

Etica pubblica e buona amministrazione

Quale ruolo per i controlli?

a cura di
Luciano Vandelli

con la collaborazione di
Claudia Tubertini



COLLANA
DI DIRITTO
E SOCIETÀ
Etica pubblica

FrancoAngeli

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "Informatemi" per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Etica pubblica e buona amministrazione

Quale ruolo per i controlli?

a cura di

Luciano Vandelli

con la collaborazione di

Claudia Tubertini

FrancoAngeli

Questo volume è pubblicato nel quadro e con il contributo del PRIN 2006 “Etica pubblica e interessi. Regole, controlli e responsabilità”, cofinanziato dal Ministero dell’Università e Ricerca, coordinato dal Prof. Francesco Merloni e svolto presso le Università di Perugia, Bologna, Chieti-Pescara e Torino.

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2009 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L’opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d’autore. L’Utente nel momento in cui effettua il download dell’opera accetta tutte le condizioni qui sotto previste. All’Utente è concessa una licenza d’uso dell’opera secondo quanto così specificato:

1. L’Utente è autorizzato a memorizzare l’opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l’operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell’opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. L’Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell’opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell’opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell’opera (o di parti di essa);
3. L’Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell’opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l’adattamento totale o parziale dell’opera e/o il loro utilizzo per l’inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Introduzione	pag.	9
1. Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli? , di <i>Luciano Vandelli</i>	»	11
1. Dai controlli sugli atti ai controlli sull'attività	»	11
2. Giungla dei controlli ed etica pubblica	»	14
3. Il sistema dei controlli e il problematico ruolo della Corte dei conti	»	15
4. Tra declino dei controlli esterni e difficile decollo dei controlli interni	»	18
5. Controlli sostitutivi	»	20
6. Nuove forme di controllo: l'attività anticorruzione	»	21
7. Trasparenza e controlli partecipativi	»	22
8. Il processo amministrativo come strumento di controllo?	»	23
9. Qualche considerazione, per concludere	»	25
2. Per una politica dell'etica pubblica: controlli e disciplina delle funzioni amministrative , di <i>Vincenzo Cerulli Irelli</i>	»	27
1. Premessa: l'"etica pubblica" e la questione della corruzione	»	27
2. Per una "politica" dell'etica pubblica	»	29
3. Le regole per il corretto esercizio della funzione amministrativa	»	32
4. Il problema dell'assenza e dell'inefficienza dei controlli: considerazioni e proposte	»	36

3. Etica pubblica e forme di controllo , di <i>Antonio Brancasi</i>	pag. 46
1. Premessa	» 46
2. Il potenziamento dei controlli-referto sull'attività quale tratto distintivo dell'evoluzione dei controlli	» 48
3. Alla ricerca dell'etica pubblica: le possibili forme di controllo	» 51
4. Il ruolo della Corte dei conti nel contrasto alla <i>maladministration</i> , di <i>Francesco Battini</i>	» 53
1. Premessa	» 53
2. Il controllo della Corte dei conti quale funzione costituzionalmente orientata alla trasparenza	» 54
3. Conseguenze sulle caratteristiche del controllo e sulla configurazione della Corte dei conti	» 57
4. I rapporti tra controllo e giurisdizione	» 59
5. L'effettività del controllo nel contrastare i fenomeni di corruzione	» 60
6. Il contributo della giurisdizione contabile nella prevenzione della <i>maladministration</i>	» 63
7. Conclusioni	» 67
5. Nuove forme di controllo sull'attività amministrativa: una premessa , di <i>Alessandra Maglieri</i>	» 69
6. L'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme d'illecito nella pubblica amministrazione e il Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT) , di <i>Girolamo Sciullo</i>	» 71
1. Normativa di riferimento	» 71
2. Profili organizzativi	» 72
3. Profili funzionali	» 74
4. Relazioni	» 77
5. Soppressione dell'Alto Commissario	» 83
6. Un esito "annunciato"	» 83
7. Profili della soppressione	» 89
8. La delega al Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e la costituzione del Servizio anticorruzione e trasparenza (SAeT)	» 91
9. Il SAeT: profili funzionali e organizzativi	» 92

10. Il primo Rapporto del SAeT	pag. 93
11. Conclusioni	» 95
7. L'Unità per il monitoraggio sulla qualità dell'azione di governo degli enti locali , di <i>Girolamo Sciullo</i>	» 96
1. Normativa di riferimento	» 96
2. Istituzione	» 96
3. La sua costituzione	» 97
4. La soppressione	» 97
5. Una valutazione	» 98
8. I controlli nel sistema universitario: la nascita dell'Agenda nazionale per la valutazione dell'Università e della ricerca (ANVUR) , di <i>Alessandra Maglieri</i>	» 100
1. Normativa di riferimento	» 100
2. Profili organizzativi	» 101
3. Profili funzionali	» 103
4. La difficile nascita dell'ANVUR e le ipotesi di proroga del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario (CNVSU) e del Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR)	» 106
9. Controlli sostitutivi ed etica della Pubblica Amministrazione , di <i>Claudia Tubertini</i>	» 112
1. Etica pubblica e "buona amministrazione". Il possibile ruolo dei controlli sostitutivi	» 112
2. I controlli sostitutivi nella Costituzione: tutela dell'unità giuridica ed economica, tutela dei livelli essenziali delle prestazioni e loro rapporto con l'etica pubblica	» 114
3. Il controllo sostitutivo nella legislazione ordinaria: evoluzione dell'istituto e relative problematiche	» 119
4. Un caso recente (e problematico) di intervento sostitutivo: le procedure di commissariamento delle Regioni in situazione di <i>deficit</i> sanitario	» 124
5. Considerazioni conclusive	» 131

10. Come garantire la funzionalità degli enti locali. Riflessioni su alcune forme di controllo, in attesa della riforma del TUEL, di <i>Francesca Palazzi</i>	pag. 133
1. Introduzione	» 133
2. Enti locali e poteri sostitutivi: alcuni casi di controllo nell'attuale quadro normativo	» 135
3. Effettività di esercizio delle funzioni locali: quali garanzie?	» 144
4. Fenomeni di <i>maladministration</i> e poteri di intervento governativo sugli organi degli enti locali	» 146
11. Il controllo dei cittadini sull'amministrazione pubblica, tra effettività giuridica e valore etico, di <i>Daniele Donati</i>	» 151
1. Considerazioni preliminari. Una convinzione	» 151
2. Alcune precisazioni attorno agli istituti oggetto della ricerca: la distinzione tra partecipazione e controllo dei cittadini	» 155
3. L'analisi delle norme: le prime forme di controllo da parte dei cittadini	» 160
4. Alcune considerazioni conclusive: caratteri e natura giuridica degli istituti esaminati	» 174
12. Il processo amministrativo come strumento di controllo della Pubblica Amministrazione, di <i>Camilla Mancuso</i>	» 182
1. Funzione di controllo e funzione giurisdizionale: premessa	» 182
2. Le possibili attenuazioni del principio soggettivistico e dispositivo nel processo amministrativo	» 185
3. Le azioni popolari	» 185
4. Gli interessi diffusi	» 187
5. I ricorsi avverso le autorizzazioni paesaggistiche	» 189
6. Nuovi rimedi "popolari" avverso i ritardi e le inefficienze della Pubblica Amministrazione	» 193
7. Conclusioni	» 201
Gli autori	» 207

Introduzione

Il presente volume raccoglie una sintesi delle ricerche e degli interventi elaborati nell'ambito della ricerca PRIN 2006 dal titolo *Etica pubblica e interessi. Regole, controlli, responsabilità*, diretta da Francesco Merloni e articolata nelle unità locali di ricerca presso le Università di Perugia (coordinata dallo stesso Merloni), di Torino (Roberto Cavallo Perin), di Pescara (Gianluca Gardini), di Bologna – Dipartimento di scienze della comunicazione (Pina Lalli) e, appunto, di Bologna – Dipartimento di scienze giuridiche (Luciano Vandelli, Girolamo Sciullo).

In sostanza, il volume riporta le riflessioni svolte dai componenti dell'unità di ricerca bolognese su una serie di specifici temi e profili dei controlli e del loro ruolo nella garanzia della buona amministrazione, preceduti da contributi al dibattito e alla riflessione dovuti agli apporti di Colleghi di altre Università e Istituzioni (Vincenzo Cerulli Irelli, Francesco Battini, Antonio Brancasi), cui va un particolare ringraziamento per l'apporto dato alla nostra ricerca, con vivacità di opinioni e varietà di prospettive.

Desidero anche ringraziare Girolamo Sciullo, che ha coordinato con me i lavori dell'Unità bolognese, e particolarmente Claudia Tubertini, che, con la consueta intelligente attenzione, ha curato e seguito la pubblicazione del volume.

Bologna, 21 ottobre 2009

L. V.

1. Etica pubblica e buona amministrazione: quale ruolo per i controlli?

di Luciano Vandelli

If angels were to govern men, neither internal or external controls on government would be necessary.

*James Madison*¹

1. Dai controlli sugli atti ai controlli sull'attività

Le linee di evoluzione e di tendenza del sistema dei controlli, in Italia, si sono articolate secondo tipologie e fasi che, in estrema sintesi, hanno visto variamente svilupparsi, affiancarsi, alternarsi i controlli di seguito indicati.

a. Controlli atto per atto, generalmente di legittimità, in determinati casi anche di opportunità. Controlli solidamente radicati nella tradizione amministrativa francese, recepita dapprima nella disciplina piemontese, con la legge Rattazzi del 1859, per essere quindi applicata allo Stato italiano con le leggi di unificazione amministrativa del 1865, e via via confermata nei provvedimenti successivi (dalla legge del 1888, trasfusa nel testo unico dell'anno successivo, a quelle del 1898 e del 1908 fino ai testi unici del 1915 e del 1934). Da questo punto di vista, neppure la Costituzione (che pure introduce rilevanti elementi di innovazione sotto vari profili, dalle modalità del sindacato di merito, privato dei poteri di annullamento e rimodulato – tramite il rinvio con richiesta di riesame – in funzione collaborativa, al superamento del principio della necessaria statualità del controllo) segna una soluzione di continuità.

b. Controlli sull'azione amministrativa, considerata complessivamente e dinamicamente: basati sul progressivo affermarsi, anche in Italia, di una cultura amministrativa che non si accontenta più di riscontri giuridico-formali, e comunque parziali e insoddisfacenti, puntando piuttosto su verifiche dell'andamento sostanziale e dei risultati conseguiti.

¹ Citato, in riferimento alla necessità dei principi giuspubblicisti nell'attuale crisi economica mondiale, da C. Herrera Guerra, "La vocación de universalidad del Derecho administrativo: el *Administrative State* para un País que no es administrado por ángeles", *Revista de Administración Pública*, 2009, n. 178, 143 ss.

In questa direzione, segna un passaggio centrale il *Rapporto sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato* presentato, alla fine degli anni Settanta, dal Ministro per la funzione pubblica Massimo Severo Giannini; Rapporto ove, tra l'altro, si partiva dalla considerazione del controllo quale "argomento dolente", essendo ancora basato sull'"antiquata" figura del controllo preventivo di legittimità su atti, da tempo soppresso negli Stati Uniti – si ricordava – "in seguito a una memorabile indagine la quale dimostrò che i suoi costi sono insopportabilmente alti rispetto ai benefici".

Da qui, dunque, l'esigenza, all'epoca già espressa dalla stessa Corte dei conti nella propria relazione al Parlamento, di verificare i risultati concreti, mutando "radicalmente la specie di controllo", per "affidare alla Corte dei conti un controllo di efficienza, intesa nelle sue varie forme: come buon andamento, come produttività, come omissione (adeguatezza di organizzazione e di attività amministrativa)".

Da queste considerazioni prese avvio, negli anni successivi, l'elaborazione delle proposte della Commissione di studio costituita presso la Presidenza del Consiglio (cosiddetta "Commissione Piga"); che, denunciando la disciplina vigente come "disarmonica nelle soluzioni, dotata di un'insufficiente visione complessiva degli obiettivi da raggiungere e di un'inadeguata considerazione unitaria di raccordo", puntavano con nettezza, anzitutto, su "una funzionalizzazione del controllo all'interesse pubblico, invece di continuare a configurarlo quale riproduzione del controllo giurisdizionale del giudice amministrativo", e su un collegamento tra controlli interni e controlli esterni, evitando "l'abnorme situazione di fatto per cui ogni organo di controllo deve riprendere in esame situazioni e atti già valutati da altro organo, come se ogni verifica fosse priva di valore"².

Da questo clima culturale si sviluppa la parabola del modulo tipico del controllo atto per atto. Significative, in questa direzione, sono le vicende dei controlli sugli enti locali, a partire dagli anni Novanta, quando viene dapprima – già con la legge 142 – ridimensionato ai soli atti adottati dai consigli, per essere quindi circoscritto ad alcune, limitatissime categorie di atti normativi e generali, fino alla totale eliminazione di questo tipo di controllo e alla soppressione degli organi che lo esercitavano, determinate dall'abrogazione dell'art. 130 Cost.; alla quale provvederà, come è noto, la riforma del Titolo V del 2001.

² Presidenza del Consiglio dei ministri, Relazione sul lavoro di elaborazione istituzionale svolto dalle Commissioni costituite presso la Presidenza del Consiglio dei ministri (Commissioni Piga e Giannini), Roma, 8 settembre 1984, par. 2, b).

Così, alla parabola dei controlli tradizionali, atto per atto, fa riscontro l'emergere o l'avanzare di altri istituti e modalità. In particolare:

- si affermano tipologie di controllo esterno "collaborativo", come quelle affidate alle sezioni regionali della Corte dei conti³;
- si moltiplicano e parcellizzano forme esterne atipiche, variamente affidate all'iniziativa della giunta, o dei consiglieri, o anche del prefetto; attribuite alla competenza di diversi organi, ivi compreso il difensore civico comunale; distribuite su disparate, peculiari categorie di atti⁴;
- si delinea una gamma di meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati delle attività amministrative; individuando, in particolare, controlli di regolarità e di gestione⁵. Questa varietà di interventi è talora affidata a organi esterni, ma soprattutto va a incrementare l'ambito dei controlli interni (particolarmente nell'ordinamento delle autonomie locali)⁶.

c. Controlli di tipo sostitutivo, cui già nel sistema definito negli anni Novanta spettava una collocazione specifica, come interventi surrogatori nei confronti di inadempimenti nell'esercizio della funzione e, particolarmente, nei confronti di ritardi o omissioni nel compimento di atti obbligatori per legge⁷; ma che assumono un significato pregnante dopo la riforma del Titolo V, nella quale compaiono come la sola forma di riscontro stabilita a livello costituzionale (art. 120), che ne riserva l'esercizio al Governo. La giurisprudenza costituzionale (a partire dalla sentenza 43/2004) ha comunque negato carattere esclusivo a questo tipo di controllo, respingendo la tesi secondo cui il riferimento esplicito, nell'art. 120, soltanto a esso, comporterebbe un'illegittimità della previsione con legge di ulteriori moduli di controllo sostitutivo. Il discorso vale, in particolare, nei confronti degli inter-

³ Legge 20/1994, ampiamente esaminata nell'ambito del presente volume, a partire dal contributo di F. Battini.

⁴ Cfr., nel testo unico sugli enti locali 267/2000, in particolare, gli artt. 126, 127, 133, 135, 138, 147, 239, senza considerare i controlli di vario genere introdotti da fonti diverse (quali l'art. 52 D.lgs. 446/1997, o dall'art. 45 D.lgs. 502/1993).

⁵ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, attuativo della delega contenuta nell'art. 1 della legge 59/1997.

⁶ Vedi, in particolare, nel D.lgs. 267/2000, l'art. 239 in materia di revisione economico-finanziaria, ma anche gli artt. 147, 151, comma 4, 153, comma 4, 184, 185 ecc.

⁷ Cfr., ancora nel testo unico, gli artt. 136 e 137, nonché l'art. 39, comma 5, o l'art. 50, comma 9. Ma numerosi controlli di questo tipo sono previsti da leggi di settore, quali, per esempio, quelli previsti dalla legge 662/1996, art. 2, comma 60, in materia di rilascio della concessione edilizia, dal D.lgs. 22/1997, in materia di rifiuti, o dal DPR 138/1998, in tema di determinazione di microzone censuarie ecc.

venti dei legislatori regionali: legittimati a introdurre altri controlli sostitutivi, sempre che rispettino alcune, imprescindibili condizioni e garanzie.

2. Giungla dei controlli ed etica pubblica

I riferimenti ora accennati non costituiscono che linee di base di un tema divenuto estremamente ampio e articolato (come argomenta la varietà di modalità e tipologie analizzate negli specifici contributi); al punto che si allude frequentemente alla “giungla” dei controlli.

In questo scenario, intricato e mutevole, le relazioni tra i controlli e l’etica pubblica presentano un particolare interesse e una notevole complessità.

Il sistema dei controlli, nelle attuali configurazioni, è in grado di garantire l’etica della pubblica amministrazione? Vi sono profili dell’etica pubblica che risultano insuscettibili di valutazione, nell’attuale disciplina dei controlli? O, quanto meno, su quali istituti e moduli di controllo deve particolarmente concentrarsi il perseguimento dell’etica, nell’agire delle pubbliche amministrazioni?

La risposta a domande di questo tipo varia, evidentemente, a seconda dell’accezione e dell’estensione che si dia al concetto di “etica”.

In effetti, i significati che si possono assumere sono diversi; ma occorre ormai prendere atto che sia la dottrina sia, particolarmente, i documenti internazionali (dalle Nazioni Unite all’OCSE, dalla Banca Mondiale al Consiglio d’Europa) tendono a interpretazioni estensive, includendo profili assai vari; che possono – seguendo, in particolare, indagini condotte dall’OCSE su tutti i Paesi aderenti – comunque essere identificati e sintetizzati da alcuni principi, quali quelli di: *imparzialità; legalità; integrità (e probità); efficienza; responsabilità*.

Si tratta di principi che talora ispirano tradizionalmente i sistemi dei controlli, come avviene per la legalità; altri, a partire dall’efficienza, possono considerarsi come “nuovi”. A questi principi, del resto, sono variamente ispirate politiche di grande rilievo, per i sistemi istituzionali, sociali ed economici: dalla lotta alla corruzione alla competitività di un Paese.

In realtà, in tutte le (travagliate) ricerche di definire il concetto di *etica pubblica*, emergono costantemente (direi inevitabilmente) due profili, due obiettivi di fondo, due tipi di valori: un’etica della legalità e dell’imparzialità, per un verso; un’etica dei risultati e dell’economicità, per l’altro. L’etica pubblica non ammette che le scelte e i comportamenti delle amministrazioni pubbliche possano essere condizionate impropriamente da inte-

ressi particolari; ma, al tempo stesso, l'etica pubblica non può non opporsi a sprechi, inerzie e a quel complesso di fenomeni che vengono inclusi nella *maladministration*⁸.

Ai fini della presente ricerca, si è attribuito un rilievo primario alle esigenze dell'imparzialità, particolarmente per quanto si riferisce – sotto un profilo soggettivo – all'etica del pubblico funzionario⁹. Certo, queste esigenze possono talora richiedere un sacrificio di esigenze di funzionalità: la gara per la scelta del contraente va effettuata in ogni caso, anche se questo comporta rischi di inefficienze e ritardi nello svolgimento dell'azione amministrativa. Al tempo stesso, particolarmente nell'ottica oggettiva assunta in relazione ai controlli, l'etica pubblica non può peraltro prescindere da una valutazione dell'efficienza e dell'efficacia, sì che il necessario rispetto delle regole non può divenire occasione e pretesto per ingiustificati ritardi e inadempimenti.

Ora, se si esamina da questo punto di vista la variegata gamma dei controlli previsti dall'ordinamento, certamente si può ritenere che ciascuno di essi persegua uno o più di tali principi; sì che il riferimento all'etica in via di massima non vale tanto a escludere alcune categorie di controlli, quanto piuttosto a coglierne logiche e valenze fondamentali, e magari a raggrupparli in base agli obbiettivi (quanto meno prevalentemente) perseguiti.

3. Il sistema dei controlli e il problematico ruolo della Corte dei conti

D'altronde, l'evoluzione delle forme di controllo, nelle tendenze adottate dall'ordinamento nelle fasi recenti, sembra essere dominato da un'ansiosa ricerca, da parte del legislatore, di modi e forme per verificare l'efficienza e il contenimento dei costi della pubblica amministrazione.

In questa direzione si sono mosse, tra l'altro, le riforme che hanno riguardato la Corte dei conti. La quale, peraltro, da tempo – come si è accennato – aveva rivendicato l'opportunità di rivedere il proprio ruolo come organo idoneo a esercitare un controllo di efficienza.

Una prospettiva, questa, che tende a prevalere anche nelle pronunce della Corte costituzionale: dove si riafferma la funzione della Corte dei

⁸ S. Cassese, “‘Maladministration’ e rimedi”, *Foro it.*, 1992, V, 24-27.

⁹ Cfr. R. Cavallo Perin, F. Merloni (a cura di), *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Milano, 2009.

conti come organo “garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità”; si ribadisce, in particolare, il suo ruolo in relazione al controllo *sulla* gestione, controllo successivo ed esterno all’amministrazione, di natura imparziale e collaborativo, a garanzia dell’equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, e dunque ben distinto dai controlli *di* gestione, che operano nell’interesse esclusivo dell’ente (sentenza 267/2006); o, ancora, si stabilisce che l’abrogazione degli artt. 130 e 125 Cost. del 1948 non incide sulla legittimità delle attività di controllo esercitate dalla Corte dei conti, oltre che dei controlli interni (sentenza 64/2005).

Dopo la riforma costituzionale del T titolo V, il legislatore – con l’art. 7 legge 131/2003 – è intervenuto anzitutto per affidare alla Corte dei conti il compito di verificare, a fini di coordinamento della finanza pubblica, il rispetto degli equilibri di bilancio in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario.

Al tempo stesso, la legge ha demandato alle Sezioni regionali della Corte la verifica del perseguimento degli obiettivi posti dalle leggi, statali o regionali, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni. Tutto ciò “nel rispetto della natura collaborativa del controllo” e con il compito di riferire degli esiti delle verifiche “esclusivamente ai consigli degli enti controllati”. Ai fini della regolare gestione finanziaria e dell’efficienza ed efficacia dell’azione amministrativa, del resto, ulteriori forme di collaborazione possono instaurarsi su richiesta delle regioni o degli enti locali. In questi termini, il ruolo della Corte dei conti trova nuovi elementi di rapporto organico con le autonomie e, particolarmente, con le assemblee elettive ai vari livelli. Non senza rischi: in una duplice direzione, per un verso, di marginalità, trovandosi in posizione di eccessiva separatezza rispetto alle attività esaminate; per l’altro, di attrazione, all’opposto, nelle dinamiche del dibattito politico. Attrazione che può facilmente prodursi per il coinvolgimento in polemiche (anche) strumentali, di un organo che comunque viene a trovarsi in un delicato crocevia tra controllo-collaborazione e funzione repressiva di comportamenti produttivi di danni erariali. Coinvolgimento che, tra l’altro, nell’agone politico si presta a incisivi effetti mediatici, senza che sia agevole per i cittadini (e per i media stessi) distinguere tra ruolo delle Sezioni di controllo della Corte dei conti e ruolo delle Procure presso le Sezioni giurisdizionali della Corte.

D’altronde, al ruolo della Corte dei conti, il legislatore ha prestato, nella fase recente, un’attenzione reiterata e insistita, dalla finanziaria per il

2006 (commi 166 ss.), sino alla legge 4 marzo 2009, n. 15, o, da ultimo, al DL 1° luglio 2009, n. 78: ora sottolineando profili generali del compito riconosciuto alla Corte in materia di coordinamento della finanza pubblica, ora concentrandosi su specifici aspetti (consulenze, personale, fondi europei ecc.).

Così, nel complesso quadro dei controlli, si colloca la complessità del ruolo della Corte: e se, in questo contesto, ci domandiamo – come fanno i saggi di Vincenzo Cerulli Irelli, di Francesco Battini e di Antonio Brancasi – quali sia il contributo che i controlli e, particolarmente, quelli esercitati dalla Corte dei conti danno nell’attuale sistema ai fini di prevenzione e contrasto alla *maladministration*, e quale possano dare in un’ottica di ripensamento e revisione della disciplina, emerge una varietà di prospettive e di ipotesi, che evidenziano rilevanti elementi di problematicità. Che concernono, in particolare, elementi come il significato e l’utilità del controllo collaborativo: la cui inefficacia sia al fine di garantire la legittimità dell’azione amministrativa, sia per assicurare il buon andamento e il contrasto alla *maladministration* – rileva Cerulli Irelli, dopo aver inquadrato il tema in un disegno di “politica” dell’etica pubblica – è testimoniata dalle stesse relazioni annuali del Procuratore generale della Corte dei conti. Il che non toglie (e questa si presenta come valutazione condivisa) che le prospettive dei controlli non possono che puntare su un’autorità terza e, particolarmente, della Corte dei conti, organo della Repubblica, la cui attività non può non concernere tutti i livelli di governo che costituiscono la stessa Repubblica: con esiti che, nella prospettiva di Cerulli, in caso di valutazione negativa non possono limitarsi a una mera segnalazione, richiedendo necessariamente effetti demolitori o sanzionatori; e con un’opportuna reintroduzione dei controlli sui principali atti. D’altronde, occorre separare nettamente le funzioni di controllo da quelle giurisdizionali, di competenza della Corte; mentre per quanto concerne gli altri organi di controllo, a partire dai collegi dei revisori, si tratta anzitutto di salvaguardarne la terzietà, sottraendone la nomina alle assemblee elettive.

Per altro verso, meritano attenta considerazione gli argomenti di chi – come Battini – tende a delimitare rigorosamente l’apporto dei controlli della Corte dei conti alla lotta contro la *maladministration*: rilevando come il controllo esterno *ex art. 100 Cost.* sia finalizzato al giudizio “politico” del Parlamento; come il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo si presenti utile per avvertire il Governo stesso di eventuali errori, ma ben distante da effetti di concreta prevenzione nei confronti di fenomeni corruttivi; o come effetti di questo tipo neppure siano conseguiti dai controlli successivi sulla gestione, volti a garantire il rispetto degli equilibri

economico-finanziari; o, ancora, come il controllo gestionale debba essere nettamente separato dalle funzioni giurisdizionali della Corte.

In questo quadro, un contributo più riconoscibile alla prevenzione della *maladministration* – rileva ancora Battini – può provenire precisamente dalla giurisdizione; anche se nemmeno sotto questo profilo la prassi attuale sembra indurre a ottimismo, quanto meno ove si consideri l’eccezionalità dei casi in cui la *notitia damni* provenga da autonome indagini delle procure, la rarità delle condanne, l’esiguità dei danni riconosciuti, l’inefficacia delle riscossioni.

Del resto, se è diffusa l’idea che il mutamento avvenuto nel sistema dei controlli abbia concorso ad accentuare la questione etica, nell’amministrazione italiana, a causa della scomparsa dei controlli esterni, e nel mancato decollo di quelli interni che avrebbero dovuto sostituirli, l’evoluzione può essere letta – come fa Brancasi – piuttosto sulla base della diversa distinzione tra controlli-misura (recessivi) e controlli-referto (prevalenti, nell’evoluzione legislativa). Ma i controlli-misura rilevano poco, da questo punto di vista, dato che, in sostanza, finiscono per attenuare la responsabilità, risultando scarsamente utili per l’affermarsi di un’etica pubblica nei comportamenti degli amministratori; mentre i controlli-referto sull’attività – in piena espansione, sia in forma interna che esterna – servono a supportare l’azione dell’amministrazione, per aiutarla a perseguire i fini che si è data, piuttosto che per rispettare vincoli e regole. A favorire comportamenti rispettosi di un’etica pubblica possono essere i controlli esterni; ma evitando commistioni che – secondo Brancasi – si collegano ai controlli-collaborazione, che rendono il controllore partecipe e corresponsabile dell’attività.

4. Tra declino dei controlli esterni e difficile decollo dei controlli interni

Alle prospettive ora accennate, si ricollega certamente il clima – culturale e politico – che ha accompagnato la (invocata) soppressione dei controlli esterni già previsti dagli artt. 125 e 130 Cost., e la (auspicata) normativa sui controlli interni.

Almeno nell’esperienza sin qui condotta, peraltro, le aspettative che avevano ispirato l’evoluzione normativa sino al decreto 286/1999 e la previsione degli stessi controlli interni sembrano essere rimaste deluse nella pratica esperienza; al punto che si presentano diffuse, in dottrina così come tra gli operatori, sensazioni di “fallimento” o “declino”.

In realtà, gli strumenti pensati negli anni Novanta quali controlli strategici e le varie forme destinate a fungere da strumento di governo, quale elemento di monitoraggio a servizio del decisore politico, sono rimasti in larga parte inattuati: come appare evidente, in particolare, da indagini relative ai Ministeri. In ogni caso, i controlli interni così come concepiti e attuati non sono stati in grado di operare come strumento di contrasto all'inefficienza (che rappresenta uno dei valori maggiormente sentiti da parte dei destinatari dell'azione amministrativa).

D'altronde, se per un verso la vicenda dei controlli è stata segnata da previsioni legislative rimaste largamente inapplicate, sotto altri profili sono stati i ritardi e le inerzie del legislatore a creare delicati problemi interpretativi.

In questo senso, è sintomatica la vicenda dei controlli sugli enti locali: dove la riforma costituzionale del Titolo V (che tra l'altro ha abrogato l'art. 130 Cost., ove si prevedevano i controlli atto per atto da parte di un organo regionale), è calata su un contesto normativo (il testo unico del 2000) ricco di una variegata serie di forme di controllo. Forme la cui attuale vigenza ha spesso posto dubbi, da risolvere in un adeguamento complessivo della legislazione richiesta sin dallo stesso 2001 ed espressamente prevista nella delega disposta dalla legge 131/2003, rimasta inattuata.

Ora, in attesa che nuovamente il legislatore si attivi per avviare questo complessivo adeguamento, permane – pur problematicamente, come evidenzia la panoramica tracciata nel contributo di F. Palazzi – la gamma di previsioni contenute nel testo unico e, in particolare:

- controlli su iniziativa del prefetto: di tipo anche sostitutivo (precedenti e diversi da quelli istituiti nel 2001 dall'art. 120 Cost.), richiesti ai competenti organi statali e regionali in caso di infiltrazioni di tipo mafioso (art. 135, comma 1, TUEL). Per i medesimi fini, il prefetto (prevede il comma 2 dello stesso articolo) può richiedere che siano sottoposte a controllo preventivo di legittimità le deliberazioni degli enti locali relative ad acquisti, alienazioni, appalti e in generale a tutti i contratti. Tra le incertezze della dottrina, qualche TAR e il Consiglio di Stato, in sede consultiva, hanno ritenuto che questo controllo non sia venuto meno, come “strumento congruo alla prevenzione e repressione delle attività di stampo mafioso”, indirizzato “alla salvaguardia dell'ordine pubblico” e alla “preservazione delle strutture giuridiche e della stessa convivenza sociale instaurata mediante le leggi”. La richiesta – ritiene ancora il Consiglio di Stato – si rivolge al controllo interno istituito in base all'autonomia normativa e organizzativa di ciascun ente (cfr. art. 147 TUEL) o, in assenza di questo, nella forma del riesame obbligatorio dei profili di legittimità dell'atto. Viceversa, non è da ritenere tutto-