

Istituzioni locali, controlli interni e garanzie di legalità*

Pietro Barrera

1. L'abbaglio "manageriale"

Che non ci sia una relazione diretta e proporzionale tra la quantità e complessità dei controlli e il tasso di legalità ed "eticità" dell'amministrazione è un dato storicamente provato. Il gorgo di Tangentopoli si è sviluppato, e alla fine è esploso, quando i CoReCo erano in piena attività, i segretari comunali e provinciali apponevano il loro "parere di legittimità" su ogni atto dell'amministrazione locale, e il reticolo di controlli interni ed esterni, preventivi e successivi, di legittimità e di merito, era ancora dominato dalla tradizione gerarchica che soffocava ogni spazio di autonomia. Per questo non è comprensibile la nostalgia con cui qualcuno guarda ai "bei tempi" dei controlli esterni, a fronte di nuovi inquietanti episodi di cronaca giudiziaria. Quella ricetta l'abbiamo già sperimentata, ed è fallita.

Saremmo tentati di sostenere addirittura il contrario: è l'eccessiva complessità dell'azione amministrativa a produrre il migliore brodo di cultura per la corruzione. Più sono i "passaggi", più numerosi sono i trabocchetti; e in ogni trabocchetto si cela la possibilità di una scorciatoia, diventa reddito "ungere le ruote". In questo senso non hanno torto le mozioni approvate dal Senato della Repubblica il 14 aprile scorso, quando impegnano il Governo "*ad implementare il processo di semplificazione normativa e amministrativa*" ... "*con l'intento di ridurre quelle duplicazioni di funzioni e quelle sovrapposizioni di competenze che ostacolano una chiara identificazione delle responsabilità*"¹.

È altrettanto vero però che vent'anni di semplificazioni amministrative e di razionalizzazione dei sistemi di controllo non hanno affatto cancellato rischi, tentazioni, e concretissimi esempi di diffusa *maladministration*. Non sono sintomi confortanti se sempre più spesso la dottrina giuridica è costretta ad occuparsi di etica pubblica², se il Governo sente il dovere di elaborare un disegno di legge "*per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica*

* Il saggio è in corso di pubblicazione nel Volume ASTRID, *La corruzione amministrativa. Cause, prevenzione e rimedi*, a cura di F. Merloni e L. Vandelli, Passigli, 2010

¹ Così, rispettivamente, nelle mozioni 1-00236, Benedetti Valentini e altri, e 1-00265, Mazzatorta e altri.

² Cfr. F. Merloni, *L'etica della dirigenza pubblica*, in *L'amministrazione come professione*, a cura di G.D'Alessio, Il Mulino, Bologna 2008, p.201; F. Merloni, *Al servizio della nazione. Etica e statuto dei funzionari pubblici*, Franco Angeli, Milano 2009; L. Vandelli (a cura di) *Etica pubblica e buona amministrazione. Quale ruolo per i controlli?*, Franco Angeli, Milano 2009.

amministrazione”³, e il Senato di approvare specifici atti di indirizzo⁴. Probabilmente, all’acritica delega ad un barocco sistema di controlli amministrativi si è sostituito un simmetrico abbaglio: la convinzione che bastasse una “rivoluzione manageriale”, proiettare l’amministrazione verso la cultura dei risultati e dell’efficienza, per recuperare un accettabile livello di legalità dei comportamenti pubblici. Il sistema dei controlli (interni ed esterni) ha spostato (avrebbe dovuto spostare) il baricentro dell’attenzione dalla legittimità formale alla *performance* sostanziale delle amministrazioni, per inverare un circuito di effettiva responsabilità dinanzi ai cittadini, preconditione di una solida etica pubblica. Ma, di nuovo, le cose non sono andate nel senso sperato. Dovremmo allora domandarci, in modo brutale: si può essere efficienti e ladri? Diciamolo meglio: si può contemperare una buona dose di disonestà individuale con la capacità di offrire comunque una buona qualità e quantità di servizi ai cittadini? Ci sono esempi clamorosi che ci obbligano ad una risposta senz’altro affermativa: si pensi al Comune di Fondi (Lt), e ad altri Comuni sciolti per infiltrazioni della criminalità organizzata, che dimostrano un’apprezzabile efficienza in ambito locale – il centro storico riqualificato, nuove opere pubbliche, gestione efficace dei servizi di igiene urbana – ripagata (ovviamente) dal voto dei cittadini, e tuttavia sono in modo altrettanto evidente orientati a favorire interessi criminali. Anche senza estremizzare (lasciando insomma da parte la versione brutale, “ladri ed efficienti”), arriviamo alle stesse conclusioni. “Pilotando” una gara, si può comunque affidare l’appalto ad una ditta apprezzata e di grande qualità tecnica; nel concorso pubblico si può ben favorire un candidato molto preparato, semplicemente evitandogli il rischio dello scivolone casuale, sempre in agguato nelle nostre complicate procedure di reclutamento; l’uso abnorme e disinvolto della trattativa privata non è detto che non possa portare addirittura ad un’accelerazione dei lavori e/o delle forniture, e dunque (nel breve periodo, quello che più interessa l’opinione pubblica) ad un miglioramento degli standard di efficienza. Del resto alzi la mano quell’amministratore pubblico che nemmeno una volta nella vita si è trovato a pensare che l’imparzialità e il buon andamento, invece che parti di un binomio virtuoso, sembrano esigenze contrapposte, da contemperare – se va bene – in un punto di equilibrio mediano (insomma, quanto più si è imparziali quanto meno si è efficienti, e viceversa). Conosciamo tutti la risposta scolastica, che ci spiega come l’imparzialità – il concorso pubblico, la gara d’appalto – è funzionale al buon andamento, perché consente di selezionare il candidato più preparato, l’offerta migliore, l’impresa più affidabile. Eppure molte volte pare il contrario: sembra che il risultato migliore, in termini di qualità, affidabilità, e dunque di efficienza ed efficacia, possa essere raggiunto proprio aggirando le formalità dell’evidenza pubblica.

2. Altre illusioni: l’alternanza e l’autonomia

L’abbaglio “manageriale” è stato accompagnato da altre due illusioni. La speranza che bastasse “sbloccare” il sistema politico, consentendo a maggioranze competitive di alternarsi alla guida dell’amministrazione (di quel Comune, di quella Regione), per ridurre le degenerazioni intrinseche

³ Disegno di legge AS2156, recante *“Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella Pubblica Amministrazione”*

⁴ Senato della Repubblica, seduta del 14 aprile 2010

ad ogni “sistema di potere” senza ricambio. E la convinzione che praticando e tutelando gelosamente l’autonomia delle istituzioni territoriali si sarebbero costretti gli amministratori a “rendere conto” del proprio operato alle rispettive comunità. Nuove ingenuità: se il blocco di potere ha favorito, ovunque nel mondo, la prepotenza e l’arroganza dei governanti, è altrettanto vero che una distorta logica della competizione bipolare può produrre (e spesso ha prodotto) una sorta di “alternanza dei torti”: tocca a me, dopo aver vinto le elezioni, ricompensare i miei elettori, gli imprenditori “della mia parte”, persino i ragazzi che hanno dato una mano nella campagna elettorale. Così come è drammaticamente vero che il sacrosanto principio di autonomia si è tradotto, in larghe parti del paese, nella subalternità delle amministrazioni ai condizionamenti della criminalità organizzata, e un po’ dovunque nella tentazione di ridurre gli ambiti della concorrenza per “proteggere” imprese e realtà locali⁵. Sintetizzando: non hanno avuto successo le scorciatoie politiche, né la “cultura dei risultati” – quand’anche praticata con sufficiente coerenza – ha posto un argine adeguato a pratiche (a dir poco) disdicevoli. In altre parole, la riqualificazione del sistema dei controlli interni in una (indispensabile, preziosa) prospettiva manageriale, di orientamento al “cliente”, interno ed esterno, non basta, almeno nell’immediato, a promuovere con pari incisività la legalità dell’azione amministrativa.

3. *Trasparenza e integrità nella legislazione “Brunetta”*

La legislatura in corso sembra avvertire il peso di questi problemi. Non potremo dedicare troppa attenzione ai provvedimenti che, nel momento in cui scriviamo queste note, sono ai primi passaggi parlamentari⁶, o sono ancora nel limbo degli annunci e delle buone intenzioni⁷, ma già qualche riflessione si può abbozzare sulle riforme più ambiziose giunte in porto. Già nella precedente legislatura, e di nuovo in primi importanti provvedimenti del 2008-2009, la scommessa si è concentrata essenzialmente sulla trasparenza di assetti e procedimenti amministrativi: rendere tutto pubblico e accessibile, per lo più attraverso i siti istituzionali, per favorire il controllo diffuso e dissolvere la nebbia dove alligna la cattiva amministrazione⁸. Certamente però il clima è cambiato con la c.d. “riforma Brunetta” (con questa espressione sbrigativa e “giornalistica” possiamo comprendere la legge delega ed ambedue i decreti legislativi che l’hanno seguita⁹). Non

⁵ Un pessimo segnale, in questo senso, è la norma sulla “territorializzazione” dei concorsi, prevista dall’art.51 del d.lgs. 150/2009; la convinzione che il federalismo sia la strada principale da percorrere per ripristinare responsabilità (e dunque legalità) traspare con evidenza nella già citata mozione 1-00265 approvata dal Senato il 14 aprile 2010

⁶ Si pensi al ddl AC3209, recante *Disposizioni in materia di semplificazione dei rapporti della pubblica amministrazione con cittadini e imprese e delega al Governo per l’emanazione della Carta dei doveri delle amministrazioni pubbliche e per la codificazione in materia di pubblica amministrazione*.

⁷ Ci riferiamo, ovviamente, al già citato ddl AS2156, che si è già caratterizzato per un avvio particolarmente tormentato: approvato in Consiglio dei ministri il 1° marzo 2010, ed annunciato con grande enfasi, è stato presentato in Parlamento ben due mesi dopo!

⁸ Disposizioni in tal senso sono disseminate nelle “leggi finanziarie” per il 2007 e il 2008 (nn. 296/2006 e 244/2007), nel decreto legge n.112/2008 convertito nella legge n.133/2008, e nella legge n.69/2009)

⁹ Legge 4 marzo 2009, n.15; d.lgs. 27 ottobre 2009, n.150; d.lgs. 20 dicembre 2009, n.198.

è obiettivo di queste pagine esaminare o valutare una riforma così ambiziosa, per i riflessi che ha sull'organizzazione del lavoro pubblico o sulle relazioni sindacali; restiamo piuttosto ai sintomi di una nuova attenzione ai temi della legalità, che pure si colgono qua e là, in un progetto che ha l'ambizione di restituire *“efficienza e trasparenza alle pubbliche amministrazioni”*. Tre sono i passaggi chiave:

a) l'impegno richiesto ai dirigenti (generalisti) di concorrere *“alla definizione di misure idonee a prevenire e contrastare i fenomeni di corruzione e a controllarne il rispetto da parte dei dipendenti”*¹⁰

b) la previsione, in ogni amministrazione, di un *“programma triennale per la trasparenza e l'integrità”*, che indichi, tra l'altro, le iniziative per garantire *“la legalità e lo sviluppo della cultura dell'integrità”*¹¹

c) la costituzione di una *“sezione per l'integrità nelle amministrazioni pubbliche”* presso la Commissione centrale, chiamata a guidare il processo di implementazione della riforma¹².

Non sono impegni di poco conto, che valgono a temperare il rischio di una lettura rozzamente “produttivistica” della riforma. Se torniamo all'interrogativo provocatorio (“efficienti e ladri?”), la risposta sembra saggia ed equilibrata: non basta “fare di più”, occorre fare bene, nel rispetto di regole poste a tutela di beni e valori pubblici essenziali. Anzitutto l'uguaglianza dei cittadini, e poi la trasparenza del mercato, la qualità intrinseca dell'amministrazione e (dunque) della democrazia. Il dibattito che ha seguito la pubblicazione del d.lgs. 150 non pare però dedicare a questi aspetti la giusta centralità. Forse era inevitabile, ma i temi della legalità e dell'integrità sembrano i “parenti poveri” rispetto al rilievo che hanno assunto altre questioni: la riconquista degli spazi di “unilateralità datoriale” a fronte della pervasività delle relazioni sindacali, la meritocrazia nella distribuzione di incentivi e possibilità di carriera, la misurazione e valutazione delle prestazioni collettive e (soprattutto) individuali dei dipendenti pubblici. Sembra insomma che tensione alla legalità dell'agire amministrativo, proprio perché precondizione di ogni positiva innovazione, sia percepita come ovvia, scontata, non degna di una speciale preoccupazione, o si debba ridurre ad alcuni adempimenti organizzativi e tecnologici. Tutto sommato anche la prima deliberazione in tema di trasparenza¹³, adottata dalla Commissione che ha il compito di guidare l'implementazione della riforma, non è particolarmente incisiva e non trasmette un senso di allarme: c'è da sperare che, istituita davvero la “sezione per l'integrità”, cresca l'attenzione e, tramite la rete degli OIV¹⁴, si diffonda ad ogni livello.

Forse però è riduttivo concentrarsi sulle poche disposizioni del decreto che esplicitamente “chiamano in causa” l'integrità *versus* la corruzione: è piuttosto l'impianto complessivo della riforma che deve essere valutato alla luce delle esigenze di legalità. In questo senso, a me pare che siano ancora una volta tre i profili più interessanti. Il primo riguarda l'attenzione alla

¹⁰ Art.38 (modifiche all'art.16/165)

¹¹ Art.11, c.3

¹² Art.13, c.8

¹³ Delibera n.06/2010, *Prime linee di intervento per la trasparenza e l'integrità*, su www.civit.it

¹⁴ Anch'essi chiamati a promuovere e attestare *“l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità”* (art.14, c.4 g)

responsabilità individuale, in specie disciplinare, di ciascun dirigente o dipendente pubblico: ne abbiamo parlato in altra parte di questa ricerca; non c'è dubbio, però, che un buon sistema di valutazione attento ai comportamenti di tutti e di ciascuno può offrire un contributo importante ai fenomeni degenerativi. Il secondo profilo ha invece a che fare con il coinvolgimento attivo dei cittadini, auspicato e promesso in più passaggi del decreto 150, e presupposto del nuovo modello di azione collettiva previsto dal decreto 198¹⁵. L'idea di fondo è semplice e convincente: se l'autoreferenzialità è la causa principale del fallimento dei sistemi di valutazione e/o di controllo interno, e non è possibile rimediare con nuovi controlli esterni (men che meno con un "grande fratello" capace di misurare e valutare tutto), si deve imboccare la strada del controllo diffuso. Suscitare, con le opportune iniziative di comunicazione e coinvolgimento, l'attenzione di un "terzo incomodo" – i cittadini, "singoli o associati" – per impedire pratiche di bassa lega, accordi corporativi, favoritismi e clientele nascosti dall'opacità dell'amministrazione¹⁶. Questo è l'obiettivo che si vuole perseguire con *"la massima trasparenza in ogni fase del ciclo di gestione della performance"* (art.11.3/150), con il coinvolgimento *ex ante* delle associazioni di consumatori e utenti nel programma triennale per la trasparenza (*ibidem* c.2), e con la previsione di un (inedito e difficile) controllo diffuso sulla contrattazione decentrata integrativa (art.40-bis.4/165). Tutto bene, ma con un rischio che occorre scongiurare: è infatti possibile che, in una società frammentata e passivizzata, solo gli interessi più forti, più organizzati, più determinati siano in grado di farsi sentire, di incidere e "pesare". Il pericolo è ancor più evidente con l'azione collettiva (ancora tutta da decifrare): invece di essere la leva a disposizione dei cittadini "deboli" per reagire a inefficienze o prepotenze della pubblica amministrazione, potrebbe tradursi nello strumento di alcuni "poteri forti" (*lobbies* legali, ma persino poteri criminali) per condizionarla ed "orientarla" ai propri interessi. È un rischio che spetta a tutti fronteggiare: alle amministrazioni, affinando gli strumenti e le forme del coinvolgimento "civico", e alle associazioni e movimenti che si muovono nella società civile, spesso ancora in modo fragile, sporadico o litigioso.

4. La riforma "Brunetta" e la sua applicazione da parte degli enti territoriali

La terza "idea forte" del decreto Brunetta, a cui conviene prestare attenzione, non sembra a prima vista aver nulla a che fare con i temi che qui trattiamo. Si tratta del meccanismo proposto agli articoli 16 e 31 per l'adeguamento degli ordinamenti delle amministrazioni territoriali ai principi generali disposti dal legislatore. Stabilito che solo poche disposizioni hanno un vero carattere precettivo, perché espressione della potestà legislativa esclusiva dello Stato, quegli articoli chiamano regioni, province e comuni (e le amministrazioni del servizio sanitario nazionale) ad adeguarsi ad alcuni "principi generali dell'ordinamento", rintracciabili in altre disposizioni

¹⁵ D.lgs. 20 dicembre 2009, n. 198, *Attuazione dell'art. 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici*

¹⁶ "Il controllo sociale ... è il solo e vero potente strumento "di mercato" che il cittadino ha in mano: il fatto che non lo possa esercitare pienamente toglie effettività al processo democratico e priva il sistema delle autonomie locali dell'unico vero motore di cambiamento di cui si potrebbe disporre"; così S.Pozzoli, *Il sistema dei controlli negli enti locali, tra democrazia e territorialità*, rielaborazione del testo elaborato per l'audizione presso la V commissione della Camera dei Deputati, il 14 aprile 2010.

espressamente richiamate. In caso di mancato adeguamento entro il termine perentorio del 31 dicembre 2010, si applicheranno nelle amministrazioni inadempienti tutte le disposizioni del decreto, anche se altrimenti riferite alle sole amministrazioni statali. La questione è delicata: se è lecito dubitare della correttezza costituzionale di norme statali “cedevoli” in materia riservata alla potestà legislativa regionale (in ipotesi: organizzazione amministrativa)¹⁷, non c’è dubbio però che il meccanismo abbia una sua forza persuasiva. Non a caso le rappresentanze associative delle autonomie non ne hanno contestato la logica di fondo. Forse, poi, i dubbi di legittimità sono meno solidi sul fronte della potestà regolamentare di Comuni e Province ex art.117.6 Cost., considerato che ormai da vent’anni l’ordinamento degli enti locali auspica un “metodo della legislazione” che enunci espresamente i principi che costituiscono limite inderogabile alla loro autonomia normativa, distinguendoli evidentemente dalle disposizioni cedevoli e derogabili¹⁸. Del resto nessuno ha gridato allo scandalo quando – in tema di reclutamento del personale – la legge ha affermato esplicitamente che la normativa statale, pignola e dettagliatissima, deve essere rispettata dalle amministrazioni locali (solo) “*in mancanza di disciplina regolamentare ... o per la parte non disciplinata da essa*”¹⁹.

Ecco il punto che qui interessa: si può seguire lo stesso metodo per assicurare agli ordinamenti locali un sufficiente grado di attenzione ai temi dell’imparzialità, della trasparenza dei procedimenti, del contrasto alla cattiva amministrazione? La strada della legislazione statale cedevole può insomma costituire un saggio punto di equilibrio tra le ragioni dell’autonomia (normativa e organizzativa) e quelle del rigore e dell’effettività nella tutela di valori fondamentali per la convivenza civile? *In nuce* la risposta c’è già, se anche le disposizioni dell’art.11 in tema di trasparenza (e di azione per “la legalità e lo sviluppo della cultura dell’integrità”) sono parte del quadro delineato dall’art.16 per l’adeguamento degli ordinamenti locali, ma si tratta – lo abbiamo già detto – di affermazioni generali, giuste ma necessariamente poco “stringenti”. Non basta evidentemente proclamare, reiterare in modo solenne, le esigenze di trasparenza e integrità, e neppure impegnare le amministrazioni a predisporre un programma triennale. Si tratta piuttosto di entrare nella concretezza dell’attività amministrativa: il regolamento dei contratti, il regolamento di contabilità (compresa la parte relativa al controllo di gestione), le norme per la concessione di contributi o sussidi ex art.12/241. Anzitutto, insomma, le regole da seguire, prima ancora dei controlli da sviluppare: la definizione dei parametri di legalità, premessa indispensabile di ogni verifica successiva.

Mi rendo ben conto dei rischi che si corrono con questa ipotesi di lavoro. Se è vero che persino nella “stagione degli statuti”, subito dopo la legge 142 del ’90, molte amministrazioni si accontentarono di copiare gli schemi predisposti da solerti case editrici, cosa potrebbe accadere a fronte di una produzione normativa esterna, con la forza persuasiva della provenienza statale, in ambiti così intimamente legati alle specificità di ciascun contesto locale? Il rischio c’è, inutile

¹⁷Cfr. L.Antonini, *Sono ancora legittime le normative statali cedevoli?*, in www.associazione costituzionalisti.it/dibattiti

¹⁸ Così art.1.3, d.lgs. 267/2000, ma di rispetto dei (soli) principi stabiliti dalla legge parlava già la legge 142/1992 a proposito dell’autonomia statutaria di Comuni e Province

¹⁹ Art.89, quarto comma, d.lgs. 267/2000

negarlo; l'autonoma potestà normativa degli enti locali, costituzionalizzata da meno di un decennio, potrebbe tornare ad assopirsi, alla faccia di tanta retorica federalista. Ma è altrettanto vero che le amministrazioni sarebbero sfidate alla prova di una "autonomia adulta", capace di distaccarsi dai modelli preconfezionati in base a ragionamenti espliciti, motivazioni trasparenti, valori ed obiettivi davvero condivisi dalle rispettive comunità. E verrebbe meno l'ipotesi – purtroppo niente affatto rara – di amministrazioni che semplicemente non hanno quei regolamenti, non li hanno mai elaborati, e governano "a vista" senza che nessuno se ne curi (e quando si vive senza regole, non c'è controllo che tenga!).

La strada della normativa statale cedevole ha del resto offerto buone prove proprio nel caso, già citato, della normativa concorsuale: non sono poche le amministrazioni che in materia hanno deciso di esercitare la propria autonomia, definendo regole per le procedure di reclutamento sensibilmente diverse da quelle dettate dal DPR 487/1994, e interpretando con il giusto coraggio i "principi" deducibili dall'art.35 del d.lgs. 165. Non a caso, nonostante l'eccezione prevista dall'art.3, comma 2, della legge 241/1990, quelle stesse amministrazioni hanno ritenuto necessario motivare in modo puntuale e articolato le deliberazioni approvative dei regolamenti.

5. *I controlli interni*

Con un approccio simile si potrebbero affrontare i nodi organizzativi dei controlli interni. Com'è noto la questione è stata posta, con la consueta confusione, in successive iniziative legislative del Governo: dapprima nel ddl per la c.d. "Carta delle autonomie", poi nel provvedimento "per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella p.a.". Non è possibile, in questa sede, una disamina attenta di ipotesi che, al momento in cui scriviamo, hanno appena iniziato il proprio *iter* parlamentare. Siano però consentite tre osservazioni, in particolare alla luce della trasposizione delle norme sui controlli interni degli enti locali nel disegno di legge "anticorruzione". L'accelerazione è già criticabile per il messaggio politico (vorrei dire: subliminale) che trasmette: a differenza degli anni di Tangentopoli, questa volta l'allarme corruzione non era esploso nelle amministrazioni locali; piuttosto in particolari ambiti statali (e/o nelle procedure "eccezionali"). Reagire con un rafforzamento dei controlli nei Comuni e nelle Province sembra dunque pretestuoso, un "parlar d'altro", indicare un bersaglio minore quando non si ha la capacità (o la voglia) di colpire il bersaglio grosso. Sindaci e Presidenti avrebbero di che indignarsi, se lo scatto di orgoglio di un Parlamento finalmente attento ai fenomeni di corruzione e di illegalità dovesse trasformarsi nel desiderio di mettere proprio loro sul banco degli imputati. Ma anche il merito appare poco convincente. Non volendo affatto negare che (anche) nelle amministrazioni territoriali ci sono tentazioni e deviazioni, dovremmo insomma domandarci se i rimedi indicati sono adeguati. Non pare proprio.

È indubbio, anzitutto, che non è una buona idea frammentare il disegno riformatore di istituzioni locali, che ancora attendono un riassetto coerente con la revisione costituzionale del 2001. Persa nelle nebbie la scommessa lanciata nel 2003 con la c.d. "legge La Loggia"²⁰, falliti i

²⁰ Legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*

tentativi della successiva legislatura²¹, ora la partita sembrerebbe affidata a c.d. “disegno di legge Calderoli”²², ma per una ragione o per l’altra le ambizioni di una riforma “organica” svaporano, e parti consistenti trovano altre strade. Così è stato per l’ordinamento del personale, con enormi riflessi sui modelli organizzativi e sullo stesso sistema dei controlli interni ed esterni, affrontato dal Ministro Brunetta con la legge 15/2009 e il successivo d.lgs. 150/2009. Poi è stata la volta del decentramento infracomunale, dei difensori civici, degli assetti di vertice degli apparati professionali, e (persino) della composizione degli organi di governo, terremotati dalla legge finanziaria 2010, “aggiustati” pochi giorni dopo con il decreto-legge n.2/2010, e affidati a precetti ancora diversi con la legge di conversione²³. Lo stralcio delle norme sui controlli interni risponde alla stessa logica: l’ordinamento locale – in spregio a delicato equilibrio disegnato nel 2001 dalla Costituzione – diventa oggetto di scorribande legislative secondo le emozioni del momento. Così, però, inevitabilmente si perde lo sguardo d’insieme, e vacilla la coerenza del sistema. Qualche esempio: non è singolare che, mentre la legge 15/2009 ha affidato esplicitamente a Sindaci e Presidenti di Provincia il compito di nominare gli organismi di valutazione, il ddl Calderoli (ovviamente presentato di concerto con lo stesso ministro Brunetta) assegna tale responsabilità ai consigli? Ed è possibile disgiungere l’ordinamento della dirigenza, la disciplina dei controlli interni e le norme sul vertice amministrativo locale – segretari e direttori generali - senza valutarne le interazioni, senza neppure immaginare un filo di coerenza? Infine, si può ragionare compiutamente sul regime dei controlli interni, senza ancorarlo ad una solida riflessione sulla forma di governo locale, anzitutto sul rapporto tra assemblea elettiva e vertice monocratico – sindaco, presidente – tenendo conto delle peculiarità del sistema elettorale locale? Questo metodo di legiferare, oltre ad essere poco rispettoso del disegno costituzionale, è inevitabilmente foriero di ulteriori difficoltà, che richiederanno nuovi aggiustamenti, in una spirale della frammentazione che è esattamente il contrario della “stabilità normativa” di cui avrebbero bisogno le istituzioni locali.

Infine, la congruità delle soluzioni proposte. Se larghissima parte del provvedimento “anticorruzione” è dedicata ai controlli negli enti locali, poche (e niente affatto originali) sono le disposizioni che potrebbero avere a che fare con la sua finalità. Il controllo strategico o il controllo sulla qualità dei servizi (a proposito, non ne aveva già parlato l’art.28 del d.lgs. 150?) cosa hanno a che fare con la lotta alla corruzione e all’illegalità? Il nesso si può trovare solo se si cede ancora all’abbaglio “efficientista”: la “responsabilità di risultato” come leva sufficiente per

²¹ C.d. “ddl Lanzillotta”, AC1464, recante “*Delega al Governo per l’attuazione dell’art.117, secondo comma, lettera p) della Costituzione, per l’istituzione delle città metropolitane e per l’ordinamento di Roma capitale della repubblica. disposizioni per l’attuazione dell’articolo 118, commi primo e secondo della Costituzione e delega al Governo per l’adeguamento delle disposizioni in materia di enti locali alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3*”.

²² AC3118, recante *Individuazione delle funzioni fondamentali di Province e Comuni, semplificazione dell’ordinamento regionale e degli enti locali, nonché delega al Governo in materia di trasferimento di funzioni amministrativa, Carta delle autonomie locali, razionalizzazione delle Province e degli Uffici territoriali del Governo. Riordino di enti ed organismi decentrati.*

²³ La successione è impressionante: da un lato il già citato ddl Calderoli (AC3118), peraltro presentato formalmente alla Camera solo il 13 gennaio 2010, dall’altro la legge 23.12.2009, n.191 (legge finanziaria 2010), poi il dl 25 gennaio 2010, n.2, e infine la legge di conversione 26.3.2010, n.42: quattro testi, tutti di iniziativa governativa, che in meno di tre mesi indicano risposte diverse ai medesimi cruciali interrogativi sugli assetti delle istituzioni locali!

sollecitare correttezza, legalità e rigore etico nei comportamenti. Il ddl ripropone un sistema barocco di controlli interni, il rafforzamento del ruolo e dei compiti del segretario comunale e provinciale, e finisce per affidare l'obiettivo di "garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa" al c.d. "controllo di regolarità amministrativa e contabile". Nulla di nuovo sotto al sole: per gli atti deliberativi di competenza degli organi di governo, il controllo si sostanzia nel parere di regolarità tecnica del responsabile del servizio ("attestante la legittimità, la regolarità e la correttezza") e in quello di regolarità contabile del responsabile del servizio finanziario, a cui si aggiunge un controllo a campione, *ex post*, curato dal segretario; per le determinazioni dirigenziali, la sottoscrizione del dirigente che adotta il provvedimento è comprensiva di un "parere di congruità" che ne attesti la rispondenza alla normativa vigente, il rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, il comprovato confronto competitivo" con parametri esterni, ecc. Non mi sembra una grande novità: la motivazione del provvedimento non doveva forse già esplicitare questi ed altri contenuti, per chiarire il percorso logico e giuridico che aveva condotto alla decisione? L'unica innovazione, dunque, è il controllo successivo su alcuni atti: qualche ente già lo faceva, e sarebbe assai più utile sulle determinazioni dirigenziali – con cui si approvano bandi di gara o di concorso, si decide la stipulazione dei contratti, si concedono contributi o altri benefici, con un procedimento rapidissimo, neppure presidiato da adeguate regole di pubblicità legale²⁴ – piuttosto che sulle deliberazioni, adottate con un procedimento che già prevede la vigile presenza del segretario. Ma resta il dubbio: se non ha funzionato a dovere (fino al 1997) il preventivo "parere di legittimità" del segretario, perché l'impresa dovrebbe ora riuscire al controllo successivo?

6. *Alla ricerca di altre strade*

Forse anche su questo fronte – nell'ambito di un provvedimento organico di attuazione costituzionale – si dovrebbero tentare altre strade. I controlli successivi, a campione, possono essere utili, se esterni, se affidati ad una magistratura indipendente, organo della Repubblica e non dello Stato. Potrebbero insomma essere svolti dalla Corte dei conti, o da nuove "sezioni consultive" istituite presso i TAR²⁵, ma con una preconditione: la drastica riduzione e semplificazione degli adempimenti informativi che oggi gravano le amministrazioni locali, in forza di una congerie di norme che si affastellano l'una sull'altra, senza mai abrogare le precedenti²⁶.

²⁴Nel senso del dovere di pubblicare all'albo pretorio anche le determinazioni dirigenziali, cfr. Cons.Stato, n.1370 del 15 marzo 2006.

²⁵ L'ipotesi, non nuova, di istituire "sezioni consultive" presso i tribunali amministrativi regionali, è tornata all'attenzione con il convegno promosso dalla Fondazione ASTRID e dalla Fondazione MAGNA CARTA l'11 novembre 2009, sul tema *La giustizia amministrativa che verrà. Organizzazione e funzionalità al servizio del paese*

²⁶ Cfr. G.D'Auria, *La nuova Corte dei conti*, in *Lavoro pubblico: ritorno al passato?*, a cura di M.Gentile, Ediesse, Roma 2009, p.69; assai polemico in proposito (*riempie gli enti di questionari, indagini, direttive, interpretazioni, raccolta di dati per banche dati inesistenti ...*) il "manifesto dei capi del personale", in *RU-risorse umane nella pubblica amministrazione*, n.4-5/2009, p.17

Persino alcune (sagge) ipotesi della “riforma Brunetta”²⁷ si scontreranno con questa caotica realtà, che appesantisce inutilmente l’attività amministrativa, esaspera gli amministratori e non consente, alla fine, nessuna lucida valutazione. Va da sé che l’esito di tali controlli dovrebbe avere conseguenze assai severe sulla posizione di quanti – segretario, dirigenti, revisori dei conti, ma anche componenti degli organi di governo – hanno avuto parte nel provvedimento censurato; ne potrebbero derivare, insomma, sanzioni disciplinari, radiazione da albi professionali, nuove cause di ineleggibilità. Quanto al modello dei controlli (davvero) interni, il legislatore potrebbe scrivere “di più” e di meno al tempo stesso: da un lato definire con assoluta precisione soggetti e procedimenti di ogni fase del controllo interno, dall’altro consentire all’autonomia statutaria e regolamentare di derogare motivatamente alla disciplina statale, fermo il rispetto di alcuni principi generali. Insomma, disciplina statale puntuale, ma cedevole. E si potrebbe affidare ai Consigli regionali delle autonomie locali – che ancora stentano a trovare un ruolo efficace – il compito di acquisire i regolamenti comunali e provinciali in materia di controlli interni, accendendo i riflettori sulla loro adeguatezza, sulle lacune, sulle incongruenze.

Un ruolo importante potrebbero averlo anche i revisori dei conti. Qualche anno fa si tentò, sempre in modo episodico e pressoché casuale, di gravarli di compiti ulteriori di controllo interno, diversi dai profili tipici della revisione contabile (e aziendale), probabilmente in ragione di due loro peculiarità: il rapporto con l’assemblea elettiva (e, persino, grazie al sistema di elezione, con l’opposizione) e la necessaria iscrizione ad albi professionali (con le conseguenti regole deontologiche e disciplinari). E’ un’altra strada che è possibile perseguire: un organo di controllo interno, eletto dal consiglio, composto da figure professionali predeterminate e presidiate da specifici ordinamenti (anche) disciplinari, che sia in grado di intervenire a campione, sempre *ex post*, su deliberazioni o determinazioni, per rilevarne profili di illegittimità sostanziale, violazione del principio di imparzialità, impropria commistione di interessi pubblici e privati.

Resta la necessità di trovare un fondamento costituzionale a simili proposte di lavoro. La lettera *p*) del 117 non lascia molti spazi, se non si accoglie una nozione assai “elastica” delle funzioni fondamentali. Una strada – per la verità un po’ spericolata – è stata ormai battuta molte volte, con il riferimento ai “livelli essenziali”: esemplare è il caso della legge 69/2009, per la parte in cui innova l’art.29 della legge 241/1990. Sempre meglio, vorrei dire, del richiamo apodittico ad (auto qualificati) “principi generali dell’ordinamento” (com’è stato nel d.lgs. 150/2009). Forse, però, il punto da cui partire potrebbe essere il secondo comma del 120, valorizzando sia il profilo sostanziale (“la tutela dell’unità giuridica”, come quadro di valori che va oltre “l’incolumità e la sicurezza pubblica”) che quello metodologico (“le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione”). Sono riferimenti importanti e solenni, che potrebbero suscitare un impegno comune delle istituzioni (una “leale collaborazione” *ex ante*) per definire regole e strumenti efficaci che, senza frustrare la dimensione dell’autonomia, affronti con pari energia la sfida della legalità (o, come oggi si preferisce dire, dell’integrità) in tutte le pubbliche amministrazioni.

²⁷ Ci riferiamo alla disposizione prevista all’art.31, co.5, circa la trasmissione alla Conferenza unificata (“*anche al fine di promuovere l’adozione di eventuali misure di correzione e migliore adeguamento*”) di atti e documenti delle amministrazioni territoriali attestanti le modalità di implementazione dei nuovi istituti “meritocratici” prescritti dalla riforma.