

Buona amministrazione e sistema dei controlli tra diritto interno e comunitario. Giorgio Clemente.

Sommario: 1. Premessa. 2. Buona amministrazione e diritto comunitario. 3. Il mediatore europeo. 4. Il principio della buona gestione finanziaria. 5. La buona amministrazione e il diritto interno. 6. Il controllo della sana gestione finanziaria nell'ordinamento comunitario: a) il contenuto; 7. b) il metodo di controllo; 8. c) il controllo documentale e sul posto; 9. d) la "procedura in contraddittorio". 10. Il principio del buon andamento ed i controlli in Italia. 11. Il controllo sulla gestione della Corte dei conti italiana. 12. Il controllo sulle amministrazioni centrali: a) il contenuto; 13. b) il programma di lavoro; 14. c) l'effetto del controllo. 15. Il controllo degli enti territoriali. 16. Il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. 17. Conclusioni.

1. Premessa.

La disamina partirà da una individuazione del principio di buona amministrazione nel diritto comunitario e nel diritto interno per passare poi agli aspetti di controllo nell'ordinamento amministrativo, ed, infine, nell'ordinamento italiano.

2. Buona amministrazione e diritto comunitario.

Nella "Carta dei diritti fondamentali", proclamata solennemente da Parlamento europeo, Consiglio e Commissione il 7 dicembre 2000 a Nizza l'Unione europea pose tra i valori indivisibili ed universali e quindi da tutelare appunto come diritti fondamentali il "diritto ad una buona amministrazione" (art. 41

¹
).

¹ Art. 41 "1. Ogni individuo ha diritto a che le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole dalle istituzioni e dagli organi dell'Unione.

2. Tale diritto comprende in particolare:

- il diritto di ogni individuo di essere ascoltato prima che nei suoi confronti venga adottato un provvedimento individuale che gli rechi pregiudizio.

Il testo dell'articolo non precisa il concetto di "buona amministrazione" ma, poiché definisce il diritto dell'individuo, afferma che "le questioni che lo riguardano siano trattate in modo imparziale, equo ed entro un termine ragionevole".

Com'è noto la Carta non ha, ad oggi, carattere giuridicamente vincolante (né tutti i principi in essa enunciati, e soprattutto quello sulla buona amministrazione, sono stati recepiti nel progetto di costituzione per l'Europa ad oggi non ratificato) ma ha una forza morale

²

per cui certamente l'art. 41 sancendo espressamente il diritto ad una buona amministrazione costituisce un principio guida da un lato nell'esercizio delle funzioni del Mediatore europeo e dall'altro costituisce il fondamento di uno dei principi generali del bilancio comunitario, il principio, cioè, della buona gestione finanziaria.

3. Il mediatore europeo.

L'art. 195, 1° comma del Trattato dell'Unione Europea, firmato a Nizza il 26 febbraio 2001, così come integrato dal Trattato di Maastricht, affianca ai tradizionali meccanismi di tutela giudiziale dei singoli contro atti delle istituzioni comunitarie uno strumento di garanzia non giurisdizionale, più flessibile e di più agevole esperibilità, l'istituto del "Mediatore", ampiamente diffuso negli ordinamenti degli Stati membri (si pensi soprattutto all'"ombudsman" scandinavo).

- il diritto di ogni individuo di accedere al fascicolo che lo riguarda, nel rispetto dei legittimi interessi della riservatezza e del segreto professionale

- l'obbligo per l'amministrazione di motivare le proprie decisioni.

3. Ogni individuo ha diritto al risarcimento da parte della Comunità dei danni cagionati dalle sue istituzioni o dai suoi agenti nell'esercizio delle loro funzioni conformemente ai principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri.

4. Ogni individuo può rivolgersi alle istituzioni dell'Unione in una delle lingue del trattato e deve ricevere una risposta nella stessa lingua".

Lo stesso testo è riportato nell'art. II-101 del Progetto di Preambolo al Progetto di Trattato presentato dalla Presidenza della Conferenza Intergovernativa il 24/7/2007 (CIG 4/07)

² E' solo l'art. 6 del progetto di Trattato presentato dalla Presidenza della Conferenza Intergovernativa il 23/7/2007 (CIG 1/07) che riconosce alla Carta dei diritti fondamentali lo stesso valore giuridico dei Trattati.

^{lap}
Clemente
- 2 -

Il Mediatore europeo viene previsto anche dall'art. I-49 del progetto di Costituzione per l'Europa e nuovamente regolato dal nuovo progetto di Trattato del luglio 2007 (v. nota 2).

Il primo comma del citato articolo 195 esplicitamente recita: "Il Parlamento europeo nomina un mediatore abilitato a ricevere denunce di qualsiasi cittadino dell'Unione o di qualsiasi persona fisica o giuridica che risiede o abbia la sede sociale in uno Stato membro e riguardanti casi di cattiva amministrazione nell'azione delle istituzioni o degli organi comunitari, salvo la Corte di giustizia e il Tribunale di primo grado nell'esercizio delle loro funzioni giurisdizionali".

Si trova, perciò, nel testo del trattato un riferimento al principio che qui ci interessa, sia pure al negativo.

La dottrina si è posta, perciò il problema di chiarire che cosa debba intendersi per "cattiva amministrazione".

Si ritiene unanimemente che in tale nozione debba rientrare l'attività amministrativa impropria, come quella non rispondente alle regole non giuridiche di buona amministrazione applicabili alle specifiche circostanze (gestione scadente, applicazione delle norme che comporti una carenza o inefficace amministrazione). Per quanto concerne l'attività invalida c'è chi

³ ritiene che il controllo sulla legalità sia di competenza dei giudici comunitari; sembra, però, che a favore di una più ampia competenza del Mediatore deponga il chiaro testo dell'articolo in esame perché disponendo la preclusione delle indagini del Mediatore quando i fatti denunciati formino o abbiano formato oggetto di una procedura giurisdizionale mostra chiaramente di voler configurare il Mediatore come un rimedio alternativo al ricorso giurisdizionale

⁴

La nozione di "cattiva amministrazione" precisata attraverso la prassi del Mediatore, ha realizzato un progresso in termini di certezza a seguito

³ M.P. Chiti, Il Mediatore europeo e la buona amministrazione comunitaria, Riv. It. dir. pubbl. comunitario, 2000, 312.

⁴ G. Casella, in Trattati dell'Unione europea e nella Comunità europea, art. 195, 942.

^{lap}
Clemente
- 3 -

dell'adozione, il 6 settembre 2001, con risoluzione del Parlamento Europeo, su proposta del Mediatore europeo, di un Codice di buona condotta amministrativa. Si tratta di un atto non vincolante che, tuttavia, riveste importanza ai fini dell'attuazione del diritto ad una buona amministrazione sancito nell'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali. Ed invero, esso consente ai funzionari di essere informati preventivamente circa il tipo di servizio che sono tenuti ad offrire e ai cittadini di conoscere con precisione lo standard di condotta amministrativa che sono legittimati ad attendersi nei rapporti con le istituzioni e gli organi comunitari e di cui possono rivendicare l'osservanza rivolgendosi al Mediatore

⁵

4. Il principio della buona gestione finanziaria.

Riteniamo, come già detto, che il fatto che nell'ambito delle disposizioni finanziarie del Trattato sia inserito tra i principi generali del bilancio comunitario (unità, annualità, pareggio, unità di conto, universalità, specializzazione, trasparenza e pubblicità) anche il principio della buona gestione finanziaria vada letto quale diretta specificazione-applicazione del principio di buona amministrazione.

Si tratta di un principio introdotto dal Tr. Maastricht nell'art. 274 TCE e dal reg. Euratom, CECA, CE, n. 610/90 del Cons. del 13 marzo 1990 (G.U.C.E. L. 70, 1) nell'art. 2 del vecchio regolamento finanziario. Il principio trova oggi chiarimento e precisazione nel nuovo regolamento finanziario (reg. Euratom, CE, n. 1605/2002 del Consiglio del 25 giugno 2002, L. 248, 1) che intende imporre per l'utilizzazione del bilancio il rispetto dei principi delle c.d. 3 E (economia, efficienza ed efficacia), al fine di consentire di seguire nel corso della procedura di bilancio l'evoluzione delle spese rispetto alle previsioni iniziali (nel testo dell'art. 27, reg. fin. viene altresì introdotta una definizione dei concetti delle 3 E) (v. *ultra*).

⁵ G. Casella, cit. 943.

^{lap}
Clemente
- 4 -

Il trattato di Amsterdam ha aggiunto una corresponsabilità degli Stati membri per “garantire che gli stanziamenti siano utilizzati” secondo i predetti principi. Con il che si è reso evidente il ruolo essenziale degli Stati membri nell'esecuzione del bilancio, specialmente con riguardo ai sistemi di gestione decentralizzata dei fondi comunitari ma non se ne è tratta alcuna conseguenza al fine di affermare anche una corresponsabilità nella esecuzione che resta, pertanto, esclusivamente propria (la responsabilità) della Commissione, come chiaramente dettato dalla prima parte del 1° comma del citato art. 274 (solo nel progetto di Trattato del luglio 2007 è prevista una modifica dell'articolo nel senso che la “Commissione esegue il bilancio in cooperazione con gli stati membri”).

Le regole dettate dall'art. 274 del Trattato erano state riprese senza modifiche anche nel progetto di Costituzione per l'Europa (art. 52).

Nell'art. 248, comma 2, infine, si fa riferimento alla sana gestione finanziaria come uno dei compiti di controllo della Corte dei conti europea (v. *ultra*).

5. La buona amministrazione e il diritto interno.

La Costituzione italiana fa riferimento al principio in esame nel Titolo III (il Governo) nella Sezione II dedicata a “La Pubblica Amministrazione”.

L'art. 97, 1° comma, detta, infatti che “i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione”. Il canone del buon andamento è, come ricorda Lazzaro

⁶

, “discendente diretto del diritto romano di 2000 anni fa che imponeva di usare la diligenza del buon padre di famiglia a chi amministra denaro altrui”.

Per molti anni dopo l'approvazione della Costituzione il buon andamento fu considerato un parametro in relazione al quale valutare la legittimità dell'atto

⁶ T. Lazzaro, Prefazione a: Attività di controllo. Sez. centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato. Corte dei conti, 2006, 10.

^{lap}
Clemente
- 5 -

amministrativo non già verificare o valutare il risultato di un atto (o di una serie di atti).

A discuterne negli anni '60 è Giannini il quale disserta su “amministrazione di risultato” contrapponendola ad amministrazione “per atti”.

Il punto di svolta è rappresentato dalle trasformazioni che riguardano l'amministrazione negli anni '90.

L'emergere dell'efficienza e dell'efficacia quali fondamentali criteri di azione amministrativa trova, infatti, origine nel processo di mutamento dell'ordinamento giuridico che ha determinato profondi cambiamenti nel diritto amministrativo. Non essendo possibile, qui, delineare compiutamente le numerose modificazioni di un *corpus* normativo ampio ed articolato, si richiamano due capisaldi delle riforme amministrative: la legge sul procedimento amministrativo e il decreto legislativo di riforma del pubblico impiego.

E' da sottolineare che l'efficienza non è espressamente prevista tra i principi

generali della legge sul procedimento amministrativo, la quale all'art. 1, comma 1, parla di economicità ed efficacia

[7](#)

; il riferimento, però, all'ordinamento

comunitario fa ritenere implicitamente ricompreso il concetto di efficienza.

Nella stessa Sezione della Costituzione (all'art. 100) non a caso è previsto il Consiglio di Stato, come organo di tutela della giustizia nell'amministrazione, e, soprattutto, per quel che qui ci interessa, la Corte dei conti come organo che esercita il controllo di legittimità sugli atti del Governo ed anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Nella Carta fondamentale non vi è, cioè, un riferimento ad un ulteriore principio di buona gestione finanziaria

che verrà invece previsto e regolato solo dalla legislazione ordinaria che come ⁷Art. 1, 1° comma L. 7 agosto 1990 n. 241: "L'attività amministrativa persegue i fini determinati dalla legge ed è retta da criteri di economicità, di efficacia, di pubblicità e di trasparenza, nonché dei principi dell'ordinamento comunitario secondo le modalità previste della presente legge e delle altre disposizioni che disciplinano singoli procedimenti". E' la legge 11 febbraio 2005 n. 15 che ha aggiunto all'art. 1 della L. n. 241/1990, nell'ottica di un rapporto sempre più paritario e garantistico tra cittadini e amministrazione, il principio di trasparenza.

Iap
Clemente

- 6 -

vedremo sulla base di un "input" della Corte costituzionale darà un senso nuovo ed una applicabilità generalizzata al concetto di controllo successivo sulla gestione.

Per effettuare un parallelo col sistema comunitario va rammentato che sostanzialmente possono essere considerati organi di tutela (alternativi a quelli giurisdizionali) del principio di buona amministrazione, sia pure con riferimento a settori specificatamente delimitati, le varie Autorità indipendenti create negli ultimi anni.

Analogo discorso è a farsi per i diversi Difensori civici costituiti a livello regionale o locale facendo normalmente riferimento al "fine di garantire il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione".

La differenza con il diritto comunitario consiste nel fatto che tali organi sono stati creati con legge ordinaria mentre il Mediatore europeo è previsto, s'è detto, dal Trattato europeo.

6. Il controllo della sana gestione finanziaria nell'ordinamento comunitario:

a) il contenuto;

Come già ricordato il 2° comma dell'art. 248 del Trattato prevede che "la Corte dei conti controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria".

Orbene il controllo di legittimità coinvolge anche – e qui sta un punto fondamentale della missione della Corte dei conti europea – l'esame della gestione nella sua globalità controllata nel senso della conformità o meno ai parametri normativi. Non viene valutata la sola conformità delle entrate o delle spese alle disposizioni legislative e regolamentari su cui si fondano, bensì viene sindacata anche la loro legittimità rispetto al Trattato e alle fonti di diritto secondario (il bilancio e la sua nomenclatura, il regolamento finanziario, le norme interne di gestione).

Iap
Clemente

- 7 -

Il controllo di legittimità/regolarità non è però da solo sufficiente, in quanto il rispetto delle regole non impedisce di per sé l'irrazionale utilizzo delle risorse. Di converso, un'operazione (o un insieme di operazioni riunite in un fenomeno gestorio complesso), non può esprimere una buona gestione se non sia in primo luogo conforme alle esigenze di legalità.

Tali esigenze costituiscono dunque il limite inferiore del controllo di gestione, mentre il limite superiore è rappresentato dalla valutazione, che sfugge all'organo di controllo, dell'opportunità politica delle decisioni alla base dell'operazione controllata

[8](#)

Per quanto concerne, invece, il contenuto di tale tipo di controllo, va detto, in assenza di una definizione dell'espressione nei trattati, che tale esame tende tradizionalmente a stabilire se, in che misura e a quale prezzo gli obiettivi di gestione siano raggiunti. Infatti nel momento in cui il profilo della legalità, nelle mutate dimensioni di società, economia e finanza pubblica non è più sufficiente, nel momento in cui il bilancio persegue non più come unico, e forse nemmeno come saliente obiettivo, quello della legalità della spesa, ma si preoccupa di ottenere effetti economici e sociali, si preoccupa, dunque, del risultato della spesa e non solo della legalità, allora anche l'ottica del controllo deve cambiare e guardare non più alla legalità del singolo atto prodotto dalla singola amministrazione ma ai risultati dell'azione pubblica

[9](#)

Il principio di buona gestione finanziaria comprende “soprattutto i principi di economicità e di rapporto costi/efficacia” (art. 2, regolamento finanziario del 21 febbraio 1977 e art. 27 nuovo reg. fin. del 25 giugno 2002); in altri termini il controllo sulla gestione verte sull'esame dell'economicità, dell'efficienza e/o dell'efficacia (“le tre E”: “spendere meno, spendere bene, spendere saggiamente”).

⁸ G. Clemente, I controlli della Corte dei conti europea, in I controlli nelle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, Milano, 2007, 195.

⁹ G. Carbone, Riforma del bilancio e riforma dei controlli, Riv. Corte dei conti, 1995, n. 3, 213.

^{lap}
Clemente

- 8 -

Un determinato controllo sulla gestione può avere come obiettivo, quindi l'esame di uno o più di questi tre aspetti. L'economicità va intesa come la minimizzazione dei costi delle risorse o dell'utilizzazione del denaro pubblico impiegato per un'attività determinata (input) tenuto conto della qualità; si concretizza, perciò, in un giudizio di valore sull'uso di mezzi limitati suscettibili di utilizzazione alternativa con la considerazione dei costi e delle scelte che hanno determinato l'individuazione di fini.

L'efficienza è il rapporto tra i prodotti in termini di beni, servizi ed altro e le risorse (input) utilizzate per produrli. L'efficienza in quanto tale è, quindi, strettamente connessa al concetto di produttività.

L'efficacia valuta la misura in cui gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti ed il rapporto tra gli effetti previsti di una attività e quelli raggiunti

[10](#)

Compito del controllore finanziario esterno non è quello di apprezzare secondo propri criteri la bontà della gestione, sostituendo i propri parametri di giudizio a quelli dell'amministrazione, ma di sincerarsi che la gestione sia stata condotta tenendo conto dell'esigenza di ottimizzare il risultato. La Corte dei conti europea ha chiarito, per esempio, che la disponibilità di stanziamenti su una linea di bilancio non può essere una giustificazione sufficiente per utilizzare tali stanziamenti senza tener adeguatamente conto dei principi di una sana gestione finanziaria (Relazione annuale sull'esercizio 1990, par. 0.8, G.U.C.E. C 324 del 13/12/1991, 6). Quest'analisi va fondata su una valutazione approfondita dei meccanismi e dei sistemi interni che regolano le entrate e le spese oggetto di controllo e dovrà tenere conto della loro particolarità e natura. A seconda del settore esaminato ciò comporterà la verifica di dati e informazioni di vario tipo, dati interni ed esterni all'amministrazione od organismo interessato, dati macroeconomici, studi comparativi di altri sistemi di gestione. La Corte verifica in che misura l'amministrazione responsabile della gestione si è dotata di strumenti ed

¹⁰ G. Clemente, Las posibilidades de un control global de la gestión pública, in Rev. española de control externo, 2000, 6, 77.

^{lap}
Clemente

- 9 -

applica essa stessa disposizioni atte ad assicurare il rispetto degli obiettivi prefissati.

In altri termini il controllore comunitario perciò, deve, attraverso l'esame di un numero sufficientemente significativo di operazioni, pervenire ad un giudizio il più obiettivo possibile sul grado di rispondenza del sistema posto in atto dal gestore al fine del perseguimento dei risultati da raggiungere. La Corte dovrà altresì individuare le lacune e gli ostacoli che si frappongono al raggiungimento di un risultato ottimale, mettendo in evidenza per esempio l'inadeguatezza dei mezzi rispetto agli obiettivi fissati, l'esistenza di elementi poco affidabili del sistema, nonché l'eventuale contraddittorietà con obiettivi fissati per altre politiche. In questo modo, l'autorità responsabile della gestione viene a disporre di indicazioni preziose che le consentiranno di introdurre le misure correttive necessarie.

L'esame della Corte europea è stato sempre facilitato dal fatto che regolamenti e direttive comunitarie sono preceduti da una serie di "consideranda" nei quali gli obiettivi sono chiaramente enunciati e facilmente rintracciabili. Ad ogni modo, il comma 3 dell'art. 27 del citato Regolamento finanziario oggi espressamente detta: "Sono stabiliti obiettivi specifici, misurabili, realizzabili, pertinenti e corredati di un termine (temporale) per tutti i settori di attività contemplati dal bilancio. La realizzazione di tali obiettivi è verificata mediante indicatori di performance stabiliti per attività e le amministrazioni incaricate della spesa trasmettono alle autorità di bilancio informazioni al riguardo. Tali informazioni (...) sono fornite ogni anno entro i termini più brevi e al più tardi nei documenti che accompagnano il progetto preliminare di bilancio".

In questo quadro va letta la rivendicazione della Corte di una valutazione critica dell'adeguatezza degli strumenti giuridici prescelti per conseguire gli obiettivi fissati; in una lettera indirizzata dal Presidente della Corte al Presidente della Commissione nel gennaio 1991 si osservava testualmente che "le singole disposizioni dei regolamenti comunitari, nella misura in cui sono destinate a dare

lap
Clemente
- 10 -

attuazione alle decisioni assunte a livello politico, nella misura, cioè, in cui sono meri strumenti di gestione, si prestano ad essere apprezzate dalla Corte sotto il profilo della rispondenza ai fini"

[11](#)

7. b) il metodo del controllo;

Fin dal 1977, la Corte dei conti europea ha ritenuto che i mezzi limitati a sua disposizione non le consentissero di esaminare la totalità delle operazioni. Del resto, il controllo di ogni singola operazione non sarebbe nemmeno auspicabile in quanto il rapporto costi/benefici risulterebbe negativo. La Corte ha adottato, quindi, il metodo di controllo basato sull'esame dei sistemi; all'autorità di bilancio o di governo interessa conoscere più che una lista di "disastri" le cause degli errori, delle irregolarità, delle frodi

[12](#)

. Preliminare ad ogni analisi dei

sistemi è evidentemente la fase di individuazione dei temi di controllo (in base all'importanza o attualità della misura da controllare, all'esistenza di zone a rischio di irregolarità o frode, ai risultati di controlli precedenti, alle priorità espresse dall'Autorità di bilancio) ed al loro inserimento nell'ambito di una programmazione annuale e soprattutto pluriennale perché quest'ultima consente la copertura in un periodo dato (p. e. cinque anni) di tutti i sistemi da parte del controllore. Il controllo per esame dei sistemi si basa sull'idea che ogni organizzazione deve dotarsi di un proprio controllo interno, vale a dire di una struttura e delle procedure manuali o informatizzate in grado di garantire il buon funzionamento del sistema, ivi compresa la legittimità delle operazioni. Se i sistemi e le procedure relative al controllo interno appaiono valide, il controllore ne identifica i tratti fondamentali, li sottopone a esame e può così limitare il numero di sondaggi da effettuare prima di formulare le conclusioni.

11 citata da G. Clemente, I controlli finanziari nelle Istituzioni dell'Unione europea. Riv. Corte dei conti,

La Corte ha scelto il medesimo metodo in materia di controllo della sana gestione finanziaria; l'esame in questa sede si estende anche alla valutazione delle procedure che sottendono le decisioni. Qualora coincidano i tempi d'attuazione del controllo sia per l'audit finanziario che per il controllo della gestione, la Corte considera rispondente a criteri di logica ed efficacia operare il controllo integrato che combini i diversi tipi d'esame.

Si è detto che tradizionalmente il controllo della Corte europea è a posteriori ma ciò non toglie che, secondo le previsioni dei trattati, controlli possono essere effettuati anche prima della chiusura dei conti dell'esercizio considerato, e quindi nel corso dell'esercizio stesso, iniziando dopo il fatto generatore dell'entrata o della spesa. Gli studiosi sogliono parlare in tal caso di "controlli concomitanti". Altro elemento da sottolineare è che il controllo della Corte europea assume un carattere di continuità e travalica l'esecuzione dei singoli esercizi finanziari. Ciò avviene in particolare quando, come soprattutto nel caso delle azioni strutturali, il finanziamento e l'esecuzione delle operazioni comunitarie si estendono su più anni. Controlli precedenti sono il fondamento e la ragione di verifiche successive: la funzione di controllo della Corte dei conti in realtà è permanente e continua

¹³

8. c) il controllo documentale e sul posto;

In virtù del TCE, il controllo della Corte europea ha luogo tanto sui documenti quanto, in caso di necessità, sul posto, presso le altre istituzioni europee e negli Stati membri. I documenti e le informazioni necessari all'espletamento delle sue funzioni sono comunicati alla Corte, su sua richiesta e a seconda dei casi, dalle altre Istituzioni nazionali di Controllo o dai servizi nazionali competenti. Ciò include in particolare l'accesso ai documenti contabili e amministrativi, ivi compresi i dati della contabilità informatizzata, tanto della Commissione che

¹³G. Clemente, in Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea, art. 248, Milano, 2004, 64 ss.

lap

Clemente

- 12 -

degli Stati membri, che abbiano attinenza con le operazioni del bilancio dell'Unione. La portata del controllo è precisata negli art. 139-142 del nuovo regolamento del 2002 in termini da confermare un diritto alla informazione quasi illimitato della Corte.

Il Trattato prescrive che i controlli della Corte negli Stati membri si effettuino in "collaborazione" (nelle altre versioni linguistiche del Trattato su usa la dizione, meno impegnativa, di "collegamento") con le Istituzioni nazionali di controllo o, se queste non hanno la necessaria competenza, con i servizi nazionali competenti. A tal fine, fin dalla sua creazione, la Corte europea ha avviato proficui rapporti di collaborazione con le omologhe Istituzioni nazionali. Il Trattato di Amsterdam ha aggiunto che la collaborazione va svolta in uno spirito di reciproca fiducia. La Corte ha altresì ottenuto con il Trattato di Amsterdam di poter introdurre ricorso dinanzi alla Corte di giustizia per far valere i propri diritti e prerogative laddove sia impedito l'esercizio delle funzioni di controllo da parte di una Istituzione comunitaria o da parte di un organismo nazionale che gestisce fondi comunitari (art. 230).

9. d) la "procedura in contraddittorio".

Una caratteristica del controllo della Corte europea è la c.d. procedura in contraddittorio con le Istituzioni comunitarie, prevista dal regolamento finanziario. In sostanza si tratta di una procedura con cui si garantisce una sorta di difesa al controllato e che tende all'incontestabile accertamento dei fatti ferma restando l'autonomia del giudizio finale del controllore. In altri termini, fin dalle

prime conclusioni redatte a seguito delle verifiche della Corte, è dato modo alle Autorità comunitarie oggetto di controllo di spiegare le proprie ragioni e di fornire le delucidazioni opportune, di cui la stessa Corte tiene debito conto nell'elaborazione definitiva delle proprie osservazioni. La Corte, nel pubblicare le proprie relazioni di controllo, le accompagna sempre con le risposte fornite dalle Istituzioni comunitarie. La Corte si è sempre riservata il potere di

Iap
Clemente

- 13 -

aggiungere una replica scritta se non concorda fundamentalmente con le risposte dell'amministrazione controllata.

10. Il principio del buon andamento ed i controlli in Italia.

Negli anni '90, come vedremo, si assiste ad una evoluzione significativa dei controlli finalizzati al buon andamento evidenziandosi la necessità di superare l'assetto allora vigente dei controlli nella pubblica amministrazione, per lo più improntato a riscontri preventivi sulla legalità formale (i controlli "caporaleschi" di Cassese).

Tale evoluzione è fondata su una serie di elaborazioni dottrinali da cui emergono essenzialmente quattro profili (come ricordato da De Martin

[14](#)

).

In primo luogo emerge l'importanza del principio del buon andamento nella definizione dei principi costituzionali sulla pubblica amministrazione: un buon andamento non legato soltanto al merito degli atti, ma alla congruità della attività amministrativa rispetto agli obiettivi perseguiti, ossia – in sostanza – alla congruità della spesa pubblica.

In secondo luogo, si è evidenziata la rilevanza di controlli (concomitanti o successivi) sull'andamento della gestione amministrativa e sui risultati da misurare in base a parametri di efficienza, efficacia ed economicità, applicando anche regole tecniche di carattere aziendalistico o di scienza dell'amministrazione. Di qui anche il nuovo orizzonte dei controlli interni di gestione, disciplinati per la prima volta in modo organico con il decreto n. 286/99, in funzione di autocorrezione nell'amministrare, rispetto ai quali i controlli esterni sulla gestione assumono una posizione integrata, in chiave essenzialmente collaborativa e ausiliaria, ad opera di una autorità terza

[15](#)

.

14 G. C. De Martin, Disciplina dei controlli e principi di buon andamento, in I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale, Milano, 2007, 208 ss.

15 F. Staderini "La Corte dei conti e gli enti locali, in Quaderni regionali, n. 1/06

Iap
Clemente

- 14 -

In terzo luogo, va sottolineata la inclusione nella nozione del buon andamento della "sana gestione finanziaria", la quale implica un collegamento stretto tra l'esigenza di buon andamento e i principi costituzionali del coordinamento della finanza pubblica, posti a garanzia degli equilibri economico-finanziari del sistema.

"Infine, va considerata la normale compresenza di una doppia garanzia ai fini di un riscontro della sana gestione finanziaria in funzione del buon andamento, con l'abbinamento – in tutti gli Stati INTOSAI - di controlli interni ed esterni: i primi essenziali come "parte integrante dell'amministrare", destinati a verificare in rapporto a tutto l'ambito di amministrazione considerata l'andamento e i risultati della gestione, i secondi egualmente indispensabili come controlli di secondo grado, gestiti da strutture indipendenti, non riguardanti però tutta l'area dell'amministrazione, e comunque finalizzati anche a far funzionare al meglio quelli interni. Di qui, quindi, la necessità di raccordare e armonizzare due ambiti di controlli"

[16](#)

.

11. Il controllo sulla gestione della Corte dei conti italiana.

La legge 14 gennaio 1994 n. 20 realizzò una profonda riforma delle funzioni di controllo della Corte dei conti. Da una parte il controllo a priori di legittimità è stato ridotto sensibilmente, mantenendosi solo per una serie limitata di atti del Governo di speciale importanza e elevata rilevanza istituzionale; per converso si è assegnata alla Corte una funzione di controllo a posteriori generalizzata della gestione pubblica, non solo dello Stato ma anche delle Regioni e delle entità autonome.

In tal modo la Corte ha assunto un ruolo centrale nel sistema del controllo, passando da Corte dei “conti statali” a Corte dei “conti pubblici”.

¹⁶G. C. De Martin, op. cit., 209.

Iap
Clemente

- 15 -

12. Il controllo sulle amministrazioni centrali:

a) il contenuto;

Orbene, ai sensi del comma 4 dell’art. 3 della legge n. 20/1994 la Corte dei conti svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione. La Corte accerta, anche in base all’esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell’azione amministrativa, sulla base di programmi e di criteri di riferimento annualmente definiti dalla stessa Corte

[17](#)

·
Come affermato più volte dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti ed esplicitato dalla delibera n. 11/2001/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato la prima, fondamentale e prioritaria delle valutazioni previste dall’articolo citato è quella della legittimità della gestione e della regolarità contabile di essa.

“Concetto di legittimità che comprende tanto la non devianza da specifiche norme dell’ordinamento quanto la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge.

Attiene infatti all’accertamento della legittimità della gestione l’acclarare se essa abbia perseguito gli obiettivi stabiliti dall’ordinamento come testualmente richiede la legge 14 gennaio 1994 n. 20. Accertamento che è distinto e

¹⁷C. Chiappinelli, I controlli in Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Milano, 2006, 480.

Iap
Clemente

- 16 -

logicamente precedente alla valutazione dei risultati stessi in termini di efficienza, efficacia ed economicità.

Quanto osservato implica, da un lato, l’impossibilità logica e giuridica per l’Amministrazione di perseguire obiettivi, voluti dalla legge, con azioni od omissioni contra legem e, dall’altro, la valutazione della legittimità complessiva della gestione in un’ottica non meramente formale ma sostanziale e rispondente all’essenzialità della gestione tesa al raggiungimento di fini predeterminati.

Sulla base di tale disegno, voluto dal legislatore, merita perciò condivisione la linea, in più occasioni seguita dai collegi del controllo successivo, secondo cui l’illegittimità di un singolo segmento della gestione non è di per sé sufficiente a far dichiarare illegittima l’intera gestione: occorrendo invece valutare se, ed in quale misura, la constatata illegittimità sia o meno rilevante per la gestione nel suo complesso.”

Va chiarito che a differenza del controllo preventivo di legittimità, oggetto del controllo successivo non sono singoli atti, ma intere gestioni e, parametro del controllo non sono – solo – norme giuridiche, ma anche criteri generali di buona

amministrazione desumibili dalle discipline economiche, finanziarie e aziendalistiche nonché, eventualmente, indicatori di *performance* costruiti con il metodo comparativo.

In altri termini questo controllo è rivolto ad accertare il conseguimento da parte dell'Amministrazione degli obiettivi prefissati dalla legge o dal programma e le caratteristiche dell'attività posta in essere per realizzarli, con particolare riguardo all'economicità e all'efficienza.

Come ricorda la Corte costituzionale (sent. n. 470 del 1997) si utilizzano i modelli operativi che nascono dalle discipline economiche, aziendalistiche e statistiche con l'obiettivo di verificare il conseguimento dei risultati dell'attività amministrativa in relazione agli obiettivi stabiliti dalle legge, al fine anche di effettuare una valutazione comparativa dei costi, modi e tempi di esecuzione dell'attività stessa.

lap
Clemente
- 17 -

Va altresì citata una precedente e fondamentale sentenza della Corte costituzionale (n. 29 del 1995) che dopo aver ricordato che il controllo di gestione va realizzato non solo in base a parametri di stretta legalità, ma anche con riferimento ai risultati effettivi realizzati in confronto con gli obiettivi programmati nella legge e nel bilancio preventivo, tenendo sempre presenti i procedimenti ed i mezzi utilizzati, sottolinea che il fine ultimo del controllo sulla gestione è quello di favorire una maggiore funzionalità della Amministrazione pubblica attraverso la valorizzazione nell'insieme della economia-efficienza dell'azione amministrativa e dell'efficacia dei servizi resi.

Il compito del controllo successivo è, pertanto, quello di verificare la conformità dei risultati dell'attività amministrativa con gli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi di svolgimento dell'azione amministrativa e di stabilire, poi, una comparazione con la situazione ipotetica che il legislatore ha individuato come obiettivo da realizzare, in modo che si possa verificare, se i procedimenti ed i mezzi utilizzati, esaminati in confronto con quelli impiegati in situazioni omogenee, sono stati il frutto di una selezione ottimale del punto di vista dei conti economici, della celerità dell'esecuzione e della efficienza dell'organizzazione così come dell'efficienza dei risultati.

13. b) il programma di lavoro;

Le aree di gestione da sottoporre ad analisi sono individuate preventivamente in un programma di lavoro che viene approvato ogni anno per l'anno successivo. L'ambito soggettivo e oggettivo del controllo sulla gestione viene individuato sulla base di vari parametri che possono essere così sintetizzati: a) esigenza di verificare atti e prassi adottati dalle amministrazioni controllate a seguito di rilievi e raccomandazioni della Corte contenuti in precedenti referti; b) importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo a determinati obiettivi; c) entità delle risorse finanziarie dei programmi inseriti nei bilanci; d) complessità delle procedure realizzative, sia in termini di

lap
Clemente
- 18 -

competenze decisionali che di moduli operativi; e) esigenza di approfondire criticità emerse a seguito di precedenti indagini, verificando nel contempo la capacità di autocorrezione dell'Amministrazione; f) conoscenza di elementi sintomatici di cattivo andamento della gestione, quali ritardi nell'attuazione di programmi o mancata utilizzazione di fondi; g) grado di innovatività dei programmi in corso di realizzazione, con particolare riguardo agli obiettivi di contenimento dei costi ed ai collaterali strumenti di monitoraggio; h) capacità dell'amministrazione di prevenire sprechi di risorse pubbliche con la messa in opera di adeguati meccanismi di monitoraggio, verifica e rendicontazione dei fenomeni di esternalizzazione della gestione delle risorse e dei programmi gestiti da altri soggetti, ma a carico del bilancio dello Stato (deliberazione n. 1/2007/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello

Stato).

Il programma annuale viene, preventivamente, comunicato al Parlamento ed alle Amministrazioni controllate.

La programmazione del controllo è stata finora prerogativa esclusiva della Corte dei conti. La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, comma 473) ha modificato questa impostazione prevedendo che la Corte deliberi i programmi annuali di controllo dopo che le competenti commissioni parlamentari abbiano deliberato le priorità da seguire.

Trattasi certamente di un intervento legislativo apprezzabile perché crea una maggiore correlazione tra organo di controllo e Parlamento, quale soggetto destinatario del referto.

Occorre, però, “evitare che l’intervento parlamentare sia inteso quale limite all’attività di controllo della Corte dei conti, poiché alla magistratura contabile che agisce nell’interesse dello Stato-comunità, deve essere riconosciuta l’autonomia di indirizzare la sua attività anche verso ambiti che se anche non indicati dal Parlamento siano di interesse per la collettività, anche al fine di

lap
Clemente

- 19 -

evitare che contingenti maggioranze parlamentari indirizzino l’attività verso settori secondari”

[18](#)

.

14. c) l’effetto del controllo.

Nell’esercizio del controllo successivo sulla gestione la Corte dei conti non adotta delle pronunce assimilabili a sentenze, ma deliberazioni contenenti valutazioni, osservazioni, rilievi, suggerimenti per il futuro.

L’esito del controllo non produce quindi, un diretto effetto sanzionatorio ma mira a provocare meccanismi di correzione spontanea da parte delle Amministrazioni controllate, che non di rado adottano in tutto o in parte le misure correttive indicate dalla Corte.

Il primo effetto dell’attività di controllo era già previsto dall’art. 3, comma 6 della legge n. 20/94 che impone alle Amministrazioni, a seguito del controllo, l’obbligo di comunicare alla Corte le “misure consequenzialmente adottate”. L’obbligo è reso più stringente dal termine di sei mesi per adempiervi posto dall’art. 1, comma 172, della legge finanziaria 2006.

La norma postula, evidentemente, che per poter adottare tali misure l’Amministrazione controllata riesamini la situazione, di fatto e di diritto, oggetto delle osservazioni della Corte e decida quali misure adottare in conseguenza dei risultati del controllo.

“La legge non impone l’adozione di provvedimenti in esecuzione e neppure in piena sintonia con i risultati del controllo: libera restando l’Amministrazione di adottare – motivatamente, nell’ambito della propria discrezionalità amministrativa – i provvedimenti ritenuti da essa più idonei a soddisfare o contemperare i vari interessi pubblici in gioco. L’obbligo di comunicazione mette la Corte in grado di svolgere, eventualmente, ulteriori attività di controllo o di inoltrare un’ulteriore referto a Parlamento e al Governo. E’ con questo continuo

18 S. Zambardi . S. Astegiano, Compendio di contabilità pubblica, Padova, 2007, 249.

lap
Clemente

- 20 -

“dialogo” con l’Amministrazione, da un lato, e con i centri di sovranità dall’altro, che il controllo sulla gestione effettuato dalla Corte persegue il suo fine, ultimo, di collaborare a rendere l’attività amministrativa più efficace e più rispondente alle norme e alla volontà del Parlamento e del Governo. E’ in ciò che si concreta la c.d. “natura collaborativa” del controllo di gestione”

[19](#)

.

Del resto la Corte costituzionale nella citata sent. n. 29 del 1995 precisa che la finalità del controllo sulla gestione è prioritariamente quella di “stimolare

nell'ente o nell'amministrazione controllati processi di autocorrezione sia sul piano delle decisioni legislative, dell'organizzazione amministrativa e delle attività gestionali, sia sul piano dei controlli interni", sottolineandone così la natura "fortemente collaborativa".

Nell'ipotesi in cui le Amministrazioni non si attengono alle indicazioni del controllore, potrà sempre scattare la responsabilità politica fatta valere dal Parlamento, che è il destinatario privilegiato della relazioni sulle indagini di controllo.

15. Il controllo degli enti territoriali.

Per quanto riguarda in generale le entità con autonomia territoriale va ricordato che la Corte costituzionale sempre nella sentenza n. 29 del 1995 sottolineò che il fondamento costituzionale del controllo sulla gestione, definito dalla legge n. 20/1994, non è legato alle disposizioni contenute negli art. 100, 125 e 130 (questi ultimi due all'epoca ancora vigenti) ma si ricava indirettamente dal contesto del disegno costituzionale della pubblica amministrazione enucleabile in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), delle responsabilità di funzionari (art. 28), dell'equilibrio di bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle Regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119).

¹⁹ T. Lazzaro, op. cit., 8.

^{lap}
Clemente

- 21 -

Per la Consulta, l'imputazione alla Corte dei conti del controllo sulla gestione anche nei confronti delle amministrazioni regionali "non può essere considerata come l'attribuzione di un potere statale che si contrappone alle autonomie delle Regioni, ma come la previsione di un compito essenzialmente collaborativo posto al servizio di esigenze pubbliche costituzionalmente tutelate, volto a garantire che ogni settore della pubblica amministrazione risponda effettivamente al modello ideale tracciato dall'art. 97 Cost., quello di un apparato pubblico realmente operante sulla base dei principi di legalità, imparzialità ed efficienza". Le affermazioni contenute nella sentenza della Corte costituzionale del 1995 sulla estensione del controllo di gestione della Corte, che si caratterizza per la sua natura collaborativa, anche alle autonomie regionali sulla base di una serie di disposizioni (come il principio del buon andamento) diverse da quelle ora abrogate (art. 125, 1° comma e art. 130 Cost.) hanno fatto ritenere che la riforma del Titolo V della Costituzione contenuta nella legge costituzionale n. 3 del 2001 "non solo non abbia introdotto nessuna statuizione che possa ritenersi in contrasto con questa decisione, ma al contrario contenga nuovi principi, quelli sul coordinamento finanziario e sulla perequazione tributaria, che ancor più legittimano la previsione di controlli esterni sull'andamento gestionale e finanziario"

²⁰

Da ultimo la Corte costituzionale con la sentenza n. 267/2006 ha affermato che il legislatore ha riconosciuto alla Corte dei conti "il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico - finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità"; principi confermati dalla sentenza n. 179 del 2007.

A seguito della riforma costituzionale del 2001 il legislatore ordinario ha emanato la legge di attuazione (n. 131 del 2003) disciplinando l'esercizio del

²⁰ F. Staderini, Il controllo sulle Regioni e gli enti locali nel nuovo sistema costituzionale italiano, Riv. Corte dei conti, n. 2/2003, 312.

^{lap}
Clemente

- 22 -

controllo sulla gestione da parte della Corte dei conti (attraverso sezioni regionali) nei confronti di province e comuni e stabilendo che il destinatario del controllo sia l'Assemblea elettiva (consiglio provinciale o comunale).

Va precisato che il problema della intestazione del controllo esterno nel caso delle autonomie riguardava soltanto il controllo sulla gestione in senso stretto, non essendo mai stata posta in dubbio la competenza della Corte per quanto attiene gli aspetti finanziari delle gestioni - siano esse dello Stato delle Regioni o degli enti locali - al fine di verificare l'osservanza dei principi e delle regole poste dall'ordinamento a tutela della finanza pubblica

²¹

Va solo cennato che nell'ambito delle autonomie il controllo sulla gestione, che comprende anche la verifica del funzionamento dei servizi di controllo interno, consiste, in analisi dirette ad accertare il perseguimento degli obiettivi programmatici e a valutare le concrete modalità operative adottate, al fine di contribuire, anche con il ricorso a indicatori e *benchmarking* elaborati con analisi comparative, al raggiungimento di livelli di maggiore efficienza ed economicità.

16. Il controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Ed, infine, merita un cenno l'art. 100 Cost. laddove prevede che la Corte partecipa, nei casi e nelle forme previste dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.

Le disposizioni attuative contenute nella legge 259 del 1958 sono ritenute prodromiche

²²

ai controlli sulla gestione, introdotti quasi 40 anni dopo, per tutte le Amministrazioni pubbliche dalla legge n. 20 del 1994. Le disposizioni della legge n. 259/1958 sono state esplicitamente mantenute ferme dalla legge n.

²¹ F. Staderini, op. cit. 312.

²² "E' stato osservato che nella L. n. 259/58 si rinvengono le caratteristiche tipiche del controllo gestionale: flessibilità dei parametri; poteri istruttori; disponibilità della documentazione di bilancio; libera acquisizione di ulteriori atti (delibere degli organi di amministrazione, verbali degli organi di controllo, ecc.) e notizie; finalizzazione al referto; possibilità di segnalare irregolarità o formulare osservazioni in qualsiasi momento": v. F. Battini, Il controllo sugli enti sovvenzionati, in U. Allegretti (a cura di), I controlli amministrativi, Bologna, 1995, 175, ss.

^{lap}
Clemente
- 23 -

20/94, che ha anche precisato che le relazioni della Corte debbano contenere altresì valutazioni sul funzionamento dei controlli interni. Né peraltro la materia risulta direttamente toccata dalla riforma del Titolo V perché la legge n. 259/1958 non si applica agli enti di interesse esclusivamente locale (art. 13).

17. Conclusioni.

Pur nella diversità dell'ordinamento comunitario e di quello italiano la ovvia conclusione è che il principio di buona amministrazione è alla base di ambedue gli ordinamenti.

Il controllo, poi, della corretta applicazione del principio è ormai regolato ed applicato in maniera molto analoga sia in ambito europeo che in ambito italiano attraverso le modalità del controllo sulla gestione ricordato del resto già dalla Dichiarazione di Lima sui principi del controllo (1977) come metodo di controllo "non meno importante" del tradizionale controllo di legittimità e regolarità (art. 4. c. 2).

Publicato su www.contabilita-pubblica.it il 23 ottobre 2007