

**I controlli amministrativi “speciali” delle Regioni:
un nuovo modello di amministrazione indiretta**

GIACOMO GARGANO

(Professore associato di Diritto amministrativo,
Università *Kore* di Enna)

Data di pubblicazione: 31 dicembre 2018

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo.

Sommario: 1. La funzione di controllo come funzione necessaria di amministrazione indiretta. – 2. La soppressione della funzione di controllo amministrativa delle Regioni. – 3. Le fonti di legittimazione delle funzioni “speciali” di controllo gerarchico. – 4. La Regione Siciliana e la “specialità” amministrativa anche in tema di controlli. – 5. Recenti tentativi di ridurre i controlli amministrativi sugli Enti locali. Verso la paralisi dell’azione amministrativa.

1. La funzione di controllo come funzione necessaria di amministrazione indiretta

I controlli amministrativi, come è noto, sono funzionali all’attività di verifica di conformità a modelli predeterminati dal legislatore sia degli atti propriamente amministrativi sia dell’attività dei poteri pubblici¹.

Non vuole essere questa la sede per approfondire la genesi e la metamorfosi del sistema dei controlli amministrativi, essendo, piuttosto,

¹ L’istituto dei controlli amministrativi conserva, ancora oggi, un indubbio interesse. Si rinvia, in particolare, all’attenzione offerta dalla dottrina nel corso del 52° Convegno di Studi Amministrativi tenutosi a Varenna nel 2006: AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale: atti del 52. Convegno di studi di scienza dell’amministrazione*, Milano 2007. In generale, sul tema, si veda anche M. IMMORDINO-A. POLICE (a cura di), *Principio di legalità e amministrazione di risultato*, Torino 2004; G. BERTI-L. TUMIATI, *Controlli amministrativi*, in *Enc. dir.*, X (1962), 298 ss.; P. BIANCHI, *Il sistema dei controlli amministrativi*, in G.F. FERRARI-G. PARODI (a cura di), *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, Padova 2003, 279-281; S. CASSESE (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano 2012; O. SEPE, *Controlli (profili generali)*, in *Enc. giur.*, IX (1988), 1222 ss.

oggetto della nostra indagine la ricerca di eventuali residui e speciali poteri di controllo amministrativo da parte della Regione sull'azione degli Enti locali².

Si tratta, in modo specifico, di provare ad arrestare il “*trapasso*”, registrato negli ultimi decenni, da un sistema di controlli preventivo di legittimità ad un modello diverso, per funzioni e natura, volto alla affermazione di controlli di efficienza e successivamente della performance³.

Tuttavia, tale ricerca è ampiamente in controtendenza rispetto ad un sentimento comune e generalizzato che ha ritenuto inadeguato il sistema dei controlli preventivi di legittimità come, in concreto, è propriamente quello del controllo delle Regioni sugli Enti locali⁴.

In particolare, la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3⁵, che ha anche recepito i modelli di *governance* di matrice comunitaria, è intervenuta

² Il tema è di fondamentale importanza tanto da spingere Cassese a ritenere che «quello dei controlli amministrativi è uno dei maggiori problemi italiani»: S CASSESE (a cura di), *I controlli nella Pubblica Amministrazione*, Bologna 1993, 14.

³ Diventa sempre più evidente come la rilevanza dei controlli sia di tipo successivo piuttosto che preventivo. In questi termini si rinvia a M. D'ORSOGNA, *I controlli di efficienza*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Torino 2015, 557 ss. Si veda, inoltre, sul tema dei controlli dal punto di vista dell'efficienza, S. CASSESE, *Il diritto amministrativo: storie e prospettive*, Milano 2010, 509 ss.

⁴ Si rinvia a P. TANDA, *Controlli amministrativi e modelli di governance della pubblica amministrazione*, Torino 2012.

⁵ Volendo sintetizzare in questa sede il quadro normativo, la legge di riforma del titolo V della II parte della Costituzione ha determinato l'abrogazione, tra gli altri, dell'articolo 130 della Costituzione e la conseguente modifica dell'assetto costituzionale del sistema dei controlli delineato dal Testo Unico degli enti locali. L'articolo 126 del d.lgs. 267/2000, infatti, individuava le deliberazioni soggette, in via necessaria, al controllo preventivo di legittimità. Detta previsione normativa, insieme alle altre relative ai controlli, trovava legittimazione proprio nell'articolo 130 Cost. secondo cui «Un organo della Regione,

modificando profondamente il sistema dei controlli disciplinato un secolo addietro dalla legge generale di contabilità di Stato, dal Testo Unico delle leggi comunali e provinciali e dal Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti⁶.

Il legislatore, così, giunto al bivio della scelta tra maggiore autonomia degli Enti locali e perseveranza dei poteri di controllo amministrativo, ha operato una valutazione netta a favore della prima presupponendo che le due “*strade*” fossero tra loro incompatibili ed inconciliabili. La dottrina ha sintetizzato il mutamento come un «*nuovo orizzonte*»⁷ dei controlli interni di

costituito nei modi stabiliti da legge della Repubblica, esercita, anche in forma decentrata, il controllo di legittimità sugli atti delle Province, dei Comuni e degli altri enti locali. In casi determinati dalla legge può essere esercitato il controllo di merito, nella forma di richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione». Il controllo poteva riguardare anche il merito e doveva, in tal caso, aver luogo nella forma di *richiesta motivata agli enti deliberanti di riesaminare la loro deliberazione*. La formula «richiesta di riesame» aveva consentito di superare le critiche, già presenti in seno alla Assemblea Costituente, relative alla presunta invasione della autonomia degli enti locali. Infatti, il controllo di merito esercitato dallo Stato nel sistema dei controlli precostituzionali era ritenuto lesivo della autonomia degli enti locali poiché si riteneva comportasse, nella sostanza, uno spostamento dell'ordine formale delle competenze. Per queste ragioni, già in seno alla Assemblea Costituente esisteva una forte opposizione alla permanenza del controllo di merito che poté essere superata attraverso l'adozione della suddetta formula. Con l'abrogazione dell'articolo 130 della Costituzione si è assistito, quindi, alla espunzione di qualunque forma di controllo esterno esercitato sugli enti locali. Si rinvia a F. STADERINI, *Diritto degli Enti locali*, Padova 2003, 267.

⁶ Si rinvia a F. BASSANINI, *Il quadro costituzionale: l'equiordinazione fra Stato e Istituzioni territoriali e il principio di sussidiarietà*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 43 ss.

⁷ In questi termini G.C. DE MARTIN, *Disciplina dei controlli pubblici e principi di buon andamento*, in AA.VV., *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, cit., 208 ss.

gestione, disciplinati in modo organico per la prima volta con il decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, rispetto ai quali i controlli esterni hanno assunto una posizione integrata, in chiave essenzialmente collaborativa e ausiliaria, ad opera di autorità terze⁸.

Pertanto, in tale “nuovo” contesto tracciato dal diritto positivo⁹, si ritiene possa essere utile e interessante comprendere se, ancora oggi, residuino margini – anche minimi e speciali – di controllo da parte di organi regionali sulla attività degli Enti locali e se, in particolare, tale funzione di controllo possa trovare legittimazione in una lettura «costituzionalmente orientata» che conduca ad una possibile coesistenza tra la autonomia degli enti e un sistema di controlli anticipato¹⁰.

Sul tema, sebbene la prospettiva storico-istituzionale esuli dalla presente indagine, deve comunque evidenziarsi come il ragionamento, da collocare necessariamente nell’ambito comunitario oltre che nazionale, abbia la

⁸ F. STADERINI, *La Corte dei conti e gli enti locali*, in *Quad. reg.*, 1/2006, 5 ss.

⁹ Il processo di federalismo amministrativo, avviato fin dalle Leggi Bassanini e conclusosi con la riforma del titolo V della II parte della Costituzione, ha prodotto la progressiva “*dequotazione*” del controllo sugli atti concludendosi con la eliminazione del potere di controllo delle Regioni sugli atti degli Enti locali; la sintesi è quella di avere ritenuto troppo incisivi i poteri di controlli preventivi con conseguenze non più compatibili con il livello di autonomia raggiunto dagli Enti locali. Il complessivo quadro dei controlli amministrativi agli inizi degli anni Novanta, in particolare, è ampiamente rappresentato da Giannini il quale, dopo avere sintetizzato il problema come «*Babilonia organizzata*», ritiene che il sistema fosse «*fuori controllo*» limitandosi esclusivamente a controlli della Corte dei conti e della Ragioneria generale dello Stato principalmente orientati a verificare la legittimità amministrativa e contabile. Si veda M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, I, Milano 1970, 432.

¹⁰ G. SCIULLO, *Il controllo sugli enti locali e la riforma costituzionale*, in *Il Giornale di diritto amministrativo*, 2002, 899 ss.

esclusiva finalità di ricavare il ruolo amministrativo delle Regioni nei modelli di *governance* voluti dal diritto comunitario e la responsabilità del controllo come funzione necessaria di amministrazione indiretta¹¹.

Il punto di equilibrio, rappresentato dalla esigenza di uniformità normativa nello Stato nazionale – che è conseguenza del processo di unificazione politica –, deve necessariamente tenere conto delle istanze identitarie differenziate che le comunità regionali locali intendono realizzare sul territorio contestualmente al processo di integrazione politica, nazionale e comunitario¹².

¹¹ In particolare, è possibile ritenere che la principale tendenza di ogni sistema regionale sia proprio quella di garantire le istanze della diversità di cui sono espressione sia i territori sia le comunità territoriali di riferimento, nonché quella di tutelare gli interessi di carattere generale che afferiscono alla comunità nazionale intesa come tutto. Sul tema, soprattutto a partire dagli anni Novanta del secolo passato, la dottrina è vastissima. Per un'ampia ricostruzione si veda G. FALCON, *Regionalismo e federalismo di fronte al diritto comunitario*, in *Le Regioni*, 1992, 1231 ss.

¹² Secondo la storica interpretazione di C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London 1968, il processo federale presenta due volti: è un processo centripeto, che porta inevitabilmente le comunità distinte a progressivamente abbandonare le proprie istanze di differenziazione per procedere a forme di omologazione nazionale; ma il medesimo processo federale può essere anche un processo centrifugo che valorizza maggiormente le istanze di differenziazione allettando i vincoli di unità nazionale. In tale prospettiva, che interessa solo marginalmente la presente indagine, si ritiene che, ad esempio, quando gli ordinamenti politici si fanno carico direttamente di integrare le differenze attraverso un percorso politico forte intorno ai valori (diritti e doveri) fondamentali, la presenza di tali diritti quali i diritti della persona, i diritti di libertà ma anche i diritti di prestazioni sociali (si pensi appunto alle grandi politiche di liberazione sociale che sono state poste in essere nel contesto del mondo occidentale) indurrebbero ad uno sviluppo del costituzionalismo

Nell'ambito del nostro ragionamento, inoltre, è da evidenziare come la recente crisi economico-finanziaria¹³ – esplosa nel 2007 –, oltre ad avere inevitabilmente generato dei processi perturbatori degli assetti istituzionalizzati, ha altresì messo in moto, come reazione e difesa, singolari processi istituzionali – sviluppatisi nelle strette maglie delle norme giuridiche –, tesi proprio alla valorizzazione e all'ampliamento del potere dei governi centrali e regionali rispetto ai poteri locali (e, verrebbe da dire, anche a discapito degli enti locali).

Quest'ultima tendenza potrebbe condurre ad un ripensamento della scelta compiuta anni addietro dal legislatore.

È, quindi, evidente come dinnanzi a gravissime crisi economiche e finanziarie il concetto di autonomia, anche amministrativa – e con esso il principio di autonomia finanziaria – non possa continuare ad essere “integralmente” salvaguardato nei modi e termini anteriori alla riforma, palesandosi, piuttosto, l'esigenza di un nuovo intervento legislativo o, in mancanza, di una interpretazione orientata alle esigenze della società.

In tale realtà pluridimensionale (rappresentata anche dall'essere in modo multidimensionale cittadini in più contesti, regionale, nazionale ed europeo), appare quindi inevitabile avviare un processo di ripensamento delle forme organizzative (tutte le forme organizzative), nonché ripensare le funzioni di controllo, così come altrettanto inevitabile sembra essere la esigenza di “trovare”, a legislazione vigente, un modello di controllo speciale in capo a soggetti istituzionali.

progressivamente portato a centralizzare le politiche di garanzia dei diritti fondamentali e dei diritti di prestazioni sociali in capo allo Stato nazionale.

¹³ Per una esaustiva disamina dei principali fattori della crisi globale si rinvia a F. COLOMBINI-A. CALABRÒ, *Crisi globale e finanza innovativa. Irrazionale creazione, trasferimento e moltiplicazione del rischio di credito*, Torino 2009.

Ripercorrendo l'evoluzione del diritto positivo dell'ultimo ventennio – cui si è fatto rapidamente cenno – emerge, a testimonianza della debolezza del legislatore nazionale e regionale, la incapacità di ripensare il ruolo amministrativo delle Regioni, ossia di una Regione meno “legislatore” e più “amministratore”, in cui la funzione di controllo possa diventare una funzione necessaria di amministrazione indiretta¹⁴.

2. La soppressione della funzione di controllo amministrativa delle Regioni

Occorre, adesso, esplorare i più generali poteri amministrativi dell'Ente Regione e, seppure nei suoi aspetti principali, il modo in cui è stata, in concreto, declinata la esigenza di prevedere funzioni di amministrazione di controllo.

Tale valutazione presuppone una visione “*istituzionalistica*” dell'ordinamento giuridico, ampiamente nota alla dottrina¹⁵, che consenta una lettura dei poteri delle Istituzioni pubbliche (e, quindi, anche delle Istituzioni regionali), che non si fondi esclusivamente su una visione dell'ordito costituzionale in senso formale¹⁶, ma che lo interpreti nella trama

¹⁴ Sul tema si rinvia al contributo di E. D'ALTERIO, *Lo stato dei controlli delle Pubbliche Amministrazioni*, in *www.sna.gov.it*.

¹⁵ Per tutti il riferimento è S. ROMANO, *L'ordinamento giuridico*, Firenze 1945.

¹⁶ Si rinvia alla diversa interpretazione fornita dalla giurisprudenza amministrativa secondo cui «la disposizione contenuta nell'articolo 9 L.Cost. 3 del 2001, che ha abrogato l'articolo 130 Cost. a differenza di quella rimossa – che per suo carattere programmatico aveva efficacia indiretta e differita, rimandando a norme di legge ordinaria, poi emanate, la sua concreta attuazione – ha efficacia precettiva diretta e immediata, facendo venir meno in maniera radicale il regime dei controlli sugli atti degli enti locali, che poggiava sull'articolo 130 cost. senza demandare all'adozione di successive disposizioni la sua concreta

più complessiva della realtà sociale e istituzionale in cui si inserisce, nonché delle connessioni derivanti da essa.

Ciò deve dirsi in quanto, proprio con riferimento ai poteri della Regione in materia di amministrazione e controllo, si è assistito a un declino della importanza delle funzioni stesse di controllo che, rispetto ad un degradamento riferibile in generale all'Amministrazione, ha assunto un connotato aggiuntivo gravemente pregiudizievole per gli interessi della collettività, oltre che per interessi propri della tutela dei poteri istituzionali dei diversi livelli di governo.

Quindi, con riferimento specifico ai poteri di amministrazione e controllo dell'Ente Regione, è ancora necessario porre l'attenzione su questo determinato profilo, ossia come debba intendersi (e se vi sia ancora margine per intendersi), una funzione di amministrazione e controllo di livello regionale rispetto agli enti territoriali sottordinati¹⁷.

attuazione e assunzione di efficacia; caduta la fonte normative, programmatica e di principio di rango costituzionale, costituente il supporto logico giuridico della disciplina sui controlli, devono ritenersi decadute ed espunte dall'ordinamento tutte le norme che su tale supporto poggiavano» (Consiglio di Stato, 8 agosto 2003, n. 4598). Anche la Corte Costituzionale, con sentenza del 29 gennaio 2005 n. 64, nell'affermare la legittimità dei c.d. controlli interni agli enti locali e di quelli esercitati dalla Corte dei conti, ha confermato che «i controlli preventivi di legittimità devono considerarsi espunti dal nostro ordinamento».

¹⁷ In cui il concetto di “sottordinato”, proprio nell’ambito del nuovo assetto politico-istituzionale, non deve assumere alcuna connotazione negativa e riduttiva dei poteri amministrativi oggi ampiamente riconosciuti agli enti territoriali diversi dalla Regione. Anzi, deve essere interpretato come una visione “scalare” degli enti territoriali oltre che una realtà inevitabile del rapporto istituzionale. In realtà, negli anni recenti, soprattutto da parte dei Comuni e delle associazioni rappresentative dei Comuni, la difesa del rafforzamento delle proprie competenze ha portato all’evoluzione di un disegno politico volto alla soppressione (o al tentativo di soppressione) e di confinamento dell’Ente Regione

Quanto sopra anche in ragione del fatto che ritenere il Comune un ordinamento *quasi* originario, che non riconosce ulteriori soggetti sovraordinati a se stesso¹⁸, produce come effetto immediato (rispetto alle dette attività di amministrazione e controllo) un esito del tutto infausto sia a livello nazionale nella legislazione nazionale, sia a livello particolare nelle diverse esperienze regionali.

A livello nazionale, come è noto, si è proceduto – senza che la scelta sia stata esente da critiche – alla eliminazione delle strutture tipiche del controllo regionale; infatti, la soppressione dei Comitati regionali di controllo¹⁹ ha

nell'ordito costituzionale. Proprio con riguardo alle Regioni l'iniziativa dell'associazionismo comunale, ma anche dei singoli rispetto all'esercizio delle proprie competenze, ha portato un'opera di contenimento e di perimetrazione molto rigida delle competenze regionali rispetto alle competenze comunali.

¹⁸ Ciò richiamando le origini degli antichi Comuni di Italia, presupponendo che quest'esperienza si sia effettivamente concretizzata. Per un approfondimento si veda F. GALGANO, *Lex mercatoria*, Bologna 2010; G. MELIS, *Storia dell'amministrazione italiana*, Bologna 1996.

¹⁹ I Co.re.co sono stati istituiti dalla Legge 10 febbraio 1953 n. 62 (in attuazione dell'articolo 130 della Costituzione). Essi, tuttavia, iniziarono ad operare solo nel 1971 a seguito dell'attuazione dell'ordinamento regionale. La norma istitutiva affidava al Presidente della Regione il compito di nominarne i membri. Inoltre, era altresì consentita la possibilità di istituire sezioni distaccate in ciascun capoluogo di provincia. Con L. 23 dicembre 1978 n. 833 furono ampliate le competenze dei Co.re.co. affidando al loro controllo gli atti delle Unità sanitarie locali. Ai Co.re.co. era affidato il controllo di legittimità sugli atti degli enti locali e, dal 1978, dell'USL. In specifici casi si poteva esercitare un controllo di merito nella forma della «richiesta di riesame». Per un'ampia ricostruzione delle funzioni si veda F. BASSI, *Esperienze dei co.re.co. in materia di controllo di gestione e di conti consuntivi degli enti locali*, in *Nuova rassegna di legislazione, dottrina e giurisprudenza: rivista amministrativa quindicinale per i comuni, le provincie e per gli altri enti locali*, 1987, 1880 ss.

sostanzialmente sottratto all'amministrazione – in senso ampio e non solo nell'ambito regionale – ogni funzione di controllo.

In sintesi, con l'abolizione dei suddetti Comitati regionali, l'Amministrazione è stata espropriata di una fondamentale funzione, ossia quella del controllo; tale "amputazione" ha prodotto, quasi inevitabilmente, l'ampliamento delle iniziative di supplenza di un altro potere dello Stato, quello giudiziario. In questo modo – in assenza di ogni altro genere di controllo amministrativo – si è assistito alla trasformazione della funzione di controllo amministrativo in funzione di controllo giudiziario²⁰.

Ovviamente, si tratta di funzioni meritorie e necessitate ma rimangono inevitabilmente forme di controllo episodico, occasionali e senza risvolto amministrativo che, come effetto, conducono ormai con frequenza ad una "inibizione" dell'attività gestionale orfana di forme di controllo (e quindi di verifica e validazione) preventive del proprio operato.

Infatti, per propria intrinseca natura, le funzioni di controllo di legalità amministrativa che svolgevano i Co.Re.Co. – anche in modo sindacabile – erano direttamente riconducibili agli atti e alla funzione amministrativa.

Il tema della abolizione dei Co.Re.Co. ha avuto particolari risvolti in Sicilia per la peculiarità propria dello Statuto regionale²¹. Tali Comitati, in

²⁰ Con l'ulteriore criticabile effetto di tramutare la giurisdizione della Corte dei conti in un doppione di quella penale, ossia una giurisdizione di deterrenza. In questi termini A. POLICE, *La giurisdizione della Corte dei conti: evoluzione e limiti di una giurisdizione di diritto oggettivo*, in *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, Napoli 2014, 36.

²¹ Si veda G. CASSATA, *Direttive, indirizzi e coordinamento nelle attività delle sezioni del CO.RE.CO. in Sicilia*, Palermo 1993; F. LEOTTA, *Il comitato regionale di controllo (CO.RE.CO) in Sicilia*, in A. MORELLI-L. TRUCCO (a cura di), *Diritti e autonomie territoriali*, Torino 2014, 618 ss.; S. VERNACI, *Co.re.co., Sicilia: controlli sugli atti e sugli organi degli enti locali*, Messina 1993.

sintesi, hanno cercato di resistere alla soppressione²² seppure la Giustizia amministrativa abbia dato ampiamente ragione agli enti comunali nel ritenere che in realtà queste istituzioni di controllo fossero state ormai soppresse e quindi le relative attribuzioni dovessero ritenersi cessate²³.

3. Le fonti di legittimazione delle funzioni “speciali” di controllo gerarchico

²² Invero la Regione Siciliana solo con delibera di Giunta Regionale del 6 marzo 2003, la n. 65, ha disposto e comunicato a tutti gli Enti locali del territorio regionale la cessazione dell'attività dei Comitati, la contestuale chiusura degli Uffici e la cessazione del relativo obbligo da parte dei Comuni e delle Province di inviare al Co.re.co. gli atti deliberativi sottoposti al controllo «in quanto procedura inutilmente attuata».

²³ Si rinvia alla sentenza del T.A.R. Sicilia, Catania, 22 gennaio 2002 n. 79, in *www.giustiziamministrativa.it*, secondo cui «Le norme che abrogano il sistema dei controlli sugli atti degli enti locali non contrastano con precetti costituzionali in quanto lo Statuto regionale siciliano, approvato con L. cost. 26 febbraio 1948 n. 2, art. 15, non prevede un sistema obbligatorio di controlli sugli atti (previsto dall'art. 130, cost., ma abrogato dalla L. cost. n. 3 del 2001)». Nelle pronunce del Consiglio di Giustizia Amministrativa è confermata «la nullità di atti assunti dai Co.re.co. in quanto adottati da organi giuridicamente non più esistenti nell'esercizio di una funzione prevista da norma costituzionale formalmente abrogata. [...]». Il nuovo disegno costituzionale delineato dal combinato disposto degli art. 9 e 10 della L. cost. 3/2001 ha reso immediatamente inoperante anche in Sicilia, fino alla futura revisione statutaria in adeguamento al nuovo titolo V della Costituzione, la funzione di controllo generale di legittimità sugli atti degli enti locali, già prevista dall'abrogato art. 130 Costituzione» (Consiglio di Giustizia amministrativa, 20 gennaio 2003, n. 6). Si veda, S. CIVITARESE MATTEUCCI, *L'autonomia istituzionale e normativa degli Enti locali dopo la revisione del Titolo V, parte II della Costituzione. Il caso dei controlli*, in *Le Regioni*, 2-3/2002, 446.

La vicenda sinteticamente esaminata nei suoi passaggi essenziali della “amputazione” della potestà di controllo, nella sua forma tradizionale del controllo amministrativo rimesso all’Ente Regione, nonché il costante tentativo di eliminare ogni ulteriore forma di controllo “esterna” sull’azione e sugli atti dell’Ente locale (da ultimo quella del Segretario comunale di cui si dirà in seguito), hanno rinvigorito il convincimento dell’Ente comunale che, con l’abrogazione di tali istituzioni, sia stata del tutto eliminata la funzione di controllo in senso generale in capo all’Amministrazione regionale.

Tale equivoco, in un primo tempo alimentato in modo eccessivo dal sentimento “*autonomistico*”, oggi viceversa è percepito come un risultato acquisito e definitivo dell’esperienza amministrativa italiana.

La funzione di controllo – che è chiaramente una funzione interna – verrebbe, così, esercitata nell’ambito dell’autonomia di ogni Ente e, quindi, anche di ogni Ente territoriale, ma non sarebbe riconosciuta la possibilità di una forma di controllo di tipo gerarchico, cioè svolto dall’ente diverso da quello che pone in essere l’attività oggetto di controllo²⁴.

²⁴ Il legislatore ha quindi previsto un sistema di controlli attribuito allo stesso Ente locale. Le disposizioni riferibili ai controlli interni agli Enti locali trovano disciplina agli articoli 147 e ss. del T.U.E.L. per come modificato dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213. Le tipologie di controlli interni sono individuate nel controllo di regolarità amministrativa finalizzato a vigilare, in via preventiva e successive, sul rispetto delle previsioni normative e regolamentare attinenti all’esercizio dell’azione amministrativa. La peculiare modalità di realizzazione è rappresentata dal rilascio, prima dell’esercizio di ogni funzione, di un parere obbligatorio ad opera del responsabile del Servizio volto ad attestare la regolarità tecnica dell’azione amministrativa. A questo è necessario affiancare un parere di natura contabile predisposto dal responsabile finanziario che attesti la sussistenza della copertura finanziaria e contabile. L’art. 147 *bis* del T.U.E.L., inoltre, annovera tra i controlli di legittimità anche quelli esercitati dal Segretario comunale, sulle determinazioni riguardanti gli impegni di spesa, la stipula di contratti e gli altri atti amministrativi scelti in modo causale mediante

In altri termini, in virtù di regole di autonomia e di garanzia costituzionale a seguito della riforma del Titolo V della II parte della Costituzione, il controllo esercitato da un ente sovraordinato su uno sottordinato ormai non sarebbe più riconosciuto nel nostro ordinamento.

Con questa lettura si vuole acclarare la negazione dell'esistenza di una funzione di controllo di enti sovraordinati su enti sottordinati nell'ambito della *multilevel governance* che si assume essere stata introdotta proprio dalla riforma del Titolo V della Costituzione²⁵.

motivate tecniche di campionamento. Le valutazioni devono essere effettuate nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente ottemperando al rispetto dei principi cardine della revisione aziendale. Le risultanze dei controlli vengono periodicamente trasmessi dal Segretario ai responsabili dei servizi, ai revisori dei conti, agli organi di valutazione dei dipendenti e, infine, al Consiglio comunale. Ai controlli sopradescritti si aggiunge il controllo di gestione disciplinato dall'art. 196 del T.U.E.L. che è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. Infine, un breve cenno deve essere fatto ai controlli e alle valutazioni strategiche. Quest'ultima tipologia di controllo è finalizzata, da un lato, a supportare la funzione svolta dall'amministrazione e, dall'altro, ad indagare sulla qualità dell'apparato amministrativo e sulla capacità dello stesso di far fronte alle istanze della collettività. M. ESPOSITO, *Il controllo di regolarità amministrativa ed il ruolo del Segretario comunale*, in *www.gazzettaamministrativa.it*, 2012.

²⁵ La *multilevel governance* si presenta legata a doppio filo al principio di prossimità fissato nell'art. 10 TUE che impone che le decisioni siano prese il più possibile vicino al cittadino. La dottrina ritiene che l'ordinamento europeo potrebbe essere meglio descritto non già come ordinamento multilivello, bensì come Costituzione composita, intendendo per Costituzione composita l'ordinamento risultante dall'autolimitazione degli ordinamenti dei diversi Stati membri, con conseguente valorizzazione del ruolo delle Corti

Tuttavia, si ritiene che questa lettura non debba essere interpretata in modo univoco ed assoluto e che una diversa concezione sia possibile anche alla luce dell'attuale Testo costituzionale²⁶.

Rispetto all'ordito costituzionale attuale, infatti, la eliminazione (ovvero l'assunto dell'eliminazione) delle funzioni di controllo in termini assoluti non è una strada percorribile.

In primo luogo, le funzioni amministrative di controllo, per quanto contenute, vengono conferite alla Corte dei conti che ha ancora dignità e

nell'individuazione di dette limitazioni. Cfr. N. LUPO, *Parlamento Europeo e Parlamenti nazionali nella Costituzione composita dell'UE: le diverse letture possibili*, in *Rivista AIC*, 2014.

²⁶ Dal dettato costituzionale è possibile ricavare anche un'ulteriore forma che si potrebbe definire di controllo esercitabile da un ente sovraordinato rispetto al sottordinato. Ed invero, il nuovo assetto normativo del Titolo V della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato solo la determinazione delle sole «funzioni fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane mentre sono in via di principio affidate ai Comuni, in tutte le materie, «le funzioni amministrative». Il 1° comma dell'art. 118 però opera una riserva e cioè la possibilità che esse, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato.

Secondo la Corte costituzionale, con la sentenza numero 43 del 2004, « ... In questo quadro, anche l'eventuale previsione di eccezionali sostituzioni di un livello ad un altro di governo per il compimento di specifici atti o attività, considerati dalla legge necessari per il perseguimento degli interessi unitari coinvolti, e non compiuti tempestivamente dall'ente competente, non può che rientrare, in via di principio, e salvi i limiti e le condizioni di cui si dirà, nello stesso schema logico, affidato nella sua attuazione al legislatore competente per materia, sia esso quello statale o quello regionale ... ».

riconoscimento costituzionale²⁷. È una funzione, infatti, riconosciuta per una tipologia molto classica di controlli, ossia i controlli di legalità *ex post*²⁸.

Non è, ovviamente, l'unica delle funzioni attribuite alla Corte dei conti ma, evidentemente, rappresenta ancora oggi un esempio concreto di attività amministrativa di controllo costituzionalmente prevista sugli enti locali²⁹.

²⁷ Si veda, sulla giurisdizione della Corte di conti, F.G. SCOCA (a cura di), *La responsabilità amministrativa ed il suo processo*, Padova 1997.

²⁸ L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, comma 1 sub *e*) del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 e relativa legge di conversione, attribuisce alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti la verifica, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità della gestione, del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

A tal fine, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti delle province (città metropolitane e liberi consorzi comunali per la Regione siciliana), avvalendosi dei rispettivi direttori generali o, in mancanza, dei segretari generali, trasmettono annualmente alla Sezione di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base di apposite linee guida, che a livello nazionale vengono deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. A seguito delle modifiche introdotte dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, in un'ottica di semplificazione, i predetti controlli hanno per oggetto esclusivamente il funzionamento dei controlli interni e la loro adeguatezza ed efficacia. La suddetta verifica è applicabile anche nei confronti degli enti locali delle Regioni a statuto speciale in quanto ricompresi in quel «complesso delle pubbliche amministrazioni» che, in base all'art. 2, comma 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, sono tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea (Corte Costituzionale n. 60 del 5 aprile 2013 e n. 40 del 10 marzo 2014).

²⁹ La Corte dei conti, organo di rilievo costituzionale, è un soggetto autonomo ed indipendente cui la Costituzione assegna sia funzioni giurisdizionali che di controllo (artt. 100 e 103 Cost.), esercitate in composizione magistratuale ed in via esterna e neutrale.

La possibilità, quindi, che la Corte dei conti svolga una funzione di controllo anche su enti non statali dimostra che la funzione di controllo fra enti di livelli diversi di governo sia non solo possibile ma riconosciuta proprio a livello costituzionale³⁰.

La eliminazione delle funzioni di controllo dalla Costituzione, in secondo luogo, non è ulteriormente percorribile in ragione delle nuove norme di c.d. finanza pubblica e di una lettura molto accorta della nuova formulazione dell'articolo 81 della Costituzione³¹. Infatti, è certamente noto come tutte le

³⁰ La Corte costituzionale, con la sent. n. 64 del 2005, ha chiarito che «se è vero che con il nuovo titolo V della Costituzione i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali devono ritenersi espunti dall'ordinamento [...] questo non esclude la persistente legittimità, da un lato dei controlli interni e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei Conti, legittimità riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate (cfr. Sentenza .n. 470/99, 335 e 29 del 1995) fra le quali proprio l'articolo 97 Cost. invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata». Si veda E. DE MARCO, *Il regime costituzionale delle autonomie locali tra processi di trasformazione e prospettive di riforma*, in *Rivista AIC*, 2015.

³¹ In sintesi, la legge di riforma dell'art. 81 Cost. ha ristretto ulteriormente i margini di azione degli Enti locali sgretolando l'illusione dell'assoluta autonomia. Si veda E. BONELLI, *L'ossimoro del regionalismo forte sotto controllo*, in *www.federalismi.it*, 2017. Si veda, inoltre, L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli Enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017. Il processo di ricollocazione delle autonomie territoriali in un più ampio sistema di coordinamento finanziario presieduto dallo Stato ha trovato, poi, ulteriore riscontro nel *corpus* di norme contenute nella legge rinforzata n. 243, destinata a declinare i vincoli comunitari in obblighi per i bilanci di regioni ed enti locali, ponendo limiti significativi al potere di spesa oltre che al ricorso all'indebitamento. In questi termini G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2018.

regole che attengono al flusso di finanza pubblica trasferita agli enti territoriali debbano sottostare inevitabilmente – e per vincolo costituzionale – ad una forma di controllo serio e credibile, ossia ad un controllo di tipo amministrativo.

Sempre con riferimento agli enti locali, accanto a tali funzioni di controllo, quasi in via complementare e collaborativa, si sviluppa anche la funzione giurisdizionale della Corte dei conti che, tuttavia, si esercita sulla responsabilità amministrativo-contabile e rimane “solo” successiva ed eventuale³².

È, in estrema sintesi, anche quest’ultimo un controllo ma è una forma atipica, surrettizia e marginale di controllo amministrativo in cui, cioè, si esercita un controllo giurisdizionale supplente laddove i controlli amministrativi non si svolgono.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alle note vicende sui controlli delle spese dei parlamentari delle Assemblee regionali. È, questo, un tema che si è sviluppato in forma di azioni di responsabilità amministrativo-contabile sul piano giurisdizionale che deriva propriamente da una mancata seria regolamentazione di un’attività di controllo. Se ci fosse stata, infatti, una concreta e preventiva attività di controllo, tutte le rendicontazioni sarebbero state viceversa rigidamente vagliate senza dare luogo agli esiti noti.

Questo aspetto segnala l’importanza del controllo amministrativo regionale sugli atti propri ma, anche, su tutti gli atti che riguardano scelte amministrative di enti che hanno finanza derivata dalla finanza regionale.

Si tratta, quindi, di un’esigenza non soltanto necessaria ma inevitabile perché il mancato esercizio di un controllo sulle finanze trasferite determina esso stesso responsabilità di chi quelle risorse trasferisce: responsabilità politica, quanto alla corretta scelta di trasferire queste risorse nei limiti della

³² Ampiamente, sul tema, S. CIMINI, *La responsabilità amministrativa e contabile*, Milano 2003.

discrezionalità; responsabilità giuridica, nella ipotesi in cui il trasferimento sia dovuto e quindi debba essere svolto un controllo quanto alle forme di utilizzazione e di esercizio.

A questa funzione di controllo, che è funzione immanente a qualsiasi attività di amministrazione attiva, la replica di parte della dottrina volta ad avvalorare l'autonomia comunale è fondamentalmente incentrata sulla assenza di norme che prevedano espressi poteri di controllo in capo all'ente che trasferisce le risorse e, nello specifico, in capo all'Ente Regione rispetto all'Ente comune³³.

Tuttavia, l'idea che l'attribuzione del potere di controllo debba trovare una precisa formulazione scritta potrebbe non ritenersi condivisibile³⁴.

Il potere di controllo, infatti, non è un potere di amministrazione attiva ma è, viceversa, un corollario necessitato e continuo di questo potere, nel senso che ogni volta che un soggetto ha potere di amministrazione attiva, ovvero dispone di un potere di amministrazione di tipo indiretto per delega ad enti sottordinati (e sappiamo bene che funzioni trasferite e finanza trasferita costituiscono la realtà del moderno federalismo), ciò ha come significato che debba trattarsi di funzioni non proprie e questo assume e radica la titolarità di funzioni di controllo (accanto alle funzioni di amministrazione indiretta).

In sintesi, si potrebbe sostenere che la funzione di controllo è nient'altro che l'elemento o l'attribuzione speculare della funzione di amministrazione attiva. La funzione di controllo, che è un controllo implicito di legalità insito

³³ Sul punto M. CAMELI, *Regione e regionalismo: la doppia empasse*, in *Le Regioni*, 2/2012.

³⁴ Si rinvia a R. BIN-A. CORPACI, *Sistema amministrativo regionale ed Enti locali*, in *Le Regioni*, 3/2000.

in qualsiasi potere di autotutela, infatti, è proprio il potere di autotutela nella sua esplicitazione più classica.

Quindi, se un ente pubblico è titolare dei poteri di autotutela per atti che riguardano enti sottordinati, non può che esercitare questa tutela – ovvero non esercitarla se non necessario – attraverso funzioni di controllo.

Assumere, pertanto, che non si possa svolgere il controllo e che non vi siano ancor prima i poteri istruttori necessari per esercitare il controllo in quanto manchi una norma esplicita in tal senso, potrebbe ritenersi una lettura non più attuale anche a volere sostenere l'attualità dell'autonomia comunale.

4. La Regione Siciliana e la “specialità” amministrativa anche in tema di controlli

Diversa, poi, è un'altra tipologia di poteri di controllo che si potrebbero definire speciali in quanto propri e nella titolarità di alcune Commissioni d'inchiesta.

Si potrebbe assumere quale modello paradigmatico della funzione di controllo ulteriore e aggiuntiva dell'Ente Regione quello relativo all'Assemblea Regionale Siciliana che, come è noto, è dotata di una Commissione d'inchiesta antimafia³⁵.

³⁵ Con legge regionale 14 gennaio 1991 n. 4 è stata istituita in seno alla Assemblea Regionale Siciliana una commissione parlamentare di inchiesta e vigilanza sul fenomeno della mafia in Sicilia. Tra i compiti affidatigli, l'art. 3 co. 1 lett. b) le assegna quello di vigilare sulla regolarità delle procedure e sulla destinazione dei finanziamenti erogati dalla P.A. regionale e dagli enti sottoposti al suo controllo, nonché sulle procedure di affidamento e sulla assegnazione di appalti. Inoltre, l'art. 6 prevede che, per l'espletamento dei suoi compiti, la commissione può promuovere inchieste ed ispezioni oltre che presso

Si potrebbe, in particolare, assumere quale potere di controllo “*speciale*” in quanto non rientrante tra i poteri di controllo amministrativi; segnatamente, assume rilievo proprio tale “*marginale*” di azione nell’ambito dei controlli di taluni organi con funzioni speciali, quale è la Commissione speciale Antimafia del Parlamento siciliano, rispetto alle attività e agli atti degli Enti locali o pubblici soggetti della Regione a Statuto speciale.

Ove sussista tale potere, dovrebbe però coniugarsi la specialità della Regione Siciliana entro i confini di una riforma di carattere “*generale*” e, in modo particolare, guardando a quella specialità “*amministrativa*” che ancora oggi potrebbe condurre a residui di poteri di controllo peculiari in capo alla Commissione Antimafia³⁶.

Volendo approfondire, si rileva che alla Commissione Antimafia siciliana è stato specificatamente attribuito il compito di «*vigilare ed eventualmente indagare sulle attività della pubblica amministrazione regionale e degli enti*

l’amministrazione regionale, anche presso gli Enti locali e altri enti sottoposti alla vigilanza della Regione. Può altresì richiedere agli stessi enti la presentazione di documenti e atti riguardanti l’attività amministrativa. Infine è previsto che nell’esercizio dei propri compiti di vigilanza e di indagine la Commissione possa, anche nei confronti degli enti locali, verificare la piena rispondenza alle finalità pubbliche e agli scopi per i quali è stata disposta, dell’utilizzazione di risorse finanziarie a carico del bilancio della Regione, degli enti locali siciliani e degli enti pubblici regionali da parte delle imprese private che ne siano destinatarie a qualunque titolo, particolarmente in relazione alla esecuzione di opera pubbliche, alla fornitura di beni e servizi alla P.A. nonché all’impiego di finanziamenti pubblici.

³⁶ La prima Commissione Antimafia è stata istituita con ordine del giorno dell’Assemblea Regionale Siciliana del 4 novembre 1983, n. 127. Per i riferimenti normativi si rinvia a AA.VV., *30 anni di antimafia nel Parlamento siciliano. I lavori della Commissione d’inchiesta 1984-2014*, Palermo 2014.

sottoposti al suo controllo, in ordine a possibili infiltrazioni e connivenze mafiose»³⁷.

Tale articolo è tutt'oggi vigente sicché si ritiene interessante comprendere se sia ancora oggi possibile e compatibile la lettura della funzione investigativa e di controllo della Commissione Antimafia siciliana nell'ambito del nuovo complesso legislativo nazionale e regionale vigente per rintracciare, eventualmente, degli spazi – più o meno “*impliciti*” – riconducibili alle funzioni amministrative di controllo – più o meno “*speciali*” –.

Si aggiunga che, proprio di recente, il legislatore regionale è intervenuto, con Legge 28 febbraio 2018 n. 3, a modifica della legge istitutiva della Commissione, ampliandone l'ambito di intervento per la materia dell'anticorruzione, aggiungendo alla possibilità di esercitare un controllo sugli enti locali e sugli enti soggetti al controllo della Regione per la materia della lotta alla mafia, anche quella relativa al fenomeno della corruzione. È assegnato, infatti, alla Commissione il compito di svolgere attività di prevenzione e contrasto alla corruzione, alla concussione e, in genere, a tutti i reati contro la Pubblica amministrazione e alle illegalità nella Regione e negli Enti del sistema regionale oltre che quello di assicurare la piena ed efficace adozione delle misure di prevenzione della corruzione disposte dall'ANAC.

Il potere di controllo della Commissione d'inchiesta antimafia regionale è di tipo politico-istituzionale, del tutto identico in natura e funzioni a quello della Commissione antimafia del Parlamento della Repubblica. E la omogeneità di natura e di funzioni ha un solo limite quanto ai poteri rispetto ai mezzi e agli strumenti attraverso i quali l'inchiesta si compie.

³⁷ Con ordine del giorno dell'ARS del 6 agosto 1986, n. 7, istitutivo della c.d. “seconda” Commissione Antimafia.

La Commissione d'inchiesta nazionale infatti ha i poteri dell'autorità giudiziaria rispettivamente a certe attività, mentre la Commissione antimafia isolana ha poteri e strumenti diversi di tipo non giudiziario ma amministrativi che non trasformano, però, il potere di controllo in potere amministrativo; pertanto, i mezzi di verifica istruttori sono atti amministrativi (avvengono cioè a mezzo dei funzionari) ma, come detto, il potere di controllo rimane un potere tipicamente politico-istituzionale nell'ambito delle attribuzioni parlamentari dell'Assemblea regionale.

Ecco, se questo è da classificare come un altro potere di controllo, è possibile riscontrare accanto all'attività amministrativa di controllo dell'Ente Regione un'aggiuntiva e differente attività di controllo che rientra, però, nelle attribuzioni parlamentari regionali.

Ma come si potrebbe ipotizzare che un ente territoriale si sottragga a questa attività di tipo ispettivo e di indagine operata da una Commissione che riceve i suoi poteri dallo Statuto regionale (che ha rango costituzionale) e dalla legislazione regionale di rango primario?

Anche qui negare la titolarità di poteri di controllo è una reazione tendente a limitare l'ingerenza del controllo tipico da parte dello stesso soggetto controllato (che reagisce negativamente al controllo), ma ipotizzare che tali resistenze al controllo abbiano dignità giuridica sarebbe un eccesso interpretativo rispetto alle medesime intenzioni del legislatore costituzionale.

Ebbene, se nel 1880 Bergamo Silvio Spaventa invocava l'esistenza di un organo di controllo dell'amministrazione che poi, come è certamente noto, fu individuato nel Giudice, ciò era proprio per garantire, contro le frammentazioni del potere locale, dagli abusi delle parzialità perpetrate a livello locale. Se, quindi, quella esigenza è ancora oggi un'esigenza di ogni ordinamento democratico dello Stato liberale di diritto, così come nel nostro Stato democratico di diritto, ecco ritenere che ci siano enti immuni da forme di controllo è, per lo meno, una interpretazione non in linea con lo stesso dettato costituzionale.

*5. Recenti tentativi di ridurre i controlli amministrativi sugli Enti locali.
Verso la paralisi dell'azione amministrativa*

La riforma costituzionale ha soppresso, quindi, l'articolo 130 della Costituzione e con esso – almeno secondo la interpretazione letterale e formale – i controlli amministrativi esercitati dall'Ente Regione sugli Enti locali.

Invero, di recente, il legislatore ordinario ha tentato di riformare – prevedendone la soppressione – un altro organo che esercita, seppure internamente all'Ente, un controllo sulla legittimità degli atti amministrativi³⁸. Il legislatore, quindi, sembra ancora seguire una strada diversa, ossia quella della ricerca della autonomia comunale attraverso la riduzione del sistema dei controlli. Un ulteriore indizio su quanto sia ancora lontano un “ripensamento” del legislatore in merito al sistema dei controlli a scapito di una provvida istituzione di un sistema multilivello di competenze sui controlli amministrativi, a cominciare proprio da quello regionale.

Il Segretario comunale, già dalla prima organica disposizione della figura risalente al 1928³⁹, è stato concepito quale soggetto esterno all'Ente locale – seppure al servizio dello stesso – in grado di esercitare un controllo sulla sua attività per conto dello Stato poiché direttamente nominato dal Ministro degli Interni o dal Prefetto. La nomina Ministeriale attribuiva a questo funzionario autonomia e indipendenza nell'esercizio delle funzioni di controllo. Solo con le Leggi Bassanini⁴⁰ – nel processo di svuotamento delle

³⁸ M. BOTTARI, *L'azione amministrativa dell'Ente locale tra nuovi controlli e cicli della performance*, in *www.amministrazioneincammino.it*, 2013.

³⁹ Con legge 17 agosto 1928 n. 1953 è disciplinata, per la prima volta nell'ordinamento, la figura del Segretario Comunale.

⁴⁰ In particolare, con la legge 15 maggio 1997 n. 127.

funzioni di controllo sugli Enti locali – il legislatore ha attribuito a Sindaci e Presidenti di Provincia la possibilità di scegliere il segretario comunale in un albo all'uopo costituito. Il Segretario comunale, quindi, ha iniziato a perdere le proprie funzioni originarie e ha cessato di essere “*diretto dipendente*” dello Stato per divenire dipendente dell’Agenzia per la gestione dell’albo e la sua nomina direttamente attribuita al capo dell’amministrazione dell’Ente locale.

Le funzioni tutt’oggi attribuite al Segretario Generale volte a garantire la conformità dell’azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, oltre a quella di sovrintendere allo svolgimento delle funzioni dei dirigenti⁴¹, continuano ad essere svolte seppure con l’inevitabile influenza dettata dal rapporto di fiducia esistente con il capo dell’amministrazione che provvede alla nomina *intuitu personae*.

Al considerevole indebolimento di quest’ultimo baluardo di “*controllo*” esercitato sugli atti dell’Ente locale da un soggetto che conserva – seppure in misura assai inferiore rispetto al passato – autonomia e indipendenza rispetto alla struttura organica dell’Ente, si è di recente aggiunto il tentativo – in materia di riorganizzazione della Pubblica amministrazione⁴² – di prevederne la totale soppressione. Ipotesi, quest’ultima, che rischierebbe di ampliare ulteriormente – e solo con interventi *ex post* – l’ambito di intervento del

⁴¹ Art. 97 del T.U.E.L. Per una ricostruzione del ruolo del segretario comunale, anche alla luce dei recenti interventi legislativi, si veda C. AMATO, *Il ruolo del segretario comunale e i controlli interni nelle autonomie locali*, Tricase 2015.

⁴² Il Parlamento, con legge 13 agosto 2015 n. 187, all’art. 11, ha delegato il Governo ad emanare decreti legislativi che prevedessero, tra le altre cose, l’abolizione della figura del Segretario Comunale.

potere giudiziario a scapito del buon andamento della Pubblica amministrazione⁴³.

Un ripensamento del legislatore è auspicabile ed anzi si impone, ottenendosi diversamente l'effetto di paralizzare irrimediabilmente l'azione amministrativa e demandando alla giurisdizione funzioni e ruoli di controllo che portano a snaturare il ruolo della stessa magistratura⁴⁴.

Infatti, la inevitabile conseguenza di tale modello di controllo è quello di condurre l'amministrazione all'omissione, ossia ad un patologico "attendismo" della pronuncia giudiziaria prima di quella gestionale.

In altri termini, la c.d. burocratizzazione oggi è frutto della preoccupazione dell'apparato amministrativo che è privo di riferimenti rispetto ai controlli preventivi dei propri atti ed è timoroso di agire, rimanendo ostaggio dei controlli esclusivamente "sanzionatori" della magistratura penale e contabile.

A partire dalle osservazioni di Giannini sui principali problemi dell'Amministrazione dello Stato, si è voluto imputare alla arretratezza delle tecniche di amministrazione una delle cause principali dei risultati complessivamente negativi dell'azione amministrativa. La crisi economica ha avviato definitivamente un sistema dei controlli fondato, in termini generali, sulla performance. La diffusa aziendalizzazione dell'apparato pubblico è fondata, tuttavia, su un assunto errato, ossia sulla presunta e astratta capacità di tale modello di amministrazione di risolvere, da solo, i problemi di produttività.

⁴³ Sul tema dei controlli del segretario comunale all'interno dell'amministrazione si veda A. BRANCASI, *Il controllo. Profili generali*, in F. MERLONI - L. VANDELLI (a cura di), *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, Firenze 2010, 337.

⁴⁴ Sull'efficienza dell'amministrazione si rinvia a G. MARONGIU, *Spunti per la ricostruzione di una funzione manageriale nella pubblica amministrazione*, in *La democrazia come problema. Diritto amministrazione economia*, I, Bologna 1994, 476.

A distanza di anni, forse, dovrebbe procedersi con una visione maggiormente critica del tentativo del legislatore di cambiare il modello di amministrazione, passando da un modello burocratico legittimistico a quello manageriale, senza tuttavia preoccuparsi di mantenere adeguati livelli di controllo amministrativo preventivo, posto che ciò si è direttamente riverberato sulla stessa attività amministrativa.

Come sintesi delle presenti riflessioni, seguendo una interpretazione correttamente orientata della Carta costituzionale compiutamente espressa da Pollice⁴⁵, deve essere restituito al sistema dei controlli preventivi la propria funzione di garanzia della legittimità dell'operato dell'Amministrazione nonché motore di efficienza della stessa, escludendo derive sanzionatorie e punitive.

⁴⁵ Tale ragionamento è desunto da una approfondita analisi dell'Autore sulla deviata funzione che oggi assume la giurisdizione della Corte dei conti e sull'auspicio che questa torni ad essere motore dell'efficienza della Amministrazione a scapito di una funzione prevalentemente sanzionatoria che non le è propria. Cfr. A. POLICE, *La giurisdizione della Corte dei conti: evoluzione e limiti di una giurisdizione di diritto oggettivo*, cit., 37.