

## Brevi considerazioni su efficienza amministrativa, etica pubblica e ruolo della Corte dei conti\*

*Franco Mastragostino*

I temi dell'efficienza delle organizzazioni pubbliche e dell'economicità della loro azione ruotano attorno alle misure organizzative e funzionali che il legislatore ha introdotto per ottimizzarne l'assetto<sup>1</sup>. Fra queste rilevano i sistemi di valutazione, monitoraggio e misurazione della capacità delle amministrazioni pubbliche di conseguire gli obiettivi ed i risultati prefissati e in tale ambito gli strumenti di controllo, interno ed esterno, preordinati a verificare appunto il perseguimento e la realizzazione di adeguati livelli di efficienza e di economicità<sup>2</sup>.

---

\* Rielaborazione dell'intervento al Convegno «Autonomie regionali e locali tra passato, presente e futuro. Convegno in memoria del Prof. Luciano Vandelli», Bologna, 15-16 novembre 2019, organizzato dalla SPISA - Scuola di Specializzazione in Studi sull'Amministrazione Pubblica e dalla AIPDA - Associazione Italiana Professori di Diritto Amministrativo, in collaborazione con il Reale Collegio di Spagna in Bologna.

(1) L'efficienza – e con essa l'economicità –, da mero criterio economico alla luce del quale registrare occasionalmente situazioni virtuose, è assurda nel tempo a vero e proprio principio giuridico alla cui stregua valutare, in relazione al principio di legalità, la legittimità dell'azione amministrativa e la funzionalità degli apparati pubblici. Su cui cfr. G. PIPERATA, *Corte dei conti e riforma della pubblica amministrazione italiana*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO (a cura di), *Danno pubblico ed efficienza dell'amministrazione*, Bologna, 2016, p. 16 ss.; L. MERCATI, *Efficienza della pubblica amministrazione*, in *Dizionario di diritto pubblico*, dir. S. CASSESE, Milano, 2006, p. 2146 ss.

(2) Cfr., in tal senso, G. PIPERATA, *Corte dei conti e riforma della pubblica amministrazione italiana*, cit., p. 17, il quale sottolinea altresì come il mancato raggiungimento dei risultati, attraverso i quali si misura l'efficienza e, quindi, inefficienze, disservizi e diseconomie rappresentino situazioni suscettibili di determinare un danno pubblico e di rilevare sul piano della responsabilità contabile dell'agente pubblico che li ha provocati. Su cui anche S. PILATO, *La responsabilità amministrativa, dalla clausola generale alla prevenzione della corruzione*, Torino, 2019, p. 419 ss.; M. RISTUCCIA, *I rapporti tra il controllo e le funzioni giurisdizionali della Corte dei conti*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna su "I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Milano, 2007.

Le mie brevi considerazioni riguarderanno dunque il tema dei controlli sugli Enti locali nel loro divenire in funzione di garanzia dell'efficienza, economicità ed efficacia delle gestioni.

A tal fine, vorrei prendere avvio da una mia oramai lontana esperienza editoriale vissuta con Luciano, oltre che con Sergio Bartole, allorché ci accingemmo a varare per i tipi del Mulino il volume sulle autonomie territoriali<sup>3</sup>. Era il 1984 e ricordo che, in occasione dei molteplici confronti sull'impianto dell'opera e sulle varie tematiche da trattare, quello riguardante i controlli non fu marginale, risultando a quel momento evidente che il controllo diffuso di legittimità *ex art.* 130, al di là della disomogeneità delle situazioni riscontrabili nelle varie Regioni a Statuto ordinario, in quanto i comitati di controllo operavano talvolta in funzione di indirizzo e, quindi, in funzione collaborativa e in altri casi sulla base di riscontri rigidi e formali, trascurava del tutto ogni tipo di valutazione sull'attività complessiva e sui risultati conseguiti in termini di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione pubblica. Di ciò ovviamente diede adeguatamente e motivatamente conto Luciano, che trattò, fra l'altro, la parte relativa ai controlli sugli Enti locali, nel volume che uscì appunto nel 1984<sup>4</sup>.

Nel frattempo tutto è cambiato. Il dato costituzionale per ben due volte, con la riforma del Titolo V e con la riformulazione dell'art. 97 Cost. Il legislatore ordinario, a sua volta, non è stato da meno. Mi riferisco, fra le più rilevanti misure di pretesa sistematizzazione della disciplina dei controlli sugli Enti locali, alla legge n. 20/1994 («Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti»), al decreto legge n. 453/1993 (recante sempre disposizioni su giurisdizione e controllo della Corte dei conti), alla legge n. 131/2003 (riguardante l'adeguamento

---

(3) S. BARTOLE, F. MASTRAGOSTINO, L. VANDELLI, *Le autonomie territoriali*, Bologna, 1984.

(4) L. VANDELLI, *op.ult.cit.*, p. 345 ss., a conclusione della trattazione del tema dei controlli sulle amministrazioni locali si domandava, con forza, se non fosse «lo stesso modello del controllo amministrativo per singoli atti (che, mentre non riesce a garantire una reale imparzialità del riscontro, trascura ogni tipo di valutazione sull'attività, complessivamente intesa, svolta dall'ente locale e sui risultati conseguiti) a presentarsi ormai intrinsecamente inadeguato rispetto alle esigenze – estese da una reale garanzia di rispetto della legalità – alla efficienza ed efficacia dell'azione pubblica...».

dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale n. 3/2001)<sup>5</sup> alla legge n. 266/2005 (che ha messo ulteriormente a punto il c.d. controllo collaborativo in funzione di autocorrezione, preordinato ad assicurare la responsabilizzazione dei livelli territoriali di governo), al decreto legge n. 174/2012 (che ha introdotto una ulteriore tipologia di controlli preventivi di legittimità/regolarità su singoli atti, diretti a prevenire/contrastare pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio in coerenza con i vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'UE e con la sostenibilità del debito pubblico)<sup>6</sup>. Ad esse si sono aggiunte, fra le altre, le disposizioni contenute nella legge n. 243/2012 (inerente il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto del principio di buon andamento) e nel d.lgs. n. 175/2016 (sulle partecipazioni societarie degli enti territoriali).

In tal modo, il legislatore ha ampiamente valorizzato le competenze della Corte dei conti, affidandole un ruolo baricentrico, anche se disomogeneo e disorganico quanto a struttura ed esiti del controllo fra amministrazioni statali e autonomie territoriali<sup>7</sup>, quale garante dell'unità economica della Repubblica, cui spetta, con l'avallo della Corte costitu-

---

(5) In particolare, l'art. 7 della legge in parola ha demandato alla Corte dei conti, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle autonomie territoriali, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea: l'interpretazione evolutiva dei principi generali sul sistema dei controlli pubblici è ascrivibile – lo si ricorda – alla fondamentale sent. Corte cost. n. 29/1995, che ha riconosciuto la piena legittimità del controllo esterno di gestione, demandato dalla legge n. 20/1994 alla Corte dei conti, con riferimento alla generalità delle amministrazioni pubbliche, comprese le autonomie territoriali; si veda in tal senso S. PILATO, *Controlli pubblici e responsabilità amministrativa. Raccordi interni ed esterni*, in F. MASTRAGOSTINO, S. PILATO (a cura di), *Danno pubblico ed efficienza dell'Amministrazione*, cit., p. 39 ss.

(6) Tali tipologie di controllo, nel prescindere dalle tradizionali misure di natura collaborativa e nel prevedere anche strumenti di intervento preventivo e inibitorio, operano su un piano distinto rispetto al controllo sull'azione amministrativa, in quanto rivolte a tutela della legalità finanziaria e dell'unità economica della Repubblica. Su cui Corte cost. nn. 60/2013 e 39/2014.

(7) Già nel 2006 L. VANDELLI, *I controlli come elementi di sistema*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna*, cit., evidenziava come i controlli si presentassero frammentati in una pluralità di tecniche e meccanismi, per lo più privi di raccordo e difficilmente riconducibili ad un disegno unificante; L. VANDELLI (a cura di), *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Milano, 2009. Cfr. anche V. CERULLI IRELLI, *I vincoli europei e le esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, *ivi*.

zionale, e in nome del coordinamento della finanza pubblica, una serie diffusa di controlli (a seconda dei casi, di tipo collaborativo, sanzionatorio, dissolutorio, interdittivo)<sup>8</sup>, che ad avviso della stessa Corte costituzionale non impingono nella discrezionalità propria dell'autonomia, di cui sono destinatari gli Enti locali, ma sono mirati unicamente a garantire una sana gestione finanziaria, prevenendo e contrastando pratiche non conformi ai principi costituzionali<sup>9</sup>.

Si sa che la Corte dei conti ha prodotto, in questi anni, uno sforzo significativo, anche grazie all'impegno della Sezione autonomie, per dotare le Sezioni regionali di controllo di adeguate competenze tecnico-contabili ed economico-finanziarie onde meglio corrispondere, sul piano delle professionalità necessarie, ai gravosi compiti che sono stati demandati loro. Ma la congerie di controlli, aggiunti dal legislatore, in cui i nuovi strumenti di controllo si associano ai precedenti, fondati su differenti criteri e presupposti<sup>10</sup> e che vede coinvolte a vario titolo, oltre alle Sezioni di controllo, anche le Sezioni giurisdizionali e, quindi, il sovraccarico delle attività delle stesse, per di più in assenza di parametri certi cui ancorare la propria azione, rischia nella sua frammentarietà di produrre una più o meno penetrante e pervasiva esondazione nella discrezionalità delle scelte amministrative, che sovente produce insofferenza negli amministratori locali inducendoli alla contrapposizione, anziché favorire secondo una logica collaborativa l'implementazione di comportamenti virtuosi intesi a migliorare l'organizzazione, le procedure, le mo-

---

(8) T. TESSARO, *Le tipologie di controllo affidate alla Corte dei conti in sede regionale: i controlli finanziari sugli Enti locali*, in ID. (a cura di), *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, Roma, 2018, p. 94 ss.

(9) Corte cost. sent. nn. 39 e 40/2014. Su cui G. D'AURIA, *I controlli sulle amministrazioni regionali e locali dopo il d.l. n. 174/2012 (guida alla lettura delle sentenze Corte cost. n. 39 e n. 40/2014)*, in *Riv. Corte conti*, 5-6, 2015, p. 396.

(10) Ricorda O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, in *federalismi.it*, 2018, che i nuovi controlli hanno modificato significativamente il ruolo delle sezioni di controllo della Corte dei conti; «esse non operano più nell'esclusivo interesse dell'ente di controllo», in funzione collaborativa, «per indurre atteggiamenti di autocorrezione, ma operano in una prospettiva ben più ampia, che guarda all'interesse generale alla legalità finanziaria del sistema Paese...».

dalità di gestione anche del personale, la coerente allocazione delle risorse in relazione agli obiettivi da perseguire<sup>11</sup>.

Comportamenti, quindi, rispettosi di quel concetto di etica pubblica di cui Luciano si è occupato in un suo scritto, per sottolineare come, al di là del doveroso perseguimento degli obiettivi e dei risultati da soddisfare nel rispetto dei principi di efficienza ed economicità, il concetto di etica pubblica non possa non opporsi a sprechi, inerzie ed a quel complesso di fenomeni che vengono inclusi nella c.d. *maladministration*, chiedendosi, da ultimo, se ed in che misura il sistema dei controlli sia in grado di garantire o comunque in che misura possa concorrere a garantire l'etica pubblica della p.a.<sup>12</sup>.

Il controllo, anche attraverso un riscontro sulla legittimità/regolarità di determinati atti, investe la qualità dell'azione amministrativa in vista del miglior risultato in termini di efficienza, economicità ed efficacia alla luce delle risorse disponibili, ma non può mai tradursi in un sindacato sulle decisioni e sulle scelte che determinano la spesa e che in quanto tali sono e debbono restare assoggettate al controllo politico del corpo elettorale.

Questa spesso sottile linea di confine e di fragilità del sistema dei controlli, che elementi di sistema ancora non sono, come sottolineava Luciano sia pure in occasione dell'oramai lontano Convegno di Varenna del 2006<sup>13</sup>, evidenziando, fra l'altro, la necessità di tenere nettamente distinte la funzione di controllo da quella giurisdizionale (commistione che appare, allo stato, sempre più consistente e pervasiva, tenuto conto che al di là di un sempre più penetrante coinvolgimento, diretto ed indiretto, delle sezioni giurisdizionali nella funzione di controllo<sup>14</sup>, la

---

(11) In tal senso O. SPATARO, *L'impatto dei controlli della Corte dei conti sul sistema finanziario locale*, cit.

(12) L. VANDELLI, *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli*, cit.

(13) L. VANDELLI, *I controlli come elementi di sistema*, in *Atti del 52° Convegno di Varenna*, cit.

(14) Al di là dell'inevitabile radicamento di un giudizio di responsabilità allorché in sede di controllo, anche su segnalazione dei magistrati assegnati alle Sezioni e agli uffici di controllo, emergano fatti dai quali derivi un danno erariale, sono numerosi i casi nei quali le sezioni giurisdizionali della Corte dei conti sono partecipi della funzione di controllo sugli atti delle amministrazioni regionali e/o locali: si veda, in proposito, fra gli altri, l'art. 11 del vigente Codice di giustizia contabile (d.lgs. 26 agosto 2016, n. 174), che demanda alle Sezioni riunite in sede giu-

contiguità delle due funzioni produce comunque effetti distorsivi e di tensione a fronte del rischio, percepito dagli amministratori e funzionari pubblici, di incorrere in responsabilità erariale). Tale sottile e delicata linea di confine va, quindi, tenuta in debita considerazione e attentamente monitorata, fondando anche sul dato esperienziale i necessari e doverosi correttivi. Il ruolo riconosciuto alla Corte dei conti è sicuramente fondamentale nel sistema delle garanzie pubbliche ed in ipotesi può essere anche ulteriormente incrementato, onde contribuire al miglioramento delle p.a., a condizione però che siano meglio definiti limiti, condizioni e spazi della sua azione; eventualmente valorizzando anche la funzione consultiva della stessa, invero già contemplata dal r.d. del 1934 e confermata dall'art. 7, comma 8 della l. n. 131/2003, secondo cui le Regioni ed anche gli Enti locali, questi ultimi tramite il Consiglio delle autonomie, possono richiedere ulteriori forme di collaborazione alle Sezioni regionali di controllo, oltre che su più ampia scala alla Sezione autonomie, ai fini della regolare gestione finanziaria e dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa, nonché pareri in materia di contabilità pubblica<sup>15</sup>.

Ad evitare – quale effetto contrario e sulla base di una impropria sovrapposizione di ruoli e di funzioni – ulteriori fattori di criticità in termini di inefficienza e deresponsabilizzazione degli apparati pubblici e di coloro che professionalmente vi operano.

---

risdizionale, in speciale composizione, il potere di giudicare in unico grado in materia di piani di riequilibrio degli enti territoriali e di ammissione al fondo di rotazione, al fine di assicurarne la stabilità finanziaria, sui rendiconti dei gruppi consiliari dei consigli regionali, nelle materie di contabilità pubblica nel caso di impugnazioni conseguenti alle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo.

(15) Su cui cfr. T. TESSARO, *L'attività consultiva della Corte dei conti*, in Id. (a cura di), *L'attività di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti*, cit., p. 257 ss.