

(bozza provvisoria)

**STATO DELLA GIURISPRUDENZA IN MATERIA DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DEGLI ENTI ECONOMICI E DELLE SOCIETÀ PUBBLICHE**

Rita Arrigoni

Sommario: **1.** Introduzione al tema – **2.** Privatizzazione degli enti di gestione e controllo della Corte dei conti – **3.** I controlli sulle amministrazioni pubbliche introdotti dalla legge 20 del '94. Quale rapporto con la legge 259 del 1958 – **4.** La privatizzazione degli enti previdenziali e assistenziali – **5.** Gli ordini professionali e il controllo della Corte dei conti - **6.** Per finire, qualche riflessione conclusiva.

1. Introduzione al tema

L'argomento è di grande interesse ma non mi nascondo la complessità se, tramite gli arresti giurisprudenziali, si voglia provare a legare i tanti tasselli rivenienti da alcune fondamentali pronunce, allo scopo di individuare le ragioni di fondo e perciò i confini e i modi di essere del controllo della Corte dei conti sulla gestione degli enti pubblici e delle società in mano pubblica. Una complessità che, se in qualche modo è riconducibile ad una evoluzione giurisprudenziale risalente, perciò in parte segnata da passate concezioni, è poi specialmente legata al sottile confine che separa pubblico e privato, ove il predicato di "pubblico" sconta il prevalere di una nozione sostanziale influenzata da esigenze di omogeneizzazione ordinamentale e concettuale di derivazione comunitaria.

Su tre aspetti vorrei specialmente fermare l'attenzione, con l'ambizione di offrire qualche spunto di riflessione a fronte di un quadro non privo di contraddizioni.

Prima questione, nella quale si iscrivono e dalla quale prendono spunto le altre due, riguarda il difficile confrontarsi del controllo della Corte dei conti con organismi e enti strutturati secondo le norme di diritto privato, specie allorché l'attività assuma carattere economico.

Altro aspetto problematico concerne i momenti di raccordo e/o differenziazione fra il controllo previsto dalla legge 259 del 1958 e quello introdotto dalla legge 20 del 1994; questione, che ha avuto un suo importante banco di prova sia all'atto della privatizzazione di alcuni enti assistenziali e previdenziali, sia con l'avvio del controllo sugli ordini professionali.

In questo scenario, i limiti che progressivamente sono venuti emergendo all'intangibilità delle pronunce di controllo della Corte dei conti, le cui occasioni di contrasto e messa in discussione non a caso sono emerse con soggetti per tradizione fuori dall'area di competenza della Corte dei conti o con enti la cui struttura societaria o di tipo privatistico si è spesso coniugata con una persistente resistenza ai controlli esterni di garanzia.

2. Privatizzazione degli enti di gestione e controllo della Corte dei conti

Una premessa è necessaria per inquadrare la questione. Il processo di privatizzazione degli enti di gestione delle partecipazioni statali, degli altri enti pubblici economici e delle aziende autonome statali ha immediatamente posto l'interrogativo del permanere, e in che limiti, del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di quelle società che, a seguito della prevista trasformazione, erano destinate a succedere agli enti medesimi.

Va ricordato a riguardo che la legge 21 marzo 1958 n. 259, nel dare attuazione all'art. 100 cost., ha regolato due diverse tipologie di controllo, istituendo ai fini del loro esercizio una speciale Sezione in seno alla Corte [art. 9]: la prima riferita agli enti, sia pubblici che privati, destinatari di contribuzioni ordinarie da parte dello Stato [artt. 1 e 2]; la seconda riferita invece agli enti, questa volta espressamente qualificati come pubblici [art. 12], nei cui confronti lo Stato contribuisce con apporto al patrimonio, in capitale, servizi o beni ovvero mediante concessione di garanzia finanziaria.

Nel primo caso, il controllo [previa individuazione degli enti con DPR, ora DPCM] è esercitato nelle forme indicate dagli articoli 4, 5 e 6 della stessa legge [invio da parte degli enti dei conti consuntivi o dei bilanci di esercizio con i relativi conti dei profitti e perdite; richiesta di

ulteriori informazioni, atti e documenti agli enti e ai Ministeri competenti]. Nel secondo caso, l'esercizio del controllo prevede, oltre l'invio dei consuntivi e dei bilanci da parte degli enti, la presenza di un magistrato della Corte legittimato ad assistere alle sedute degli organi di amministrazione o di revisione o ai collegi sindacali [oggi anche alle sedute degli organismi di vigilanza].

In entrambi i casi la Corte dei conti è chiamata a riferire al Parlamento i risultati del controllo eseguito, potendo altresì, qualora ne ricorrano le condizioni, formulare rilievi al Ministero del tesoro [oggi dell'Economia] e ai Ministeri competenti [artt. 7 e 8].

In attuazione di tale disciplina, l'IRI, l'ENI, e l'INA erano stati a suo tempo sottoposti al controllo di cui all'art. 12 della legge 259, mediante DPR adottati ai sensi dell'art. 3 della stessa legge [DPR 11 marzo e 25 aprile 1961], mentre nei confronti dell'ENEL lo stesso tipo di controllo veniva disposto espressamente dalla legge istitutiva dell'ente [art. 1, ultimo comma, legge 6.12.1962 n. 1643].

Senonchè, intervenuta la trasformazione degli enti in questione, con il d.l. 333 del 1992 [art. 15] convertito con la legge 359/'92, l'esercizio del controllo da parte della Corte dei conti ha trovato immediate difficoltà, sia a causa del comportamento omissivo delle società, sia per la stessa resistenza da parte del Governo il quale, sollecitato a riguardo, si espresse nel senso che il potere di controllo previsto dall'art. 12 della legge 259 dovesse ritenersi ormai superato proprio in ragione della natura non più pubblica degli enti in questione e con la loro fuoriuscita "dal rapporto con lo Stato"; rapporto che, ad avviso del Governo, rappresentava l'essenziale presupposto del controllo assegnato alla Corte" [lettere 10.8.1992 del PCM e 15 .9.1992 del M. del tesoro].

Ricostruita così la vicenda, la questione destinata ad assumere speciale rilievo mi pare in qualche modo legata a quella contrapposizione antica che, sin dalla nascita della Sezione controllo enti, ha visto le società private partecipate dallo Stato, nonchè gli stessi enti di gestione delle partecipazioni, opporre una decisa resistenza alla progettata sottoposizione al controllo della Corte

dei conti¹. In realtà, se un passo indietro è pure interessante farlo, quel che va notato è come, quanto meno una parte dell'impianto della legge 259 del '58, abbia risentito della forte conflittualità determinatasi al momento dell'attuazione dell'art. 100 cost., allorché si trattò di innescare in un "antico" ordinamento del controllo, riveniente da una disciplina risalente, un materiale nuovo, frutto di una diversa filosofia su modo e significato di una attività e di un ruolo cui la Corte era, da allora in poi, chiamata.

Da una lettura non inquinata dal pregiudizio di conservazione, che ha invece animato quel decennio e i due successivi, la disciplina introdotta dall'art. 100 cost. suggeriva infatti una concezione nuova dei controlli intestati alla Corte dei conti: un controllo preventivo limitato ai soli atti di Governo, perciò assai ridotto rispetto all'impostazione del passato [TU 1934 n. 2224], compensato dal generalizzato dilatarsi del controllo successivo "sulla gestione del bilancio", insieme al nuovo controllo "sulla gestione finanziaria" degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, con una apertura volta a ricondurre a unità i significati di una finanza pubblica sempre meno governabile e controllabile sulla base delle verifiche su singoli atti.

Un bel disegno che la Corte non fu capace di cogliere tant'è che, fra le due tesi che si contrapposero nel dare attuazione all'art. 100, 2° comma, la sua posizione restò ambigua e sostanzialmente conservatrice del passato. Ricordo a riguardo che, a contendersi il campo, erano due le proposte, quella governativa [d.d.l. 19 ottobre 1953], più aperta ad una *concezione unitaria* di "contribuzione ordinaria", intesa a ricomprendere nel controllo della Corte tutti i soggetti beneficiari, fossero enti pubblici o privati e anche le società; l'altra, della V^a Commissione del Senato, più restrittiva, vedeva con scetticismo la capacità della magistratura contabile di adattarsi ad un modo di controllo che non fosse quello consueto e tradizionale, di mero riscontro formale e

¹ Con la legge 22.12.1956 n. 1589 fu istituito il Ministero delle partecipazioni statali con l'inquadramento delle "imprese con partecipazione statale" negli enti autonomi di gestione. Sotto la guida di Enrico Mattei si era intanto rafforzata la posizione dell'ENI, istituito nel '53; specie questo ente, più di una volta, manifestò contestazioni sulla linea governativa intesa a dare applicazione all'art. 100 cost. in senso ritenuto invasivo per una politica di gestione per la quale lo stesso Mattei rivendicava libertà di azione, ove il sospetto era che tramite il controllo della Corte finisse per rafforzarsi la forza di pressione del Governo nei confronti dell'ENI che viceversa rivendicava l'esclusivo vantaggio della piena disponibilità di informazione e conoscenza tecnico-operativa rispetto all'esecutivo, a fronte della quale restava sfocata e di secondo momento la questione di un controllo diverso e più appropriato.

contabile, perciò non confacente per attività e gestioni chiamate ad operare nel campo dell'economia.²

Entro questo conflitto di impostazioni, ove premeva l'intolleranza delle società a vedersi assoggettate a valutazioni tecniche e neutrali suscettibili di spezzare i rapporti di interlocuzione con il Governo percorsi da significati prevalentemente politici, la Corte si presentò incerta e divisa. I due pareri resi al Governo sui testi di riforma³ hanno finito per riflettere una cultura decisamente orientata al formalismo e restia ad accogliere nella sua pienezza la logica ispiratrice del dettato costituzionale. Il timore di una comunicabilità di effetti alla volta delle altre attività di controllo della Corte, fece prevalere un atteggiamento di chiusura e di rinuncia alle nuove prospettive funzionali che si offrivano, pur di non mettere in forse la conservazione di antiche prerogative molto legate al diffuso sistema dei riscontri di mera legittimità⁴.

L'incapacità della magistratura contabile di esprimere una potenzialità culturale innovativa e moderna giocò un ruolo decisivo nella soluzione di compromesso adottata con la legge 259 del '58, nel senso di distillare una speciale e diversa modalità per il controllo sugli enti pubblici, destinatari di contribuzioni patrimoniali [art. 12]; cioè, per quella categoria di enti la cui attività in campo economico sembrava maggiormente confliggere con la formalità dei controlli di tipo contabile, cui la Corte non era disposta a rinunciare⁵.

L'avvio del processo di privatizzazione a partire dai primi anni '90 ha contribuito, a distanza di oltre trent'anni, a rimettere in discussione la questione relativa alla dicotomia pubblico-privato e del significato da assegnare all'art. 12 della legge 259, in relazione al dubbio sulla permanenza o

² Va ricordato che il M. delle pp.ss fu istituito tra il 1953, anno di prestazione del progetto governativo e il 1957, anno di redazione della relazione della V^a Commissione Senato.

³ Corte dei conti, Sezioni riunite 14 giugno 1954 e 27 gennaio 1955.

⁴ Va anche notato che fra i due pareri resi dalla Corte prese vita il sistema delle partecipazioni statali e il conseguente inquadramento delle società e imprese partecipate negli enti "pubblici" di gestione in parte contribuiva a ritenere superata la questione dal momento che "la gestione delle società del gruppo i tali società formava oggetto Dell'azione di intervento dell'ente che a sua volta rientrava nell'ambito del controllo della Corte (relazione della Sez enti sull'ENI per gli esercizi 1969-1971.

⁵ Non a caso la stessa concezione innovativa implicata dalla legge 259/'58 rimase a lungo irretita nella cultura del controllo prevalente sino a tutti gli anni '80, con il conseguente privilegio accordato specialmente alle censure relative alla legittimità di specifici atti o coinvolgenti la regolarità delle gestioni a discapito delle osservazioni su buon andamento e risultati complessivi delle gestioni: così F. BATTINI, *Il controllo sugli enti sovvenzionati*, in Allegretti (a cura di) *I controlli amministrativi*, Bologna 1955,177, ss.

meno del controllo ivi previsto anche nei confronti di società privatizzate. Un dubbio cui la Corte dei conti - questa volta sì - ha reagito con forza, riprendendo il filo di una riflessione rimasta invece inespressa, meglio taciuta, nel 1954 e 1955, quando era già possibile far valere la non conformità dell'art. 12 al precetto recato all'art. 100 cost. che prevede "*il controllo della Corte ... nei confronti degli enti destinatari di contribuzioni statali, senza porre distinzioni fra figure pubbliche e private*"[Corte cost. 466/'93].

Di qui il conflitto sollevato dinanzi alla Corte costituzionale [Sez. contr. Enti, 16.12.1992 n. 45]⁶ e la pronuncia che ne è seguita [Corte cost., sent. 17-28 dicembre 1993 n. 466]⁷, la quale, nel dare ragione alla Corte dei conti e confermando orientamenti risalenti, ha contribuito a porre alcuni principi valevoli a fissare il modo di essere del controllo sugli enti; un controllo che, nella sua necessaria riconduzione alla coerenza sistematica dell'art. 100, ha consentito di superare in larga misura la fuorviante dicotomia fra pubblico e privato recata all'art. 12 della legge 259.

A riguardo bisogna pur dire che la Corte costituzionale ha dovuto farsi carico di obiezioni di non poco conto, tant'è che la pronuncia di accoglimento si è cimentata in un reticolo di precisazioni e opzioni interpretative.

Prima questione da risolvere, destinata a sorreggere tutto l'impianto argomentativo era essenzialmente questa. Se, cioè, l'art. 12, seppure inserito nella legge 259, fosse o no compreso nella disciplina di attuazione all'art. 100 cost. o invece ne fosse fuori. In altri termini, se lo stralcio dell'art. 12, avvenuto nel 1958, dal testo proposto dal governo e condiviso dalla Camera, non avesse forse rappresentato, a fronte del prevalere dell'impostazione restrittiva del Senato, un controllo diverso da quello previsto all'art. 100 cost. e non necessariamente declinabile nella sua coerenza.

⁶ La Sez. Enti della Corte dei conti, con deliberazione 16.12.1992 n. 45 in *Riv. Amm. Rep. Ital.* 1993, 447 con nota di R. Arrigoni, *Privatizzazione degli Enti di gestione e controllo della Corte dei conti: le ragioni di un conflitto*, ha sollevato conflitto nei confronti del Governo per illegittima sottrazione di attribuzioni per costituzione intestate alla Corte medesima; in precedenza, con la determinazione 22 settembre 1992 n. 29 [la si legge in *Riv. Corte dei conti*, 1992 n. 5, I, 24) la stessa Sezione enti aveva dichiarato l'obbligo del Governo di adottare i provvedimenti di assoggettamento al controllo della Corte dei conti delle società per azioni succedute agli enti pubblici economici, ai sensi dell'art. 12 della legge 259 del 1958

⁷ La sentenza della Corte costituzionale 466 del 1993 la si legge in *Riv. Amm. Rep. Ital.* 1994, 648 con nota di R. ARRIGONI, *Il controllo della Corte dei conti sugli enti di gestione privatizzati: garanzia per il bilancio dello Stato o tutela della finanza pubblica?*

Un'impostazione, questa, non condivisa dal giudice delle leggi, in primo luogo per l'espresso richiamo all'art. 100 cost. recato all'art. 12, inoltre per tenere fermo l'orientamento a suo tempo espresso della sostanziale unitarietà funzionale del controllo di cui alla legge 259 del '98, dal momento che tanto le contribuzioni ordinarie, come pure gli apporti patrimoniali di cui all'art. 12, trovano unità nella *“finalità cui è diretto l'intervento della Corte dei conti”* riconducibile all'*“interesse preminente dello Stato (costituzionalmente rilevante per l'art. 100 della Costituzione) che siano soggette a vigilanza le gestioni relative ai finanziamenti che gravano sul proprio bilancio, sottoponendole in definitiva al giudizio del Parlamento”*⁸.

Dall'affermata unitarietà dei due tipi di controllo emerge la riconduzione di entrambi nella coerenza dell'art. 100 cost. e l'esigenza di appropriata lettura dell'art. 12, sulla base di un'interpretazione adeguatrice, che tenesse conto *“dell'evoluzione subita, rispetto al tempo dell'enunciazione della norma, della stessa nozione di ente pubblico”*.

Quindi, la rilevanza assegnata al dato sostanziale del fenomeno delle privatizzazioni, non soddisfatto dal solo *“mutamento della veste giuridica”*...se.... *“non vi faccia seguito anche una modifica di carattere sostanziale nell'imputazione del patrimonio”*; fino a quando cioè *“lo Stato conservi nella propria disponibilità la gestione economica delle nuove società, mediante una partecipazione esclusiva o prevalente al capitale azionario”*.

In sostanza, argomentando sulla base di una *“nozione sostanziale”* di impresa pubblica, del resto prevalente nel contesto di una impostazione concettuale di derivazione comunitaria, se ne fa discendere, la permanenza del regime di controllo di cui alla legge n. 259. Permanenza tuttavia *in via transitoria*, in quanto collegata alla persistenza, in capo allo Stato, di una partecipazione azionaria esclusiva o maggioritaria al capitale delle società.

In passato, nel commentare la sentenza 466 mi era sembrato riduttivo tale presupposto condizionante. Ciò, specie con riferimento alle società di gestione di servizi di pubblica utilità, ove l'esistenza di diritti esclusivi o speciali vale di per sé a configurare la nozione di impresa pubblica e

⁸ Corte cost., 19 aprile 1962 n. 35, in *Giur. Ital.* 1962, P. I[^], Sez. I[^], 1064.

l'esercizio di funzioni pubbliche nonché a legittimare interventi di finanziamento e di sostegno da parte della finanza pubblica. Seppure i servizi di pubblica utilità siano tutt'ora interessati da una riorganizzazione strutturale che continua a coinvolgere l'assetto proprietario, ciò non toglie che una regolazione pubblica di tali attività sia destinata a permanere in coerenza con l'affidamento di una specifica "missione" che è, al contempo, ragione di diritti esclusivi o speciali nonché della stessa deroga al regime di libera concorrenza [art. 86, ex 90, del Trattato CE] e del coinvolgimento finanziario di risorse pubbliche, e non solo statali, nella relativa gestione⁹.

Mi sembra che, almeno per questi casi, la questione della permanenza del controllo della Corte dei conti non potesse essere risolta esclusivamente sulla base del concetto patrimonialistico della partecipazione esclusiva o maggioritaria. Ed invero, più o meno partecipati, gli organismi titolari di diritti esclusivi, nell'esercizio delle attività riservate, assumono connotati di diritto pubblico [società o impresa pubblica] con ogni conseguenza quanto a disciplina applicabile e soggezione ai controlli.

In certo modo la giurisprudenza della Corte dei conti se ne è fatta carico, ad esempio nel caso del controllo sull'INA spa, infatti continuato sino al maggio 1996 malgrado la partecipazione al capitale da parte del Ministero del tesoro si fosse nel frattempo ridotta al 34,38% [lettera del Presidente dell'INA]. La Sezione enti¹⁰, cioè, non ha mancato di approfondire i termini e il significato della sentenza 466, procedendo ad una interpretazione che pure è valsa a superare aspetti di apparente non puntuale coerenza rispetto agli stessi orientamenti giurisprudenziali in linea con principi di ordine comunitario. Di qui una lettura che valesse a interpretare meglio il riferimento lessicale di "partecipazione dominante", traducendolo in quello di "influenza dominante".

Per concludere sul punto, mi pare allora che i principi fissati con la sentenza 466 del 1993 siano suscettibili di ulteriori percorsi adeguatici, per meglio calibrare il principio della

⁹ Del resto è la stessa sentenza 466/93 a richiamare il concetto di impresa pubblica, in adesione alla nozione comunitaria riveniente dalla direttiva '80/723, in tema di trasparenza; a riguardo della quale a venire in considerazione è semmai l'influenza dominante allorché lo Stato o altra autorità pubblica ne abbiano la proprietà o abbiano in esse una partecipazione finanziaria o in conseguenza di una disciplina delle attività.

¹⁰ Corte dei conti, Sezione enti, determ. 12 luglio 1996 n. 32.

partecipazione maggioritaria al capitale delle società privatizzate, ultroneo specie ove si tratti di servizi di pubblica utilità titolari di riserva, rispetto ai quali neppure troppo appropriato è il riferimento alla “influenza dominante” che, se vale a identificare l’impresa pubblica, resta pur sempre corollario e non presupposto di tale nozione allorché si tratti di attività in regime di monopolio o riservate.

3. I controlli sulle amministrazioni pubbliche introdotti dalla legge 20 del '94. Quale rapporto con la legge 259 del 1958

La riforma del sistema dei controlli introdotta con la legge 14 gennaio 1994 n. 20 ha segnato un profondo cambiamento nell’assetto ordinamentale della Corte dei conti. Una rivoluzione a 360 gradi che mentre ha quasi totalmente prosciugato il controllo preventivo di legittimità su singoli atti, ha inteso invece coinvolgere la Corte dei conti sul più moderno sistema del controllo di gestione. Una novità, questa, non indenne da immediate contestazioni da parte di vari settori delle pubbliche amministrazioni¹¹.

Le questioni postesi all’indomani della sua approvazione hanno, fra i tanti aspetti, riguardato anche il rapporto di queste “nuove competenze”, con quelle più antiche, ma ritenute in certo senso prevalenti, disciplinate dalla legge 259 del 1958, attuative del precetto costituzionale dell’art. 100 cost.; in altri termini, la possibile convivenza, ma pure il rischio di sovrapposizione, dei due sistemi di controllo che, pur differenti per alcuni aspetti, restavano entrambi assistiti da una medesima filosofia, seppure con riferimento ad un mutato quadro di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Nel percorso ricostruttivo della legge 20 del 1994, non è possibile prescindere da quei passaggi logici che sono valsi a fissarne condizioni e principi, espressi dalla Corte costituzionale

¹¹ La determinazione 43 del 20 luglio 1995 della Sezione controllo enti, intesa a dichiarare la sottoposizione di alcuni ordini professionali al controllo previsto dalla legge 20 del 1994, formò oggetto di ricorso al TAR Lazio per il suo annullamento. A seguito di regolamento di giurisdizione, la Corte di cassazione ritenne di sollevare questione di legittimità costituzionale dell’art. 3, comma 4 della legge 20 del 1994 dinanzi la Corte costituzionale.

prima con la sentenza 29 del 1995 e poi ulteriormente ribaditi dalla sentenza 470 del 1997¹². Dalle due pronunce è possibile trarre i connotati fondamentali del controllo sulle amministrazioni pubbliche tramite i quali tarare poi “il quanto di diverso” rispetto alla disciplina recata dalla legge 259; ciò con riguardo alla conformazione, al radicamento e ancoraggio a interessi costituzionalmente tutelati, infine alle ragioni dell’attribuzione alla Corte dei conti.

Quanto al primo aspetto, a venire in considerazione sono oggetto e modo di esercizio del controllo introdotto con la legge 20 che, nel riguardare “*l’attività nel suo complesso*” e nel dover essere eseguito “*non in rapporto a parametri di stretta legalità, ma con riferimento ai risultaticollegati agli obiettivi programmati nelle leggi o nel bilancio*”¹³ non mi pare divergere nei due tipi di controllo. La legge 20 ha voluto rappresentare infatti il superamento dell’antica logica legata alle verifiche di stretta “conformità” alle regole come esclusiva garanzia al buon andamento delle gestioni¹⁴. Risulta infatti chiara la speciale angolatura di questo controllo allorché viene precisato che, seppure esso possa comportare verifiche “sulla legittimità e la regolarità delle gestioni”, i relativi esiti vanno semmai assunti “a elemento o indizio per la distinta valutazione complessiva connessa all’esercizio del controllo sulla gestione”¹⁵.

Mi pare perciò che, quanto a conformazione, i punti salienti tracciati dalla 29 e dalla 470 si pongano in sostanziale coerenza con il modo di essere e di esercizio della legge 259. Vorrei anzi dire che quel modello è nato prima della legge 20 e sono convinta ne abbia anche ispirato le declinazioni; seppure, va pure detto, come nella risalente applicazione non sempre ne sia stato possibile riscontrare le coerenze con l’impianto complessivo. Il che vale per il ruolo assegnato

¹² Corte costituzionale, sentenza 27 gennaio 1995 n. 29, in *Giur. Cost.* 1995, n. 1, 279. La si legge in *Giurisprudenza cost.* 1995, n. 1, 278 con note a commento di: M.V.LUPO’ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, ivi, 321 e A.CORPACI, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico della riforma*, ivi, 326. Vedila anche in *Giornale di diritto amministrativo*, 1995, n.4, 399 con commento di R.PEREZ e di V.GUCCIONE.

La Corte costituzionale, con la sentenza 30 dicembre 1997 n. 470, in *G.U. I^a Serie speciale*, 110, a riguardo delle iniziative di controllo della Sezione enti nei confronti degli ordini professionali, si è pronunciata sulla questione sollevata avverso l’art. 3, comma 4, della legge 20 del 1994, che, riferendosi in generale alle amministrazioni pubbliche, ha mancato di indicare parametri per l’individuazione degli enti da sottoporre al controllo [v. *infra*, parag. 5].

¹³ Corte costituzionale, sentenza n. 29 del 1985 *cit.*, punto 9.1. delle considerazioni in diritto.

¹⁴ In questi termini, M.V. LUPO’ AVAGLIANO, *Corte dei conti e Regioni:.....cit.*, ivi, 321.

¹⁵ Cfr. Corte cost., sentenza 29/1995, *cit.*, punto 11.1. delle considerazioni in diritto.

all'art. 8 della legge 259, attuato a volte in modo troppo distante e isolato rispetto al controllo sui risultati delle gestioni dell'Ente, entro i quali in realtà era destinato a sfumare.

Perplessità mi pare sopravvengano allorché si passi a considerare gli altri due aspetti rilevanti a giustificazione del nuovo controllo. Quanto al radicamento in costituzione, emergono infatti decise differenze fra i due controlli, dal momento che non è uguale il rispettivo ancoraggio; non più, come per la 259, l'art. 100 e perciò l'interesse dello Stato in rapporto agli effetti sul suo bilancio, ma altri interessi rilevanti per costituzione. Il fondamento del nuovo tipo di controllo è infatti nel disegno della pubblica amministrazione ricavabile dagli articoli 97, 81, 119 e 28 della costituzione e i valori sono quelli del buon andamento delle gestioni pubbliche [art.97] che si coniuga con gli equilibri finanziari [art. 81], con il coordinamento della finanza pubblica [art 119] e, infine, con il principio di responsabilità [art. 28]. Il fatto poi che tali principi - ad avviso della Corte costituzionale - siano riferiti alla pubblica amministrazione in generale, comporta che il nuovo tipo di controllo ex legge 20 *“in quanto rivolto a sollecitare maggiore funzionalità delle gestioni pubbliche”* debba avere *“un'applicazione tendenzialmente uniforme a tutte le pubbliche amministrazioni”*, *“salvo espresse deroghe eventualmente contenute in altre norme costituzionali”*¹⁶.

A riguardo, mi pare opportuna una riflessione, nel senso che la riconosciuta applicazione tendenzialmente generale, limitata solo da altri principi costituzionali, tanto più esalta il carattere di eccezione riservato al permanere di modi e tipologie di controllo collegati con interessi particolari, diversi da quelli su indicati e che sulla base di tale ricostruzione dovrebbero restare residuali.

Quanto poi all'affidamento di tale compito alla Corte dei conti, a giocare in suo favore è stata la posizione di indipendenza e neutralità riconosciutale per costituzione, la quale ha positivamente influenzato prassi giurisprudenziale e leggi di attuazione della stessa costituzione, nel senso che, a fronte della moltiplicazione dei centri di spesa, è parso ragionevolmente coerente estendere anche ad essi l'attività di controllo della Corte dei conti, *“interpretandone le funzioni in senso espansivo,*

¹⁶ Idem, sentenza 29/1995, punto 9.1 del considerato in diritto.

in quanto organo posto al servizio delle Stato-comunità e non già soltanto dello Stato-governo”¹⁷. Proprio perciò, l'imputazione alla magistratura contabile del controllo sulla gestione delle amministrazioni non può essere considerata come una attribuzione esercitata in nome del potere statale che ad esse si contrappone, siano enti pubblici o autonomie territoriali, trattandosi invece “di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate e precisamente volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97, quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza”.

Sulla base di tali principi, occorre valutare le prime esperienze della Sezione enti nell'applicazione della legge 20 e le risposte degli enti pubblici, individuati come quelli da sottoporre a tale attività di controllo.

4. La privatizzazione degli enti previdenziali e assistenziali

A voler stare nello stretto ambito dell'argomento assegnato, le questioni relative alla privatizzazione degli enti previdenziali e assistenziali ne sarebbe fuori, dal momento che sembra ormai prevalente l'orientamento giurisprudenziale che configura l'attività esercitata da tali enti, ancorché privatizzati, come attività di natura non economica in considerazione della funzione solidaristica che la connota.

L'interesse tuttavia a trattare anche di tali enti e del controllo della Corte dei conti su tali gestioni ha una duplice ragione. In primo luogo, seppure l'indicato orientamento risulti ormai decisamente prevalente, non sono mancate perplessità a riguardo della natura economica o no di tale attività, in considerazione del tipo di impostazione seguito dai giudici nazionali, in base al quale dall'esistenza di un interesse generale di natura solidaristica e pubblicistica si è fatta discendere

¹⁷ Idem, sentenza 29/1995, punto 9.2. del considerato in diritto.

automaticamente la natura non economica dell'attività. Questo per dire che anche per tali enti permangono alcune affinità con gli enti economici privatizzati¹⁸.

La seconda ragione è che pur sempre di privatizzazione si è trattato e l'attinenza tematica ha suggerito di scorgere analogie e differenze. Fra queste, innanzitutto la circostanza che per questi enti sia stato il legislatore a disporre che il controllo della Corte dei conti fosse mantenuto, da porre anche in relazione con l'introduzione dal gennaio 1994 dell'ulteriore forma di controllo previsto dalla legge 20 e, perciò, di individuare a quale di queste forme si fosse in realtà riferito il legislatore.

Va ricordato a tale proposito che in attuazione della delega recata alla legge 537 del 1993 [collegato alla finanziaria per il '94] il d.lgs. 509 del 1994 ha previsto che un certo numero di enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatoria – inseriti in apposito elenco – a partire dal 1° gennaio 1995, assumessero personalità di diritto privato, pur restando ferme le regole su iscrizione obbligatoria e contribuzione, ma a condizione di non usufruire di finanziamenti o ausili pubblici [per questa ipotesi erano previste fusioni o incorporazioni].

Mentre per i casi di fusione o incorporazione era prevista la possibilità di stabilire, in sede attuativa, la permanenza del controllo ex 259, per gli enti privatizzati il d.lgs. 509 ha affidato alla Corte dei conti il “*controllo generale sulla gestione (delle assicurazioni obbligatorie), per assicurare la legalità e l'efficacia e per riferirne annualmente al Parlamento*”.

L'esplicito riferimento alla legge 259 solo per i casi di incorporazione e fusione, ma soprattutto la differente formulazione adottata per gli istituti previdenziali privatizzati sembrava deporre, in questo secondo caso, per un controllo di gestione ricalcato sulla falsariga di quanto previsto nei ben noti decreti legge di riforma dei controlli contabili, reiterati per tutto l'anno 1993, l'ultimo dei quali finalmente convertito con la legge 14 gennaio 1994 n. 20.

¹⁸ La dottrina già da tempo è concorde nel riconoscere che la nozione giuridica di “imprenditore” prescinde dalla necessità del lucro *soggettivo*, richiedendo invece l'*economicità obiettiva dell'attività*. In tal senso: F.GALGANO, *Diritto commerciale. L'imprenditore*, Bologna 2004; G.PONZANELLI, *Gli enti collettivi senza scopo di lucro*, Torino 2000, 113. Sulla nozione di *attività di natura economica*, si veda: Autorità garante della concorrenza e del mercato, *Relazione annuale sulla attività svolta nel 1994*, 30 aprile 1995, 126.

Peraltro, non è stato questo l'avviso della Sezione enti la quale, con la sua determinazione del 2 febbraio 1995 n. 58/94, ha ritenuto inquadrabile "il controllo generale sulla gestione delle assicurazioni obbligatorie" nella disciplina della legge 259 con la conseguenza di adottare anche per queste gestioni le regole procedurali specialmente riconducibili ad una metodologia che assumesse ad oggetto altrettante isolate gestioni e non il fenomeno gestionale generale per riferirne al Parlamento.

Il collegamento funzionale che ha sorretto le considerazioni della Sezione è stato quello della obbligatorietà dell'iscrizione e della contribuzione, rimasta ferma anche a seguito della privatizzazione [art. 1, comma 3 legge 509/'94]. Ora, considerata la parificazione operata dalla 259 fra "*le contribuzioni in via ordinaria*" previste dall'art 100 cost. e "*i contributi che con carattere di continuità gli enti siano autorizzati ad imporre*" è sembrato di poterne dedurre logicamente la presenza delle condizioni richieste per la riconducibilità del controllo sugli enti previdenziali privatizzati nel modello previsto dalla legge 259 del '58, attuativa del precetto costituzionale e concernente, salvo quanto previsto dall'art. 12, anche enti privati.

Senonchè, una riflessione a riguardo mi pare non possa evitarsi, per notare cioè che un passaggio ulteriore è stato a suo tempo trascurato; e cioè se, al di là della contribuzione obbligatoria, permanesse e in che limiti lo specifico interesse al controllo sul quale è tutt'ora costruita la filosofia dell'art. 100 cost. e che strettamente si collega con il bilancio dello Stato.

Nel caso delle forme privatizzate di previdenza e assistenza, il "perché" del controllo da parte della Corte, a ben vedere, non mi pare fosse immediatamente da collegare con le esigenze di tutela del bilancio dello Stato, tant'è che proprio questo era l'elemento discrezionale fra gli enti destinati a rimanere pubblici e quelli privatizzandi: cioè, la presenza o meno di finanziamenti o altri ausili pubblici di carattere finanziario [legge delega 537/'93 comma 33 lett. a), n. 4 e d.lgs. 509/'94 art. 1, comma 1], qualificazione questa riferibile al bilancio dello Stato in contrapposizione a differenti situazioni economico-finanziarie come i contributi obbligatori che su quel bilancio non si

riflettono. Del resto, con la privatizzazione, l'autonomia conquistata dagli enti previdenziali ha contribuito semmai a sollevare il bilancio dello Stato dall'onere di erogazione di contributi pubblici.

L'interesse che fondava le ragioni del permanere del controllo in capo alla Corte dei conti era perciò differente nei due casi descritti: nel primo caso, l'interesse dello Stato a controllare e vigilare la corretta gestione dei finanziamenti usciti dal proprio bilancio; nel secondo caso, a sostegno delle ragioni del controllo della Corte, non poteva che essere quel più generale interesse che rinviene dall'art. 97 cost. in virtù del quale - e nel suo collegamento con gli articoli 81, 119, 24 cost. - imparzialità e buon andamento esigono - come si è detto - che tutte le amministrazioni pubbliche improntino i loro comportamenti a economicità e efficienza nella gestione delle risorse, specie se queste sono prelevate da cittadini contribuenti. A venire in considerazione non poteva essere l'art. 100 e l'attuazione datane con la legge 259 del 1958, mancando per queste gestioni la diretta implicazione del bilancio dello Stato e un interesse perciò ad esso direttamente collegato. Il riferimento - del resto chiaramente individuabile dal disposto del d.lgs. 509 - era piuttosto al controllo previsto dalla legge 20 del 1994, corrispondente a quella impostazione culturale che, alla generale estensione dei controlli nei confronti di tutte le amministrazioni pubbliche, correlava forme di esercizio secondo modalità collaborative e in funzione dell'interesse stesso delle amministrazioni controllate.

Semmai anche qui, come nel caso degli ordini professionali - di cui si dirà qui di seguito - questione poteva farsi a riguardo del carattere di amministrazione pubblica riferibile o meno a queste gestioni privatizzate. Questione, che se per un verso restava superata dall'esplicito dato normativo, assertivo della permanenza del controllo della Corte, per altro verso aveva il sostegno di quella giurisprudenza che, già a partire dalla prima metà degli anni '90, ha riconosciuto agli enti che svolgono attività di interesse pubblico e, fra questi, gli enti previdenziali e assistenziali, la natura di organismi di diritto pubblico¹⁹.

¹⁹ V., di recente: Consiglio di Stato sez. VI, del 23 gennaio 2006 n. 182. L'impostazione seguita dal giudice amministrativo è che tali enti perseguono un interesse generale e collettivo, mentre del resto anche la direttiva 2004/18

Tuttavia, proprio le discussioni su la forza espansiva di tale nozione, al di là delle strette finalità applicative della disciplina comunitaria [trasparenza e appalti pubblici]²⁰, hanno forse militato a sfavore di una applicazione agli enti previdenziali privatizzati della disciplina recata dalla legge 20, assecondando invece la soluzione adottata dalla Sezione enti la quale, agganciando la legge 259 sulla base della parificazione fra contribuzione ordinaria e contribuzione obbligatoria, si è in tal modo svincolata dall'esigenza di individuare il necessario predicato della pubblicità.

Il discorso potrebbe oggi essere diverso, dal momento che, se per un verso fra le amministrazioni pubbliche, individuate dall'ISTAT, ai sensi dell'art. 1, comma 5, della finanziaria 2005 [legge 30.12.2004 n. 311]²¹, figurano altresì gli enti previdenziali e fra questi anche quelli privatizzati, per altro verso, l'esigenza di autonomia funzionale rivendicata da tali enti, specie dalle Casse degli ordini professionali, esigerebbe nell'esercizio del controllo quell'equidistanza e neutralità che solo può essere assicurata dall'applicazione dei principi propriamente riferibili al controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche, disciplinato dalla legge 20 del 1994.

5. Gli ordini professionali e il controllo della Corte dei conti

Anche per gli ordini professionali non sono mancate difficoltà e questioni, questa volta non tanto sulla modalità del controllo ma implicate piuttosto dalla contestazione del potere della Corte di sottoporvi tali categorie di enti.

La vicenda è nota ma è interessante riassumerla anche perché è in tale occasione che il principio dell'intangibilità della pronunce di controllo della Corte, fino ad allora valevole in senso assoluto, è stato almeno in parte superato.

CE ha incluso gli enti previdenziali tra gli organismi di diritto pubblico. V, altresì.: Cons. Stato, sez. VI, 24 marzo 1998, n. 498 in *Giur. It.* 1988, 1952; Cons. Stato, sez. VI, 17 settembre 2002 n. 4711, in *Foro amm.*, CDS, 2002, 2146.

²⁰ Per la mancanza di una *vis espansiva* capace di configurare globalmente in senso pubblicistico un soggetto giuridico: M.P.CHITI, *L'organismo di diritto pubblico e la nozione comunitaria di pubblica amministrazione*, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, *Annuario* 1999-2007. In generale sulla propensione del legislatore comunitario a definire le amministrazioni in senso funzionale, G.GRECO, *Ente pubblico, impresa pubblica, organismo di diritto pubblico*, in *Riv.it. dir. pubbl. com.*, 2000, 839.

²¹ ISTAT – *Elenco delle amministrazioni pubbliche, inserite nel conto consolidato* in GU 28.7.2006, s.g. 90.

La questione è questa: al fine di dare concreta attuazione all'art. 3, 4° comma, della legge 20 del 1994, le Sezioni riunite della Corte, con deliberazione n. 2/'95 del 18 gennaio, ritennero che, ai fini dell'individuazione delle amministrazioni pubbliche soggette al controllo di gestione, dovesse farsi ricorso all'art. 1, 2° comma, del d.lgs. 29 del 1993²² [trasfuso ora nel d.lgs. 165 del 2000]; norma, questa che, tra le altre, comprende fra le amministrazioni pubbliche gli enti pubblici non economici nazionali.

Nel dar seguito a tale indirizzo, la Sezione enti della Corte, con la determinazione n. 43/'95 del 20 luglio, riteneva di sottoporre a controllo gli Ordini e Collegi professionali nazionali²³.

Tale pronuncia – ritenuta dagli enti in questione lesiva della loro autonomia – venne impugnata dinanzi al Tar del Lazio, ove venne tuttavia eccepito il difetto di giurisdizione e proposto regolamento preventivo di giurisdizione. Di qui, la decisione della Corte di cassazione di sollevare questione di legittimità dell'art. 3, comma 4, della legge 20, in relazione ai criteri troppo generici e non automatici di selezione degli enti da assoggettare al controllo, in correlazione con la non impugnabilità di tale selezione. Speciale perplessità, da parte del giudice remittente, suscitava la mancata previsione, per la sottoposizione al controllo di cui alla legge 20/'94, del medesimo procedimento previsto invece dalla legge 259 del 1958, cioè l'adozione di un decreto presidenziale per l'individuazione degli enti da sottoporre a controllo.

La Corte costituzionale²⁴, dopo aver ricordato che nel caso di specie, non alla legge 259 si era inteso far riferimento da parte della Corte dei conti, ma piuttosto alla legge 20 del '94, ha fissato due essenziali principi. Il primo, per chiarire che l'assenza di una specifica procedura, ai fini dell'individuazione degli enti da assoggettare a controllo, trovava coerente giustificazione nel

²² Il d.lgs. 3 febbraio 1993 n. 29, adottato in attuazione dell'art 2 della legge delega 23 ottobre 1992n. 421, reca le norme sulla "Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego

²³ Con precedente determinazione 15 giugno 1995 n. 35 la Sezione enti aveva proceduto all'individuazione degli enti pubblici non economici nazionali assoggettabili al suo controllo e fra questi 23 ordini e collegi professionali. In considerazione dell'incerta nozione di ente pubblico, la soluzione è stata quella di basarsi sulla documentazione ufficiale esistente e, in primo luogo, sull'elencazione unita al "conto annuale" redatto dalla Ragioneria generale dello Stato [RGS] trasmesso alla Corte ai fini della relazione annuale sul costo del lavoro pubblico ai sensi dell'art. 65 del d.lgs. 29/'93.

²⁴ Corte cost., sentenza 30 dicembre 1997 n. 470, in GU 7.1.1998, 1^ ss, 110; la si legge anche in *Foro it.*, 1998, I, 1766, con nota di G. D'AURIA, *Corte dei conti e controllo sulla gestione degli ordini professionali*.

quadro sistematico della legge 20 del '94 [art. 3, 4° comma] la quale, nel far riferimento alle pubbliche amministrazioni, evocava una nozione “di per se sufficiente a definire l’ambito delle competenze affidate alla Corte di conti”. Il secondo principio è nel riconoscimento della azionabilità del provvedimento di sottoposizione al controllo che, pur nel limite di un sindacato sull’esistenza del potere e del suo corretto esercizio, si è ritenuto valevole a superare qualsiasi residuale dubbio di legittimità.

Vorrei trascurare l’ulteriore svolgimento di questa annosa contesa²⁵ per soffermarmi solo sui suoi esiti che allo stato sono le pronunce del Tribunale di Roma che, dopo oltre un decennio e salvo diverso avviso dei giudici di appello, hanno dato ragione alla Corte dei conti, riconoscendo l’esercizio del controllo nei confronti degli ordini professionali “non solo ammissibile ma anche doveroso”²⁶.

A parte la soddisfazione per l’esito, vorrei tuttavia notare come, nelle indicate pronunce siano state adottate soluzioni diverse su un punto decisamente centrale della questione, la nozione cioè di amministrazione pubblica. Mentre, infatti, la Sezione enti ha evitato di cimentarsi in una sua ricostruzione dogmatica, rifugiandosi negli elenchi della RGS, il giudice ordinario ha preferito percorrere altra direzione, ricercando il sostegno argomentativo in quegli indici generali di pubblicità tradizionalmente valevoli a dar ragione alla nozione di ente pubblico. Quanto invece alle affermazioni di principio, ricavabili dalla sentenza 470/’97 della Corte cost., a venire in evidenza è piuttosto quel disegno costituzionale delle amministrazioni pubbliche cui danno corpo gli articoli 97, 81, 28, 119 cost. e che, ad avviso del giudice delle leggi, esige altresì un’applicazione tendenzialmente generale. Quel che emerge dalla lettura dell’indicata sentenza è una nuova concezione di amministrazione pubblica, la quale in realtà prende le distanze da quelle impostazioni giurisprudenziali e dottrinarie che, specie in passato, hanno concepito l’ente pubblico come parte

²⁵ Tornato il giudizio alla Corte di cassazione, la decisione è stata di riconoscimento della competenza giurisdizionale del giudice ordinario, dinanzi al quale furono riassunte le numerose cause. Il Tribunale civile di Roma, con varie sentenze, ha ritenuto gli ordini professionali enti pubblici, sulla base della nozione generale di pubblica amministrazione, ed ha ravvisato l’esercizio del controllo da parte della Corte dei conti “non solo ammissibile ma anche doveroso”

²⁶ Trib. Di Roma, II[^] sez.civ., sentenze: 18030/2003, 16344/2003, 9158/2001, 9166/2001.

dell'organizzazione dello Stato o degli altri pubblici poteri e la nozione di pubblicità necessariamente connessa all'organizzazione generale dell'istituzione politica²⁷. Ora, la sentenza 470, ma già lo si riscontrava nella precedente sentenza 29/'95, sembra prefigurare una concezione di amministrazione che, sulla base di una recente interpretazione della dottrina, non è più vista come “braccio del potere esecutivo che fa capo al governo dello Stato”, ma invece caratterizzata dall'essere, indipendentemente dalle articolazioni formali, “un grande servizio alla collettività, cioè un apparato articolato per bisogni collettivi”²⁸.

6. Per finire, qualche considerazione conclusiva

Il riferimento alla legge 20 del '94, agli enti previdenziali e agli ordini professionali, rispetto ad un tema che si voleva mirato sulle società pubbliche e sugli enti economici, mi è parso comunque opportuno. Con la privatizzazione degli enti di gestione, sono infatti progressivamente emersi problemi e questioni che, nel più vasto scenario delle riforme degli anni '90, si sono comunicati a tutte le amministrazioni pubbliche e sono valsi a rimettere in discussione i termini di coerenza di un controllo che, insieme a quello intestato alla Corte tramite la Sezione enti, è rimasto esposto ad una evoluzione ordinamentale a seguito della quale molte delle tessere non sono più in asse.

Su alcune di queste, come si è visto, ha fatto chiarezza la Corte costituzionale. Resta tuttavia l'esigenza di ulteriore riflessione su alcuni aspetti rimasti ancora in ombra.

In primo luogo, va sottolineato come la messa a fuoco di una nuova nozione di amministrazione pubblica, che sempre più preme nel rivendicare un proprio ruolo, separato dal

²⁷ Per questa ricostruzione v.: V. CERULLI IRELLI, “Ente pubblico”: problemi di identificazione e disciplina applicabile in V. Cerulli Irelli e G. Morbidelli, (a cura di) *Ente pubblico ed enti pubblici*, Torino 1994, 84. E' S.CASSESE, *Le basi del diritto amministrativo*, Milano 2000, 200, ad avvertire che “la materia degli enti pubblici non è tipizzabile” né esiste una nozione “generale e astratta” di ente pubblico.

²⁸ In questi termini: G. BERTI, *Amministrazione e costituzione*, relazione al XXXIX Convegno di Varenna 16-18 settembre 1993, sul tema “La pubblica amministrazione nella costituzione: riflessioni e indicazioni di riforma”. Una distinzione, in chiave tuttavia un po' troppo formale, fra enti pubblici cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e “amministrazioni pubbliche” di cui alla legge 20 del '94, la si ritrova in Corte cost. 17 maggio 2001 n. 139, in *Foro it.* 2001, I, 200 con nota di G. D'AURIA, *Ancora in tema di Corte dei conti e controllo sulla gestione degli enti pubblici (con una inedita nozione di “pubblica amministrazione”)*.

potere politico e dalla stessa organizzazione del potere statale, induce l'individuazione di appropriate coordinate di riferimento per i controlli della Corte dei conti, ove buon andamento e funzionalità delle gestioni smettano di misurarsi esclusivamente con il bilancio dello Stato. Alla tipologia del controllo introdotto dalla legge 20 del '94 occorre allora dare maggiore spazio, per corrispondere a quella modalità collaborativa che si dispone nell'interesse dello stesso ente controllato. Va perciò ripensata la stessa assimilazione fra contribuzioni ordinarie, provenienti dal bilancio dello Stato, e contribuzioni obbligatorie che su quel bilancio non gravano. Assimilazione che non è nell'art. 100 cost. ma è stata introdotta con la legge 259 del '58, risalente a concezioni in gran parte superate dallo svolgimento di una più aggiornata legislazione di principio sul tema delle amministrazioni pubbliche. Il controllo previsto dalla 259 andrebbe perciò riportato nell'ambito della previsione dell'art. 100 cost. in coerenza con la necessaria integrazione di disciplina della legge 259 con la legge 20 del '94.

Altra, differente questione è quella relativa alla prassi non ancora superata che, ai fini delle iniziative di controllo da assumere in applicazione della legge 259, vede la Corte troppo condizionata alle determinazioni governative; il che, a mio avviso, contraddice la stessa relazione di ausiliarità che lega la Corte al Parlamento, cui semmai dovrebbero spettare eventuali indicazioni di priorità cui indirizzare l'attività di controllo. Del resto, la stessa legge 259 - in una logica istituzionale che, con la costituzione del '48, ha visto meglio ridefinito, rispetto al passato, il rapporto Parlamento-Governo-Corte dei conti²⁹ - affidava tale individuazione non già al Presidente del Consiglio, come oggi avviene, ma al Presidente della Repubblica quale organo di garanzia. Mentre poi va pure ricordato che tale intervento selettivo nemmeno è previsto per gli enti indicati all'art. 12 della legge medesima.

²⁹ E' G. CARBONE ad osservare, *Corte dei conti*, V. *Enc. dir, Aggiorn.* IV, 2000, 480, come l'art. 100 cost. abbia avuto l'effetto di recuperare e rafforzare la relazione ausiliaria fra Corte e Parlamento, già definita dalla legge del 1862, ma "progressivamente illanguidita dall'evoluzione-involuzione del nostro ordinamento costituzionale e amministrativo....e poi travolta nel regime dei fasci e delle corporazioni con l'espressa assunzione da parte del Capo del Governo del ruolo di destinatario e referente ultimo del controllo esercitato dalla Corte.

Tale situazione non mi pare condivisibile, tanto più che nei confronti di importati enti economici e società partecipate ricorrono le condizioni richieste per la sottoposizione al controllo previsto dall'art. 12, che resta tuttavia bloccato dall'inattività del Governo.

L'esperienza – seppure in casi diversi da questo - mi pare dimostri come vadano prospettandosi per la Corte dei conti e per le “doverose” iniziative di controllo, più confacenti soluzioni, in coerenza con un ruolo istituzionale la cui neutralità e indipendenza è a servizio, non del Governo, ma si iscrive nella ausiliarità al Parlamento e alle Assemblee elettive. I percorsi, intrapresi con riferimento alle “amministrazioni pubbliche” di cui alla legge 20, mi pare possano essere seguiti anche per avviare i controlli sugli enti di cui all'art. 12 della 259. Certo, vi è il rischio di contrapposizioni e impugnative, riflesso di una antica resistenza ai controlli, ma la sottoposizione al sindacato giurisdizionale, ormai ammesso per la conferma dell'esistenza del potere e/o del suo corretto esercizio, sarà semmai occasione per vederli rafforzati e assicurati.

Del resto, vorrei pure notare che l'eventuale adozione del decreto di sottoposizione al controllo non vale ad eliminare in ogni caso la contestazione; come avvenuto, ad esempio, nel caso della SIAE che nel marzo scorso ha proposto ricorso al Tar per l'annullamento del decreto del Presidente del Consiglio di sottoposizione al controllo della Corte.