili incidentalmente nel corso di giudizio di parificazione del rendiconto generale (a proposito della registrazione con riserva di atti regionali siciliani) e sulle nuove prospettive per i conflitti di attribuzione*, *ivi*, 1966, .5-6, p. 165.1 ss. e CAIANIELLO, *Notazioni varie*

fu data al deferimento di questione sulla Legittimità costituzionale di una disposizione della legge di bilancio della regione Friuli-Venezia Giulia per il 1966.¹²⁶ Eco immediata ebbe invece, qualche giorno dopo, in Parlamento e nella stampa, la rimessione - nel corso del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato e rendiconti annessi per l'anno finanziario 1966 - di questioni sulla legittimità costituzionale di norme di bilancio e di spesa statali¹²⁷. Questa volta la dottrina ha dedicato al problema attenzione estrema. In alcuni casi, l'atteggiamento seguito dagli studiosi è stato apertamente critico, fors'anche polemico. Sono stati posti in rilievo, da qualcuno, gli aspetti d'ordine costituzionale, che portano ad escludere l'ammissibilità di un controllo «continuo», elevato quasi a sistema - da parte della Corte dei conti, e successivamente, della Corte Costituzionale - sull'operato del potere legislativo. In altri casi, si è fatto richiamo, invece, alla definizione concettuale della giurisdizione come attività di risoluzione di liti, ed ai correlativi profili procedurali, ovvero al contenuto sostanziale dell'accertamento nella specie, operato dalla Corte dei conti, per ritenere, alla fine, di poter escludere la giurisdizionalità dell'istituto¹²⁸.

Non sono tuttavia mancate espressioni favorevoli, da parte, talvolta, *di studiosi* che in passato avevano manifestato opinioni contrarie: anche se, in qualche caso, si è fatto richiamo piuttosto all'aspetto procedurale del giudizio che a quello sostanziale¹²⁹. Nell'esame che ha fatto delle questioni ad essa proposte la Corte Costituzionale - nel ritenerne l'irrilevanza in relazione alla funzione ed al contenuto del giudizio deferito alla Corte dei conti - ha tuttavia ancora una volta affermato la natura giurisdizionale della parificazione del rendiconto¹³⁰. Alcune delle argomentazioni addotte in questa occasione paiono peraltro restringere i limiti oggettivi del giudizio ad un raffronto, d'ordine esclusivamente computistico, tra i documenti bilancio e rendiconto¹³¹. Restano ancora imprecisati i

sui controlli della Corte dei conti, con particolare riguardo alle questioni di costituzionalità, alla parificazione ed alla registrazione con riserva, in Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche, 1967, 2, 2, p. 49 ss.

¹²⁶ Cfr., per gli estremi, *retro*, nt. 2.

¹²⁷ Cfr., per gli estremi giurisprudenziali, *retro*, nt. r. Nella nota 52, invece, vengono forniti dati sulle opinioni espresse in sede parlamentare, nella stampa, nel dibattito che ne è seguito. Per ulteriore informazione, particolarmente sulla discussione in Senato e sui suoi presupposti teorici, cfr. anche BENVENUTO, *A proposito del dibattito in Senato circa l'ordinanza della corte dei conti, con la quale sono state sollevate eccezioni di costituzionalità in sede di parificazione del rendiconto dello Stato per il 1966*, III *Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1967, II, 3, p. 775 ss.

¹²⁸ Cfr. AMATO, *Invalità delle leggi di bilancio e giudizio di parificazione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1967, 3, p. 782 ss.; CHIMENTI, *Appunti sul rinvio alla Corte Costituzionale da parte della Corte dei conti in sede di parificazione*, in *Democrazia e diritto*, 1968, I; ONIDA, *Note critiche in tema di legittimazione del giudice « a quo » nel giudizio incidentale di costituzionalità delle leggi con particolare riferimento alla Corte dei conti in sede di controllo*, in *Giurisprudenza italiana*, 1968, 9, IV, p. 232 ss.; PERNA, *Osservazioni sui poteri della Corte dei conti in sede di parificazione del rendiconto dello Stato*, in *Democrazia e diritto*, luglio-dicembre 1967, nn. 3-4. Particolarmente avverso, come già rilevato in precedenza, è il GIANNINI M. S. *Corso di diritto amministrativo*, III, 2, Milano 1967, p. 272 ss. Tale autore ritiene « vanificati i ruoli » in precedenza assolti dal rendiconto, la cui stessa « funzione conoscitiva... è stata in gran parte assorbita dalla Relazione generale sulla situazione economica del Paese » (p. 274): *all'autore resta, peraltro, da chiarire come, sotto il profilo della pura costituzionalità, l'attività referente al Parlamento, ancorché di fatto incompleta o imperfetta, della Corte dei conti - organo di garanzia - possa ritenersi validamente sostituibile da quella dell'esecutivo.*

¹²⁹ In tal senso, cfr., BENNATI, *Manuale di contabilità di Stato*, cit., p. 329 ss.; MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, p. 1035. In senso anche sostanzialmente giurisdizionale sembra essere lo ZACCARIA, *Corso di contabilità di Stato*, Roma, 1967, e, più decisamente BONACCI, *La Corte. Dei conti in rapporto al sistema delle garanzie di costituzionalità delle leggi*, in *Democrazia e diritto*, 1968, I, p. 87 ss. ed in pieno contrasto con le tesi. Sostenute in passato, ANELLI, *Corte dei conti e questioni di legittimità costituzionale*, in *Il Foro amministrativo e delle acque pubbliche*, 1968, ro, 3, p. 783 ss.

¹³⁰ C. cost. n. 142 e 143 del 1968; v. anche *retro*, nt. I.

¹³¹ Secondo la C. cost. n. 142 del 1968, cit., «ogni eventuale problema concernente la legittimità costituzionale delle leggi disciplinanti l'azione amministrativa, ivi compresa la stessa legge del bilancio di previsione, rimane a monte della relazione bilancio-rendiconto ...» poi che «la funzione assolta dal giudizio sul rendiconto esclude ... che dubbi sulla conformità a Costituzione. di leggi, diverse da quelle regolanti l'attività della Corte dei conti, abbiano rilevanza ai fini del giudizio medesimo ... All'atto di procedere alla parificazione del rendiconto la Corte dei conti non applica le leggi sostanziali di spesa ... e neppure applica la legge di approvazione del bilancio ...»: « quest'ultimo non si configura come legge da applicarsi a concrete fattispecie, ma come un mero documento contabile, a fronte del quale sta quell'altro documento contabile che è il rendiconto consuntivo ... Né il giudizio di parificazione implica revisione e possibile riforma dei risultati, ormai acquisiti, del riscontro effettuato; ché anzi ... la Corte dei conti è vincolata alle proprie scritture». La decisione può lasciare qualche dubbio, tanto più che, per l'art. 29 commi 1 e 3, l. n. 800 del 1862, cit., ancora in vigore nel t.u. del 1934: a) la parificazione va operata attraverso il raffronto del rendiconto generale con «le leggi» di bilancio, e non, restrittivamente, con i soli stati di previsione nelle stesse contenuti; b) il rendiconto generale va controllato nei particolari, se del caso attraverso la revisione dei «vari

profili più discussi in dottrina: che, anche tralasciandone il contenuto, investono, del giudizio, i presupposti e la struttura, con le conseguenti implicazioni procedurali, e gli effetti della terminale pronuncia di parificazione. Una simile indagine esula, tuttavia, dal tema di questo studio.

articoli e partite dei conti», a mezzo di documenti presi in esame in precedenza o di nuova produzione. Com'è dato rilevare dal testo su riportato, la sentenza ha trascurato tali profili legislativi, pur essenziali, ed ai fini della parificazione del rendiconto ha perciò dato del bilancio, tra tutte le configurazioni suggerite dalla dottrina, l'accezione più restrittiva, quella, cioè, che ne fa un mero documento di ragioneria. Da ciò necessariamente deriva, infine, che il raffronto che ne segue - trattandosi di raffronto tra documenti contabili - sia di carattere esclusivamente contabile. Va ricordato anche, a questo punto, come talvolta lo stesso raffronto contabile presupponga la cognizione, e la conseguente applicazione, delle norme sostanziali contenute nella legge di bilancio. Accade, di frequente, che, nel bilancio dello Stato come in quelli delle regioni, siano inserite disposizioni di legislazione contabile: di cui diviene perciò necessaria l'applicazione in sede di parificazione, ad esempio per la conservazione, oltre la normale durata, di stanziamenti per spese di funzionamento.

**CORTE DEI CONTI • GIUDIZI - RENDICONTO GENERALE DELLO STATO •
APPROVAZIONE CON LEGGE PARIFICAZIONE - PRONUNCIA • RAPPORTO.**

di Antonino Di Stefano

L'approvazione del rendiconto generale dello Stato da parte del Parlamento (con legge promulgata in pendenza del giudizio di costituzionalità sollevato dalla Corte dei conti, in sede di parificazione, e definito poi con sentenza di inammissibilità per manifesta irrilevanza) non preclude la successiva parificazione dello stesso rendiconto (relativa alle partite non definite), attesa l'autonoma funzione a cui tale pronuncia assolve nell'ordinamento giuridico (1).

(1) Le Sezioni riunite della Corte dei conti, riassunto il giudizio di parificazione, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 142 del 30 dicembre 1968, in questa *Rivista* 1968, I 1 497, che ha ritenuto in tale giudizio priva di rilevanza la questione di legittimità costituzionale degli atti aventi forza di legge che prevedono spese a carico del bilancio dello Stato e che si assumono difforni dal disposto dell'art. 81, comma 4, Cost., hanno statuito, in ordine alle partite rimaste sospese, nonostante che il rendiconto generale dello Stato fosse stato già approvato con legge; e ciò nel presupposto che, anche dopo tale approvazione, la parificazione conserva la sua ragion d'essere, attesa la funzione a cui la relativa «pronuncia in fatto e in diritto - segnatamente alla stregua delle leggi di bilancio - sulle risultanze della gestione, assolve nell'ordinamento giuridico».

L'affermazione merita di essere condivisa, ma richiede, forse, qualche precisazione. Diversa conclusione, invero, potrebbe *prima facie* trarsi dalla tesi, fatta propria dalla citata sentenza della Corte costituzionale, e cioè che la Corte dei conti si inserisce nel rapporto Governo-Parlamento per conferire certezza ai dati risultanti dal rendiconto predisposto dall'amministrazione; malfermo, infatti, alla stregua di tale impostazione, potrebbe allora apparire il fondamento di una pronuncia postuma, resa, cioè, dalle Sezioni riunite della Corte allorché il rendiconto insultasse già approvato con legge. In proposito può, preliminarmente, osservarsi che già dubbia appare la legittimità costituzionale di una legge che abbia approvato un rendiconto, in tutto o in parte (come nella specie) carente di «parificazione». Ed invero, se, per l'art. 81 comma 1 Cost., il Parlamento è chiamato ad approvare il documento consuntivo che gli venga presentato dal Governo, è a domandarsi se «rendiconto» possa, formalmente e sostanzialmente, considerarsi un elaborato che non abbia puntualmente percorso *l'iter* prescritto dall'ordinamento giuridico, su di esso non avendo compiutamente resa la sua pronuncia la Corte dei conti, mediante quel «giudizio di parificazione», che della funzione di controllo sulla gestione del bilancio dello Stato, alla Corte e solo alla Corte demandata dall'art. 100 comma 2 Cost., è l'atto riassuntivo e conclusivo. Prescindendo, peraltro, dall'approfondire in questa sede siffatto profilo, occorre considerare, ai fini che ne interessano, che la Corte dei conti esercita le sue funzioni per tassativo precetto costituzionale e a diretta tutela dell'ordinamento giuridico. In altri termini, non sembra, alla stregua del nuovo ordinamento costituzionale, che la Corte possa più venir qualificata come la mera collaboratrice (la «*longa manus*»!) del Parlamento, che del suo ausilio può o meno giovargli, secondo ritenga opportuno e conveniente, addirittura regolandone ed orientandone in concreto il funzionamento. E ciò è reso ben manifesto dagli articoli della Costituzione (100 e 103), che ne disciplinano le attribuzioni, di controllo e giurisdizionali, ad esse conferendo autonomo e indipendente rilievo. Ben vero che lo stesso art. 100, comma 2, Cost. instaura un diretto rapporto Corte-Parlamento, alla prima facendo carico di riferire direttamente al secondo i «risultati» del suo riscontro; ma ciò sta a dimostrare, appunto, la strumentalità soltanto della funzione referente, che si pone, cronologicamente e logicamente, su un piano del tutto distinto rispetto alla primaria funzione del controllo. Vale a dire che la Corte, nell'esercizio del controllo, rende le pronunce di sua spettanza; ed assolve con ciò, in modo conclusivo e definitivo il ruolo che nella dinamica dello Stato di diritto ad essa, e solo ad essa, è assegnato dall'ordinamento giuridico. Delle sue pronunce, poi, il Parlamento, resone edotto per diretto tramite, può, se crede, giovargli ma non quale «giudice di appello» sul piano della legittimità (sulla quale, ripetesi, si è già *definitivamente* pronunciata la Corte), sibbene sul piano «politico», per formulare il suo giudizio «politico» nei confronti dell'Esecutivo.

Alla luce delle su esposte riflessioni (necessariamente sommarie, chè ben più ampia trattazione richiederebbe l'accennata problematica) sembra possa concludersi che rettamente le Sezioni riunite della Corte hanno «completato» il giudizio di parificazione sul rendiconto sottoposto al loro esame, pur se il Parlamento, nel frattempo, aveva già approvato lo stesso rendiconto nella sua totalità (e quindi, anche relativamente alle partite non ancora «parificate»). La Corte, invero, ha così assolto il compito che la Costituzione le attribuisce nell'esercizio delle sue funzioni di controllo e di giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica (che dell'una e dell'altra il giudizio di parificazione è a giusto titolo partecipe).

Nè può condividersi, sempre per effetto delle addotte argomentazioni, l'assunto che fosse, invece, venuta meno la stessa ragion d'essere del giudizio in discorso, non essendovi più motivo di accreditare quei dati del rendiconto presso un Parlamento che nella fattispecie di tale avallo aveva dimostrato di non avvertire la necessità. Giacché, l'accreditamento presso il Parlamento dei dati esposti dal Governo nel rendiconto, è, sì, un effetto, ma non il solo nè il primario del giudizio di parificazione, la cui pronuncia sulla regolarità del documento vive di vita autonoma nell'ordinamento giuridico ed è preordinata a tutela di esso. Non è, quindi, il giudizio di parificazione che si inserisce nel rapporto Governo-Parlamento, relativamente all'approvazione del rendiconto, rischiando di venir travolto ove, prima che esso sia intervenuto, il Parlamento siasi già pronunciato sul rendiconto medesimo; ma, di esso giudizio è il solo risultato, che nel procedimento viene utilizzato per conferire certezza ai dati esposti nel rendiconto, mantenendo pur sempre il suo autonomo significato, quale che sia l'uso che sul piano politico il Parlamento ritenga di farne, approvando partite cui la Corte abbia rifiutato la parificazione, o, viceversa, rifiutando l'approvazione di partite dalla Corte «parificate».