

# I MOSCERINI E GLI AVVOLTOI. SISTEMA DEI CONTROLLI E RIFORMA DELLA COSTITUZIONE(\*)

di Sabino Cassese

«Il controllo della Corte dei conti fu paragonato da Ghino Valenti a un cerchio attraverso il quale deve passare una palla. Se la palla è più grande del cerchio, non passa; ma se è più piccola passerà sempre, sia d'oro sia di piombo. La mia esperienza mi insegna però che generalmente più la palla è grande e più facilmente passa il cerchio, mentre sono le piccole e le minuscole che più spesso si arrestano. ... i controlli formalistici e minuti sono delle ragnatele che servono per irretire i moscerini, non gli avvoltoi».

(Carlo Petrocchi, Il problema della burocrazia, Roma, 1944, 120-121).

## LA CRISI DEI CONTROLLI

Secondo una stima molto prudente, nel 1990, sono state esercitate, in Italia, 100 milioni di operazioni di controllo. Il 90 per cento di esse ha riguardato controlli preventivi di legittimità e di «capienza» di bilancio.

Questi controlli hanno assorbito l'intera attività lavorativa del 3-5 per cento del totale dei dipendenti pubblici. Ma di questo gran numero di persone solo 10mila sono controllori professionali.

Si può anche dire che i control-

li, nel dopoguerra, sono andati crescendo di numero. Basti ricordare che la sola Corte dei conti, alla fine degli anni '40, svolgeva circa un milione di operazioni di controllo, negli anni '50 due milioni e mezzo, e ne svolge oggi più di cinque milioni per anno.

Solo dopo l'adozione della legge n. 142 del 1990, sulle autonomie locali, vi è stata una diminuzione del numero dei controlli.

Nonostante il loro gran numero, i controlli sono certamente inefficaci. Il primo indizio della loro inefficacia è costituito dallo sviluppo abnorme della giustizia amministrativa. Basti ricordare che, nel 1990, sono stati presentati 110mila ricorsi a giudici amministrativi e contabili e che, dinanzi a questi, pendono più di 800mila ricorsi. A questo primo «segnale» di inefficacia dei controlli ne va aggiunto un altro, anch'esso tratto dai controlli giudiziari. Circa la metà delle decisioni dei Tribunali amministrativi regionali e del Consiglio di Stato è costituita da sentenze di accoglimento, che dichiarano l'illegittimità dell'atto impugnato. Dunque, metà dei controlli sono «bocciati».

Una prima conclusione: tanti controlli amministrativi non assicurano, in misura sufficiente, la legittimità dell'attività amministrativa e il rispetto dei limiti di spesa.

Un secondo indizio può trarsi dalla crisi della finanza pubblica. Qui non c'è bisogno di cifre. Molte responsabilità, in proposito, sono legislative. Ma una buona metà dipende dalla incapacità di controllare e di correg-

gere della pubblica amministrazione e degli organi ausiliari: basti pensare alle sovrapposizioni, ai doppioni, agli sprechi, alla distribuzione irrazionale di risorse, ecc.

Il terzo indizio della inefficacia dei controlli sta nella *maladministration* e nella *corruzione*.

Se singoli casi possono sfuggire al controllo preventivo e di legittimità, la corruzione endemica non dovrebbe rimanere nascosta all'occhio dei controllori. Tanto più quando l'intervento dei giudici penali si sposta - come è accaduto negli ultimi 40 anni - dai «colletti blu» ai «colletti bianchi» della pubblica amministrazione. Può presentarsi il caso che il provvedimento controllato due volte, dalla Ragioneria e dalla Corte dei conti, venga sottoposto al giudizio del Consiglio di Stato e della stessa Corte dei conti in sede giurisdizionale, perché illegittimo e produttivo di un danno all'erario e nascondere anche un illecito penale.

L'incapacità dei controlli di agire come freno degli abusi dell'amministrazione ha, quale risultato ultimo, che i controlli amministrativi sono soppiantati dal controllo giudiziario. Gli stessi amministratori pubblici, che avevano prima come «referente» il Consiglio di Stato e la Corte dei conti, ora, hanno come «referente» il giudice penale.

### Nota:

(\*) Relazione presentata al convegno su «Sistema dei controlli e riforma della Costituzione», organizzato dalla Corte dei conti in occasione del 130° anniversario della sua istituzione (Milano, 11-12 dicembre 1992).

## L'ORIGINE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI NELL'ANTICO REGIME

Perché il sistema dei controlli amministrativi è tanto inefficace? Le ragioni sono due: da un lato, esso è antiquato; dall'altro, esso è disfunzionale.

Cominciamo con la prima causa. Il sistema dei controlli amministrativi si è formato nell'antico regime, quando le amministrazioni erano tutt'altra cosa rispetto ad oggi, ed è stato conservato da tutte e quattro le Costituzioni successive (quella oligarchica, quella liberal-democratica, quella fascista e quella repubblicana). Si è provveduto - è vero - a periodici *toilettings*, ma senza nessuna riforma.

Il sistema si articolava - già in passato - in due parti: controlli del centro sulla periferia e controlli degli impegni delle pubbliche spese. Su ambedue questi tipi di controlli si accentrarono i lunghi quanto inutili dibattiti dell'800 e della prima parte del '900 in tema di controlli.

Il controllo sugli enti locali, in forma di «tutela», fu affidato, nel 1859, ai prefetti e alle giunte provinciali amministrative, con la legge Rattazzi (modificata, poi, nel 1861, dal Minghetti). Questa configurò il controllo come supervisione. L'idea era che si dovessero tenere sotto controllo statale le scelte dei corpi amministrativi minori, ritenuti deboli e soggetti a pressioni. Si stabilì, così, che lo Stato dovesse concorrere alla formazione della loro volontà.

Gli organi prefettizi esercitarono il controllo in modi oscillanti, a seconda delle epoche, essendo essi allora composti di funzionari politici. I costituenti del 1946-47 reagirono, sostituendo gli organi periferici dello Stato con un organo della Regione, il Comitato regionale di controllo. Ma non ebbero né la forza, né la lungimiranza di affrontare il vero problema, che era quello del tipo di controllo: se dovesse continuarsi ad esaminare preventivamente la le-

gittimità di ogni atto, impedendo ad esso, con il controllo, di produrre effetti, oppure si dovesse far qualcosa di meno e qualcosa di più: sottoporre a scrutinio la gestione non *ex ante*, ma *ex post*; ed esercitarvi un esame veramente approfondito, che non si fermasse alla «forma» dell'atto. Un altro passo - ma sempre timido - sarà compiuto nel 1990, con la legge n. 142, che detta requisiti più stringenti per la formazione dei Comitati regionali di controllo, sfolta - come si è notato - il numero degli atti sottoposti a controllo e introduce controlli interni e di gestione.

Il disegno del secondo tipo di controllo, quello sulle pubbliche spese, risale al Cavour e fu realizzato in due tappe. Lo espose il Cavour, nella veste di Ministro delle Finanze, nella relazione alla Camera dei deputati del 5 maggio 1852: «Due sono i controlli preventivi per i pagamenti delle spese dello Stato, che si vogliono per la buona amministrazione delle finanze, l'uno indipendente della Corte dei conti, l'altro amministrativo del Ministero di finanze. L'una e l'altro devono prevenire gli errori e gli abusi...».

Questo disegno sarà realizzato con la legge Bastogi, ripresa dal Sella, del 1862, istitutiva della Corte dei conti, e con la legge Cambrey-Digny del 1869, sulla contabilità di Stato. Ma la legge del 1862 sulla Corte dei conti riproduceva la legge Cavour del 1852 e quella del 1869 sulla contabilità di Stato riprendeva il progetto Cavour del 1852.

Seguirà la riforma Luzzatti (1923) - molto osteggiata dai sostenitori della Corte dei conti, come Vincenzo Tangorra - che unificava l'apparato delle Ragionerie. Seguiranno compilazioni e testi unici e, più tardi, leggi minori, come la legge n. 259 del 1958 sul controllo degli enti pubblici e la legge n. 1041 del 1971, sul controllo delle gestioni extra bilancio.

Dunque, quella dei controlli è una storia «fredda», senza cambiamenti. Il modello viene fissato prima ancora dell'Unità e

rimane stabile nella sostanza: controllo di legittimità esteso a tutti gli atti, diretto a prevenire gli errori e gli abusi, tutela sugli enti locali, amministrazioni statali che controllano amministrazioni statali, doppi controlli contabili.

La cosa è tanto più rimarchevole, in quanto, fin dall'inizio e nel corso di tutta la storia d'Italia, non si è mancato di notare l'assurdità di questo sistema.

Non c'è bisogno di ricordare le polemiche contro i prefetti e la loro ingerenza nella vita locale, perché questo è un capitolo chiuso (anche se - come osservato - si è cambiato l'organo, non la specie del controllo). Ma conviene rammentare che - a proposito della seconda specie di controllo, quello sulle pubbliche spese - già il Sella, quando la Commissione della Camera dei deputati, durante la discussione del progetto Cambrey-Digny, ebbe a proporre l'aggiunta per la quale la Ragioneria doveva accertare che «non fosse violata alcuna legge», aveva rilevato la duplicazione del controllo e domandato se convenisse, dopo ciò, conservare quello della Corte dei conti.

La duplicità dei controlli e, insieme, la loro inefficacia, saranno criticate per tutta la prima metà del secolo.

L'Abignente, ad esempio, nel 1916, osservava: «... rimane assodato che il controllo preventivo della Corte dei conti sulla esecuzione delle spese è duplicato con quello che esercitano i capi ragionieri dei Ministeri; che pur essendo duplicati, i due controlli preventivi sono entrambi imperfetti e insicuri; che pertanto il controllo preventivo ha l'ingombro di una grandiosa duplicazione mal rispondente all'insicuro ed inefficace risultato che ne deriva per la sicurezza della gestione finanziaria».

Più tardi, la relazione della Commissione parlamentare d'inchiesta sull'ordinamento delle organizzazioni dello Stato e sulle condizioni del personale (Cassis), presentata il 10 settembre 1921 alla Camera dei

deputati, lamentava che il controllo preventivo esterno produceva «ritardi inverosimili» e criticava il «doppio sindacato nello stesso campo di indagini». Essa proponeva l'abolizione del controllo preventivo esterno, la conservazione del controllo interno della Ragioneria, il rafforzamento della funzione ispettiva e l'attribuzione alla Corte dei conti del controllo consuntivo, «concepito nel modo più largo e sostanziale, con i mezzi che essa ritenga più idonei, comprese eventuali ispezioni e verifiche». Solo qualche anno più tardi (1929), un amministratore pubblico, Cesare Cagli, affacciava la proposta ragionevole che del controllo degli impegni si dovessero tenere «responsabili» i capi dei servizi, assistiti da uffici contabili, sotto il controllo «a posteriori» della Corte dei conti, «alla quale dovrebbe affidarsi una funzione alta e completa di controllo o sindacato consuntivo di tutte le aziende dello Stato, ... estendentesi all'utilizzazione più o meno opportuna delle somme erogate, alle operazioni sbagliate o inutili, ai risultati conseguiti, alle economie realizzate, ed agli impegni assunti in relazione alle autorizzazioni date dalla legge ed alle necessità manifestatesi».

La stessa idea trovò posto in altre relazioni di commissioni statali. Ad esempio, nelle «proposte per una riforma generale dei metodi di lavoro e di controllo» avanzate nel 1929 dalla Commissione omonima, presieduta da De Stefani. Essa chiedeva «la eliminazione della duplicità del controllo di legittimità ora esercitato dalla Corte dei conti e dalla Ragioneria generale ... e l'estensione del controllo anche al merito degli atti e alla loro sostanza economica e finanziaria».

Queste idee furono ripresentate nell'immediato dopoguerra. Un grande amministratore pubblico, Carlo Petrocchi, nel 1944, lamentava l'«eccesso di ingranaggi e di controlli» e osservava: «il difetto sta nel manico, cioè nel ritenere che le garanzie di una buona amministrazione

consistano in un sistema analitico, minuto, pedantesco di revisione che, se soffoca e demoralizza gli uffici esecutivi, menomando nei controllati il senso della responsabilità, è più adatto a far vedere le singole piante che a dare una idea precisa sulla consistenza e il valore della complicata selva burocratica». Solo qualche anno più tardi, uno studioso e uomo politico, Mario Bracci, rispondendo a una domanda posta da Piero Calamandrei a diversi uomini politici («perché i Ministeri non funzionano?»), accusava l'apparato delle Ragionerie: «... il lento e spesso arbitrario funzionamento di questo mastodontico organismo, in gran parte duplicato della Corte dei conti, antiquatamente burocratico e che tuttavia controlla rigidamente tutta l'attività dello Stato, è una delle principali cause dei ritardi e degli sfasamenti della produzione legislativa e dell'azione di governo ...».

Ecco, dunque, una prima conclusione. Il sistema dei controlli amministrativi ha un assetto che risale all'epoca preunitaria. Nel corso della storia unitaria, si è sempre lamentato, da un lato, l'eccesso dei controlli. Dall'altro, la loro inefficacia. Tuttavia, nulla è stato fatto per porre rimedio a questa situazione.

### L'ANCORAGGIO DEI CONTROLLI IN UN SISTEMA COSTITUZIONALE MONISTICO

La Costituzione del 1948 non solo non mutò il sistema dei controlli, ma fissò, a livello costituzionale, norme, consuetudini e miti precedenti, ritenuti immutabili, fornendo ad essi anche una cornice organizzativa omogenea.

Il nuovo ancoraggio costituzionale dei controlli di antico regime, sta, prima ancora che nelle singole disposizioni costituzionali che regolano i controlli, nel concetto stesso del potere pubblico e nella conformazione del sistema adottato nel 1948. Si volle, in primo luogo, un or-

dinamento per poteri concentrati: basti pensare al rapporto popolo-maggioranza parlamentare-governo-amministrazione o a quello comuni e province-regioni-Stato. Venne fatta, in secondo luogo, una distinzione fra corpi superiori e corpi inferiori, tra i quali doveva esserci coincidenza dei fini: l'amministrazione comunale e provinciale o quella regionale, curando i suoi fini, cura, contemporaneamente, fini statali. Comuni, province e regioni sono, dunque, amministrazioni indirette dello Stato. Fu adottato, in terzo luogo, un ordinamento «a cascata», nel quale la pluralità dei soggetti è retta dall'armonizzazione ed omogeneizzazione della loro attività, che si raggiunge per stadi progressivi: basti pensare al «contenimento» dell'attività legislativa regionale nell'ambito di «principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato» (art. 117).

I costituenti del secondo dopoguerra, dunque, adottarono una concezione monistica del potere pubblico o - se si preferisce - la versione debole del pluralismo che era stata fatta propria da Santi Romano negli anni '30. Essa ammetteva l'esistenza di corpi pubblici diversi, purché, alla fine, questi si armonizzassero nello Stato. Secondo le parole del Romano, l'ordinamento che lega fra loro lo Stato e gli altri enti è «una specie di ordinamento di famiglia, di una famiglia di cui è a capo lo Stato». Gli interessi propri di ciascuno dei suoi membri possono avere un riconoscimento e una protezione in sé e per sé, ma tutti debbono subordinarsi a quelli generali che, diversi per estensione, per contenuto e per grado, è compito dello Stato far valere.

Veniva, così, scelto un modello di democrazia «hamiltoniana», invece che «jeffersoniana», favorevole al controllo, invece che ai *checks and balances*, al centralismo invece che alla disseminazione dei poteri, all'armonizzazione invece che alla concorrenza delle norme. Questa scelta avrà riflessi negli

articoli della Costituzione sui controlli. In primo luogo, nella prevalenza dei controlli di legittimità, nell'art. 100, nell'art. 125 e nell'art. 130, rispettivamente dedicati ai controlli sullo Stato, a quelli sulle Regioni e a quelli sui Comuni. Perché la legge promana dall'organo sovrano, tutti debbono conformare ad essa la propria condotta.

Quella concezione, in secondo luogo, si riflette nella impostazione «tutoria» alla quale fa riferimento. Vero è che l'art. 100 prevede il controllo preventivo di legittimità sui soli «atti del Governo»; e che gli artt. 125 e 130 dispongono il «controllo di legittimità sugli atti» sia della Regione, sia di Province e Comuni, senza optare per quelli preventivi. Ma è vero, altresì, che queste disposizioni costituzionali - come rilevato - sono state interpretate alla luce della tradizione amministrativa che si è sopra descritta. In altre parole, non si è preso atto della distinzione tra potere governativo e potere amministrativo. E si è conservata l'idea che i controlli debbano necessariamente prevenire errori ed abusi. L'una e l'altra interpretazione della Costituzione in senso formale costituiscono, ormai, una parte della Costituzione in senso materiale vigente.

In terzo luogo, la concezione costituzionale del potere pubblico si riflette nell'ordinamento di un sistema di controlli «a cascata». Secondo l'art. 125, un organo dello Stato esercita il controllo sugli atti amministrativi delle Regioni. Secondo l'art. 130 un organo della Regione esercita il controllo sugli atti amministrativi delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali.

Questa architettura costituzionale è ancor più evidente se si considerano i controlli assenti nella Costituzione. In primo luogo, la Costituzione non menziona i controlli interni. Essa sembra aver fatta propria l'impostazione di Ugo Forti, per cui «l'organo controllante è sempre, per la natura stessa dell'istituto, diverso dall'organo

cui si riferisce il comportamento sottoposto al controllo». Il controllo, in altre parole, presuppone la diversità. In questo senso, può dirsi che i costituenti non accettarono l'idea - pure tanto diffusa fuori d'Italia - che i controlli sono parte della funzione amministrativa: anche controllare è amministrare.

In secondo luogo, non è presente nella Costituzione l'idea che alcuni controlli debbano essere svolti da un organo imparziale, nell'esercizio di una funzione neutrale. In questo senso, l'aspetto che più colpisce è la disciplina della Corte dei conti nel titolo terzo della parte seconda della Costituzione, quella relativa al Governo. La Corte dei conti, dunque, è indicata come organo «ausiliare del Governo». Nello stesso tempo, l'art. 100, nell'ultimo comma, dispone che la legge assicura l'indipendenza della Corte dei conti e dei suoi componenti di fronte al Governo (dunque, l'indipendenza è garantita, in principio, direttamente dalla Costituzione, ma è riservato alla legge di determinarne le modalità). Di qui l'affanno della dottrina, nel tentativo di conciliare l'ausiliarità delle funzioni con l'indipendenza della organizzazione. Problema ulteriormente complicato dalla disposizione dello stesso articolo della Costituzione, che chiede alla Corte dei conti di riferire «direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito».

Né miglior sorte hanno avuto gli organi statali di controllo sugli atti amministrativi delle Regioni e quelli regionali di controllo sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. Infatti, sia l'art. 125, sia l'art. 130, rinviano la disciplina di tali organi a «leggi della Repubblica».

È, infine, estranea al disegno costituzionale la concezione del controllo quale risultato della competizione, della concorrenza tra i poteri: che autorità diverse ed indipendenti possano tra di loro reciprocamente controllarsi, secondo il modello della competizione tra pari,

piuttosto che secondo il modello del *pouvoir de regard* di un organo superiore su uno inferiore. Il potere pubblico, secondo la Costituzione, è una struttura monopolistica, la cui legittimità si misura soltanto con la larghezza della investitura democratico-popolare, secondo un modello rousseauiano piuttosto che montesquieuiano.

## LE DISFUNZIONI DEI CONTROLLI (E LE LORO CAUSE)

Veniamo alla seconda causa della crisi dei controlli, le **disfunzioni odierne**. In verità - come si è notato - non si può parlare di disfunzioni odierne, perché di esse si discute dall'Unità d'Italia, segnalando sempre che si è nel punto più alto e significativo della crisi, e proponendo rimedi mai adottati.

Da un recente tentativo di analisi delle tipologie di controllo, compiuto da Francesco Battini, emerge che vi sono circa 50 specie principali di controllo. Esse possono essere classificate in cinque categorie, che non rappresentano «tipi», ma sommarie classificazioni di comodo. In primo luogo, vi sono i controlli interni, in senso stretto, costituiti dai controlli di nuclei di valutazione ed osservatori, dai controlli cosiddetti economici, dai controlli della produttività, da quelli esercitati da collegi di revisori o sindaci, da revisori dei conti, dalle attestazioni di regolarità interprocedimentali, dai controlli delle Ragionerie interne alle amministrazioni, dai controlli ispettivi, dai controlli consistenti in certificazioni di bilancio, ecc.

In secondo luogo, vengono i controlli di amministrazioni statali su altre amministrazioni statali, quali quelli delle Ragionerie, degli Uffici di vigilanza, degli Ispettorati, prefettizi (antimafia e di gestione), del Secit, ecc.

In terzo luogo, i controlli esterni della Corte dei conti, a loro volta classificabili, secondo le tipologie canoniche, in controlli preventivi su atti, controlli ati-

pici o misti, controlli successivi propri e impropri su atti, controlli consuntivi sulla gestione, parificazione, controlli concomitanti, controlli mediante esame della gestione, vigilanza sulle entrate, ecc.

In quarto luogo, vi sono i controlli svolti da amministrazioni statali o pubbliche su amministrazioni di enti «minori», quali quelli della Commissione di controllo sugli atti delle Regioni e dei Comitati regionali di controllo sugli atti amministrativi degli enti locali, a loro volta articolati in controlli preventivi di legittimità su atti, di legittimità su bilanci e consuntivi, referenti, sostitutivi, ecc.

Infine, vengono i controlli comunitari che, per ora, sono di difficile classificazione.

Ora, tutti questi controlli non funzionano per quattro motivi principali. Il primo è esterno e riguarda le disfunzioni dei controlli politici e di quelli giudiziari. I controlli politici sono in crisi in tutte le democrazie non pluralistiche, dove il *continuum* tra maggioranza parlamentare e Governo fa sì che non vi sia un reale interesse del Parlamento ad esercitare il controllo sull'amministrazione. In Italia, il Parlamento ha completamente abbandonato questa funzione. Quanto al controllo giudiziario, esso è rimasto soffocato dal suo stesso successo: il numero abnorme di cause pendenti dimostra che il controllo giudiziario arriva in ritardo (i giudici amministrativi decidono, mediamente, le cause con un ritardo di due anni) e, quindi, è inefficace.

L'inefficacia dei controlli politici e di quelli giudiziari esercitati dai Tribunali amministrativi regionali e dal Consiglio di Stato scarica sui controlli amministrativi esigenze che non sono soddisfatte né dal corpo politico, né dal corpo giudiziario.

La seconda causa dell'inefficacia è costituita dalla ineguale distribuzione dei controlli amministrativi. In alcune aree dell'amministrazione vi sono troppi controlli, in altre nessun controllo. Ad esempio, la Corte dei conti, mentre esercita un

controllo tanto occhiuto su metà dell'amministrazione, sull'altra non ha neppure strumenti di conoscenza.

Altro esempio è quello dell'apparato delle Ragionerie, che controllano l'attività statale, ma non possono controllare l'attività svolta dalle Regioni in esecuzione di norme e di indirizzi comunitari.

Terzo esempio è il seguente: ogni più minuta decisione amministrativa è sottoposta a due controlli, della Ragioneria e della Corte dei conti, ma atti importanti di indirizzo, come quelli dei comitati interministeriali, sfuggono ai controlli.

Frequenti sono le dissimmetrie. Ad esempio, le Regioni controllano gli atti degli enti locali, ma non i loro organi. Lo Stato controlla gli organi delle Unità sanitarie locali, mentre i loro atti sono sottoposti al controllo di organi regionali.

Non infrequenti anche le contraddizioni, come la seguente: il Comitato regionale di controllo è organo regionale; ma, essendo dotato di autonomia, è ammesso che la Regione impugni in sede giurisdizionale un suo atto di controllo.

Questo disordine dei controlli deriva, a sua volta, da numerose cause. La prima è costituita dal fatto che, essendo il loro ordinamento arcaico, essi non sono mutati col mutare dell'assetto dei poteri pubblici. Dunque, il passaggio dalla finanza statale alla finanza pubblica, il policentrismo della pubblica amministrazione, la moltiplicazione degli enti, la regionalizzazione, la costituzione di autorità amministrative indipendenti, l'attribuzione di autonomia contabile e finanziaria a enti locali e Università, sono tutti fenomeni che sfuggono all'ordinamento attuale dei controlli. Così come sfugge ad esso l'altro grande fenomeno, costituito dalla privatizzazione delle funzioni (ad esempio, i procedimenti di liquidazione delle imposte da parte del Ministero delle finanze o le procedure informatiche delle attività statali) e delle imprese pubbliche.

La seconda causa sta nei provvedimenti minori che sono stati adottati, con la tecnica che più si presentano problemi, più si introducono controlli. Questo ha comportato anche una irregolare determinazione dell'area controllata, che spesso non è stabilita per categorie. Singolare l'esempio offerto dal controllo della Corte dei conti sulle università. Questo è previsto dalla legge n. 168 del 1989, art. 7.10, in forme generali, per categorie (controllo preventivo del personale, che sono, tuttavia, immediatamente esecutivi; controllo successivo sui consuntivi). È, poi, previsto che le università si dotino di appositi organi di controllo interno. La Corte dei conti dovrebbe, quindi, svolgere soltanto il primo tipo di controllo, quello disposto direttamente dalla legge. Invece, funzionari della Corte dei conti accettano di far parte di collegi interni di revisione di singole Università. La conseguenza è che - salvo che non si intenda che i funzionari della Corte svolgono tale funzione in veste privata - la Corte dei conti, al di là del controllo generale, esercitato per legge, svolge oggi il controllo su alcune Università e non su altre.

Non può, dunque, non concordarsi con l'immagine di Vittorio Guccione per il quale l'attuale sistema di controllo è «come una grande rete che dovrebbe rendersi garante della "bontà" dell'azione amministrativa, ma che in definitiva nulla o poco vede, presentando maglie tanto fitte e nello stesso tempo tanto larghe».

La terza causa delle attuali disfunzioni sta nell'erroneo assetto dei controlli: oggetto, fine ed effetto dei controlli sono sbagliati.

Per la gran maggioranza dei controlli, l'oggetto è il singolo atto, il fine è la verifica di legittimità, l'effetto è di impedire la decisione. Ma controllando ogni singolo atto si perde di vista il disegno dell'azione amministrativa. Si può controllare anche più volte il medesimo at-

to, nel percorso che esso fa fino alla decisione, senza comprenderne la funzione complessiva e poterne valutare i risultati.

Quanto al fine, il parametro di legittimità consente troppo e troppo poco. Troppo, se messo nelle mani di un controllore minuzioso, vista l'abbondanza di leggi contraddittorie. Troppo poco, perché l'attività amministrativa può essere legittima e, allo stesso tempo, produrre sprechi o essere strumento di illeciti penali. Tanto è vero che la Corte dei conti ha introdotto - come venne osservato da Donatello Serrani - il criterio della regolarità (ma questo è un altro capitolo delle difficoltà in cui si dibattono i controlli: accanto al diritto di formazione legislativa ed a quello di formazione giudiziaria, viene a crearsi un terzo diritto, prodotto dai corpi di controllo). Infine, l'effetto impeditivo (solitamente descritto con la formula che il provvedimento è valido, ma non efficace) si ispira all'idea, riassunta nel 1951 dal Guicciardi, che «la trasgressione compiuta dall'amministrazione investe e pregiudica l'interesse dell'intera collettività, cioè dello Stato stesso, o dell'ente pubblico che si considera. Occorre, quindi, ... prima ancora che riparare alle conseguenze della trasgressione, impedire per quanto possibile che le trasgressioni si producano». Tuttavia, questo ragionamento non considera che, in tal modo, controllore e controllato decidono insieme. Il controllore perde la veste di organo neutrale, distaccato dall'amministrazione, e diventa codecisore. A sua volta, questo processo di codecisione o coamministrazione è all'origine di altre anomalie, per la distanza che c'è tra controllore e controllato. Esso poteva andar bene in sede locale, dove il prefetto conosceva non meno del sindaco la situazione economica, sociale, politica, ecc. Va meno bene quando l'organo di controllo opera da lontano.

L'aspetto ora segnalato introduce la quarta causa delle disfunzioni, che è costituita dalla di-

stanza tra controllori e controllati. Se i controlli preventivi sono retti dal regime del sospetto, va anche detto che il controllore, di solito, non conosce la realtà dell'amministrazione sottoposta al suo controllo. Questo fu già segnalato nel 1929, dal Cagli, il quale lamentò che «l'amministrazione vive senza conti e i conti senza amministrazione, a causa della separazione tra Ragionerie ed amministrazione». E lo stesso fenomeno fece dire a Carlo Petrocchi, più tardi, nel 1944, che «chi sa fa e chi non sa controlla».

### GLI ACCOMODAMENTI CHE I CONTROLLI RENDONO NECESSARI

Queste anomalie ne producono altre. I corpi amministrativi, quando obbligati ad adattarsi alle storture, lo fanno con accomodamenti caso per caso e perfino con illegalità, che spesso peggiorano le storture, invece di migliorare la situazione.

Gli accomodamenti che ora passiamo ad esaminare sono stati adottati dagli organi sottoposti a controllo, e perfino dal legislatore. Questo è stato incapace di adottare un sistema ordinato e moderno di controllo, ma non è stato insensibile alle esigenze dell'amministrazione. Ora, gli accomodamenti, da un lato, sono particolari e provvisori; dall'altro, spingono i corpi di controllo ad allargare la propria azione o a renderla più penetrante, per timore che sfugga loro qualcosa. Il risultato di questa battaglia tra controllati e controllori è un'altissima conflittualità giudiziaria.

La parola passa ai giudici, che divengono arbitri dei controlli amministrativi, anche se di essi possono dir poco.

Ma vediamo i passaggi di questa sequenza.

In primo luogo, le amministrazioni controllate le tentano tutte. Ad esempio, ricorrono a mezzi come il ritiro dell'atto oggetto di rilievi istruttori dell'organo di controllo o - al contrario - la reiterazione degli atti sottoposti al controllo con esito negativo. Quando sono più flessibili o più

furbe, fanno andare avanti un provvedimento pilota. Se passa quello, mandano avanti altri provvedimenti della stessa natura. Oppure, sottopongono ai controllori gli schemi dei provvedimenti e provvedono alla messa a punto in collaborazione con i controllori, quando non negoziano con i controllori stessi i provvedimenti e, quindi, l'esito del controllo.

A sua volta, il legislatore ricorre ad autentiche contorsioni legislative, imposte come necessità dal bisogno di far convivere la propria incapacità di riordinare il sistema dei controlli con l'esigenza di far funzionare l'amministrazione. Bastino i seguenti esempi. Dato che il controllo è una condizione di efficacia, il legislatore interverrà con legge per disporre che taluni atti abbiano una provvisoria o temporanea efficacia, in pendenza del controllo. Oppure, stabilirà l'immediata esecutività delle delibere che l'organo controllato dichiara urgente. Poi, per evitare i tempi lunghi del controllo, potrà stabilire che, decorso inutilmente un termine, senza che sia stato esercitato il controllo, il controllo da preventivo si trasforma in successivo. Oppure, per lo stesso scopo, potrà provvedere ad abbreviare i termini entro il quale dovrà esercitarsi il controllo. Se le richieste di chiarimenti rivolte dall'organo di controllo a quello controllato si prestano a pratiche dilatorie, il legislatore dichiarerà che la richiesta di chiarimenti ha un effetto di mera sospensione e non di interruzione.

### LE REAZIONI DEI CONTROLLORI

Ai mezzucci posti in essere dagli organi ed enti sottoposti a controllo e a quelli inventati dal legislatore per porre rimedio ad alcuni inconvenienti, reagiscono gli organi di controllo ampliando in senso «orizzontale», per estensione, oppure, in senso «verticale», in profondità, la propria azione. Ecco una sintetica elencazione di principi e criteri affermati e seguiti dagli

organi di controllo nell'una e nell'altra direzione.

Nel primo senso è stato affermato che il controllo dell'atto amministrativo comporta il controllo degli atti presupposti. È stato sostenuto che il controllo su una delibera di massima può comportare la riserva di approvazione di quelle successive di attuazione. È stato accettato che, in sede di controllo di atti esecutivi di provvedimenti generali (cosiddetto controllo «a valle»), può esercitarsi un nuovo controllo sugli atti generali a contenuto collettivo («a monte»). È stato affermato che il controllo sull'atto delegato si estende al controllo sull'atto di delega. È stato sostenuto che può esservi controllo anche sull'atto amministrativo di mera esternazione di una deliberazione collegiale.

Nella seconda direzione, si trovano le varie specie di atti di controllo condizionati, ovvero subordinati all'adozione, da parte dell'ente o organo controllato, di modificazioni suggerite dall'autorità controllante. Questa specie abnorme di controllo con indicazione dell'attività è stata in alcuni casi ammessa dalla giurisprudenza, in altri casi negata. Ciò non toglie che non solo continui a praticarsi, ma si vada estendendo con diversi tipi di condizioni. Si pensi al controllo condizionato ad una determinata interpretazione dell'atto controllato. Oppure al controllo condizionato ad ulteriori attività. Oppure al controllo condizionato all'esistenza di determinati requisiti.

La terza specie di reazione dei corpi controllati è quella costituita dal controllo con esito positivo con riflessi sull'attività futura. Questa specie di controllo-guida - o, se si preferisce, di controllo-minaccia - trova riscontro nei cosiddetti «rilievi a vuoto» della Corte dei conti e nei controlli dei Comitati regionali di controllo con avvertimenti «per l'avvenire».

Decisamente illegittime sono altre pratiche, come quella dell'atto di controllo con correzione dell'atto controllato rite-

nuto illegittimo, del controllo con esito positivo, con espressa indicazione della sua natura eccezionale o della sua adozione per ragioni di «opportunità politica» e del riesame in sede di autotutela di attività di controllo (caso che si è presentato nell'ipotesi di aggiudicazione divenuta definitiva per decorrenza dei termini senza rilievo, su cui un Comitato regionale di controllo è ritornato, facendo rivivere il proprio potere di controllo).

Non è necessario parlare di altri mezzi adoperati dagli organismi di controllo, come le prese d'atto, l'uso della motivazione, ecc. Va, piuttosto, ancora rilevato che, per il controllo, come per l'obbligatorietà dell'azione penale (disposta dall'art. 112 della Costituzione), vi è il mito della vincolatezza dell'attività. Questo è ampiamente sostenuto dal giudice amministrativo, ma altrettanto ampiamente smentito dai fatti, in particolare da quelli raccolti nel corso degli studi sul concreto svolgimento dei controlli e sulla corruzione. In realtà, il controllo di legittimità è condotto spesso nella forma di una nuova ponderazione degli interessi.

### **L'ALTA CONFLITTUALITÀ GIUDIZIARIA CHE CONSEGUE AI CONTROLLI**

L'ultimo passo della sequenza è quello costituito dal frequente intervento dei giudici sui controlli amministrativi. Sono diverse centinaia le pronunce che, ogni anno, i giudici amministrativi debbono adottare relativamente a controlli amministrativi. Ciò è indice di un malessere diffuso. L'oggetto è noto. Frequenti sono le controversie sul rispetto dei termini entro il quale il controllo va esercitato, sui rapporti tra richiesta di elementi istruttori e controllo, sulla composizione degli organi di controllo, per non parlare delle questioni di costituzionalità relative alle leggi regionali sul controllo degli atti ammini-

strativi degli enti locali. Ma oggetto principale delle decisioni sono proprio tutti gli accomodamenti di cui si parlava prima (sia quelli operati dagli organi sottoposti a controllo, sia quelli operati dal legislatore), nonché le reazioni degli organi di controllo.

Come si è detto prima, la frequenza con la quale l'attività di controllo è sottoposta al controllo dei giudici, fa sì che questi siano gli arbitri ultimi della materia. E di ciò è prova una decisione recente molto singolare, con la quale il giudice amministrativo ha operato il «salvataggio» di un atto sottoposto al controllo, in presenza del protrarsi in modo abnorme del procedimento di controllo, così consentendo l'immissione in ruolo di un impiegato assunto erroneamente.

Il paradosso finale è costituito dalla circostanza che gli obblighi di adempimento dell'autorità sottoposta a controllo non vengono meno a causa dell'esercizio del controllo con esito negativo. Per cui, se l'autorità controllata non si sottopone all'indirizzo del controllante, rischia di non adempiere al dovere di provvedere, che ora pare generalizzato a tutta l'attività amministrativa dalla legge n. 241 del 1990 (art. 2.1).

L'unica possibile conclusione di questo discorso è che il controllo è ormai una figura retorica, quella nota col termine di *sineddoche*. Dietro il controllo, c'è un po' di tutto: verifiche di legittimità di tipo giustiziale; riesame dei modi di esercizio del potere, con un parametro più ampio della legalità in senso stretto, per accertare l'esistenza di eccessi di potere; nuove ponderazioni di interessi pubblici; indicazione di indirizzi del «controllante» al «controllato»; verifiche e, insieme, indicazione di indirizzi, ecc.

### **LE DISFUNZIONI DEI CONTROLLI ESERCITATI DAI CORPI PROFESSIONALI**

Passiamo, ora, alle disfunzioni più specifiche dei controlli svol-

ti da corpi professionali. Questi erano, in passato, in numero di tre: prefetti, Corte dei conti e Ragionerie. Poi, con il passaggio del controllo sugli enti locali ad un organo regionale, i prefetti uscirono di scena. Rimanono gli altri due corpi professionali. La disciplina vigente relativa alla Corte dei conti è una mistura di norme generali e speciali, di orientamenti giurisprudenziali, di prassi, di consuetudini, che hanno portato a dilatazioni e restringimenti, in cui talora i giudici hanno fatto da battistrada al legislatore, talaltra lo hanno tradito.

I punti critici del controllo esercitato dalla Corte dei conti sono cinque. Il primo riguarda il corpo stesso dei controllori. Esso era, in passato, formato da laureati in giurisprudenza e da laureati in scienze economiche e commerciali. Anzi, dal 1862 al 1905 il corpo era formato da «ragionieri magistrati della Corte dei conti». Poi, dal 1905, si preferì l'espressione «referendari». Dal 1953, furono ammessi al corpo solo laureati in giurisprudenza. Dal 1967, anche per le nomine esterne fu richiesta una preparazione essenzialmente giuridica. La preparazione del corpo ha così «esasperato» il controllo di legittimità. La Corte dei conti svolge diversi tipi di controllo, per lo più indicati in relazione al momento in cui essi vengono esercitati. Si parla, così, di controlli preventivi, concomitanti, successivi, preventivi, consuntivi, ecc. Ma queste stesse classificazioni sono dubbie. Infatti, in passato, si intendevano per controlli preventivi quelli consistenti in autorizzazioni date da un ufficio pubblico ad un altro per lo svolgimento di attività. Invece, il controllo su atti che hanno compiuto il processo di formazione e sono, quindi, perfetti, ma non capaci di produrre effetti, veniva ritenuto un controllo successivo. Il fatto è che tutto quest'ordine classificatorio è sbagliato, perché non rileva tanto il momento in cui si esercita il controllo, quanto l'effetto che esso produce.

Detto questo in termini generali, per ragioni di comodo, si adotta la classificazione tradizionale, cominciando dai controlli preventivi. Questi si prestano alle critiche sopra riassunte. Si svolgono su atti, quindi non colgono il disegno dell'attività amministrativa. Consentono l'esame della formazione dell'attività amministrativa, non degli effetti che essa produce.

I controlli preventivi sono chiusi, inoltre, in una contraddizione: da un lato, essi debbono esplicitarsi, secondo la Costituzione, sugli «atti del Governo»; dall'altro, essi si esplicano su tutti i più minuti atti amministrativi, ma non sugli atti con forza di legge del Governo (decreti legislativi e decreti legge) e neppure sugli atti di indirizzo e programmazione, come quelli degli organi dei comitati interministeriali.

Da tempo si propone un «alleggerimento» degli atti sottoposti a controllo, per dare attuazione alla disposizione costituzionale, ma senza successo. Poi, con leggi del 1978, 1985 e 1989, relative ad attività importanti, quali l'affidamento di opere pubbliche e la nomina di dipendenti pubblici, sono stati adottati accorgimenti quali l'attribuzione dell'immediata esecutività (salvo inefficacia in caso di riconsultazione del visto) o la determinazione di termini entro i quali esercitare il controllo.

Non meno grave è la contraddizione che riguarda l'esito del controllo. Quando il controllo abbia esito negativo, infatti, il Governo può adottare la cosiddetta «registrazione con riserva». In questo caso, il provvedimento produce i suoi effetti, nonostante l'impedimento frapposto dalla Corte dei conti. Ma, da un lato, della registrazione con riserva, nel periodo repubblicano, si è fatto un uso alterno: ne sono state adottate 12 dal 1953 al 1962, soltanto 3 nel periodo dal 1963 al 1972, 29 dal 1973 al 1982 e 41 dal 1983 al 1992. Inoltre, specialmente nella prima fase, le registrazioni con riserva segnalate al Parlamento o non sono state

neppure esaminate da quest'ultimo, oppure sono passate all'esame di commissioni parlamentari. D'altro lato, le registrazioni con riserva rappresentano un'autentica negazione del controllo di legittimità, perché esse consentono di far prevalere le ragioni della politica su quelle della legge.

L'altro aspetto che riguarda l'incerta collocazione (persino concettuale) del controllo preventivo di legittimità è relativo agli effetti. La Costituzione non li indica, ma, nella giurisprudenza, si è continuato a parlare di condizione di efficacia dell'atto amministrativo, il quale non diventerebbe operativo senza il controllo. Ma, a questo punto, le strade divergono. Secondo alcuni è l'atto di controllo che conferisce efficacia. Secondo altri, l'efficacia discende dalla legge, una volta che il giudizio si sia concluso positivamente. Inoltre, l'effetto impeditivo avrebbe un contenuto limitato perché il controllo non può produrre l'annullamento di un atto, né precludere in senso assoluto l'operatività dell'amministrazione, specialmente in caso di doverosità dell'azione amministrativa. Come già rilevato, è necessario che l'amministrazione porti comunque l'atto ad effetto, assumendosene la responsabilità.

A questa serie di interrogativi, di ordine pratico e concettuale, che attengono alla collocazione del procedimento di controllo, se ne aggiungono altri. Si tratta - senza dubbio - di un controllo amministrativo. Tuttavia, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 226 del 1976, ha riconosciuto la natura giurisdizionale dell'attività di controllo. La legittimazione a sollevare questioni di legittimità costituzionale nell'esercizio della funzione di controllo è servita a dilatare il canale di accesso alla giustizia costituzionale. Ma essa costituisce - come è osservato dal Sandulli - «una forzatura».

La realtà - come rilevato - è un'altra: il controllo preventivo, essendo impeditivo o interdittivo

vo, erige il controllore a giudice dell'azione amministrativa e trasforma il controllante in co-gestore o coamministratore.

Del controllo successivo, non si può parlare in maniera unitaria, perché ve ne sono due specie: vi sono casi nei quali il controllo può essere inteso come successivo in senso proprio, casi nei quali il controllo è successivo in senso soltanto improprio.

Altre distinzioni sono quelle del controllo successivo su atti, del controllo successivo su attività, del controllo successivo su gestioni o su rendiconti. L'elemento che contraddistingue il controllo cosiddetto successivo è - come rilevato - quello degli effetti. Esso non impedisce l'operatività dell'atto. Ma proprio qui viene il principale problema. Infatti, la forza deterrente della Corte dei conti si esercita anche nel senso di spingere le pubbliche amministrazioni ad adottare la prassi di attendere il «visto» prima di dare attuazione al provvedimento. La conseguenza è che il controllo successivo, che non dovrebbe costituire un impedimento all'attività dell'amministrazione, di fatto produce questo stesso effetto.

Il secondo aspetto rilevante del controllo successivo è quello costituito dall'uso fattone. L'art. 100 della Costituzione dispone soltanto che la Corte dei conti svolge il controllo «successivo» sulla gestione del bilancio dello Stato. La norma costituzionale non dice che si tratta di un controllo di legittimità. Dunque, esso potrebbe estendersi a quella che veniva definita una volta la sostanza economica e finanziaria dell'attività amministrativa e che potrebbe essere, oggi, definita come il costo e il rendimento dei servizi. Ma la Corte dei conti non ha approfittato di questa possibilità.

Del controllo sul rendiconto generale dello Stato, in quanto tale, c'è poco da dire, salvo che la pronuncia in cui si esplica è emessa con le formalità della giurisdizione contenziosa della Corte dei conti, ciò che è una

vera contraddizione. Ma l'aspetto importante è che, nell'ambito del controllo sul rendiconto, si sia sviluppato il controllo definito, in pessimo italiano, «referito». Infatti, valendosi della norma dell'art. 100 della Costituzione, per cui la Corte dei conti riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito, quest'organo, a partire dal 1965, ha dato vita ad una sperimentazione di estremo interesse. In precedenza, le relazioni facevano solo un resoconto dei rilievi fatti.

Dopo quella data, sono state configurate con una sorta di controllo «globale» sull'amministrazione. La conseguenza è che, da circa un quarto di secolo, si dispone di accurate rilevazioni di tutte le tendenze e le disfunzioni delle amministrazioni pubbliche sulle quali la Corte dei conti esplica un *droit de regard*.

Questa preziosa attività è - però - rimasta a metà. In primo luogo, un numero veramente esiguo di funzionari della Corte dei conti si dedica ad essa. In secondo luogo, nelle sue relazioni, la Corte dei conti ha messo a fuoco i problemi, ma è rimasta ferma alla ricerca di un impossibile dialogo con il Parlamento, mentre i suoi strumenti diretti mostravano la corda.

La conseguenza è stata singolare. Da un lato, la Corte dei conti segnalava da parecchi anni, ad esempio, che i contratti delle amministrazioni si fanno in prevalenza, con il ricorso a trattativa privata, che i costi raddoppiano o triplicano, per le revisioni o gli aggiornamenti dei prezzi, che l'esecuzione delle opere dura anche più di un decennio, che le assunzioni avvengono più per esigenze del mercato del lavoro che per bisogni della pubblica amministrazione, e, comunque, senza rispettare il principio di imparzialità. Tutto ciò potrebbe costituire il materiale per un autentico processo alla dirigenza politico-amministrativa del nostro Paese. Ma, nello stesso tempo, il grido di impotenza di chi pure ha estesi poteri di controllo pre-

ventivo sull'amministrazione. Quella stessa Corte dei conti che, sulla carta, ha il potere di bloccare l'operatività di tutte le decisioni amministrative dello Stato, denuncia, ogni anno, la commissione dei più gravi misfatti amministrativi, senza trarne o poterne trarre le necessarie conseguenze.

Si tralasciano alcuni passi in avanti, come il controllo, introdotto nel 1982, sulla gestione finanziaria degli enti locali e la relazione al Parlamento sulla copertura finanziaria delle leggi di spesa, seguita dalla presentazione di rapporti specifici, a partire dal 1988. Si tralascia, altresì, l'attività giurisdizionale della Corte dei conti, che si articola in due parti. La prima in materia pensionistica, che avrebbe dovuto essere soppressa da tempo. La seconda, in materia di contabilità pubblica, che è stata oggetto di dilatazione, con assorbimento prima della giurisdizione dei consigli di prefettura (1966), poi estensione alle Regioni (1970), agli enti pubblici (1971) e agli enti locali (1990).

Interessa, piuttosto, concludere questa parte rilevando la perdurante incertezza nella posizione costituzionale della Corte dei conti. Questa fu configurata, in origine - specialmente per merito dell'Orlando - in funzione del controllo parlamentare. Questa prima fase si esaurì a causa della disattenzione del Parlamento. Poi, col mutare della Costituzione, specialmente per l'influenza avuta da Cammeo e da Ranelletti, la Corte dei conti venne presentata in funzione dell'amministrazione, come organo che concorre al procedimento di formazione dell'atto amministrativo. La Costituzione del 1948 non ha scelto tra queste due «anime» della Corte dei conti, ma le ha sommate l'una all'altra.

Ciò è avvenuto, in particolare, per l'influenza che ebbe il Mortati. Secondo quest'ultimo, la Corte dei conti ha «come destinatari, da una parte, l'amministrazione controllata, alla quale rimane attribuita la facoltà di

decidere circa la convenienza o meno di arrestare il corso dell'atto non ammesso a registrazione e, dall'altra, il Parlamento chiamato a dire l'ultima parola in ordine a tale giudizio di convenienza». Per Mortati, la Corte dei conti era un corpo indipendente, ma con la funzione di consigliere della pubblica amministrazione, se non di suo «angelo custode»: il controllo preventivo «non si risolve soltanto in atti annullati o dichiarati illegittimi, ma anche in una mancata emanazione di provvedimenti contrari alle disposizioni di legge. In altri termini, la Corte dei conti, mediante i suoi contatti con le diverse amministrazioni dello Stato, fa preventivamente sapere che certi provvedimenti non possono essere adottati, perché contrari alla legge. È così che molti provvedimenti illegittimi non vengono adottati da parte delle varie amministrazioni. Il controllo preventivo sugli atti del Governo riguarda anche l'uniformità di interpretazione di norme che, pure avendo un unico oggetto, si riferiscono a varie amministrazioni. **L'intervento preventivo della Corte dei conti giova così a conferire unità di esecuzione a disposizioni di legge, che altrimenti potrebbero essere applicate con criteri diversi dalle singole amministrazioni**». Ma questa concezione della Corte dei conti non sfugge ad una contraddizione: l'organo partecipa, secondo questo punto di vista, al lavoro quotidiano dell'amministrazione, svolgendo un potere condizionante. Tuttavia, esso, poi, si proclama svincolato dal risultato dell'esercizio del proprio controllo amministrativo, quando esercita la funzione giurisdizionale. Più semplice l'analisi delle disfunzioni che riguardano il complesso delle Ragionerie: queste, infatti, svolgono un minor numero - in termini qualitativi - di controlli.

Essenziale sarebbe la funzione ispettiva, specialmente dopo il 1939, quando fu istituito l'ispettorato. Tuttavia, oggi, su un organico di 150 posti, vi sono sol-

tanto 92 ispettori, di cui 5 fuori ruolo. A loro volta, le relazioni ispettive sono spesso brutte copie di sentenze: accuratissime, precise nei particolari, sfuggono loro la gestione complessiva dell'amministrazione.

Un controllo più esteso è quello che ha ad oggetto non solo la «capienza», ma anche la legittimità degli atti. Nello svolgimento di queste attività, le Ragionerie, specialmente quelle centrali, **scimmiottano la Corte dei conti**. Così come quest'ultima prepara relazioni per l'amministrazione, le Ragionerie redigono veri e propri rapporti scritti relativi ai provvedimenti amministrativi, **inventando ogni specie di illegittimità**. Perso il suo fine principale, che sarebbe quello del controllo della spesa pubblica, l'attività delle Ragionerie oscilla tra le più varie specie di controllo, dalla verifica di legittimità del provvedimento amministrativo a quello della regolarità del procedimento.

Invece, le Ragionerie non hanno mai svolto un controllo che pure era previsto dalla legge del 1923, quello sulla cosiddetta proficuità della spesa. Questa specie di verifica è, quindi, rimasta sulla carta.

Da ultimo, va segnalata un'ulteriore tendenza degli ultimi decenni, quella delle Ragionerie a concentrarsi sulla funzione allocativa («domiciliazione» della spesa). A causa delle pressioni esercitate dal Parlamento e dal Governo e dell'importanza politica assunta dal controllo della spesa pubblica, l'apparato delle Ragionerie - ma principalmente la Ragioneria generale - si è concentrato sull'attività che consiste nei cosiddetti «tagli» per via legislativa della spesa pubblica, perdendo di vista la razionalizzazione amministrativa.

### **LE DISFUNZIONI DEI CONTROLLI SUGLI ENTI "MINORI"**

Se i controlli delle amministrazioni statali e di quelle pubbliche centrali vanno male, quelli

sugli enti minori vanno peggio, tanto da far pensare con nostalgia ai controlli prefettizi.

Quanto al **controllo sulle regioni**, come è noto, vi è un primo squilibrio tra regioni con autonomia speciale e regioni con ordinamento comune. Le prime sono sottoposte al controllo della Corte dei conti, mentre le seconde sono sottoposte alle Commissioni statali di controllo sugli atti amministrativi regionali. Non si è potuto affidare alla Corte dei conti il controllo sugli atti amministrativi di tutte le regioni per le difficoltà fraposte a questo trasferimento dal Ministero dell'interno.

Le commissioni che svolgono il controllo sull'attività amministrativa delle regioni a statuto ordinario sono composte, in larga misura, di personale professionale, che dovrebbe assicurare imparzialità. Tuttavia, non trattandosi di un corpo stabile, il controllo che promana da questi organi non è soddisfacente.

Il secondo punto critico del controllo statale sull'attività amministrativa regionale è costituito dal modo in cui è stato interpretato l'art. 125 della Costituzione. Esso non dice che il controllo di legittimità è preventivo ed avrebbe lasciato al legislatore ordinario la possibilità di organizzare il controllo in altre forme. Invece, si è preferito seguire lo schema tradizionale.

In terzo luogo, non è chiaro se l'attività di controllo svolta dalle commissioni statali debba svolgersi nell'interesse dello Stato, della Regione stessa o in termini «obiettivi».

Infine, è rimasta in vita la prescrizione che prevede il controllo di merito, mediante richiesta di riesame, sugli atti amministrativi regionali. Si tratta di norma che ha trovato scarsissima applicazione, perché il controllo di merito appare irrilevante sia al controllore sia al controllato. Tale forma di controllo, di conseguenza, si è andata atrofizzando. Analoga forma di controllo è stata, nel 1990, soppressa per quanto riguarda gli enti locali.

La composizione dell'altro organo di controllo - il comitato regionale di controllo sugli atti degli enti locali - è ancora più preoccupante. La scelta di un organo regionale fu fatta per due motivi. Da una parte, perché si voleva che non fosse un organo statale, per evitare di ricadere nelle mani dei prefetti. Dall'altra, per i motivi di architettura costituzionale spiegati prima. Ma i comitati regionali di controllo, nonostante i correttivi introdotti con la legge n. 142 del 1990, mancano dei requisiti di imparzialità ed hanno ben pochi di quelli di professionalità richiesti dalla funzione loro attribuita.

Per quanto riguarda il tipo di controllo, va notato che anche qui la Costituzione non prescriveva che esso fosse un controllo di legittimità preventivo. Si limitava a disporre che fosse «di legittimità sugli atti». Il legislatore ordinario, tuttavia, ha ripreso lo schema predominante. Di conseguenza, si ripete l'esperienza statale: l'attività del comitato regionale, come controllo, non riesce a penetrare la sostanza delle cose; come impedimento riesce, solo ad assicurare al controllante una voce. Altro punto critico del controllo sugli atti degli enti locali è quello costituito dal controllo cosiddetto «orientato», al quale si è fatto ricorso per indirizzare l'ente controllato verso obiettivi indicati non dall'autorità di controllo, ma dall'ente regione di cui l'autorità di controllo fa parte. In proposito, la Corte costituzionale si è pronunciata con la sentenza n. 40 del 1972, affermando che «l'intera materia dei controlli risulta sottratta alle competenze normative regionali». E il legislatore ha voluto dire la sua con l'art. 44 della legge n. 142 del 1990, ove viene affermata la «autonomia dell'organo».

Anche quando non vi siano dirette istruzioni regionali agli organi di controllo, tuttavia, dipendendo questi ultimi da leggi regionali, si presentano differenze in ordine alle modalità concrete di svolgimento del

controllo: sull'istruttoria, sulle supplenze, sul calcolo delle assenze, sul *quorum* per la formazione della volontà, sul regime di pubblicità delle massime, ecc. Tutto ciò ha prodotto una tale incertezza sul diritto di applicare che si sono verificate anche ipotesi di comitati regionali di controllo che hanno richiesto all'esterno pareri legali per svolgere la loro attività.

La recente diminuzione, operata con la legge n. 142 del 1990, del numero degli atti sottoposti al controllo e il tentativo fatto dalla stessa legge di specificare i requisiti per la partecipazione all'organo di controllo, non eliminano il difetto fondamentale di questo organo. Questo consiste nell'attribuzione di uno strumento delicato come il controllo a personale non professionale.

In tal modo, il controllo si presta o al ricatto o alla guida politica, per cui giustamente è stato osservato da Guido Corso che «il processo di decisione amministrativa non si esaurisce nell'ente o ufficio controllato, ma si prolunga nell'organo di controllo, che diventa ulteriore sede di negoziazione politica».

## L'ASSENZA DI CONTROLLI INTERNI

L'ultima delle specie principali di controlli è quella costituita dai controlli interni. Questi sono di due specie, ambedue in crisi. La prima è quella costituita dai controlli di collegi sindacali, collegi dei revisori, collegi dei sindaci revisori, collegi dei revisori dei conti, istituiti presso numerosi enti ed organismi. Questi sono in crisi perché non è ben chiaro il loro modello di riferimento e la loro funzione. Nella società per azioni, infatti, i sindaci operano nell'interesse dei soci. Nell'ente pubblico, la loro funzione è incerta. Da un lato, essi operano nell'interesse dell'ente presso il quale agiscono ed hanno come interlocutore il suo organo amministrativo. Dall'altro, essi operano nell'interesse del nominante (per lo più un organo statale), al quale debbono riferire, dopo aver ac-

certato, esaminato, verificato (secondo il modello della Corte dei conti).

Il secondo tipo di controllo è quello degli ispettorati. Ma - come si è notato per quello di finanza - questi sopravvivono solo in alcune amministrazioni (ad esempio, quella della Difesa), hanno dotazioni organiche molto limitate e sono prigionieri della cultura legalistica e contabilistica predominante, per cui finiscono per rivolgersi alla procura della Corte dei conti, non all'amministrazione per spiegare, correggere, educare. Un cambiamento importante è quello registratosi con la legge n. 142 del 1990. Questa ha previsto numerose modificazioni che val la pena di menzionare. In primo luogo, l'art. 53 di questa legge ha previsto il parere del responsabile del servizio sulla regolarità tecnica dell'atto e del responsabile della Ragioneria sulla sua regolarità contabile. In secondo luogo, l'art. 55 ha previsto l'attestazione di copertura finanziaria del responsabile del servizio finanziario. In terzo luogo, l'art. 57 ha previsto che lo statuto dell'ente locale può prevedere un «controllo economico della gestione». In quarto luogo, l'art. 57 ha istituito il collegio dei revisori, stabilendo che i componenti debbano possedere requisiti di professionalità e non siano revocabili, salvo inadempienza. Il collegio dei revisori vigila sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione e attesta la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione. Fa rilievi e proposte per conseguire una migliore efficienza, produttività ed economicità della gestione. In sostanza, come ha osservato Antonio Brancasi, è un organismo posto a tutela della regolarità della gestione, della veridicità dei dati e della funzionalità dell'amministrazione. Solo l'esperienza potrà dire se quest'organo riuscirà a liberarsi della cultura prevalente e ad agire in funzione dell'efficienza dei servizi resi dall'amministrazione ai cittadini.

## LE ESIGENZE NUOVE

L'esigenza di cambiare è stata segnalata da tempo, per cui non può dirsi nuova. Ma, nel frattempo, si è acuita. Per non andare troppo lontano, si ricordano soltanto le proposte e le norme degli ultimi anni.

Il «Rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» trasmesso dal Ministro della funzione pubblica alle Camere il 16 novembre 1979, lamentava che i controlli fossero «inchiodati da disposizioni costituzionali che codificano e impongono l'antiquata figura del controllo preventivo di legittimità per atti». Continuava: «salvo quindi ... la revisione costituzionale, che ormai si impone soprattutto per gli artt. 125 e 130 ..., per lo Stato ... l'art. 100 è meno dannoso, perché limita il controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti agli atti del Governo, ossia ad atti le cui specie già sono in diminuzione e che possono ridursi ancora se si proceda al decentramento ...». Il rapporto sosteneva che «occorre mutare radicalmente la specie di controllo», e «affidare alla Corte dei conti un controllo di efficienza». Questo «sarebbe svincolato da un controllo su atti, anche se l'esame successivo di legittimità degli atti ne costituirebbe un elemento, e avrebbe ad oggetto la efficienza nelle sue varie forme: come buon andamento, come produttività, come omissione (adeguatezza di organizzazione e di attività amministrativa)». E terminava: «correlativamente all'istituzione di questa nuova funzione, si dovrebbero rivedere i controlli esercitati dalle Ragionerie, che non sono più - in concreto - quelli previsti dal decreto legge 1924, n. 1036, ossia di regolarità di imputazione di spesa e di entrata, a parte i tanti controlli successivi di conti loro affidati».

A queste proposte ha fatto eco la relazione della «Commissione parlamentare per le riforme istituzionali», presentata alle presidenze delle Camere il 29

gennaio 1985. La relazione osservava: «uno dei punti nevralgici delle disfunzioni di cui soffre attualmente il nostro apparato pubblico risiede nella crisi del sistema dei controlli, tuttora legato - anche nel testo costituzionale - ai farraginosi controlli preventivi e alla antiquata distinzione tra controlli "di legittimità" e controlli "di merito", oggi superati in dottrina e nello stesso sviluppo della società. Di qui la difficoltà di passare a più moderni e utili sistemi di controlli successivi "di efficienza" e "di rendimento", che consentirebbero di snellire notevolmente l'azione amministrativa, liberandola da appesantimenti inutili, ed insieme di poterla finalmente valutare nei risultati, alla stregua di criteri di regolarità, di buon andamento, di produttività, di rispondenza ai fini voluti dalla legge». La commissione non proponeva una modificazione del secondo comma dell'art. 100 della Costituzione, perché esso «si riferisce ad un controllo preventivo di legittimità da parte della Corte dei conti, ma limitatamente agli "atti del Governo", atti le cui specie già sono in diminuzione e possono ridursi ancora decentrandosi ad altri organi ed uffici». La commissione, invece, proponeva la modifica del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 «sopprimendovi la distinzione tra controlli di legittimità e controlli di merito e demandando alla legge la determinazione degli organi, delle modalità, delle forme e dei limiti dei controlli sull'attività amministrativa delle Regioni, delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali».

Significative, poi, le innovazioni introdotte dalla legge n. 168 del 1989 per le Università. Questa - come già notato - ha limitato l'area del controllo preventivo della Corte dei conti, previsto un controllo successivo del rendiconto e una apposita, unitaria relazione al Parlamento, nonché disposto che i regolamenti di ateneo per l'amministrazione, la finanza e la contabilità indichino «forme di con-

trollo interno sull'efficienza e sui risultati di gestione complessiva dell'Università, nonché dei singoli centri di spesa». Un altro segno delle nuove esigenze che si affacciano è quello costituito dagli articoli già citati dalla legge n. 142 dell'8 giugno 1990 sulle autonomie locali. La limitazione del numero degli atti sottoposti a controllo, la revisione dei requisiti per accedere ai comitati regionali, la previsione di un controllo economico della gestione, l'introduzione della revisione economico-finanziaria, l'introduzione di un organo interno di controllo, l'abolizione del controllo di merito, costituiscono tutti sintomi di una modificazione dell'orientamento legislativo. Modificazione tanto più importante quando si consideri che gli enti locali sono stati sempre il banco di prova delle riforme introdotte, poi, nell'amministrazione statale.

Un quarto segno del cambiamento è costituito dalle disposizioni della recente legge contenente delega in materia - tra l'altro - di pubblico impiego (23 ottobre 1992, n. 421). Questa legge prevede modificazioni importanti nella materia dei controlli in quattro diverse norme. All'art. 2 e) dispone che debbono essere introdotte «procedure e sistemi di controllo sul conseguimento degli obiettivi stabiliti per le azioni amministrative». All'art. 2 g) 1) prevede che siano conferiti ai dirigenti «autonomi poteri ... di controllo». All'art. 2 g) 2) prevede la «verifica dei risultati mediante appositi nuclei di valutazione composti da dirigenti generali e da esperti, ovvero attraverso convenzioni con organismi pubblici particolarmente qualificati nel controllo di gestione». Infine, all'art. 2 l), prevede la «revisione dei controlli amministrativi dello Stato sulle Regioni, concentrandoli sugli atti fondamentali della gestione ed assicurando l'audizione dei rappresentanti dell'ente controllato, adeguando altresì la composizione degli organi di controllo anche al fine di garan-

tire l'uniformità dei criteri di esercizio del controllo».

In quinto luogo, va ricordato il rapporto del «comitato garanzie» della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali (30 ottobre 1992). Esso ha osservato che «l'attuale formulazione del secondo comma dell'art. 100 della Costituzione ... è frutto di una visione superata della funzione di controllo, con il duplice negativo effetto di essere, da un lato, inutile e, dall'altro, insufficiente. Inutile perché spesso esercitato su atti di ordinaria amministrazione (quasi sempre dovuti), insufficiente perché non consente una visione organica d'insieme». Il comitato ha proposto il mantenimento della Corte dei conti, il suo decentramento e il suo potenziamento. Ma si è anche orientato «nel senso di costituzionalizzare forme di controllo sull'attività piuttosto che sugli atti, introducendo - anche a livello di norma costituzionale - istituti volti a consentire controlli di efficienza». Il comitato, poi, ha manifestato l'opinione che sia «necessario modificare gli artt. 125 e 127, relativi rispettivamente al controllo dello Stato sugli atti amministrativi e sulle leggi delle Regioni a statuto ordinario». Le modificazioni dovrebbero consistere nella soppressione del controllo di merito «rivelatosi inutile e, comunque, sostanzialmente invasivo delle attribuzioni regionali» e nel senso dell'affidamento del controllo sull'attività amministrativa «agli organi decentrati della Corte dei conti», nonché «di uniformare le forme del suo esercizio a quelle che saranno previste per lo Stato ente». Infine, il comitato ha constatato la «cattiva prova offerta dalla pratica applicazione dell'art. 130» e si è orientato per la «soppressione del secondo comma relativo al controllo di merito», dichiarandosi «alla ricerca di idonee soluzioni per ovviare alla attuale insufficienza degli attuali Comitati regionali di controllo», insufficienza che tuttavia si ritiene debba avere correttivi a livello di modifica costituziona-

le (ad esempio, prescrivendo criteri di imparzialità e terzietà dell'organo di controllo).

A seguito delle presentazioni di tali proposte, nella seduta del 19 novembre 1992, il presidente della Commissione presentava sue «ipotesi per la redazione di un ordine del giorno». In queste «ipotesi» si sosteneva che «si debba procedere ad un riordino del sistema dei controlli degli atti amministrativi dello Stato, delle Regioni, delle Province e degli altri enti autonomi»; è «necessario un potenziamento e un decentramento della Corte dei conti e l'introduzione di controlli di efficienza, nonché l'eliminazione del controllo di merito sugli atti amministrativi regionali e sugli altri enti autonomi».

Non possono, da ultimo, ignorarsi le proposte, che vengono presentate da più parti, di istituire autorità amministrative indipendenti o di commissioni di garanzia, per i servizi pubblici e per la trasparenza dei lavori pubblici. Anche queste proposte sono indizio delle esigenze, sempre più avvertite, di un mutamento.

Per ciò che riguarda le linee del cambiamento necessario, tre punti paiono ormai consolidati. Da un lato, quello che riguarda l'ambito oggettivo del controllo. Vi è, infatti, un evidente squilibrio tra l'ambito «coperto» dal controllo e l'odierna realtà della finanza pubblica.

Il secondo è quello relativo ai soggetti. I controlli vengono solo in scarsa misura svolti da controllori professionali. Vi è vero controllo solo se chi controlla ha i requisiti della professionalità e della imparzialità. È essenziale istituire una rete di corpi professionali di controllo. In terzo luogo, va considerata la funzione del controllo. La concezione predominante del controllo come funzione giurisdizionale, come dichiarazione di diritto obiettivo, come mero giudizio, trasforma il controllore in magistrato e contrappone il controllore al controllato. Questa concezione è smentita dalla realtà dei fatti: il controllo

è sempre più composizione di interessi. Ed è altresì smentita dalle esigenze nuove che si affacciano, per cui il controllo deve costituire garanzia del risultato, deve trasformarsi da garanzia di regolarità formale a sicurezza del raggiungimento dello scopo pubblico. A questo fine, gli antiquati controlli servono molto meno dei controlli-conoscenza, ottenuti con l'informazione del pubblico (direttamente o attraverso il Parlamento), dei controlli-trasparenza assicurati mediante l'accesso ai documenti amministrativi, dei controlli contrattuali, previsti in funzione di garanzia reciproca. È su questa multifunzionalità potenziale dei controlli che occorre fare una più accurata riflessione.

Ma tutto questo discorso urta contro le difficoltà frapposte dai «guardiani» della spesa: «the guardians of the money are apt to see themselves as guardians of the myth that legitimates their power», come è stato osservato da due studiosi, inglesi, Metcalfe e Richards.

## PER UN NUOVO ASSETTO COSTITUZIONALE DEI CONTROLLI

Per configurare un nuovo assetto costituzionale del sistema dei controlli, occorre riflettere sui cinque punti che sono apparsi, nel corso di questa indagine, determinanti: i sistemi di controllo interno; il controllo sui sistemi di controllo interno; i controlli di gestione (o *audit* o «costi-rendimento»), la Corte dei conti, il controllo sugli enti locali.

Ghino Valenti, scrivendo nel 1928, osservava che «oggi non v'è ministro o deputato che possa sapere, o ragioniere che possa dire quel che costa un servizio». Per assicurare la conoscenza di un dato fondamentale come quello del costo dei servizi, occorre che l'unità di analisi dei costi non sia lontana dall'unità amministrativa. Dunque, occorre seguire l'esempio francese delle *inspections géné-*

rales, che esistono in molti organi amministrativi. In Francia, una ventina di esse ha maggiore importanza, alcune delle quali risalgono al XIII, al XVII, al XVIII secolo. Per lo più, sono state istituite dopo la seconda guerra mondiale, ed hanno compiti di inchiesta, di studio e di investigazione. Secondo un rapporto del 1977 del Consiglio di Stato, ora sarebbero in declino. Ma costituiscono ancora una struttura portante dell'amministrazione francese.

Significativo anche il sistema inglese, dove, a partire dal 1920, il funzionario più alto in grado di ciascun ministero è ritenuto responsabile della tenuta dei conti. Dunque, c'è un minor legame che in Italia con il *Treasury*, ma - come è noto a chiunque conosca l'esperienza inglese - un maggior controllo della spesa pubblica.

Se in Italia si volessero seguire questi esempi, occorrerebbe restituire le Ragionerie centrali ai ministeri, ritornando al sistema precedente alla riforma Luzzatti del 1923.

Il secondo punto critico è quello riguardante il controllo sui sistemi interni di controllo. È ormai convinzione diffusa che regolarità e legittimità sono necessari, ma debbono essere assicurati da efficaci controlli interni di gestione, piuttosto che da analitici controlli esterni. In questo senso, è significativo l'esempio inglese del *Comptroller and auditor general*, organo indipendente dall'esecutivo e dal Parlamento, che si vale, dal 1983, del *National Audit Office*. Questo organo, oltre a ricevere mensilmente o trimestralmente i rendiconti di spesa e a verificare se rispettano i limiti di bilancio, non esamina tutti i provvedimenti delle singole amministrazioni, ma si vale del *system audit*, che consiste nell'analisi e valutazione del funzionamento dei controlli interni a ciascun apparato pubblico. La stessa cosa fa la *Audit Commission*, istituita nel 1982, per le autorità locali. Le relazioni svolte da questi enti vanno alla *Public Accounts Committee*

della *House of Commons*, istituita verso la fine del secolo scorso, e presieduta, per convenzione costituzionale, da un membro dell'opposizione (ma il suo lavoro è, per tradizione, *non-partisan*).

Dall'esperienza del sistema inglese si trae il seguente insegnamento: se gli uffici pubblici non sono sottoposti a controlli analitici di organi esterni, ma al controllo del rispetto di indicatori di *performance* e a verifiche del funzionamento del loro sistema di controllo interno, aumenta la capacità di controllo strategico dell'organo di controllo generale, il quale, contemporaneamente, limita il proprio coinvolgimento nei dettagli.

Terzo punto critico è quello del controllo di gestione (o *audit* o controllo costi-rendimenti). Oggetto di questo controllo è sia l'efficacia (raggiungimento di obiettivi e risultati) sia l'efficienza (mezzi utilizzati per ottenere i risultati). Esso si svolge con investigazioni in profondità sulle politiche, sulle risorse, sulla gestione, sulla realizzazione, sull'impatto, sull'efficienza, nonché sulla soddisfazione del pubblico. Il controllo di gestione è uno strumento per aiutare la decisione e per permettere ai responsabili degli uffici di controllare i costi ed evitare sprechi e doppioni, di allocare le risorse ai migliori usi, di misurare i risultati, di individuare e correggere gli errori commessi, di adattare le attività ai bisogni del pubblico.

L'esperienza inglese, dove è stato introdotto un numero crescente di organi di cosiddetta valutazione (ad esempio, *Audit Commission*, *Social Services Inspectorate*, *Health Advisory Service*), consente di valutare positivamente questa esperienza. Essa insegna che l'oggetto e le finalità del controllo sono molto ampi, andando dalla legittimità all'economicità, all'efficienza e all'efficacia. Ma il controllo compiuto in questo modo richiede di passare dall'analisi del semplice rispetto di regole a valutazioni e calcoli complicati. Esso mira a

correggere e migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione, nonché a fare proposte per modificarne la struttura e il funzionamento. Infine, questo sistema di controllo consente sondaggi o inchieste «orizzontali», consistenti nell'esame della applicazione di un complesso legislativo, nell'analisi dell'organizzazione di un servizio, nella redazione del bilancio finanziario di una gestione, ecc.

Il quarto punto critico è quello delle qualità richieste alle persone preposte al controllo. I nuovi tipi di controllo richiedono sempre meno la qualità del giurista e sempre più quella del ragioniere e dell'esperto di gestione. Richiedono maggiore indipendenza, ma non necessariamente di tipo giudiziario. Dunque, gli organismi di controllo vanno ripensati in un universo di autorità amministrative indipendenti, piuttosto che inquadrati nel sistema giudiziario. Viene, infine, il problema del controllo sugli enti locali. Qui l'esempio da seguire è quello francese. Il *Conseil constitutionnel*, nella decisione del 25 febbraio 1982, stabilì il principio della libertà di azione degli enti locali. Tale principio fu, poi, sancito con la legge del 2 marzo 1982, che abolì la *tutelle* sugli enti locali e consentì soltanto al prefetto di deferire, con ricorso, al giudice, gli atti amministrativi degli enti locali ritenuti illegittimi. Questa assenza di controllo sugli atti non esclude che si esplichino controlli sugli organi e sui documenti di gestione e di indirizzo, come il bilancio. Ma questi sono svolti dalle Camere regionali dei conti, i cui poteri si esplicano nelle ipotesi di adozione del bilancio in deficit, di inerzia nell'adozione del bilancio, di omissione o sottovalutazione di spese obbligatorie, ecc.

Dall'analisi svolta emergono le seguenti conclusioni:

- a. ogni amministrazione deve avere un proprio sistema di monitoraggio e controllo;
- b. le Ragionerie centrali vanno restituite ai ministeri, perché

operino sia come centri di calcolo dei costi, sia come ispettorati interni;

c. nessun atto amministrativo deve essere impedito dal divenire operativo, per effetto del controllo;

d. il controllo deve far riferimento ai risultati, oltre che alla legittimità dell'attività sottoposta al controllo;

e. va soppressa la «tutela» sugli enti «minori»;

f. la Corte dei conti deve diventare un organo generale di controllo di tutta l'attività amministrativa del settore pubblico.

Essa deve essere configurata come un organo indipendente, ma non di tipo giudiziario, bensì della specie delle autorità amministrative indipendenti. La sua azione deve potersi svolgere su qualunque atto, complesso di atti, attività, gestione dell'intero settore pubblico. Ma gli effetti del suo intervento non devono essere preclusivi dell'operatività delle decisioni amministrative. Devono consistere in altre misure, quali il blocco dei finanziamenti, la sospensione degli amministratori, ecc.

Si è posta in epigrafe di questo studio la frase di un amministratore pubblico di grandissima esperienza amministrativa. Essa continua così: «diversamente avverrebbe se la Corte dei conti potesse indagare la sostanza degli atti compiuti dalle varie amministrazioni statali per accertare se essi rispondono allo spirito delle leggi e allo scopo per cui furono autorizzati. Dei risultati di tali indagini, la Corte dovrebbe fare rapporto al Parlamento. Trattasi insomma di quel controllo economico, finanziario e di merito sulla cui necessità ha insistito anche il comitato costituito dal Governo, nel 1938, sotto la presidenza di De Stefani».

Da quando fu scritta questa frase, 40 anni fa, nulla è stato fatto, fidando nel consiglio che il re rivolge a Don Rodrigo nel «Cid» di Corneille: «laisse faire le temps». Ma in questi 40 anni si è anche constatato che il tempo non fa nulla, salvo peggiorare le cose.

## BIBLIOGRAFIA

1. Il numero dei controlli è stimato in questo modo. Quelli della Corte dei conti, nel 1990, sono circa 5 milioni e mezzo (G. D'Auria, *Modelli di controllo nel settore pubblico: organi, parametri, misure*, in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1983, 201 ss.). Secondo dati del Cinsedo, i controlli che si esercitano sulle Regioni sono circa 10mila per ogni Regione. I controlli relativi ai Comuni sono mediamente dello stesso numero per ogni Comune. A questi vanno aggiunti i controlli che si esercitano sulle province, sulle Unità sanitarie locali, sulle istituzioni pubbliche di assistenza e beneficenza, sulle aziende municipalizzate, sugli enti di sviluppo agricolo.

Per quanto riguarda la serie storica dei controlli esercitati dalla Corte dei conti, si veda S. Cassese, *Questione amministrativa e questione meridionale-Dimensioni e reclutamento della burocrazia dall'Unità ad oggi*, Milano, 1977. Il numero dei ricorsi, di quelli presentati e di quelli pendenti, è pubblicato mensilmente dal *Bollettino mensile di statistica* dell'Istat. Il numero degli accoglimenti da parte dei giudici amministrativi è rilevato annualmente nella indagine compiuta da C. Talice è pubblicata sulla rivista *Il Consiglio di Stato*.

Sulla «maladministration», S. Cassese, *Maladministration e rimedi*, in *Foro italiano*, 1992, V, 243.

La frase riportata nel testo dalla relazione Cavour è in *Atti parlamentari*, 1852, 99.

2. Sulla storia della Corte dei conti, il lavoro - esclusivamente compilativo - di F. Rostagno, *La Corte dei conti nella storia e nelle sue funzioni*, 2 voll., Milano, 1929.

Le posizioni di V. Tangorra, sono esposte nei seguenti suoi articoli: *Come funziona la Corte dei conti italiana*, in *Giornale degli economisti*, 1899, n. 10, 326; *Il controllo sugli impegni delle pubbliche spese*, in *Giornale degli economisti*, 1904, n. 8, 139 ss.; *L'ultimo progetto di legge sulla contabilità generale dello Stato*, in *Giornale degli economisti*, 1905, n. 3, 232 ss.; *Su taluni congegni della burocrazia in relazione alla finanza e alla pubblica amministrazione*, in *Giornale degli economisti*, 1908, n. 4, 311 ss.

Sulla storia degli ordinamenti del controllo contabile, gli scritti di maggiore interesse sono i seguenti:

G. Arangio-Ruiz, *Le spese non autorizzate e la Corte dei conti*, in *Rassegna di scienze sociali e politiche*, 15 agosto 1887, 629 ss.; G. Fasce, *Del controllo finanziario nell'amministrazione dello Stato*, in *Nuova Antologia*, 1904, VI, 129 ss.; F.S. Nitti, *Il disordine della nostra contabilità di Stato*, in *La riforma sociale*, 1904, n. 7, 538 ss.; G. Rossi, *Le scritture della Ragioneria generale dello Stato*, in *La riforma sociale*, 1905, n. 8, 585 ss.; L. Luzzatti, *Sull'amministrazione dello Stato (Discorso alla Camera dei deputati)*, Camera dei deputati, Roma, 1906; A. Gilardoni, *La riforma alla legge 14 luglio 1862 per l'istituzione della Corte dei conti*, in *La riforma sociale*, 1906, n. 2, 111 ss.; C. Minotto, *I controlli e le responsabilità nell'amministrazione dello Stato*, in *La riforma sociale*, 1906, nn. 9-10, 766 ss.; Gabriel, *Il controllo finanziario*, ivi, 775 ss.; F. Vicario, *Sulla funzione revisoria della Corte dei conti*, in *Il Giornale degli economisti*, 1907, n. 2, 125 ss. e n. 3, 118 ss.; G. Merloni, *La Corte dei conti (come funziona in Italia il supremo controllo dello Stato)*, in *Critica sociale*, 1907, 104 ss., 138 ss., 151 ss.; V. Vianello, *La nostra contabilità di Stato ed un «referendum» (a proposito di casi recenti)*, in *La riforma sociale*, 1913, nn. 8-9, 636 ss.; M. Ruini, *Per la riforma dell'amministrazione - Discorso alla Camera dei deputati*, Roma, 1914; A. Vitale, *Per la riforma dell'amministrazione - il riordinamento della contabilità generale dello Stato*, in *Rivista delle società commerciali*, 1918, n. 7, 501 ss.; E. Corbino, *Il controllo amministrativo nella mentalità burocratica*, in *La riforma sociale*, 1919, 275 ss.

I maggiori studi storici sono L. Izzo, *La finanza pubblica nel primo decennio dell'Unità italiana*, Milano, 1962 e R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico - il caso della contabilità di Stato da Cavour al fascismo*, Fondazione Einaudi, Torino, 1976.

Il brano citato nel testo di G. Abignente è in *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (questioni urgenti)*, Bari, 1916, 241.

La relazione della Commissione di inchiesta sull'ordinamento delle amministrazioni dello Stato e sulle condizioni del personale (Cassis) è in *Atti parlamentari*, Camera dei deputati, legislatura XXVI, sessione 1921, n. II bis documenti, Roma, 1921.

Il brano di C. Cagli è in *La riforma*

burocratica e la giustizia nell'amministrazione, II ed., Roma, 1929, 214.

Il brano della relazione De Stefani è in A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, 1963, 153.

Il brano di C. Petrocchi è in *Il problema della burocrazia*, Roma, 1944, 130-131.

L'inchiesta di P. Calamandrei, *Perché i ministeri non funzionano?* è in *Il Ponte*, 1947, n. 1, 35.

3. Sulla versione debole del pluralismo in Santi Romano, S. Cassese, *L'opera di Massimo Severo Giannini negli anni trenta*, in *Materiali per una storia della cultura giuridica*, 1990, n. 2, 426-427.

Sul modello costituzionale del potere pubblico S. Cassese, *Modelli di poteri pubblici e riforma elettorale (con particolare attenzione per l'elezione del sindaco)*, in corso di pubblicazione.

Sulla concezione originaria dei controlli in «funzione tutoria», U. Forti, *I controlli dell'amministrazione comunale*, in *Trattato Orlando*, vol. II, parte II, Milano, 1915, 613.

La frase di Forti sulla necessaria distinzione tra organi di controllo e organi controllati è nello stesso scritto alle pagine 609-611.

Sulla posizione della Corte dei conti, *Incontro sui problemi della Corte dei conti* (tra G. Carbone, A. De Stefano, M.S. Giannini), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1973, n. 1, 1; G. Caianiello, *La Corte dei conti fra due culture*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, n. 1, 103 ss.; G. Caianiello, *Recensione ai voll. di Ladu e Staderini in Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, n. 4, 1183 ss.; G. Carbone, *Il rapporto Corte dei conti Governo Parlamento nel sistema della Costituzione*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. VI, Firenze, 1969, 69 ss.

Sull'assetto dei controlli, in generale, G. Berti - L. Tumiatì, *Controllo*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. X, 1962, 298 ss.; M.S. Giannini, *Controllo: nozioni e problemi*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, n. 4, 1263 ss.; F. Garri, *La tipologia dei controlli e il problema del loro coordinamento*, in *Foro amministrativo*, 1986, n. 9, 1978; G. Correale, *Spunti di riflessione sul tema dei controlli*, in *Il diritto dell'economia*, 1990, n. 2, 350 ss.; M. Sciascia, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Napoli, 1991; S. Cassese (a cura di), *I controlli*

*nella pubblica amministrazione*, Bologna, 1993.

Sui controlli amministrativi sulle Regioni, F. Benvenuti, *I controlli amministrativi dello Stato sulla Regione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, n. 2, 587; V. Guccione, *Ricognizione dello stato attuale dei controlli e ipotesi ricostruttive nel quadro di una riforma della finanza regionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1974, n. 2, 647 ss.; AA.VV., *I controlli amministrativi sulle Regioni*, Milano, 1990.

Sui controlli degli enti locali, A.M. Sandulli, *I controlli sugli enti territoriali della Costituzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1972, n. 2, 575 ss.; U. Pototschnig, *Controlli e principi costituzionali sulla pubblica amministrazione*, in *Quaderni regionali*, 1984, n. 4, 1247 ss.; L. Vandelli, *I controlli sull'amministrazione regionale e locale*, Bologna, 1984; F. Benvenuti, *Tesi vecchie e nuove sulla natura e l'esercizio del controllo sugli enti locali*, in *Il diritto dell'economia*, 1991, n. 2, 287 ss.

4. La ricerca citata nel testo di F. Battini costituisce un documento preliminare ad una indagine sui controlli, non ancora pubblicato.

La frase di V. Guccione è tratta dal saggio su *Controlli «ex ante» e controlli «ex post»*, in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, cit., 648.

La frase di E. Guicciardi è tratta da *I controlli amministrativi e giurisdizionali sull'attività dell'amministrazione*, Padova, 1951, 17.

La frase di C. Cagli è tratta da *La riforma burocratica e la giustizia nell'amministrazione*, cit., 191.

La frase di C. Petrocchi è tratta da *Il problema della burocrazia*, cit., 107 (si veda anche 110).

Sulla corruzione è fondamentale la consultazione del volume di D. Della Porta, *Lo scambio occulto*, Bologna, 1992.

Sulla ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli, gli atti del XXXIV convegno di studi di scienza dell'amministrazione, *La ponderazione degli interessi nell'esercizio dei controlli*, Milano, 1991.

5. Sulla «esasperazione» del controllo giuridico a causa della formazione giuridica del personale della Corte dei conti le osservazioni di A. De Stefano, *Incontro sulla Corte dei conti*, cit.

Sulla definizione del controllo preventivo e successivo, E. Guicciardi, *op. cit.*, 226.

L'opinione di A.M. Sandulli sulla «forzatura» operata dalla Corte costituzionale è in *La Corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984, 492.

Le opinioni di Mortati sui controlli sulla pubblica amministrazione sono riassunte e commentate in S. Cassese, *I controlli sulla pubblica amministrazione in Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati* (a cura di M. Galizia), Milano, 1990, 401 ss.

Sull'assetto delle Ragionerie successivo alle riforme Luzzatti del 1923, si veda S. Cassese, *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione* ora in S. Cassese, *La formazione dello Stato amministrativo*, Milano, 1974, 235, *Finanza e amministrazione pubblica*, ora in S. Cassese, *L'amministrazione dello Stato*, Milano, 1976, 85 e *Espansione e controllo della spesa pubblica: aspetti istituzionali*, in *Rivista di politica economica*, 1983, n. 1, 3 ss.

6. La frase citata di G. Corso, *Regioni e controlli* è in *Le Regioni*, 1980, n. 6, 1217.

7. Sui controlli interni, A. Andreaeni, *Profili giuridici del controllo interno degli enti pubblici*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, n. 4, 1039 ss.; E. Di Gennaro, *L'ispezione amministrativa nel Ministero della difesa*, in *Rivista militare*, Roma, 1992.

Sulle esperienze estere di controllo interno, AA.VV., *Le controle de l'administration par elle-meme*, Paris, 1983.

Sul controllo interno previsto dalla legge n. 142 del 1990, A. Brancasi, *I controlli sugli enti locali alla luce della legge n. 142 del 1990*, in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, cit. 157 ss.

8. Il «rapporto sui principali problemi dell'amministrazione dello Stato» (rapporto Giannini) del 1979, è ora pubblicato, con tutti i documenti successivi, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1982, n. 3.

La frase di L. Metcalfe e S. Richards è in *Improving public management*, London, 1987, 200. Si veda anche D. Macbarnet-C. Whelan, *The elusive spirit of the law: formalism and the struggle for legal control*, in *The modern law review*, 1991, n. 6, 848 ss.

9. La frase di G. Valenti è in *La riforma dell'amministrazione*, in *Rivista delle società commerciali*, 1987, 9.

Sull'assetto dei controlli in Inghilterra, I. Harden, *Attività di controllo e rendiconto finanziario nel settore pubblico in Gran Bretagna*, in S. Cassese (a cura di), *I controlli nella pubblica amministrazione*, cit., 37 ss.

Sull'«audit», G. Ladu, *L'«auditing» nella prospettiva del sistema costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1987, n. 4, 1100 e T. Parenzan, *Profili del sistema dei controlli esterni sulla pubblica amministrazione con riferimenti di diritto comparato*, Milano, 1983.

Sulle esperienze della cosiddetta valutazione, di particolare interesse i due volumi seguenti: N. Cave-M. Kogan-R. Smith (a cura di), *Output and performance measurement in government - The state of the art*, London, 1990 e M. Henkel, *Go-*

*vernment evaluation and change*, London, 1991.

Sul controllo in generale, A. Dunshire, *Control in a bureaucracy*, Oxford, 1978; F.X. Kaufmann-G. Majone-V. Ostrom (a cura di), *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin, 1986; J. Dupuis, *Le controle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, 1991; J.P. Rey, *Le controle de gestion des services publics communaux*, Paris, 1991.

Un'opera comparativa, ma a carattere esclusivamente compilativo sugli organi centrali di controllo è quella di S.N. Swaroop, *Supreme audit institutions in different countries*, New Delhi, 1990.

Sugli aspetti comparati degli organi di controllo, si veda anche H.G. Zavelberg (a cura di), *Die Kontrolle der Staatsfinanzen*, Berlin, 1989;

P. Quertainmont, *La Cour des comptes et sa mission juridictionnelle*, Bruxelles, 1977; L. Philip, *Chambres regionales des comptes*, Paris, 1985.

Sulla Corte dei conti, D. Serrani, *Corte dei conti e il controllo sugli enti*, Milano, 1975; A.M. Sandulli, *La corte dei conti nella prospettiva costituzionale*, in *Scritti in onore di Egidio Tosato*, vol. III, Milano, 1984; G. Carbone, *Art. 100*, in *Commentario della Costituzione*, diretto da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 1991.