

# La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali.

di Rosario Scalia



## Premessa

A ripercorrere la storia della Corte dei conti – la sua storia come Istituzione superiore di controllo <sup>1</sup>, storia che passa e si fa attraverso quanti l'hanno guidata nel tempo – si riesce a comprendere il valore strategico che hanno avuto, appunto, alcuni suoi qualificati rappresentanti, e come le loro intelligenze si siano veramente poste al servizio dello Stato-comunità.

C'è una ricerca che di questo si preoccupa, di rendere edotta di ciò la comunità nazionale <sup>2</sup>, ponendo in evidenza, tra l'altro, come in un certo periodo storico tali intelligenze venissero ad essere valorizzate nel contesto della funzione legislativa (cioè con la loro designazione a far parte del Senato del Regno).

Si dà contezza, a tal riguardo, del fatto che una tal sorte toccò a diversi Magistrati della Corte dei conti prima del 1948: a Pericle Cardinali, che fu nominato senatore nel 1939; a Concino Concini (1864-1946) che diventò senatore dal 22 dicembre 1928, su proposta dell'allora Presidente della Corte dei conti, Camillo Peano; a Gino Gasperini (1885-1961), che finì per sedere sugli scranni sempre del Senato il 24 febbraio 1934, dopo essere stato nominato Presidente della Corte dei conti a decorrere dal 1° gennaio 1929; a Ugo Sirovich (1878-1954), che fu nominato senatore il 23 maggio del 1939, su proposta del Presidente della Corte, Gino Gasperini, e del Ministro delle finanze, Thaon de Revel.

Mentre, in tempo di regime parlamentare, Gaetano Stammati (1908-2002), nominato nel 1967 Ragioniere generale dello Stato, venne eletto senatore della Repubblica nelle liste della Democrazia Cristiana nel 1976.

---

1 V. Rosario Scalia, *La valutazione delle politiche pubbliche nel contesto ordinamentale nazionale. Metodologie e confronti*, in *“La valutazione delle politiche pubbliche”*, Ed. del Consiglio regionale della Basilicata, Potenza, nov. 2018, pagg. 23-50.

2 V. *“L'ombra del potere. Biografie di capi di gabinetto e degli Uffici legislativi”* (a cura di Giovanni Tosatti), promosso da Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, Istituto centrale per gli archivi, Società per gli studi di Storia delle istituzioni (giugno 2016), pagg. 244.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Nella stessa ricerca, si conferma – in maniera scientifica – un fatto: come si rilevi una maggiore presenza, a supporto dei decisori politici (dei Ministri della Repubblica), dei Consiglieri di Stato; di conseguenza, nel periodo di tempo considerato, quello della Monarchia, si registra una loro più qualificata presenza tra gli scranni del Senato del Regno.

Ma se succede, poi, che un Segretario generale della Presidenza della Repubblica (1948-1953) venga nominato Presidente della Corte dei conti il 22 marzo del 1954, non si può fare a meno di richiamare la nostra attenzione su tale vicenda.

E succederà anche che pochi giorni dopo, il 31 marzo, Einaudi, allora Presidente della Repubblica, indirizzò a Ferdinando Carbone (1900-1990) – a questa persona sto facendo, appunto, specifico richiamo – una lettera di saluto, definendolo *«uno di quei servitori dello Stato, di cui ogni Paese e il nostro in specie, ha bisogno e dei quali, quando avventuratamente si trovano nel loro giusto luogo, deve avere l'orgoglio.»*<sup>3</sup>.



### 1. Una figura istituzionale di alto profilo istituzionale: Ferdinando Carbone (Mola di Bari, 5 aprile 1900-Roma, 11 settembre 1990).

Ferdinando Carbone rimase alla Corte dei conti per un tempo abbastanza lungo, per oltre quindici anni (dal 1<sup>o</sup> aprile 1954 al 30 aprile 1970), ispirando la sua presidenza – per quei tempi - a criteri di assoluta modernità e soprattutto di grande equilibrio, avvalendosi di numerosi giovani referendari (tra gli altri, Salvatore Buscema, Carlo Anelli, Piero Bellini, Giuseppe Borzellino, Girolamo Caianiello, Antonino De Stefano, Sergio Lariccia, Francesco Garri, Vittorio Guccione,

<sup>3</sup> Chiamato da Luigi Einaudi presso la Presidenza della Repubblica, Giuseppe Carbone aveva organizzato uno specifico Ufficio legislativo con il compito di esaminare i disegni di legge di iniziativa governativa, la cui presentazione alle Camere doveva essere, ai sensi dell'art. 87 della Costituzione, autorizzata dal Presidente della Repubblica.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Onorato Sepe, Filiberto Toro <sup>4</sup>), molti dei quali costituirono il nucleo originario dell'Ufficio del Massimario e del nuovo Ufficio che si sarebbe occupato delle Relazioni con il Parlamento.

E, quando ebbi l'onore di entrare nel ruolo magistratuale della Corte dei conti, nel 1986, con alcuni di essi avevo avuto già momenti di un proficuo scambio di idee, in ragione del mio ruolo di assistente giuridico del Capo del personale del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

Di essi avevo avuto modo di apprezzare le conoscenze giuridiche nei diversi campi del diritto amministrativo, oltre che nella scienza dell'amministrazione e, al contempo, di riconoscere la disponibilità al cambiamento che essi stessi, per nulla paghi dell'attività svolta, avevano avuto cura di preparare attraverso i loro scritti. Era evidente la disponibilità al cambiamento, sollecitata dalla circolazione, in quel tempo, di quel documento di fonte INTOSAI denominato sinteticamente "Manifesto di Lima" (1977).



Ma era anche profonda consapevolezza del ruolo che la Corte dei conti, come organo di controllo e di istituzione posta in posizione di ausiliarità nei riguardi del Governo (anzi dei Governi data la caratteristica multilevel della nostra *governance*), avrebbe dovuto svolgere.

Continuava ad affermarlo Massimo Vari, per diversi anni alla presidenza dell'Associazione Nazionale Magistrati della Corte dei conti, collega amabilissimo e di grande apertura mentale.

Continuava ad affermarlo Girolamo Caianiello, che, pur qualificandosi, all'interno della Magistratura contabile, uno "spirito libero" (non aveva inteso iscriversi all'Associazione Magistrati...) aveva un modo tutto suo di esprimersi, sollecitando i suoi Colleghi a tenere atteggiamenti più critici, e al contempo più costruttivi, nei riguardi dei Governi nazionali.

Continuava ad affermarlo Fulvio Balsamo, che si era impegnato ad elaborare, per primo nella storia della Istituzione superiore di controllo, un agilissimo codice di contabilità pubblica;

4 E proprio Filiberto Toro è stato il presidente della Commissione del concorso a 10 posti di Referendario, bandito dalla Corte dei conti il 20 febbraio 1985, in GURI-Sezione speciale n. 64 del 15.3.1985 (v. pag. 71).

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

l'unico che riuscii a rintracciare in libreria, dopo mesi di vana ricerca. E Fulvio Balsamo fu il primo dei Presidenti della neo-istituita Commissione regionale di controllo della Regione Lazio a fornire sue interpretazioni assai avanzate sul ruolo che avrebbe dovuto svolgere la Corte, nello spirito, naturalmente, della legge n. 20 del 1994 e della relazione di accompagnamento che era stata presentata dal Governo di salute pubblica di allora, presieduto da Carlo Azeglio Ciampi.

Fu con Balsamo che si cominciarono ad elaborare i primi programmi annuali di controllo, a cominciare dall'anno 1997... Programmi che, secondo quanto previsto dall'art. 3, commi 10 e 10-bis della legge n. 20, dovevano essere approvati dalla Sezione del controllo, ripartita in quattro Collegi aventi il compito di occuparsi dei diversi aspetti delle politiche pubbliche nazionali<sup>5</sup>.

Una siffatta organizzazione verticistica subirà, nel 2000, sostanziali modifiche lasciando un ampio spazio di autodeterminazione in ordine alla organizzazione sul territorio della funzione del controllo.

Dai quattro decreti-legge de 1993, voluti fortemente da Sabino Cassese, non convertiti in legge dal Parlamento per la resistenza dimostrata dai suoi componenti, sarebbero dovuti trascorrere, quindi, quasi sette anni.



2. Gli eventi che hanno influenzato il pensiero di un altro Presidente della Corte dei conti. La posizione dottrinale assunta, negli anni '90 del XX sec., da Giuseppe Carbone (Roma, 30 ottobre 1926-21 agosto 2013).

Del "nuovo" ruolo che avrebbe dovuto svolgere la Corte dei conti (e i suoi Magistrati) nel contesto ordinamentale italiano (mutato rispetto a quello in cui si era mosso, nel 1977, l'allora Presidente della Corte, Eugenio Campbell, partecipando al IX Congresso internazionale INTOSAI, a Lima, in Perù), avrà modo di dire la sua un altro Presidente della stessa Istituzione superiore di controllo, a distanza di qualche ... trentennio.

<sup>5</sup> L'art.3,c.10,della legge n.20/1994 ,nella sua versione originaria, prevedeva infatti :< La sezione del controllo è composta dal presidente della Corte dei conti che la presiede,dai presidenti di sezione preposti al coordinamento e da tutti in magistrati assegnati a funzioni di controllo...I collegi hanno distinta competenza per tipologia di controllo o per materia e deliberano con un numero minimo di undici votanti...>.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Una vicenda questa che, se calcolata sulla base del tempo necessario trascorso fino al 1994, fornisce la misura della indisponibilità dimostrata, senza alcuna vergogna, dalla classe politica nel voler dare attuazione ai principi di tale "Dichiarazione".

Solo agli inizi degli anni Novanta del secolo scorso, in un periodo storico macchiato da una serie così diffusa di eventi delittuosi, rilevati nell'ambito della Pubblica Amministrazione dalla Magistratura penale, che finirono per delegittimare una intera classe politica – dalla Democrazia Cristiana al Partito Socialista Italiano, al Partito Socialdemocratico – si assisterà a un sussulto di pentimento sul non avere avuto la capacità di anticipare quel sistema dei controlli atti a prevenire la "malagestio".



Anch'egli aveva un cognome altisonante, identico a quello di chi veniva considerato ormai, per le capacità espresse, un insuperabile leader. Si chiamava Giuseppe Carbone (in carica dal 1 settembre 1986 al 31 ottobre 1998).

Usiamo il tempo passato per una ragione che dovrebbe risultare di tutta evidenza ... cioè che si può avere la fortuna di gestire il potere ma esso, come qualsiasi cosa di questo mondo, va condiviso con altri.

La nomina di Giuseppe Carbone presentava, comunque, due handicaps: la sua origine professionale, cioè quello di appartenere alla "famiglia" del Consiglio di Stato; il suo carattere alquanto spigoloso e dalle chiare coloriture partigianesche.

Queste ultime si dimostrarono subito intendendo egli svolgere, all'interno del Consiglio di Presidenza (ancora nella composizione antica, cioè formato dai maggiori), un ruolo di guida autoritaria e inflessibile.

Nel suo discorso di insediamento, pronunciato il 22 gennaio 1987, Carbone fece sfoggio di conoscere l'Istituzione alla cui guida lo aveva nominato l'allora Capo del Governo, Bettino Craxi.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

E ciò non risultò gradito a quanti (ed erano la gran parte), all'interno della Corte, si erano battuti, sino all'ultimo, per una "scelta casalinga", quella che si era conclusa, purtroppo, con il "gran rifiuto" espresso dal giudice costituzionale Giuseppe Borzellino (Palermo, 26.12.1923-Bologna, 30.12.2000), cessato da tale carica il 24 luglio 1993, all'età di 64 anni.



2.1 Carbone ritenne di dover sottolineare, in prima battuta, come le prospettive di un giusto riconoscimento della Corte dei conti nel contesto ordinamentale del tempo non c'erano e non c'erano mai state dato che *«sempre in realtà era persistita una qualche ambiguità ed indeterminazione sulla sua identità e sulla sua collocazione istituzionale»*.

E così si attarda a spiegare il pensiero appena espresso: *«È sembrato sul principio, ad una prima e facile lettura, che la Costituzione avesse inteso né più né meno che consolidare nel nuovo disegno ordinamentale la Corte tal quale l'aveva ricevuta - specchiato organo di controllo e di garanzia - da una ben rispettabile tradizione storica e da una ben collaudata esperienza istituzionale»*.

*Ma ben presto si è fatta strada una diversa e più pregnante lettura del nuovo disegno costituzionale, che ha colto, al di là dell'intento di consolidamento costituzionale di un preesistente antico e glorioso Istituto di controllo e di garanzia dell'ordinamento, le prevalenti connotazioni di novità e - se vogliamo - di promozione istituzionale inscritte - e non solo per implicito - nel disegno della Costituzione: novità non solo nella struttura e nella costituzione dell'organo, ma ben anche nelle funzioni ad esso intestate e nelle relazioni istituzionali nelle quali esso si colloca; novità nelle garanzie di autonomia e di indipendenza dell'organo e dei magistrati che lo costituiscono (tale tipo di novità sarà rintracciabile nella legge 13 aprile 1988, n. 117, cioè a un anno circa dalla sua nomina); novità nella generalità, pregnanza e integrazione delle sue funzioni di controllo e giurisdizionali (la novità in questo campo si realizzerà con le leggi n.19 e n. 20 del 14 gennaio 1994, cioè a distanza di 7 anni dalla sua nomina a Presidente della Corte dei conti); novità nella duplice ma ben diversificata interrelazione ausiliaria con Governo e Parlamento»*.

*Novità sostanziali, non mero consolidamento o perfezionamento di struttura e di funzioni.»*

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Non soddisfatto della spiegazione data sotto il profilo storico, egli cerca di individuare le ragioni del mancato dispiegamento delle novità che l'evoluzione del governare il Paese aveva portato con sé: *«Novità che non sono state invero tutte di facile e complessiva lettura e nemmeno di facile e incontrovertibile introduzione nell'ordinamento»*.

*E ciò non solo per le inerzie e per gli attriti che aggravano l'intelligenza e che contrastano la vigenza effettiva di ogni incisiva e ambiziosa innovazione istituzionale, ma anche - bisogna concederle - per una persistente intrinseca e irriducibile ambiguità-ambivalenza della identificazione istituzionale della Corte, anche nel nuovo ordinamento e direi forse più che mai nel nostro nuovo ordinamento»*.



*Perché ambiguità, perché ambivalenza? Non vi è dubbio che la Corte non solo per tradizione ... è organo di controllo e di giurisdizione e perciò è organo di garanzia, garanzia di legittimità degli atti amministrativi, dell'azione amministrativa, della gestione della pubblica finanza. È quindi nel nostro ordinamento uno dei cosiddetti organi dell'unità, posti a presidio e garanzia dell'unità dell'ordinamento, degli interessi generali della comunità ordinata, del rispetto delle regole entro le quali debbono e possono convivere i conflitti, gli interessi in conflitto...*

***È organo di unità e di garanzia a un livello diverso e in misura diversa, eppure come lo sono gli altri sommi organi dell'unità, dal Presidente della Repubblica alla Corte Costituzionale ... Ebbene questo organo di controllo e di garanzia ... è pure conteso in Costituzione in un rapporto strutturale ed essenziale di ausiliarità con i due massimi organi dell'indirizzo e del governo.***

La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

*È questo, pure, un rapporto non dissimulabile né declinabile, intrinseco alla sua stessa funzione prima ed essenziale di organo di controllo, che non è mai controllo per sé, ma che sempre è controllo sul Governo e per il Governo, ma che è soprattutto è controllo per il Parlamento.».*

Così egli finisce per soffermarsi sulla situazione, sullo stato d'animo che vivono i Magistrati di allora: *«Contro ogni nichilismo e frustrazione che ci insidiano ... non possiamo, non dobbiamo sottacere o sottovalutare quanto cammino è stato già percorso nel nuovo ordinamento, in termini di normazione e di relazioni, e cioè in termini di Costituzione formale e di Costituzione materiale, a riguardo di funzioni e attribuzioni della Corte, da una parte, e di status e di garanzie dei magistrati della Corte, dall'altra.».*



2.2 Sullo status e sulle garanzie da assicurare ai Magistrati della Corte dei conti, Carbone mette in evidenza le anomalie ancora (allora) esistenti: *«Vero è che per status, garanzie e trattamento dei magistrati della Corte si è proceduto più per riflesso e per lucro di svolgimenti istituzionali e di presidi introdotti a valenza generale nell'ordinamento, per le magistrature tutte, e non ancora di adeguamento e di riassetto di un Istituto che resta anticamente ordinato, in una architettura per più aspetti anacronistica, inadeguata e sperequata.».*

Invece, per ciò che riguarda le funzioni che potrebbero considerarsi "nuove" rispetto al passato, il relatore sottolinea il fatto che *«un importante tratto di cammino è stato percorso nello svolgimento di prescrizioni nuove, inedite o comunque significativamente innovative dettate in Costituzione. ... basti ricordare, ..., la legge n. 259 del 1958 che ha fondato il controllo della Corte dei conti sugli enti cui lo Stato contributivamente partecipa e la più recente legge che ha istituito ... la Sezione per il controllo sugli Enti locali<sup>6</sup>; basti ricordare, ..., la compatta e coerente serie di decisioni della Corte Costituzionale che ha dato senso, dimensione e significato alla speciale ... giurisdizione contabile...».*

6 Sulla struttura e sul ruolo della "Sezione Enti Locali" della Corte dei conti, v., ex multis, Rosario Scalia, voce "Corte dei conti" in *Annuario delle autonomie locali (anni 1989-1990-1991-1992)*, Edizioni delle Autonomie, Roma; Idem (a cura di), *"Prima della Sezione centrale delle Autonomie: nascita ed evoluzione della Sezione centrale degli Enti Locali"*, dossier n. 4.1.1, in *Collana "Politiche pubbliche gestione controllo"*, ed. Istituto Max Weber, 2000-2008, Roma-Acireale, pagg. 1-46 (S. Buscema) e pagg.101-106 (F. Garri).



## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Poi, l'annuncio di un "nuovo mondo" ...

*«Ma molto cammino resta da percorrere.*

*Sul piano delle funzioni innanzitutto. Già una migliore lettura del dato costituzionale, già la sollecitazione venuta dallo stesso circuito istituzionale entro il quale la Corte è inserita e al cui servizio esercita le sue attribuzioni di controllo (basti ricordare la riforma dei regolamenti parlamentari del 1971), già l'orgoglio la consapevolezza e la cultura nuova della Corte hanno negli anni rinforzato e in qualche misura riequilibrato il peso del controllo referente rispetto a quello ... preponderante del controllo interferente. Ma in questa direzione il più del cammino è ancora da percorrere.».*



Carbone, quindi, non può fare a meno di riconoscere come *«la cultura del controllo ha attraversato una sua sorta di rivoluzione ed ha scoperto, oltre i parametri della legittimità dell'atto e dei limiti di spesa, anche la nozione dell'indirizzo e la dimensione della programmazione, l'azione dell'Amministrazione oltre l'atto amministrativo, la gestione e la risultanza economico-amministrativa della gestione oltre il suo dato e risultato contabile, la responsabilità per omissione, la ineconomicità della gestione, la inefficienza della organizzazione, la inefficacia della azione al di là della mera regolarità del singolo atto e della mera regolarità del conto consuntivo.».*

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Su un punto si dimostra fiducioso, e così si esprime: *«È avvenuta, si può ben dire, una rivoluzione culturale del controllo che ha ampiamente conquistato il campo della dottrina giuspubblicistica, ..., e che ha fondato il presupposto di una riforma legislativa del controllo, alle cui soglie ormai siamo. E ci siamo, a me pare, con il piede giusto. Con il coraggio cioè di una grande scelta, che ha le proporzioni di una inversione-innovazione storica nel nostro regime amministrativo e non solo amministrativo: la dislocazione-gravitazione del controllo dal versante del controllo preventivo di legittimità sull'universo degli atti di gestione dell'Amministrazione al versante del controllo successivo sulla gestione e perciò non solo di legittimità ma anche di efficienza di efficacia e di economicità dell'azione amministrativa, delle azioni cioè poste in essere dall'Amministrazione per il perseguimento in positivo e nel concreto degli scopi e degli interessi pubblici ad essa commessi dalle leggi.*



*L'accento si sposta dal controllo-freno, dal controllo-impedimento, dal controllo della forma degli atti al controllo-impulso, al controllo-avviso, al controllo della sostanza e della risultanza dell'attività amministrativa. E ciò senza smobilitazione del controllo di legittimità, senza smobilitazione dell'azione di responsabilità, ma in una connessione più equilibrata e più razionalizzata dei distinti momenti e delle diverse valenze del controllo.»<sup>7</sup>.*

In tal modo si finisce per affermare che ci si può ritrovare di fronte a una "innovazione storica" (senza voler dimenticare che si viveva ancora in un tempo in cui la Corte esercitava, a preventivo, il controllo di legittimità sui decreti legge e sulle leggi delegate...).

Si auspica da parte del relatore una legislazione che dovrebbe essere capace di *«dislocare la Corte quale organo di controllo sul versante costituzionalmente più proprio del suo rapporto referente con il Parlamento...»* e altrettanto capace di *«disinnescare la Corte da quel rischio di coinvolgimento, da quella irrisolta interferenza con azione amministrativa e*

<sup>7</sup> V. Luigi Giampaolino, "Il controllo di legittimità", in "Il controllo preventivo di legittimità" (a cura di Rosario Scalia), Collana "Materiali per una nuova contabilità degli enti pubblici", dossier n. 17.4.3, marzo 2015, ed. Istituto Max Weber, Roma-Acioreale, pagg. 1-12.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

*con responsabilità di governo mai del tutto eludibile in un sistema di generalizzato controllo preventivo di legittimità sull'universo degli atti di gestione...» .*

### 3. La visione innovativa della funzione del controllo della Corte dei conti, nelle parole del Presidente Giuseppe Carbone

La visione del neo Presidente diventa questa: *«Un'Amministrazione responsabilizzata nella impostazione e nello svolgimento dell'azione amministrativa, all'infuori di ogni rete di sicurezza e di impropria contro-assicurazione ricercata nel controllo preventivo della Corte.*

*Una Corte ... concentrata ed appuntata sul successivo, discriminante e selettivo controllo sulla gestione.*



*Un Parlamento destinatario di un referto non circoscritto alla mera denuncia di illegittimità o di irregolarità di atti amministrativi, ma che riceve un referto principalmente impegnato alla informazione, alla illuminazione, all'avviso, alla prospettazione dei risultati di gestione e di amministrazione sulla stregua di parametri non di mera e formale legalità, ma su più pregnanti e discriminanti parametri di efficacia di efficienza e di economicità ... parametri del buon andamento e del buon rendimento della gestione rimessi alla elaborazione previa ed alla competenza tecnica-economica-amministrativa della stessa Corte.».*

Se alla funzione del controllo Carbone dedica una notevole parte del suo intervento, alla funzione del suo essere "giudice della responsabilità", egli dedica poco più di una pagina: *«Ma la Corte è anche giudice. Anzi il suo essere giudice è l'altra faccia della medaglia del suo essere controllo.*

*Non un di più, non un altro dal controllo ma la sua interfaccia funzionale ed istituzionale.*

*Non si comprenderebbe questo ritaglio costituzionale di competenze giurisdizionali intestate*

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

*alla Corte ... se non si ravvisasse nell'azione di responsabilità amministrativa e di conto la misura limite del controllo, l'esito eventuale ed estremo del compiuto riscontro di contabilità e di attività amministrativa.*

*Nesso che poggia in primo luogo sulla qualità, sulla cultura, sulla professionalità di un corpo di magistrati che, per la particolare estrazione, per il suo quotidiano esercizio del controllo sull'amministrazione, ha specifica competenza di azioni e di procedimenti amministrativi, ha una acuita sensibilità e percezione dell'interesse pubblico e quindi possiede le specifiche tecniche per accertare e valutare responsabilità amministrativa e contabile.».*

Un modo di rappresentare il rapporto tra la funzione dell'art. 100, 2 c., Cost., e quella dell'accertamento della responsabilità amministrativa e contabile, che non viene accolta positivamente dai Magistrati presenti in quell'Aula, in quel faticoso giorno.

Si respirava un'aria di profonda delusione in alcuni, o di apprensione per un futuro lavorativo diverso da quello che sinora si era riusciti a svolgere in alcuni altri.



3.1 Ad ascoltare Carbone c'erano i Presidenti delle due Camere, i Ministri del Tesoro, del bilancio, della programmazione economica, dei lavori pubblici.

*Ed era stato assai attento a non prendere alcuna posizione sui «**molti e gravi e attualissimi problemi della giurisdizione pensionistica e della giurisdizione contabile esercitate dalla Corte...** Sono temi tutti consegnati alla riforma di funzioni e di ordinamento della Corte alle soglie ormai ... di un sollecito esame parlamentare, sulla base di un testo legislativo che ... viene da lontano, da una lunghissima elaborazione che ha scavalcato almeno quattro legislature...».*

Per meglio comprendere l'atteggiamento della classe politica nei riguardi di queste sollecitazioni, che suonano, oggi, come semplici auspici, è sufficiente ricordare, qui, i traguardi legislativi così come essi si sono realizzati: nel 1994, la riforma del controllo con la legge n. 20; lo stesso

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

anno, con la legge n. 19, la riforma dello accertamento della responsabilità amministrativo-contabile.

Ma si dovrà attendere il 2016 (d.lgs. 26.8.2016, n. 174) per vedere alla luce la riforma del processo contabile dinanzi alle Sezioni giurisdizionali regionali, ormai perifericizzate, della Corte dei conti.



### 4. Il “controllo sulla gestione” come sistema posto dall’ordinamento a difesa dell’onore degli incarichi pubblici.

Non potrei assolutamente esprimere un pensiero diverso (da quello sinora espresso e da quello che avrò modo di esprimere più avanti) per la consapevolezza acquisita della natura umana, che si presenta nobile e miserabile al tempo stesso: può essere quella che è descritta da Dante nel suo *“Inferno”*, può essere quella descritta da Boccaccio nel *“Decamerone”*, può essere, a volte, quella descritta da Machiavelli nel suo *“Principe”*.

E, perfino, da un poeta dell’800, Giacomo Leopardi, a proposito del suo modo di voler rappresentare gli italiani, l’italianità nelle sue *“Operette morali”* e in quel suo libretto, sul quale non si ha alcuna voglia, peraltro, di discutere, *“Discorso sopra lo stato presente dei costumi degl’italiani”* (1874).

Del pensiero di Machiavelli i magistrati della Corte di conti hanno un’ottima conoscenza <sup>8</sup>, soprattutto quelli (e sono la totalità di essi) che hanno scelto di seguire gli studi classici. Anche perché sulla sua “morale politica” gli insegnanti sono assai più disponibili ad impegnarsi, tralasciando di approfondire le tesi espresse dal Guicciardini.

Se a questa conoscenza (che deve essere a tutto tondo) dell’animo umano si aggiunge la conoscenza degli effetti (probabili o attesi) che dalle decisioni assunte possono derivare sulle condizioni della comunità (più o meno grande ma pur sempre “comunità”), su cui, in quel

<sup>8</sup> Ne hanno meno del pensiero espresso da Francesco Guicciardini nella sua opera più interessante (*I ricordi*, 1530) per i fini che qui si intendono illustrare.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

momento, ci si è impegnati a svolgere la propria “*auctoritas*”, il gioco è fatto.

Ciò che può cambiare è lo spirito con cui si è passati (dalle parole) ai fatti: lo si fa per “spirito di servizio” o lo si fa per “spirito di rapina”?

In altri termini, ad ogni azione (o inazione) corrisponde una reazione i cui risultati (da valutare in termini di miglioramento/deterioramento delle condizioni di vita di altri uomini) dovrebbero essere sempre valutati.



A pensare in questo modo ci vogliono solide basi di conoscenza, certamente giuridiche, certamente economiche. Ma esse non sono sufficienti.

Sono necessarie – anzi, indispensabili – le conoscenze di una disciplina che si può disarticolare (naturalmente specializzandosi) nei diversi settori della vita umana, della vita sociale.

Questa disciplina è la sociologia; sociologia che va necessariamente declinata secondo la politica pubblica nei cui confronti si dimostra interesse, o di cui si sia deciso di interessarci.

Il primo approccio ad essa lo ebbi nel corso della vita universitaria perché avevo deciso di “personalizzare” – al terzo anno del *cursus studiorum* di giurisprudenza – il mio piano di studi: rinunciai a studiare “storia del diritto italiano” e al suo posto mi proposi di fare un esame alla Facoltà di scienze politiche, quello di “sociologia del diritto”.

Ricordo che studiai, in estate, su un bellissimo libro, scritto da Norberto Bobbio, che conteneva i *Saggi sulla scienza politica in Italia*, edito da Laterza.

Passeggiando sul terrazzo antistante la casa di campagna, nella frazione di Pisano, insistente nel territorio del Comune di Santa Venerina, alle pendici dell’Etna, avendo sempre la sagoma dell’Etna dinanzi agli occhi), presi rapidamente conoscenza delle teorie politiche elaborate da Gaetano Mosca, da Wilfredo Pareto, da Max Weber che, tra i primi due, sul secondo aveva esercitato una notevole influenza.

La “teoria delle élites” di Gaetano Mosca mi indurrà, da quel momento, a dare una lettura – diversa dal solito – allo scenario della vita politica italiana.

E tutte le volte che mi succedeva di avere la fortuna (si fa per dire) di trovarmi ad occupare

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

una "posizione di potere"<sup>9</sup>, cioè di poter esercitare una qualsiasi *influence* tale da realizzare un progetto culturale che nasceva dal fondo della società civile, ho ripensato a questa teoria.

E, al contempo, al modo di pensare di chi, una volta che si viene ad occupare una posizione di potere<sup>10</sup>, questa posizione è indotto a mantenere. A volte, a tutti i costi e per diverse ragioni (alcune delle quali possono apparire, alle anime "candide", anche inconfessabili).

Così si spiegano quelle decisioni che, ad occhi esterni, hanno il sapore e, forse anche, il profumo del compromesso.



Tutto ciò lo aveva ben spiegato Max Weber quando si accinse a costruire quel profilo dell'uomo politico nel saggio che ho avuto modo di richiamare, *"La politica come professione"*, scritto, dopo una sua visita da accademico in America, tra il 1918 e il 1919.

Avendo dichiarato nudo il Re, Max Weber non è ben accetto a quelle persone che si professano a parole "oneste" o soltanto "di sani principi", mentre invece tengono comportamenti ambigui.

Anzi, la descrizione che egli fa del "politico", dell'*"homo politicus"*, del suo esser tale, è quanto mai conturbante; in sostanza essa non è roba per anime candide (o che vogliono rimanere tali).

Egli ne fa una descrizione che non piace ai politici; invece, dovrebbe ben essere meditato da coloro che, in quanto suoi "*clientes*", ne sostengono l'ascesa al potere, andando ad occupare questo o quell'*officium*.

Tanto da avere esortato, nelle occasioni in cui ho affrontato senza infingimenti né ipocrisia il rapporto che si instaura tra decisore politico e dirigenza, i miei ascoltatori ad andare a rileggere quei passi scritti da Weber in presa diretta, dal vivo.

Senza questa lettura difficilmente ci si fa un'idea dell'agire, del modo di agire della "classe politica", o, meglio ancora, di chi è "al potere".

9 Mi è successo nel 1991-1993, al Ministero dei Lavori pubblici occupandomi del "Nuovo Codice della Strada"; al Ministero della Sanità nel 1994-1996, a ridosso dello scandalo "Poggiolini". E, poi, dal 2001 al 2005, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica, quale Consigliere giuridico del Sottosegretario di Stato, Learco Saporito (1936-2018), occupandomi, tra l'altro, della riforma della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

10 Nota l'autore misterioso di *"Io sono il potere. Confessioni di un capo di gabinetto"*, Feltrinelli, 2020, pag. 13: «La nostra cifra è la suprema, armoniosa, trasversale, olimpica continuità ... Tra il 1979 e il 1995 i dieci gabinettisti più assidui hanno ottenuto 89 incarichi su 343, oltre il 25 per cento del totale. I dieci capi degli uffici legislativi più assidui 99 incarichi, il 30 per cento. Fino al record di Alfonso Maria Rossi Brigante, magistrato della Corte dei conti, che ha collezionato incarichi in tredici ministeri».

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Sono state per me illuminanti – ancor prima di riflettere sulle osservazioni rese da Max Weber – le indicazioni, contenute nel suo “Breviario dei politici”, del Cardinale Mazzarino <sup>11</sup>, colui che fu il maestro di un grande di Francia, Luigi XIV, il Re Sole.

Mazzarino, discepolo a sua volta del Cardinale Richelieu, era un profondo conoscitore dell’animo umano, così che i consigli forniti <sup>12</sup> si dimostrano chiaramente il portato, sì, dell’esperienza ma con l’affinamento che deriva dalla conoscenza del peccato, anzi, dei peccati, in quanto uomo di Chiesa.

Così che il profilo dell’uomo politico, come descritto dal Cardinale, risulta – come ha osservato con finezza interpretativa Pietro Citati - «una contraffazione diabolica del santo».

Esso, infatti, «può compiere le azioni più efferate: ma mentre modera e abolisce le passioni, vince gli impulsi dell’io, *carezza gli animi, introduce nella politica la stessa atmosfera che respiriamo nell’ascesi del XVII secolo*» (U. Eco, 1992).

A differenza di Weber, Mazzarino (che non è un teorico) si attarda con un pizzico di candore intellettuale ad elargire consigli; consigli che sembrano rivolti ai Capi di Gabinetto del mondo delle istituzioni del tempo presente. In fondo, sono rivolti a coloro che, ora come allora, risultano delegati dal Princeps a trattare questioni più o meno scabrose, e ad avere contatti con altri



personaggi più o meno titolati, ma altrettanto scaltri, di altri regni, di altri principati.

Mazzarino dà prova di conoscere le debolezze dei suoi interlocutori; e prova ad accattivarsene la benevolenza per poter meglio esercitare il potere che gli è stato delegato, e che il Sovrano, nella sua assolutezza dei poteri, potrebbe improvvisamente togliergli.

Nelle parole di Mazzarino c’è l’accortezza del decisore politico, ma anche l’astuzia del “grand Commis d’Etat”, possedendo la capacità di avere la giusta visione del futuro.

11 Giulio Raimondo Mazzarino nacque a Pescina il 14 luglio 1602, da Pietro Mazzarino, un siciliano che lavorava come amministratore dei fondi abruzzesi di Filippo Colonna, connestabile del Regno di Napoli.

12 Il libricino di massime ha come titolo “*Breviarum politicorum secundum Mazarinicas*”, pubblicato nel 1684, a Colonia, dall’editore Iannis Selliba.



La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

5. Il controllo indipendente della Corte dei conti nel contesto di un “Sistema etico nazionale”. Il richiamo alle indicazioni dei classici.

Vocazione o professione? Non c'è alcun dubbio che “fare il politico”, ovvero “occuparsi di politica”, costituisce un esercizio dell'animo umano che abbisogna di un certo quale addestramento, di una specifica formazione.

Per Max Weber sembra scontato il fatto che tale formazione sia da fondare sul principio dell’etica della responsabilità”.

Così, con la prospettazione di questa tesi, sembra concludersi il pensiero politico (che non è filosofico) del nostro.



Solo che egli dà per scontata la conoscenza di alcune virtù nell’*“homo politicus”*, quelle virtù che un altro politico del passato è riuscito a illustrare con dovizia di particolari, e di cui si avverte ancora, sia pure in lontananza, la voce suadente.

Mi sembra doveroso richiamare alla memoria un’opera che è stata scritta da un grande oratore che aveva dedicato parte della sua vita a scoprire le malefatte di chi si era messo in testa di mutare l’ordinamento della “res publica” romana, sostituendone i delicati meccanismi decisionali con quelli propri della dittatura.

Questa opera è il *“De officiis”* di Marco Tullio Cicerone; scritta in un periodo della sua vita in cui la forza bruta, esplicitata in diverse forme di coercizione della libertà di pensiero e di azione, aveva preso ormai il sopravvento nella quotidianità della vita politica romana.

Un’opera che nasce come esigenza di esprimere un ordine che per secoli aveva dato i suoi frutti e che aveva consentito al *“Senatus Populusque Romanus”* di imporsi al mondo allora conosciuto. È un ordine che, secondo Cicerone, può resistere al tempo e nel tempo in quanto lo si fonda sulla preparazione etica di quegli Uomini che sono chiamati ad essere la “classe dirigente” di uno Stato.

Classe dirigente che non può semplicemente occuparsi dei propri affari personali, ma che deve essere chiamata a costituire un esempio vivente delle virtù che è tenuto a praticare un

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

qualsiasi *civis romanus*; *civis romanus* che, fin dai tempi della nascita di Roma, ha agito – per affermarsi dinanzi agli altri Popoli – seguendo i canoni della filosofia stoica.

Ed ecco come sullo sfondo della civiltà romana ritorna a riva quella meditazione sull’Uomo che aveva caratterizzato il pensiero greco, e che la saggezza di alcuni suoi pensatori, anzi di alcuni suoi educatori di anime, avevano avuto la “gana” (come direbbe Camilleri) di racchiudere in una sola frase... *Conosci te stesso*... che Socrate richiama essere stata scritta sul frontone del tempio di Apollo, a Delfi.

Con una chiosa altrettanto importante sul suo significato: solo con l’esempio di altri puoi diventare quello che tu desideri essere per te stesso; e questo vale soprattutto per chi intende intraprendere la carriera del politico.



5.1 Probabilmente Max Weber aveva avuto modo di conoscere il pensiero di Marco Tullio Cicerone, studiandolo a scuola nelle diverse espressioni della sua intelligenza oratoria e, soprattutto, della sua passione politica che in quella trovava modo di esprimersi.

Cicerone rifiuta l’idea - come la avevano rifiutata i più grandi drammaturghi greci - che il potesse essere esercitato da una persona sola al comando, da un *dictator*.

E ne è ben convinto perché egli ha studiato i meccanismi reconditi dell’animo umano; e, in nome del *populus* e del *senatus*, cioè di coloro che ne rappresentano le migliori intelligenze in termini elitari, ha saputo denudare coloro che avevano tradito il giuramento di lealtà a quello fatto.

Lo aveva fatto nelle Catilinarie (occupandosi di tradimento verso lo Stato), lo aveva fatto nelle Verrine (denunciando le diverse forme di concussione messe in atto contro i Siciliani), e ancora nelle Filippiche (ovvero nelle Antoniane) a difesa dell’ordinamento della “*res publica*” voluta dai Padri fondatori. Il modello di queste ultime, tra l’altro, richiama un’opera greca, le *Filippiche* di Demostene; orazioni queste ultime entrate a far parte della biblioteca personale di Pomponio Attico, che era grande amico di Cicerone.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Il *leit-motiv* di queste opere è sempre lo stesso: le qualità morali (*virtutes*) di chi si debba considerare adatto a guidare un regno, o anche una sola civitas, sono poste al centro dell'attenzione da questi Autori, accomunati da un insolito destino, quello di aver provato le delizie (e le croci) della carriera politica.

Weber, comunque, non sembra voler accettare, a modello del suo pensiero politico, le riflessioni fatte da uomini del Sud del mondo, ed è per questo che si limita a recuperare, spigolando qua e là, il pensiero frammentato di altri, di Frederich Nietzsche (1844-1900) che diceva di se stesso “*Sono troppo curioso, troppo problematico, troppo tracotante, perché possa accettare una risposta grossolana*”. Per questo il filosofo preferirà ispirare le sue azioni umane a Dioniso (caos e libertà) piuttosto che ad Apollo (ordine e razionalità).



Weber, vivendo al di fuori di questa dimensione (e nella convinzione di trovare la salvezza della società nella visione nibelungica dell'eroe), sembra voler dimenticare tutta la fatica di chi è impegnato a dare un ordine a ciò che ordine non potrà mai avere, dato che il politico-professionista deve dare un senso teleologico a quella massa informe di desideri, di aspirazioni, di sogni che ogni comunità di uomini e di donne è capace di generare.

Egli dimentica (anche se non del tutto) di coglierne lo status particolare, cioè quello di dover essere -il politico – un individuo che non si sottrae alle sue responsabilità; ma non dice mai del come a tale livello di conoscenza, di professionalità si possa, da parte di costui, pervenire.

Molto probabilmente perché già a quel tempo il popolo tedesco aveva ben metabolizzato l'educazione bismarkiana; una educazione che si dedicava molto a scoprire i talenti e a rafforzare i caratteri per il bene comune.

Diverso è il modo di approcciare alla questione che ha sempre appassionato i politologi, e prima ancora i filosofi, sulla natura dell'“*Homo politicus*”, da parte di Cicerone nel suo “*De officiis*”.

Da appassionato della politica, e da profondo conoscitore del come essa possa subire momenti di corruzione, egli individua percorsi formativi che si dimostrino utili, necessari a sostenere il formarsi della personalità di chi deve essere tale. Lo fa soffermandosi su quei temi che i nostri Padri costituenti hanno saputo esporre, con estrema icasticità, alcuni secoli dopo, nell'art. 54 della Costituzione, richiedendo alla classe dirigente di svolgere gli incarichi pubblici, di cui si è e si rimane affidatari, “con disciplina e onore”.

È interessante ripercorrere, a tal proposito, le vie dell'educazione che portano a modellare un politico come Cicerone si auspicava che un vero cittadino romano dovesse essere.

Svolgendo una esposizione didattica della “teoria del dovere” secondo i canoni della disciplina stoica, Cicerone, dapprima, fornisce la spiegazione dell'*honestum* (*kalòn*, in greco) come “dovere perfetto” e come “dovere pratico”, per poi passare all'esame delle quattro *virtutes principales* in cui si articola l'*honestum*: la *prudentia*, la *iustitia*, la *fortitudo* e, infine, la *temperantia*.

## La funzione del controllo indipendente della Corte dei conti. Il giusto richiamo alle visioni dei suoi massimi rappresentanti istituzionali

Se agli occhi di Cicerone è importante la *sapientia*, che deve moderare gli istinti (ormai), la *virtus* più rilevante è la *iustitia*, non soltanto perché sta alla base dello *ius*, ma anche perché attraverso lo strumento della *beneficentia* permette di conciliarsi il favore degli uomini, cioè di raggiungere l'utile, non solo quello personale, ma soprattutto quello generale (*utilitas rei publicae*).

Il male fondamentale da evitare è, allora, la *simulatio*, in ragione del fatto che essa comporta una esecrabile confusione politico-sociale.

Cicerone vede i beni e i mali della società, e per eliminare i mali ed esaltarne i beni identifica le virtù stoiche con le più antiche virtù romane, ed utilizza la filosofia greca per consacrare e integrare l'etica della tradizione. Solo che egli è ben consapevole del fatto che non tutti possono essere richiesti di dimostrare di possedere la *dignitas* (termine fondamentale del lessico politico dei Romani), essendo un concetto elitario, né la *magnitudo animi*. Ambedue queste virtù si attagliano ai "capi" al management di tutte le comunità civili.



Si è ben consapevoli del fatto che il *De Officiis* è un trattato sui doveri?

Sappiamo che il problema del "dovere" assume una importanza fondamentale per ogni Scuola filosofica. Lo è di più per Cicerone il quale desiderava completare la iniziata speculazione sul tema dell'etica, avviata con il *De finibus bonorum et malorum* e con le *Tusculanae disputationes*.

D'altra parte, egli sente di essere il difensore degli ideali repubblicani e vede che in un periodo di stravolgimenti, come quello succedutosi al crollo dei suoi ideali politici, il concetto di "dovere" del "bonus civis" si trova a dover essere in perpetuo contrasto con una realtà politico-militare diversa da quella da lui auspicata, diversa comunque da quella tradizionale.

Da qui il desiderio di Cicerone di dettare al figlio Emilio - e insieme di ricordare a tutti i *boni cives* - i punti fermi in materia con un saggio a lui espressamente dedicato.

Arriva, infatti, il tempo, nella vita di un Uomo, di riaffermare, nel momento del maggior disastro e nella piena consapevolezza dei nuovi connotati assunti dalla realtà politica, valori e idealità altissimi, nei quali si è creduto e per i quali ci si è costantemente battuti.

Il *De Officiis* diventa, anche ai nostri occhi, un chiaro esempio di questa volontà, fermo restando il fatto che diversi sono i modi, nelle diverse epoche, di perseguire tale obiettivo

