



REGIONE CALABRIA  
 Presidenza - Settore legislativo

Sul D.L. 15 maggio 1993, n.143: "Disposizioni in materia di legittimità dell'azione amministrativa".

\* \* \* \* \*

Nella Gazzetta Ufficiale n.113, del 17 maggio u.s., è stato pubblicato il testo del decreto legge 15 maggio 1993, n.143, sulla legittimità dell'azione amministrativa, che reitera (ma l'espressione è un eufemismo) il precedente D.L. 8 marzo 1993, n.54.

Il provvedimento legislativo contiene rilevanti novità rispetto al precedente e ciò si nota fin dalla rubrica: precedentemente la disciplina era rivolta alla "tutela della legittimità dell'azione amministrativa", oggi si preannuncia "in materia di legittimità dell'azione" medesima. Dalla diversa formulazione, già si intravedono "ripensamenti", soprattutto in tema di controlli. E così è.

Veniamo al testo del D.L. in oggetto, per le parti che hanno implicazioni anche per le Amministrazioni Regionali (articoli 1, 7 e 8).

\* \* \* \* \*

Sull'art.1

Il terzo comma, riproducendo letteralmente il testo del precedente D.L., attraverso il richiamo alla legge 8 ottobre 1984, n.658, pone a carico della Regione le spese relative ai locali delle sezioni regionali da istituire e alla loro manutenzione.

La disposizione, in verità già oggetto di censura dei ricorsi presentati alla Corte costituzionale avverso il D.L. 54/93 decaduto, lede l'autonomia finanziaria della Regione in quanto, tra l'altro, trattasi di finanziamento di un organo costituzionale dello Stato.

La norma, peraltro, nulla prevede a proposito delle Sezioni giurisdizionali della Corte già costituite ed operanti in alcune Regioni.

\* \* \* \* \*

Sull'art.7

(Norme in materia di controlli della Corte dei conti)

L'art.7 e l'art.8 del Decreto Legge n.143, di quest'ultimo sarà detto appresso, costituiscono i punti di particolare interesse per la pubblica amministrazione. In buona sostanza, essi rappresentano il "novum" rispetto al

REGIONE CALABRIA  
 Presidenza - Settore legislativo



precedente testo legislativo adottato dal Governo in via d'urgenza.

Il primo comma dell'art.7 disciplina il controllo preventivo di legittimità. Ovviamente, essa norma non si indirizza all'amministrazione regionale, sottoposta alla vigilanza della Commissione regionale di Controllo, secondo le norme della Legge Scelba n.62 del 1953 e del noto D.Lgs. n.40 del febbraio 1993; nè si dirige agli enti locali, sottoposti alla vigilanza di appositi organi regionali di controllo (i Co.Re.Co.). Il controllo preventivo di legittimità riguarda, allora, le amministrazioni periferiche dello Stato.

Le Regioni (per quel che ci riguarda più direttamente) sono interessate dal secondo comma, che disciplina il controllo successivo. Invero, nell'attuale testo, oggetto del controllo delle sezioni regionali non sono più atti amministrativi -controllati, in via preventiva, dagli organi deputati per legge- bensì i "risultati dell'attività amministrativa", che devono rispondere "agli obiettivi stabiliti dalla legge".

Non è questa la sede per disquisire sulla legittimità costituzionale del testo -in verità, molto dubbia tenuto conto delle modalità di esercizio del controllo sulle Regioni puntualmente disciplinato dalla Costituzione- e del mezzo (una decretazione d'urgenza) prescelto per raggiungerle: ad esempio, se si pone una labile attenzione al primo comma, che tratta dei controlli preventivi e individua le categorie degli atti soggetti al controllo, si ha l'impressione che il Governo abbia voluto dettare una disciplina in assenza di direttive del Parlamento -come invece è avvenuto a proposito degli atti delle Regioni (v. legge-delega 421/1992 e successivo D.Lgs.n.40/1993)- e quasi sostituendosi ad esso in materia che non sembra richieda l'urgenza che, invece, deve giustificare l'emanazione di un decreto legge. Infatti, L'art.77 della Costituzione, segnatamente il 2° comma: "Quando, in casi straordinari di necessità e d'urgenza, il governo adotta, sotto la sua responsabilità, provvedimenti provvisori con forza di legge ....", limita i casi di specie a quelli aventi le seguenti caratteristiche: straordinarietà, necessità ed urgenza, caratteristiche che non possono riconoscersi alla materia in questione.

Riprendendo il nostro discorso, si diceva che l'indagine successiva delle sezioni regionali è mirata ad appurare la rispondenza dei "risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge". Qui si pongono delicati problemi interpretativi. Pare che l'indagine debba avere ad oggetto il significato di "attività amministrativa" la quale deve tendere agli obiettivi "stabiliti dalla legge".

E' oramai abbandonata l'antica tesi secondo cui l'azione amministrativa, che spetta ai poteri esecutivi delle amministrazioni, debba consistere in una mera esecuzione della legge. Nei propri adempimenti, tranne l'ipotesi di atti vincolati, alla P.A. è riconosciuta una discrezionalità in ordine alla scelta dei mezzi per conseguire i risultati; e

**REGIONE CALABRIA**  
**Presidenza - Settore legislativo**



questa scelta è legittima se risponde ai principi della legalità, economicità ed efficienza. Se, cioè, l'azione amministrativa è condotta dall'organo competente, rispetta i modelli astrattamente previsti dal legislatore, tende alla causa tipica del potere esercitato, è logica e non è viziata da vizi della volontà (errore, violenza e dolo), essa azione amministrativa è legittima. Ma ciò non basta; occorre che l'azione amministrativa abbia raggiunto i risultati voluti dal legislatore: sia stata opportuna. E l'opportunità è regola di condotta pratica, accertabile caso per caso, secondo un giudizio condotto alla stregua di regole pratiche. In altri termini, a fronte di un comportamento della pubblica amministrazione, è possibile stabilire se esso sia idoneo a raggiungere il risultato voluto, in quanto, secondo l'osservazione della realtà, quel determinato fatto ha avuto nella maggior parte dei casi, come risultato quello teorizzato. E' un giudizio di probabilità.

Nel sistema giuridico attuale, l'azione amministrativa si dipana attraverso gli obiettivi prefissati dagli organi politici (nel sistema regionale: Consiglio e Giunta) nell'ambito degli obiettivi voluti dalle leggi di intervento, e attraverso l'azione esecutiva decisa e condotta (in accordo con l'assessore al ramo) dai funzionari pubblici di massimo livello, che nell'organigramma regionale sono i dirigenti superiori.

In teoria, è innegabile che le prefissioni (politiche) degli obiettivi possono giudicarsi non conformi alle finalità delle singole leggi di settore: orbene, se le scelte politiche sono inopportune, inopportuna sarà, di conseguenza, l'azione dei dirigenti chiamati a dare esecuzione ad esse, pur nel margine di discrezionalità (anche tecnica) che a detti dirigenti si deve riconoscere.

Diversamente, se le scelte politiche sono opportune, può verificarsi che la scelta dei mezzi per raggiungere gli obiettivi sia inadeguata. Nel sistema attuale, e fino a quando non si sarà data attuazione alle disposizioni del recente D.Lgs.n.29/1993, sulla privatizzazione del pubblico impiego, il dirigente superiore è a metà strada tra il funzionario e il manager, per cui la sua azione è da valutare ancora in termini burocratici di istruttoria, valutazione dei dati assunti, redazione degli atti amministrativi, nonché del controllo e della sollecitazione dell'attività del personale assegnato alla struttura ad egli affidata.

Comunque, stante la formulazione del secondo comma dell'art.7 del decreto legge ("... rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge ..."), in relazione a quanto sopra esposto, sia l'attività politica che quella burocratica sono soggette al controllo successivo delle sezioni regionali della Corte dei conti. Pur se allo stato attuale (ma, ci si chiede, se il decreto non sarà convertito o reiterato, quid juris?) una valutazione di tal genere non è attuabile prima che la Corte abbia definito "i criteri di riferimento del controllo".

Il comma 4, infine, prevede che la Corte dei Conti

**REGIONE CALABRIA**  
**Presidenza - Settore legislativo**



riferisca "almeno annualmente, al Parlamento ed ai consigli regionali, sull'esito del controllo eseguito". La formulazione della norma (più esattamente il richiamo ai controlli regionali) fa credere che oggetto del controllo sia anche l'attività delle Regioni, a meno che il riferimento non sia da intendersi agli enti locali e a enti sub regionali, dei quali nulla è detto.

\* \* \* \* \*

Sull'art.8  
(Servizi di controllo interno)

Per l'esercizio del controllo di cui all'art.7, le sezioni possono chiedere alle amministrazioni qualsiasi atto o notizia e procedere ad ispezioni e accertamenti diretti. In detta attività, le sezioni sono coadiuvate dagli "organi di controllo interno alle amministrazioni pubbliche" (art.7, 3° comma).

Detti organi di controllo interno (salutati dalla stampa con l'appellativo di "auditing") sono organi delle singole pubbliche amministrazioni, "posti, di norma, alle dipendenze degli organi generali di direzione". Ad essi è demandato il compito di vigilare sulla corretta gestione della spesa, ma anche sulla "imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa". Essi organi di controllo, a loro volta sono controllati dalle sezioni regionali della Corte cui spetta il compito, fra gli altri, di vigilare sul "funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione" (art.7, c.2).

Dei "servizi di controllo interno delle amministrazioni", "si avvalgono" anche "i comitati provinciali delle pubbliche amministrazioni e i comitati metropolitani di cui all'art.18" del D.L.344/1991, convertito in L.n.21/1992 e al d.p.c.m. 10 giugno 1992. Gli "auditing" saranno raccordati funzionalmente con il servizio ispettivo presso il Ministero dell'Interno, di prossima istituzione con apposito d.p.r.

Gli "auditing" dovranno essere istituiti, entro il prossimo 31 luglio, dalle singole amministrazioni con proprio regolamento e si pone il problema, per le Regioni, anche della natura dell'atto che dovrà istituirli, se cioè è sufficiente un provvedimento dell'organo esecutivo ovvero dell'organo legislativo.

Si è dell'opinione che i servizi di controllo interno debbano essere istituiti presso la Presidenza della Giunta regionale e ciò perchè -secondo lo Statuto della Regione Calabria- al Presidente compete di sovrintendere agli uffici e ai servizi regionali (art.29, lett.f, Statuto). Ad egli compete, inoltre, la rappresentanza della Regione (art.29, lett.a, Statuto, in relazione ai disposti di cui agli art.7, c.3, e 8, c.4 e c.5, del D.L.143) e l'obbligo di presentare al Consiglio il bilancio ed il conto consuntivo predisposti dalla Giunta (art.29, lett.h, Statuto).



61  
REGIONE CALABRIA  
Presidenza - Settore legislativo

Rimane, comunque, anche per tale aspetto più di un dubbio sulla coerenza costituzionale della norma, lesiva dell'autonomia regionale anche nella considerazione, già sopra esposta, che il sistema dei controlli è puntualmente disciplinato dalla Costituzione.

Catanzaro, 1 giugno 1993

ALFREDO GUALTIERI  
(REGIONE CALABRIA -  
GIUNTA)