

---

# SAGGI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

COLLANA DIRETTA DA SABINO CASSESE

---

25

ELISA D'ALTERIO

## I CONTROLLI SULL'USO DELLE RISORSE PUBBLICHE



GIUFFRÈ EDITORE

## SAGGI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

---

1. GIULIO NAPOLITANO, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, 2003.
2. STEFANO BATTINI, *Amministrazioni senza Stato. Profili di diritto amministrativo internazionale*, 2003.
3. BERNARDO GIORGIO MATTARELLA, *Sindacati e pubblici poteri*, 2003.
4. MATTEO GNES, *La scelta del diritto. Concorrenza tra ordinamenti, arbitraggi, diritto comune europeo*, 2004.
5. HILDE CAROLI CASAVOLA, *Giustizia ed uguaglianza nella distribuzione dei benefici pubblici*, 2004.
6. MARIO SAVINO, *I comitati dell'Unione europea. La collegialità amministrativa negli ordinamenti compositi*, 2005.
7. LORENZO CASINI, *L'equilibrio degli interessi nel governo del territorio*, 2005.
8. EDOARDO CHITI, *L'amministrazione militare tra ordinamento nazionale ed ordinamento globale. Volume I*, 2006.
9. MARTINA CONTICELLI, *I vertici del G8. Governi e amministrazioni nell'ordine globale*, 2006.
10. MONICA COCCONI, *Il diritto europeo dell'istruzione. Oltre l'integrazione dei mercati*, 2006.
11. STEFANO BATTINI, *Amministrazioni nazionali e controversie globali*, 2007.
12. LORENZO SALTARI, *Amministrazioni nazionali in funzione comunitaria*, 2007.
13. EDOARDO CHITI, *L'amministrazione militare*, 2007.
14. LORENZO CASINI, *Il diritto globale dello sport*, 2010.
15. ELISA D'ALTERIO, *La funzione di regolazione delle corti nello spazio amministrativo globale*, 2010.
16. GIULIO VESPERINI, *Il vincolo europeo sui diritti amministrativi nazionali*, 2011.
17. DARIO BEVILACQUA, *La sicurezza alimentare negli ordinamenti giuridici ultrastatali*, 2012.

18. HILDE CAROLI CASAVOLA, *La globalizzazione dei contratti delle pubbliche amministrazioni*, 2012.
19. MARCO PACINI, *Diritti umani e amministrazioni pubbliche*, 2012.
20. MAURIZIA DE BELLIS, *La regolazione dei mercati finanziari*, 2012.
21. MARTINA CONTICELLI, *Privato e pubblico nel servizio sanitario*, 2012.
22. MATTEO GNES, *I privilegi dello stato debitore*, 2012.
23. MARCO MACCHIA, *Legalità amministrativa e violazione dei diritti non statali*, 2012.
24. MARIO SAVINO, *Le libertà degli altri. La regolazione amministrativa dei flussi migratori*, 2012.
25. ELISA D'ALTERIO, *I controlli sull'uso delle risorse pubbliche*, 2015.

***Per Informazioni e Acquisti***

Dott. A. Giuffrè Editore S.p.A. - Via Busto Arsizio, 40 - 20151 Milano  
Tel. 02/380.892.90 - Fax 02/380.095.82  
<http://www.giuffre.it>

Centri di documentazione e di distribuzione Giuffrè

Giuffrè Editore

# SAGGI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

COLLANA DIRETTA DA SABINO CASSESE

25

ELISA D'ALTERIO

## I CONTROLLI SULL'USO DELLE RISORSE PUBBLICHE



GIUFFRÈ EDITORE

ISBN 9788814203893

© Copyright Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A. Milano - 2015

La traduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm, i film, le fotocopie), nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i Paesi.

---

Tipografia «MORI & C. S.p.A.» - 21100 VARESE - Via F. Guicciardini 66

*Siamo ancora a mezza strada dalla mèta prefissa,  
ma il male della pesante burocrazia che si dirama  
dagli angusti corridoi di Ministeri è per finire.  
Luce nuova, più rischiarante e primaverile, si affaccia  
sui problemi degli uomini, di questi uomini che debbono  
sentire la responsabilità delle loro azioni, che debbono  
sentirsi viventi nei loro problemi e, al tempo stesso,  
amministrati e amministratori, in un clima di libertà,  
che abbia per substrato il dovere civico  
e l'amore di Patria.*

(PALMIERO D'ALTERIO, *I controlli in atto e quelli di domani*,  
in *Attualità amministrativa*, n. 5/1954)

Giuffrè Editore

## INDICE

<i>Premessa</i> . . . . .	XIII
---------------------------	------

### CAPITOLO PRIMO

#### CONTROLLARE LE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI: PROFILI INTRODUTTIVI

1. I controlli e il loro studio . . . . .	1
1.1. La frammentazione dei controlli in rapporto all'evoluzione della pubblica amministrazione . . . . .	11
1.2. Le raccomandazioni dell'Europa e dei principali sistemi globali al fine del coordinamento tra livelli di governo . . . . .	18
1.3. La pressione della crisi economico-finanziaria e l'esigenza di maggiore efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa . . . . .	25
1.4. La maladministration . . . . .	29
1.5. La continua estensione della materia . . . . .	34
2. Oggetto, obiettivi e piano dell'indagine . . . . .	38

### CAPITOLO SECONDO

#### LE ATTIVITÀ DI CONTROLLO

1. Il metodo di indagine . . . . .	44
1.1. L'uso delle risorse pubbliche: il perimetro dell'analisi . . . . .	45
1.1.1. La definizione di « risorse pubbliche » . . . . .	46
1.1.2. Previsione di uso e uso delle risorse pubbliche . . . . .	48
1.2. Le finalità e l'oggetto dei controlli . . . . .	53
2. Il rispetto delle regole nella previsione di uso delle risorse pubbliche: i controlli di ragioneria e i controlli di legittimità . . . . .	59
3. I controlli di ragioneria . . . . .	61
3.1. Le zone d'ombra del controllo di ragioneria . . . . .	68
4. I controlli di legittimità . . . . .	73
4.1. L'espansione dei controlli di legittimità . . . . .	80
5. Il rispetto delle regole nell'uso delle risorse: i controlli di regolarità amministrativa e contabile (controlli economico-finanziari) . . . . .	82
6. I controlli « micro » di regolarità amministrativa e contabile . . . . .	85
6.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile nell'amministrazione centrale, territoriale e nell'ente pubblico . . . . .	85
6.1.1. La « natura apparente » dell'esito referente dei controlli . . . . .	92

6.2.	I controlli sugli equilibri finanziari di regioni ed enti locali . . . . .	95
6.2.1.	Dalla funzione tutoria al rispetto dei vincoli di finanza pubblica . . . . .	100
6.3.	I controlli « ad hoc » sugli enti partecipati, regolati o finanziati . . .	103
6.3.1.	Un esempio di controllo inadeguato . . . . .	110
6.4.	I controlli sui contratti pubblici . . . . .	112
6.4.1.	Dove il controllo non arriva: analisi di alcuni limiti . . . . .	119
6.5.	I controlli su sussidi, sovvenzioni, incentivi e aiuti . . . . .	124
6.5.1.	Il caso dei finanziamenti pubblici ai politici e alle organizzazioni sindacali . . . . .	128
6.5.2.	I controlli sui concessionari: reti autostradali, spiagge, frequenze . . . . .	132
7.	I controlli « macro » di regolarità amministrativa e contabile . . . . .	138
7.1.	I controlli sulle coperture delle leggi di spesa . . . . .	139
7.2.	I controlli sul bilancio e sul rendiconto: la parificazione . . . . .	142
7.3.	I controlli sulle gestioni fuori bilancio e il caso dei fondi europei . .	145
7.3.1.	La principale gestione fuori bilancio: l'uso dei fondi europei e le anomalie del controllo . . . . .	149
8.	Efficienza ed efficacia dell'uso delle risorse pubbliche: i controlli gestionali. . . . .	154
8.1.	I controlli della gestione e del patrimonio delle pubbliche amministrazioni . . . . .	158
8.1.1.	I controlli « della gestione » . . . . .	162
8.1.2.	I controlli delle performance . . . . .	168
8.1.3.	Analisi di alcune peculiarità dei controlli gestionali . . . . .	173
8.2.	Analisi e valutazione della spesa - valutazione e verifica degli investimenti pubblici . . . . .	176
8.3.	I controlli sulla « cattiva amministrazione » . . . . .	180
8.3.1.	Evoluzione di vecchi istituti e introduzione di nuove figure . . . . .	182
8.4.	I controlli sulla qualità dei servizi pubblici . . . . .	185
8.4.1.	Il caso del controllo di qualità nella sanità . . . . .	188

### CAPITOLO TERZO MISURE ED EFFETTI

1.	Prima e dopo i controlli . . . . .	191
2.	Le misure alla base dei controlli sulle risorse pubbliche. . . . .	197
2.1.	Misure di controllo e controlli . . . . .	199
2.2.	Programmazione e rendicontazione amministrativa . . . . .	202
2.2.1.	L'importanza della programmazione e della rendicontazione ai fini del controllo . . . . .	210
2.3.	La trasparenza in funzione del controllo. . . . .	211
3.	Gli effetti giuridici dei controlli. . . . .	216
4.	Gli effetti sull'azione amministrativa . . . . .	220
4.1.	L'effetto impeditivo . . . . .	221
4.2.	Blocco dei programmi di spesa e decadenze . . . . .	223
4.2.1.	Il limite dell'illegittimità costituzionale. . . . .	225
4.3.	Sostituzioni e scioglimenti . . . . .	229

4.3.1. Gli effetti sostitutivi . . . . .	230
4.3.2. Gli effetti dissolutivi . . . . .	235
4.4. Le correzioni . . . . .	238
5. Gli effetti sui soggetti . . . . .	242
5.1. Premi e sanzioni . . . . .	243
5.1.1. Gli effetti sanzionatori . . . . .	248
5.1.2. Analisi di alcuni limiti applicativi di sanzioni e premi . . . . .	250
5.2. Procedimenti e sanzioni disciplinari . . . . .	254
5.3. Le responsabilità patrimoniali. . . . .	258
5.3.1. Il difficile rapporto tra il controllo e il regime delle responsabilità patrimoniali. . . . .	265
5.3.2. Quanto il controllo è servente all'accertamento delle responsabilità patrimoniali? . . . . .	270
6. La tutela nei confronti del controllo . . . . .	273
6.1. Le garanzie dell'amministrazione . . . . .	274
6.1.1. La garanzia del contraddittorio . . . . .	275
6.1.2. Tra insindacabilità e sindacabilità degli atti di controllo. . . . .	276
6.1.3. Altri tipi di tutele. . . . .	278
6.2. Le garanzie individuali. . . . .	279
6.2.1. La tutela contro la valutazione sul « merito » . . . . .	279
6.2.2. La tutela sul piano disciplinare . . . . .	280
6.2.3. Le speciali garanzie in materia di responsabilità patrimoniali. . . . .	282
7. L'omissione di controllo . . . . .	283
7.1. La mancanza degli elementi essenziali del controllo . . . . .	285
7.2. La mancata adozione delle misure di controllo . . . . .	290
7.3. La mancata attuazione degli effetti del controllo . . . . .	291
7.4. La mancanza di interesse allo svolgimento del controllo . . . . .	294

#### CAPITOLO QUARTO LE DISFUNZIONI

1. Il costante stato di « crisi » della materia . . . . .	297
2. Analisi delle disfunzioni principali . . . . .	300
2.1. Cattiva distribuzione e disorganicità dei controlli . . . . .	303
2.1.1. Sovrapposizioni . . . . .	308
2.1.2. Collegamenti. . . . .	321
2.1.3. Lacune . . . . .	333
2.2. La missione dei controllori . . . . .	340
2.2.1. Amministratori, collaboratori o persecutori? . . . . .	342
2.3. Il controllo « fine a sé stesso » . . . . .	351
2.3.1. L'efficacia del controllo . . . . .	351
2.3.2. L'utilizzazione del controllo. . . . .	358
2.3.3. L'utilità del controllo. . . . .	364
3. Analisi delle disfunzioni in rapporto ad alcuni fattori-chiave . . . . .	369
3.1. I limiti del sistema di contabilità pubblica . . . . .	370
3.2. I rapporti tra politica e controlli . . . . .	378
3.2.1. Controlli « bianchi » e controlli « neri » . . . . .	381

3.3. I rapporti tra attività amministrativa e controlli . . . . .	391
3.4. I controlli e il pluralismo dei livelli di governo delle risorse pubbliche.	397
3.5. La tutela dei diritti fondamentali . . . . .	409

## CAPITOLO QUINTO

## LA FUNZIONE DEI CONTROLLI NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO

1. I profili principali. . . . .	417
1.1. Attività . . . . .	418
1.2. Misure . . . . .	421
1.3. Effetti . . . . .	423
1.4. Disfunzioni . . . . .	432
2. I controlli sull'uso delle risorse pubbliche nel quadro dei poteri pubblici: la funzione di « stabilizzatore » . . . . .	435
2.1. La funzione di « stabilizzatore » e la nozione di « contro-potere » . . . .	441
2.2. Le manifestazioni della funzione di « stabilizzatore » . . . . .	444
3. I limiti generali all'esercizio della funzione . . . . .	448
3.1. In nome del popolo italiano? . . . . .	453
3.2. L'effettività . . . . .	461
3.3. Le aporie del pluralismo finanziario . . . . .	468
4. Le prospettive: i controlli che verranno . . . . .	474
4.1. La razionalizzazione nella logica di sistema . . . . .	481
4.2. Al servizio del controllo . . . . .	488
4.3. Un programma di controlli « integrato » . . . . .	493
<i>Indice degli Autori citati</i> . . . . .	503