

## Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

### Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni,  
Enrico Follieri, Fabio Francario,  
Fabrizio Fracchia, François Lafarge,  
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola,  
Aristide Police, Francesco Ricci,  
Maria Alessandra Sandulli,  
Fabio Santangeli, Giorgio Spangher,  
Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

### Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

Un volume che raccogliesse risultati di una attività di auto-analisi delle quanto mai varie attività che si riconnettono allo svolgimento della funzione del controllo indipendente (esterno) da parte della “Magistratura del buon andamento”, non aveva visto ancora la luce.

Ma le esperienze lavorative “narrate” dai Magistrati contabili con chiarezza oltre che con la nitidezza del tratto storico, non costituiscono la sola caratteristica dell’evento culturale organizzato; infatti, si è avuta cura di far parlare la classe accademica richiedendo ad essa di esprimersi su alcuni aspetti della funzione del controllo indipendente della Corte dei conti con l’identica pienezza di voce.

L’evento culturale costituisce la tappa di un percorso di adeguamento, avviato nella Regione Basilicata nell’autunno del 2018, che dovrebbe portare alla “riscoverta” di una lettura innovativa della funzione del controllo indipendente esterno quale è stata introdotta nel nostro ordinamento, nel lontano 1994, con l’approvazione della legge n. 20.

**Rosario Scalia** (Acireale, 1949) è Presidente di sezione della Corte dei conti (2015) occupandosi da diversi anni di temi a forte impatto sociale: l’evoluzione dei processi decisionali pubblici, l’etica del lavoro da porre a base di tali processi, la valorizzazione delle risorse umane in un contesto di evoluzione dinamica delle pubbliche istituzioni.

Allievo di Ignazio Maria Marino (1968-1971), lo ha seguito, nel corso della sua attività didattica, assumendosi la responsabilità di esaltarne il valore delle idee nelle più diverse sedi formative, presso la Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione così come presso l’Università degli studi di Catania, l’Università degli studi “La Sapienza”, l’Università degli studi di “Roma Tre”, l’Università degli studi di “Tor Vergata”, la Libera Università degli studi “Maria Santissima Assunta” (LUMSA), la Libera Università Mediterranea “Jean Monnet”.

Autore di numerose pubblicazioni nelle materie dell’economia del lavoro (“Progetto Funzionalità ed Efficienza della Pubblica Amministrazione”), del diritto pubblico dell’economia, della sociologia delle organizzazioni complesse, collabora attivamente con riviste specializzate di diritto pubblico e di contabilità dello Stato e degli enti pubblici (*Funzione Pubblica, Federalismi, Amministrazione e contabilità degli enti pubblici, Management locale*).

ISBN 978-88-6611-887-9



9 788866 118879

€ 30,00

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

5  
S

R. Scalia  
LA CULTURA DEL CONTROLLO INDIPENDENTE  
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO



## Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da Roberto Martino e Antonio Barone

### ATTI DEL CONVEGNO

## LA CULTURA DEL CONTROLLO INDIPENDENTE NELL'ORDINAMENTO ITALIANO

a cura di  
**ROSARIO SCALIA**



## La Collana

«Quando da bambini, a Calcutta, eravamo intenti nei nostri giochi, non di rado giungeva un bambino più piccolo, che insisteva per unirsi a noi. Fortunatamente avevamo escogitato un modo per risolvere situazioni come queste: lasciavamo che il nuovo arrivato partecipasse al gioco; prima, però, bisbigliavamo nelle orecchie degli altri giocatori le parole di “elè belè”. Un *elè belè* è un giocatore che crede di prender parte al gioco, ma che in realtà partecipa soltanto in apparenza. Tutti, tranne lui, sanno che non verrà preso sul serio. Un goal segnato da un *elè belè* non è un vero goal [...]» (K. BASU, *L'India e le illusioni della democrazia globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5). Piace anche a noi utilizzare questa suggestione dell’*elè belè* quale metafora dell’odierna crisi della democrazia, tanto a livello mondiale quanto a livello nazionale. Da qui nasce l’idea di creare un nuovo strumento di “dialogo” su tematiche che coinvolgono trasversalmente il diritto sostanziale ed il diritto processuale, andando talora oltre le tradizionali partizioni tra le varie branche giuridiche. Ciò con l’obiettivo tanto ambizioso quanto doveroso di contribuire a stimolare, attraverso la riflessione giuridica, un rinnovato dibattito sulla nostra democrazia. Il rischio è che la condizione del cittadino possa regredire a quella di un *elè belè*, convinto di partecipare al grande “gioco” della democrazia dal quale, invero, potrebbe restare escluso. Anche per questo abbiamo voluto caratterizzare la copertina dei volumi di questa nuova Collana con l’immagine del dipinto “Giocatori di palla ovale”, 1908, di Henri Rousseau.

Roberto Martino  
Antonio Barone



# Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

*Collana diretta da:* Roberto Martino e Antonio Barone

## Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni, Enrico Follieri,  
Fabio Francario, Fabrizio Fracchia, François Lafarge,  
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola, Aristide Police,  
Francesco Ricci, Maria Alessandra Sandulli, Fabio Santangeli,  
Giorgio Spangher, Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

## Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

*Elè Belè*

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

*Collana diretta da:* Roberto Martino e Antonio Barone

**ATTI DEL CONVEGNO**

**LA CULTURA DEL  
CONTROLLO INDIPENDENTE  
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

*a cura di*

**ROSARIO SCALIA**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

Con il contributo della Fondazione “Atene e Roma” (Acireale) e dell’Istituto “Max Weber”, promotore e coorganizzatore del Convegno tenutosi a Matera, Capitale europea della cultura 2019.

---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2020 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d’Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell’autore e dell’editore.

## INDICE

**MATERA, 11 MARZO 2019**

<i>Il saluto del Presidente di Sezione della Corte dei conti, dr. Rosario Scalia</i>	»	1
<i>Il saluto del Sig. Sindaco della Città di Matera, avv. Raffaello De Ruggieri</i>	»	7
<i>Il saluto istituzionale dell'Ufficio Territoriale di Governo dr.ssa Antonella Bellomo, Prefetto di Matera</i>	»	11
Rosario Scalia		
<i>Perché abbiamo organizzato questo evento culturale. Una navigazione difficile tra scienze giuridiche e scienze economiche</i>	»	15
<i>Premessa</i>	»	15
<i>1. L'impegno della "Magistratura del buon andamento" per assicurare la giusta utilità al proprio lavoro di verifica, di analisi delle gestioni pubbliche</i>	»	25
<i>2. La "giustiziabilità" dei provvedimenti assunti dalle Sezioni regionali di controllo; la conferma di un orientamento giurisprudenziale formulato dalla Corte Costituzionale</i>	»	30
<i>3. La necessaria convivenza dei controlli di conformazione con quelli di integrazione ... al "centro" e alla "periferia" della Corte dei conti</i>	»	40

**GLI INTERVENTI DELLA 1^ SESSIONE**

Angelo Buscema

*La Corte dei conti: il futuro di una Istituzione a tutela dei cittadini* » 45

Rosario Scalia

*La cultura del controllo indipendente nell'ordinamento italiano. Metodi e tecniche di analisi per il perseguimento del principio del buon andamento* » 55

*Premessa* » 55

1. *L'anno della innovazione nel settore dei controlli: il contributo italiano alla stesura della "Dichiarazione dei principi fondamentali del controllo", nel 1977* » 64

2. *La riforma italiana del 1993-1994: una Corte dei conti simile al General Accounting Office americano?* » 70

3. *La legislazione nazionale che disciplina il sistema dei controlli, da quello indipendente esterno a quello dei controlli interni (1999 →)* » 79

4. *Dalla legge n. 142 del 1990 al T.U.E.L. del 2000: è stata resa visibile la nuova cultura del controllo?* » 81

5. *La "scoperta" del "controllo interno" anche per gli Enti Locali: la riforma del d.lgs. 286/99* » 86

6. *Dopo la riforma costituzionale del 2012: sullo sfondo emerge anche la "sana gestione" del diritto comunitario* » 94

7. *La normativa anticorruzione si dimostra valido contributo al consolidamento delle attività di controllo della Corte dei conti: l'auto-analisi organizzativa delle pubbliche istituzioni* » 101

Ermanno Granelli

*Le decisioni di parifica dei Rendiconti generali di Stato e Regioni. Principi della revisione contabile e verifiche di affidabilità delle scritture contabili in sede di parifica* » 105

**Simonetta Rosa**

*Il ruolo del Seminario della formazione permanente, per una cultura omogenea del controllo e dell'accertamento delle responsabilità* » 111

1. *Premessa* » 111

2. *L'impatto della riforma del 1994* » 113

3. *Le novità organizzative del 2009: nasce il Seminario di formazione permanente* » 115

4. *Considerazioni conclusive* » 117

**Fabrizio Tigàno**

*Efficienza amministrativa, principio di buon andamento e ruolo della Corte dei conti* » 123

1. *L'efficienza amministrativa: alcune riflessioni preliminari* » 123

2. *L'assetto costituzionale dell'ordinamento contabile: gli artt. 100 e 103 c. 2 Cost.; la responsabilità disegnata dall'art. 28 Cost.* » 128

3. *Il ruolo del principio del buon andamento in relazione ai valori della trasparenza e dell'efficienza in correlazione con la c.d. "buona amministrazione"* » 131

4. *Buon andamento e "amministrazione di risultato"* » 137

5. *Alcune riflessioni conclusive: la portata effettiva del principio di buon andamento* » 143

**Valeria Franchi**

*Il contributo della Sezione delle Autonomie: la funzione nomofilattica* » 147

1. *Premessa* » 147

2. *Le ulteriori necessarie precisazioni sul tema* » 148

3. *Il "nuovo volto" della Sezione delle Autonomie* » 151

4. *La perimetrazione della funzione nomofilattica in capo alla Sezione delle Autonomie* » 153

5. *L'individuazione delle interferenze con altri plessi giurisdizionali* » 155



**LE IMMAGINI DEL CONVEGNO**

*Foto* » 161

**LA CULTURA DEL CONTROLLO INDIPENDENTE  
NELL'ORDINAMENTO ITALIANO**

*Brochure* » 173

**GLI INTERVENTI DELLA 2<sup>^</sup> SESSIONE**

Carlo Chiappinelli

*Il controllo di esecuzione delle leggi dello Stato. Esperienze maturate sul campo* » 181

1. *Premessa: uno sguardo alla Francia* » 181

2. *Riforma della P.A. e riforma dei controlli* » 184

3. *Riforma del bilancio per missioni e programmi* » 186

4. *Esperienze sul campo* » 188

4.1 *La mission programmatica della Sezione centrale di controllo sulla gestione* » 188

4.2 *Il perimetro delle amministrazioni controllate* » 190

4.3 *Il confronto con le amministrazioni* » 192

4.4 *Gli esiti dell'attività di controllo* » 193

5. *Controllo sulla gestione e valutazione delle politiche pubbliche* » 194

6. *La collocazione istituzionale della Corte dei conti* » 198

Angelo Orofino

*La Corte dei conti europea e il controllo nazionale dei finanziamenti comunitari.*

*Collaborazione o integrazione tra le Istituzioni superiori di controllo?* » 205

*Premessa* » 205

1. *Il ruolo e i compiti della Corte dei conti europea* » 212

2. <i>L'attività di controllo intestata alla Corte dei conti europea</i>	»	216
3. <i>Il collegamento con l'OLAF</i>	»	217
4. <i>Le osservazioni della Corte dei conti europea, tra criticità rilevate e raccomandazioni</i>	»	219
5. <i>Uno sguardo al sistema nazionale dei controlli</i>	»	221
6. <i>Il sistema nazionale di prevenzione delle frodi e degli illeciti a tutela della finanza comunitaria</i>	»	224
7. <i>Il sistema dei controlli interni a ciascun Programma Operativo (Nazionale/Regionale)</i>	»	226
8. <i>Il ruolo assegnato alla Corte dei conti nella materia della gestione delle risorse finanziarie dell'UE</i>	»	227
9. <i>Conclusioni</i>	»	230
<b>Angelo Rosa</b>		
<i>L'applicazione degli studi in materia organizzativa per il miglioramento dei servizi pubblici. Il caso della sanità pubblica</i>	»	233
1. <i>Oggetto del contributo</i>	»	233
2. <i>Il richiamo ai concetti della organizzazione aziendale. La loro trasposizione nel settore pubblico per la valutazione dei costi delle funzioni</i>	»	239
3. <i>I servizi sanitari: la loro specificità non può essere messa in discussione come specificità del prodotto erogato dall'ospedale</i>	»	244
4. <i>L'individuazione dei "core services" e dei servizi periferici</i>	»	248
5. <i>Il controllo della Corte dei conti non può essere solo di tipo finanziario ... C'è da controllare la qualità dei servizi sanitari</i>	»	251
5.1 <i>L'aspetto caleidoscopico e spiraliforme della qualità</i>	»	254
6. <i>Considerazioni conclusive</i>	»	261

*APPENDICE – Convenzione sulle modalità di collaborazione fra la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti della Basilicata e il Consiglio regionale e la Regione Basilicata in merito all'esercizio della funzione di controllo sulle politiche pubbliche regionali e locali*

» 265