

## LA CULTURA DELL'ANALISI DELLE POLITICHE PUBBLICHE. DALL'OCSE ALL'EUROPA.

di Simona Nasole\*

### 1. L'analisi delle politiche pubbliche: una definizione

Diverse indagini più o meno recenti hanno posto in evidenza il basso grado di efficienza del sistema italiano nella gestione dei Fondi strutturali e, in generale dei finanziamenti comunitari. Da qui l'interesse per cercare di analizzarne le cause.

Naturalmente, per affrontare l'argomento dell'inefficienza organizzativa e di gestione in ambito comunitario è necessario, innanzitutto, rivolgere l'attenzione agli Stati membri, all'approccio che ognuno di essi e, in particolare, l'Italia hanno nei confronti di termini come efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

E' bene chiedersi in definitiva che cos'è l'analisi delle politiche pubbliche; in che cosa consiste, quindi, il controllo di gestione e la valutazione delle politiche pubbliche, quali sono stati i cambiamenti culturali che la Comunità europea ha impresso con la propria politica di interventi sul decisore politico nazionale e sui suoi collaboratori, cioè sulle diverse burocrazie, da quelle nazionali a quelle regionali.

#### 1.1. Il controllo di gestione

Il sistema del controllo di gestione può essere definito come una sorta di “navigatore satellitare” che viene applicato ai processi decisionali che avvengono all'interno di un progetto per:

- comprendere se gli obiettivi siano coerenti con le risorse disponibili;
- confrontare modi diversi per raggiungere gli obiettivi;
- misurare se le azioni che avvengono all'interno di un progetto siano o meno funzionali al raggiungimento degli obiettivi.

Il controllo di gestione è il processo con il quale la direzione (sia di una struttura pubblica che di un'azienda pubblica) si assicura che l'organizzazione operi in maniera efficace ed efficiente. E' l'insieme delle procedure e delle condizioni che permettono ai dirigenti di un'organizzazione di controllare nel modo migliore il funzionamento e l'evoluzione di un'organizzazione e, al contempo, la sua produttività.

Si può affermare che “il controllo di gestione nelle organizzazioni pubbliche è una disciplina che si collega incontestabilmente all'approccio organizzativo del management pubblico.”<sup>1</sup>.

Il controllo di gestione è parte, infatti, della teoria organizzativa.

Chi attua il controllo di gestione si preoccupa del risultato immediato dell'attività, dei prodotti realizzati, dei risultati, dei servizi amministrativi.

---

\* Simona Nasole è ricercatore *senior* dell'Istituto “Max Weber” e si occupa dei temi della gestione delle politiche pubbliche nazionali e regionali in epoca di cambiamento istituzionale e organizzativo. Lo studio è stato presentato al Seminario di studi su “L'influenza della cultura amministrativa europea negli ordinamenti dei Paesi della Comunità Europea”.

<sup>1</sup> P. Giberte - M. Andrault, “*Contrôler la gestion ou évaluer les politiques?*,” Parigi 1984.

Il controllo in questione si effettua rispetto a degli obiettivi che è necessario specificare a priori in maniera esplicita per identificare precisi criteri di valutazione.

Il controllo di gestione, quindi:

- limita il campo d'indagine
- orienta la raccolta delle informazioni
- determina gli elementi del controllo.

Chi controlla la gestione si sforza, in effetti, di misurare i risultati dell'attività così come sono stati caratterizzati dagli indicatori scelti ("realizza" in sostanza una tabella di marcia).

Si può dire che il controllo di gestione si basa, anche se il controllo dei risultati permette teoricamente di farne a meno (W.G. Ouchi, 1977), su una concezione meccanicistica sul raggiungimento dei risultati di un periodo; l'idea stessa che il controllo permetta di correggere il tiro suggerisce l'esistenza di una "vera" funzione di produzione, almeno da parte del dirigente, se non da parte dei suoi superiori, che risalga dai risultati ricercati ai mezzi da utilizzare per raggiungerli.

I risultati del controllo di gestione- collegati con il concetto di *feedback* – possono essere utilizzati immediatamente per migliorare l'intervento pubblico.

Il controllo di gestione si iscrive nel quadro di una razionalità tipicamente economica; (costi/benefici o costi/risultati) l'efficienza e l'efficacia non sono altro che due elementi di tale razionalità.

Si può affermare, poi, come le scienze sociali contribuiscono alla soluzione dei problemi del controllo di gestione: si tratta di evitare indicatori che inducono comportamenti disfunzionali, assicurare una coerenza tra il sistema di sanzione/ricompensa e il sistema di controllo.

Il controllo di gestione si basa su un sistema d'informazione che permette ad intervalli regolari delle revisioni (periodiche). Un tale sistema (o per semplificare tale schema di funzionamento) fornisce in linea di principio l'immagine del servizio o dell'intera organizzazione.

Il sistema classico di controllo di gestione mira a registrare dei risultati, dei consumi di mezzi, a fotografare uno stato dell'organizzazione o del servizio in un determinato momento, qualunque sia l'origine di questo stato, dei suoi risultati, dei suoi oneri.

Un sistema formale di controllo di gestione, basato sulla nozione di periodo registra i flussi di questo periodo o l'ammontare degli *stocks* alla fine del periodo senza far risultare esplicitamente gli sfasamenti che si sono potuti produrre nel tempo tra i valori osservati di questi flussi o *stocks* e le loro cause lontane o vicine.

L'approccio del controllo di gestione appare essenzialmente comparativo, interessandosi a stati di attività dati temporalmente e suscettibili di essere confrontati con una norma di valutazione.

Le fonti d'informazione, utilizzate per fare "controllo di gestione", sono quasi unicamente interne per permettere di seguire l'attività che interessa.

L'informazione, nel caso del controllo di gestione, si rivela essenzialmente quantitativa essendo costituita da una lista di indicatori di attività o di performance (risultati) che vengono utilizzati per il loro carattere accessibile, misurabile e pertinente.

Lo sfruttamento dell'informazione si concreta nella costituzione di uno schema di riferimento quantificabile e quantificato per ogni periodo di riferimento.

Il decreto legislativo 3.2.1993, n. 29, con le sue modifiche e integrazioni, la legge 24.12.1993, n. 537 e le leggi 14.1.1994, nn. 19 e 20, contengono principi e norme dirette ad avviare un profondo processo di riforma delle amministrazioni pubbliche.

Il sistema dei controlli è stato considerato, dalla riforma, come controllo di gestione, come autocontrollo, come analisi, come studio, come flusso organizzato e continuo di informazioni rivolto a conoscere il funzionamento e l'attività dei servizi dell'amministrazione al fine di migliorare l'azione politico-amministrativa e di verificare la coerenza tra scelte e attuazione concreta.

La matrice concettuale di tale interpretazione si evince nelle categorie logiche del controllo di Robert Anthony. Si tratta di teorie elaborate nell'ambito dei sistemi di pianificazione e controllo delle imprese e che, tuttavia, assumono un rilievo proprio per il recente approccio di tipo aziendale ai problemi della pubblica amministrazione.

In sintesi l'Anthony distingue tra:

- pianificazione strategica, intesa come individuazione degli obiettivi, delle risorse, delle politiche da adottare;
- controllo direzionale, inteso come azione di verifica dei dirigenti sul conseguimento degli obiettivi stabiliti;
- controllo operativo, inteso come verifica puntuale dell'esecuzione degli specifici compiti assegnati

Con riferimento al "controllo di gestione", il controllo - pur manifestandosi in via preventiva, concomitante e successiva secondo le diverse modalità di esercizio - è in sostanza, orientato al futuro, in quanto mira a migliorare i processi di gestione e, in ultima analisi, a influenzare in positivo il comportamento degli individui; anche se il suo antecedente è da scoprire in quell'"Ufficio organizzazione e metodi" introdotto nei Ministeri negli anni '70 del secolo scorso.

In tal senso, l'introduzione del controllo di gestione nelle amministrazioni pubbliche rappresenta quasi una rivoluzione.

## 1.2. La valutazione delle politiche pubbliche

Da tempo il dibattito sull'organizzazione delle pubbliche istituzioni ha coinvolto, oltre che i giuristi, anche chi sa di economia.

Questi ultimi hanno studiato e sperimentato le condizioni per l'estensione delle tecniche e dei principi dell'analisi economica (rivolta a determinare la formazione dei prezzi nel mercato e l'allocazione delle risorse tra i soggetti economici operanti nella società) al processo di formazione e di determinazione delle decisioni che toccano le comunità (da quella nazionale a quella locale), così come al processo di distribuzione delle risorse all'interno del settore pubblico.

Ma anche i principi e le tecniche della sociologia sono applicabili ai comportamenti della burocrazia, potendo essi generare sprechi, più o meno evidenti, di risorse pubbliche.

L'analista di organizzazione diventa, poi, assai utile se si vuole capire il grado di produttività (*performance*) di una struttura rispetto a quello di un'altra; diventa, poi, indispensabile il suo apporto quando si tratti di pervenire a una scelta che è ormai nella nuova Costituzione: in linea di massima, occorre privilegiare il ricorso al privato per evitare l'elefantiasi burocratica (per esempio della c.d. "sussidiarietà orizzontale").

Finora probabilmente, ha preso sopravvento nel nostro sistema la cultura giuridica, la ricerca del massimo garantismo possibile.

Abbiamo cercato soltanto di indicare i fondamenti normativi dell'agire quotidiano nell'area dell'analisi delle politiche pubbliche, che è complementare a quella di richiedere, a chi non ha rispettato le regole di buona gestione, di risarcire il danno.

Ma non possiamo dimenticare che la nostra cultura è anche economica; è questa la cultura che deve improntare l'analisi che la legge n. 20 del 1994 richiede che venga effettuata: applicare la disciplina dell'economia dell'organizzazione alle pubbliche istituzioni.

La valutazione di un piano, di un programma consiste nel verificare se gli obiettivi di una legge, sia essa nazionale sia regionale, diventati obiettivi da perseguire a mezzo del piano/del programma elaborati dalle diverse burocrazie, siano stati conseguiti in quanto tempo, a quali costi per la comunità, o per quella parte di comunità sociale che è da considerare destinataria o fruitrice degli interventi previsti dalla politica pubblica all'esame.

Chi attua la valutazione delle politiche pubbliche si sforza di cogliere il risultato finale dell'azione intrapresa oppure il suo impatto sull'ambiente, tenendo conto più globalmente del processo in corso e di eventuali collegamenti con altre azioni pubbliche.

La nozione "d'impatto" si rivela spesso complessa da definire e, di conseguenza, i cambiamenti che si possono attribuire alle iniziative adottate difficili da delineare.

Un apporto essenziale della valutazione delle politiche consiste nello sforzo di chiarimento *ex post* delle intenzioni dei pubblici poteri. Un tentativo di valutazione non si può ridurre alla stima degli effetti attesi (*intended*) in un intervento, ma comporta la ricerca degli effetti non previsti, si sforza di evidenziarli e di valutarne l'importanza.

La valutazione delle politiche pubbliche, con lo spazio che lascia al processo di realizzazione dei risultati, riposa su ipotesi molto più "interazioniste", sull'idea, cioè, di una funzione di produzione molto più aleatoria.

Nella prospettiva di valutare le politiche l'accento è posto sulle strategie definite da coloro che intervengono nel processo di elaborazione e di attuazione delle politiche pubbliche.

La fase di attuazione riveste, in questo caso, un'importanza determinante perché è il luogo privilegiato dell'emergere degli interessi in campo e dei conflitti possibili; ma permette di scoprire il gioco degli interlocutori e di mettere in luce le reazioni (collaborazione, rigetto, inerzia...) dei *partners* amministrativi (e di porre in luce le distorsioni o le collusioni tra pubblici operatori e cittadini/imprese).

Nell'analisi delle politiche pubbliche, la lunghezza del processo di valutazione, l'accento posto sui fattori contingenti, intesi come un campo del cambiamento sociale, ci avvicina di più alla filosofia di un vero controllo *a posteriori* dove ciò che ci si aspetta dal controllo è un effetto di apprendimento che, nell'ipotesi che sia cumulativo, deve permettere di migliorare nel lungo periodo la qualità dei programmi di intervento pubblico.

La valutazione delle politiche, almeno idealmente, poggia su un'accezione più ampia della razionalità, e cioè sul semplice adeguamento dei mezzi ai fini.

La valutazione delle politiche pubbliche si concretizza in studi che sono risposte pronte a delle domande dei responsabili del sistema politico-amministrativo.

Una valutazione di politiche riguarda uno specifico programma di interventi; esistono, infatti, poche probabilità che, in un dato momento, si svolgano valutazioni su ognuna delle politiche dell'organizzazione o del servizio considerato.

Se i controlli coprono il rischio di anacronismo, la volontà di ragionare in termini differenziali (insita nel concetto di valutazione delle politiche) comporta che siano identificate le differenze, ed in seguito che la loro evoluzione venga seguita nel tempo perché proprio questo costituisce il vero ciclo delle politiche; la valutazione delle politiche pubbliche è, in definitiva, una cronaca.

L'analisi non poggia solo o semplicemente sui risultati, presi come indicatori di *performance* e "isolati" dal loro contesto, ma su dei fatti e dei dati che risultano da un processo di evoluzione considerato in quanto tale.

Pertanto l'approccio della valutazione delle politiche appare piuttosto dinamico nella misura in cui integra la dimensione evolutiva dei fenomeni osservati, riferendosi costantemente al processo di elaborazione e attuazione degli interventi sul lungo periodo.

Nella valutazione delle politiche pubbliche le fonti d'informazioni devono essere per lo più esterne.

In questo caso, la moltiplicazione e l'intrecciarsi delle fonti d'informazione (documenti ufficiali, note di servizio, lavori parlamentari o istanze nazionali o locali, colloqui con responsabili politici e amministrativi, analisi quantitativa) costituiscono gli unici mezzi per assicurarsi una certa affidabilità nella valutazione delle differenze.

L'informazione diventa essenzialmente qualitativa quando si effettua uno studio d'impatto i cui indicatori sono di difficile elaborazione sotto forma di atti e difficili da "alimentare".

J.C. Thoenig ha rivelato che l'analista delle politiche pubbliche dovrebbe essere dotato delle qualità di un buon giornalista.

C'è chi afferma che dedicare tempo e risorse per fare "valutazione di un piano o di un programma" sia cosa diversa dal fare "controllo di gestione".

Una differenza che nasce dalla specificità dell'obiettivo che la comunità sociale intende perseguire quando si fa valutazione del programma o del piano. Quello di sapere se la legge votata dai suoi rappresentanti nelle sedi competenti (e applicata dall'esecutivo che spesso l'ha anche proposta), è una "buona legge".

La valutazione di un piano o di un programma, riferito alla legislazione (regolatrice di una determinata politica pubblica), quindi, è cosa diversa dal fare controllo di gestione; anche se non occorre mai dimenticare che, all'interno della rete del sistema dei controlli interni quale definito dal d.lgs. n. 286/99, deve scorgersi il criterio della integrazione tra le diverse tipologie di controllo.<sup>2</sup>

Valutare un piano, valutare un programma significa controllare se, in che modo ed entro quali tempi gli obiettivi di legge siano stati perseguiti.

Mestiere interessante questo; ma anche impegnativo, forse scomodo, perché tende ad inchiodare il non-fare della burocrazia, l'omissione, alla tavola dell'etica della responsabilità, perché tende a ricordare al legislatore che non è più il tempo di nascondere le sue incapacità di alta direzione della

---

<sup>2</sup> Le diverse tipologie (gradi) di controllo sono quelle del "controllo strategico" (art. 6), del "controllo di gestione" (art. 4), della "valutazione del personale con incarico dirigenziale" (art. 5), del "controllo di regolarità amministrativa e contabile" (art. 2).

“*res publica*” dietro “grappoli di legge”, messi a punto dai suoi Uffici Legislativi, accusando la burocrazia di non essere in grado di gestirli.

1.3 La diffusione della cultura della valutazione delle attività della P.A. nella società italiana. Il richiamo alle linee guida dell’OCSE

Solo una continua attività di valutazione delle politiche pubbliche (che è il “ramo nobile” della disciplina denominata correttamente “analisi delle politiche pubbliche”) consente di guardare con attenzione (e quindi, di fare fronte) alle minacce alla democrazia che la burocrazia, se non controllata, naturalmente genera.

Ma che cosa è una burocrazia?

William Niskanen, nel suo fondamentale contributo “*Bureaucracy and Representative Government*”, non si occupa del problema della definizione della burocrazia.

Per la sua mentalità essenzialmente economica gli è stato sufficiente sapere che la burocrazia è sinonimo di complesso di uffici governativi sia centrali che locali; in sostanza, egli pensa che le burocrazie siano delle organizzazioni che non hanno finalità di profitto e il cui funzionamento non proviene da transazioni di mercato ma da contributi periodici approvati dai politici nelle aule parlamentari.

Niskanen ha concentrato i suoi studi sulle più importanti condizioni di efficienza allocativa in un’economia che prevede la presenza di lavoratori (che sono pur sempre dei decisori) nel settore pubblico.

Il primo tentativo importante di studiare il comportamento burocratico da un punto di vista strettamente economico si trova, quindi, in Niskanen.

Lo studioso è convinto che gli uffici possono essere rappresentati in modo simile a quello usato dagli economisti che studiano le imprese del settore privato.

Le principali caratteristiche del modello neoclassico di Niskanen sono:

- i burocrati cercano di massimizzare i *budget* (invece che i profitti);
- l’ente (o l’ufficio) pubblico è un’organizzazione che non ha finalità di profitto e le cui entrate provengono da fonti diverse dalla vendita del proprio prodotto sul mercato;
- nel trattare con il legislatore, i burocrati hanno un effettivo monopolio dell’informazione circa i reali costi dell’offerta

Le burocrazie dei diversi apparati amministrativi, da quello statale a quello provinciale e comunale, si dimostrano assai sorprese se qualcuno chiede loro di rendere conto dei risultati conseguiti.

In genere, le nostre burocrazie non hanno memoria del come esse stesse sono riuscite, a superare i problemi di natura gestionale che sono (state) chiamate ad affrontare. Per evitare di essere considerate responsabili di determinati processi decisionali esse preferiscono tacere o negare il diritto al richiedente, lasciando che sia l’intervento della magistratura (di quella amministrativa, di quella civile) a fornire una soluzione, qualsiasi, al caso in controversia.

Purtroppo, la burocrazia del nostro Paese non risulta essere stata contagiata, in maniera pervasiva, dalla “cultura gestionale”, dalla “cultura dei risultati”; quella cultura che privilegia il ricorso all’elaborazione di modelli gestionali ottimali, all’analisi permanente dei costi in rapporto alla qualità dei servizi resi, alla messa a punto di manuali di procedura.

Negli altri Paesi dell'Unione, si sono accolte da parte dei Ministeri centrali, le indicazioni (le c.d. "linee-guida") contenute in un documento elaborato dal PU.MA. (*Public Management*), organismo dell'OCSE, ente strumentale dell' ONU che si interessa dei temi dello sviluppo economico, con sede a Parigi.

Nel nostro Paese alla valutazione di un piano/di un programma si è pervenuti solo dopo anni di sollecitazioni formulate dai servizi ispettivi dell'Unione Europea.

E, anche dopo che è stato previsto un certo *budget*, sempre da parte dell'Unione Europea, per svolgere questo tipo di controllo, sono irrисorie le risorse finanziarie nazionali destinate a sostenere l'attività che si sostanzia, appunto, nel valutare un programma.

Tuttavia, è opportuno sottolineare alcuni aspetti dell'attività di valutazione come la configura l'OCSE:

- i giudizi finali dovrebbero porre l'accento su come superare i problemi piuttosto che sull'individuazione di colpe in capo alla burocrazia;
- il fatto che i risultati della valutazione siano resi pubblici (ad es. ricorrendo ai media) aumenta la credibilità dell'indagine svolta e spinge l'opinione pubblica a seguire con interesse le "scoperte" dell'attività di valutazione;
- i cittadini devono essere posti in condizione di leggere i vari rapporti elaborati dall'Organo di controllo in modo da poter partecipare al dibattito (condivisione).

In sostanza, il PU.MA. sembra fortemente orientato a privilegiare la trasparenza, venendo ad incidere sul circuito dell'informazione da fornire al cittadino e sul tasso di obiettività che essa deve avere.

Ciò non è cosa da sottovalutare, in quanto attraverso questo percorso si riducono gli spazi ai privilegi a e ai sistemi di remunerazione dei dipendenti pubblici (in particolare, della dirigenza) che non siano fondati sul criterio della produttività (*performance*), sul criterio del merito.

Il contributo fondamentale delle valutazioni di un programma/di un piano sotto il profilo della sua efficacia è quello di costringere il "potere dell'informazione" ad occuparsene; esso, negli altri Paesi, risulta essere analizzato soprattutto dall'Amministrazione che ha ritenuto di dover commissionare tale tipo di controllo.

Ma il PU.MA. ritiene che debba rientrare nei compiti delle Amministrazioni pubbliche quello di sollecitare tutti (*management* e dipendenti) a dimostrare la propria disponibilità ad accettare di essere sottoposti a controllo: "la parola d'ordine fondamentale dovrebbe essere costituita dal fatto che per poter essere l'Amministrazione efficace e costruttiva ha bisogno di un continuo studio dei risultati e del loro *feedback*".

Gli ingredienti per l'affermazione di una "cultura della valutazione" sono stati così indicati dal PU.MA.: "formazione e confronto professionale, valutatori competenti, committenti molto interessati".

Mi pare che negli stessi termini si pone la questione del nostro Paese: c'è necessità che le diverse Amministrazioni pubbliche dimostrino ormai con i fatti di saper effettuare, ai vari livelli (al centro come in periferia), analisi delle politiche pubbliche; c'è necessità che i risultati acquisiti in alcuni punti dell' istituto superiore di controllo, la Corte dei conti, siano trasferiti, ricorrendo al sistema delle formazione permanente, bisogna suscitare nella "classe politica" un vivace interesse per quanto la magistratura contabile, interessata a valutare i risultati, sia in grado di produrre per capire gli effetti prodotti dagli interventi politici.

## 2. I controlli nel quadro dell'Unione europea

Il controllo sulla gestione delle risorse finanziarie delle Comunità europee è affidato ad un sistema complesso, articolato su sei livelli.

Il primo è costituito dai controlli esercitati dalle amministrazioni degli Stati membri sull'utilizzazione dei fondi comunitari.

L'inclusione di questi controlli nel sistema comunitario si spiega con la considerazione che l'attività di gestione delle risorse finanziarie dell'Unione è svolta in via normale dalle amministrazioni nazionali attraverso un modello di co-amministrazione, di grande interesse teorico e operativo.<sup>3</sup> Ciò vale in particolare per la politica agricola comunitaria, finanziata dal Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia (FEAOG-Garanzia), attuata tramite "organismi nazionali d'intervento".

Sul versante della spesa, un settore importante di attività amministrativa indiretta riguarda, appunto, i Fondi strutturali.

Per quanto riguarda i controlli degli Stati membri valgono naturalmente i principi stabiliti dai diritti nazionali, in quanto gli interventi, sia pure cofinanziati dai Fondi strutturali, rientrano nella competenza degli Stati e sono quindi disciplinati, sotto tutti i profili, dalla normativa interna.

Ciò non significa tuttavia che la Comunità sia indifferente al modo in cui i contributi dei Fondi sono gestiti dagli Stati membri.

Indipendentemente dalle normative nazionali, la cui applicabilità è salva, i contributi stessi devono infatti tendere al raggiungimento degli obiettivi stabiliti concordemente dalla Comunità europea e dagli Stati membri.

Il controllo di secondo livello è esercitato direttamente da funzionari della Commissione competenti a realizzare le azioni.

La differenza tra i controlli della Commissione e quelli esercitati dai Servizi di controllo interno dell'Ue, sono rilevanti: i primi sono espletati dai funzionari "competenti" (nella duplice accezione della competenza come legittimità a prendere determinate decisioni e come capacità professionale); i secondi da *auditors*.

I primi sono autonomi; i secondi eteronomi.

I primi sono strumentali all'esercizio delle funzioni di titolarità; i secondi rappresentano funzioni principali.

### 2.1 Il controllo finanziario

Il terzo livello è rappresentato dal "controllo finanziario".

L'espressione ha un duplice significato: di organo e di funzione.

---

<sup>3</sup> Si suole distinguere l'attività amministrativa di esecuzione del diritto comunitario in diretta e indiretta. L'attività amministrativa diretta è quella svolta dalla Commissione e riguarda, oltre le funzioni strumentali, come la gestione del personale, l'applicazione dei dazi *anti-dumping*, il controllo sugli aiuti statali alle imprese, eccetera; quella indiretta è svolta da strutture pubbliche degli Stati membri. Si ritiene che l'amministrazione indiretta sia simile all'istituto della delega di funzioni regionali agli enti locali, contemplato dall'art 118.2 cost. (S. Cassese, *Il sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1990, 770). Sembra preferibile l'opinione che configura l'amministrazione indiretta come co-amministrazione, come "compenetrazione tra amministrazioni nazionali e comunitarie" (E. Moavero Milanesi, *Brevi osservazioni sul ruolo della Commissione con riguardo allo sviluppo delle funzioni esecutive delle amministrazioni comunitarie*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1993, 71.)

Sotto il primo profilo è costituito da una direzione generale della Commissione (DG XX), suddivisa in tre direzioni.<sup>4</sup>

Sotto il secondo profilo, l'espressione indica il controllo sull'attività di gestione.

Il controllo finanziario è deputato alla verifica, alla stregua degli altri parametri del controllo esterno, delle proposte di accertamento di entrate e degli ordini di riscossione.

Con la programmazione 1994-1999 si è sancita definitivamente la condivisione delle responsabilità tra la Commissione europea e gli Stati membri nella gestione e nel controllo dei Fondi strutturali, che fino alla programmazione 1989-1993 erano stati di competenza della Commissione, alla luce del fatto che i Fondi costituivano parte del bilancio comunitario.

La normativa comunitaria sull'utilizzo dei Fondi ha potuto, quindi, essere calata nel contesto normativo amministrativo degli Stati membri così come, nel caso dell'Italia, nel contesto regionale.

In particolare, il controllo ha avuto il suo primo fondamento normativo nell'art. 23 del Reg. (CEE) 4253/88 del Consiglio del 19 dicembre 1988, recanti disposizioni di applicazione del Reg. (CEE) 2052/88 che concerne il coordinamento degli interventi dei Fondi strutturali. I primi 33 articoli di questo regolamento sono stati poi sostituiti dal Reg. 2082/93 del Consiglio del 20 luglio 1993.

In questa sede interessa evidenziare, però, che il Reg. 2082/93 ha demandato allo Stato membro la verifica della correttezza degli interventi, la prevenzione e la sanzione delle irregolarità, il recupero dei fondi persi per abuso o negligenza. Lo stesso regolamento ha ipotizzato inoltre l'effettuazione di controlli da parte dei funzionari della Commissione anche in collaborazione con i funzionari degli Stati membri.

Per completare il quadro normativo comunitario sul controllo finanziario relativo alla precedente programmazione è doveroso citare altri tre regolamenti importanti ancora vigenti in alcune parti:

- Reg. (CEE) 1681/94 della Commissione dell'11 luglio 1994, relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell'ambito del finanziamento delle politiche strutturali, nonché all'organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Questo regolamento ha dettato importanti incombenze a carico dello Stato membro che sono valide ancora oggi;
- Reg. (Ce, Euratom) 2988/95 del Consiglio del 18 dicembre 1995, relativo agli interessi finanziari delle Comunità;
- Reg. (Euratom, Ce) 2185/96 del Consiglio dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche in loco che concernono la tutela degli interessi finanziari comunitari.

Il quadro normativo esposto pone in evidenza come gli Stati membri, che hanno avuto in gestione gli interventi, siano stati investiti della verifica della corretta attuazione.

In Italia sono stati coinvolti a vario titolo nella gestione e nel controllo dei Fondi strutturali nella programmazione 1994-1999 alcune amministrazioni centrali (Ministero del Tesoro, Ministero del bilancio e della programmazione economica, Ministero del lavoro e della previdenza sociale), le Regioni e le Province autonome.

---

<sup>4</sup> Le tre direzioni hanno i seguenti compiti:

- direzione "A": controllo delle spese per il funzionamento, ricerca, energia e industria-metodologia- controllo della contabilità;
- direzione "B": controllo dei Fondi strutturali, dei PIM (programmi integrati mediterranei), dei prestiti, dell'ingegneria finanziaria e dei movimenti di capitale- costo/efficacia e costo/ beneficio;
- direzione "C": controllo entrate-controllo delle spese del FEAOG-Garanzia, delle spese di cooperazione e dell' aiuto alimentare.

Ogni amministrazione ha avuto quindi il compito di procedere autonomamente alla gestione e al controllo dell'attuazione dei Programmi operativi e dei Docup di propria competenza. Ciò ha posto naturalmente in risalto carenze di coordinamento e di uniformità dell'organizzazione.

La normativa comunitaria ha investito lo Stato membro della responsabilità nei confronti dell'Unione europea, assegnandogli implicitamente un potere di confronto con le istituzioni comunitarie e di direzione della materia al proprio interno.

Le Regioni, d'altro canto, hanno sempre sostenuto la loro autonomia in materia di gestione degli interventi. Conseguentemente, le varie amministrazioni, centrali, regionali e provinciali, hanno effettuato i controlli per verificare gli interventi di propria competenza. E' di immediata evidenza che questi controlli sono stati effettuati in modo non uniforme e seguendo metodologie diverse.

Occorre altresì osservare che l'impegno delle varie amministrazioni è stato finalizzato soprattutto all'impiego dei fondi a disposizione.

In ogni caso c'è da richiamare l'attenzione sul fatto che il controllo non ha mai ricevuto un indirizzo unitario neanche da parte degli organi comunitari. Perciò quando i funzionari comunitari procedevano ad un controllo presso un'amministrazione italiana, si assisteva ad una verifica basata su regole sconosciute ai funzionari italiani, tradizionalmente abituati alla certezza del diritto nazionale.

Rinviando a un paragrafo successivo la trattazione delle vicende della riforma dei controlli interni in Italia<sup>5</sup>, appare, invece, necessario tracciare un quadro descrittivo degli interventi normativi della Commissione, che hanno fornito un punto di riferimento di cui le amministrazioni si sono potute servire costantemente per la verifica della correttezza degli interventi.

Con la decisione 1035/97, la Commissione ha diramato, tramite un allegato, le schede relative all'ammissibilità delle spese nel quadro dei Fondi strutturali.

Per quanto tardivo, questo documento è stato di fondamentale importanza per costruire le basi dell'attività di controllo.

In Italia, nel corso della programmazione 94-99, l'attività di controllo si è basata in gran parte su controlli "in loco" fisici e documentali presso gli operatori, nella convinzione che la correttezza degli interventi coincidesse con la corretta esecuzione dei progetti da parte dei percettori dei contributi.

Un ruolo di raccordo tra la Commissione e le amministrazioni italiane interessate al controllo sugli interventi cofinanziati è stato svolto dal ministero dell'Economia e delle Finanze (ex Ministero del Tesoro e del Bilancio e programmazione economica).

In virtù del Protocollo d'intesa sottoscritto nel maggio del 1994 dal direttore generale del Controllo finanziario della Commissione europea e dal Ragioniere generale dello Stato, il Ministero del Tesoro ha espletato i controlli sull'utilizzo dei Fondi strutturali, attraverso il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, in cui opera l'Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea (Igrue).

E' doveroso aggiungere che questa funzione è stata esercitata in un contesto di scarsità di risorse umane e strumentali, di cui si tratterà in seguito.

---

<sup>5</sup> D.lgs. n. 29 3 febbraio 1993, e successive modifiche.

Tuttavia, vi è stato uno sforzo di indirizzo e coordinamento da parte della struttura tecnica creata presso il ministero del Tesoro, anche alla luce dei nuovi criteri di controllo introdotti dal Reg. 2064/97.

Con l'entrata in vigore del Reg. (Ce) 2064/97, quindi, la Commissione europea si è dotata di uno strumento importante per sollecitare l'attenzione delle strutture preposte agli interventi dei Fondi strutturali, prevedendone un'accurata verifica.

In seguito la Commissione ha pubblicato una "Guida all'*audit* dei sistemi di gestione e controllo", per il controllo finanziario dei Fondi strutturali negli Stati membri, dettando una serie di norme minime per il controllo degli interventi, ad uso di tutti i servizi di controllo.<sup>6</sup>

E' bene richiamare l'attenzione sul fatto che il Reg. 2064/97 è stato approvato quasi al termine del previsto periodo di programmazione (94-99) e ha avuto come obiettivo la razionalizzazione dei sistemi di gestione e controllo, introducendo alcuni obblighi per gli Stati membri:

- la definizione di una pista di controllo adeguata;
- la verifica dell'efficacia dei sistemi di gestione controllo;
- l'esecuzione di ulteriori controlli che riguardano almeno il 5% della spesa totale sovvenzionabile<sup>7</sup>;
- la trasmissione alla Commissione, al momento della presentazione della domanda di pagamento del saldo o della dichiarazione della spesa riguardanti ciascuna forma di intervento, di un attestato redatto da una persona o da un organismo indipendente nelle sue funzioni dal servizio responsabile della realizzazione.

L'assolvimento di tali obblighi, pur improntati a validi principi, ha richiesto uno sforzo enorme a una realtà amministrativa già organizzata e oberata di impegni per far fronte alla gestione e al controllo degli interventi.

Inoltre, nello stesso periodo in cui venivano introdotti questi compiti e queste funzioni, le amministrazioni erano penalizzate dai vincoli del Trattato di Maastricht, che hanno comportato una riduzione della spesa corrente e di conseguenza un blocco delle assunzioni.

Pertanto le Amministrazioni pubbliche (Stato-Regioni) hanno percepito in genere i nuovi obblighi come gravose incombenze.

Una buona parte delle amministrazioni hanno provveduto ad istituire strutture deputate allo svolgimento delle funzioni di controllo e di certificazione, costituendo al proprio interno appositi uffici, oppure affidando queste funzioni all'esterno (il che ha comportato un notevole sforzo finanziario).

Era previsto, comunque, che ove si fossero verificati inadempimenti nell'applicazione del Reg. 2064/97, si rischiava di avere dei riflessi finanziari negativi a carico dello Stato membro.

Peraltro i tempi strettissimi di applicazione non consentivano di sanare eventuali irregolarità.

Sul punto si è espressa la Corte dei conti italiana: nella relazione speciale 1/2001 tale istituto superiore di controllo ha espresso al volontà di esperire accertamenti approfonditi sullo stato di adeguamento delle amministrazioni italiane, per evitare danni finanziari di notevole portata a carico dello Stato.

---

<sup>6</sup> Questo manuale trattava, tra l'altro, la verifica delle strutture organizzative delle amministrazioni titolari degli interventi.

<sup>7</sup> E' opportuno chiarire che questi controlli sono diversi da quelli espletati in maniera concomitante con la gestione.

## 2.2 L'ultimo livello della struttura del controllo: la Corte dei Conti europea

Infine, è necessario concludere trattando dell'ultimo livello, quello esterno, svolto dalla Corte dei conti istituita dal Trattato di Bruxelles del 22 luglio 1975.

La Corte dei conti si è insediata nel 1997, subentrando alla Commissione di controllo, dalla quale differisce per composizione e funzioni, nonché per durata del mandato, per garanzie e per posizione giuridica dei componenti.

Essa gode di una posizione di autonomia, sanzionata da una disciplina volta a tutelare in modo rigoroso l'esercizio imparziale delle funzioni dei suoi membri (art. 188-B CEE).

La Corte comunitaria non esercita, a differenza di alcune Corti nazionali, funzioni giurisdizionali.

Collateralmente all'attività di controllo, che costituisce naturalmente la sua missione principale, essa esercita pure funzioni consultive e di assistenza tecnica al Consiglio ed al Parlamento europeo in materia finanziaria.

Ai sensi dell'art. 188-C CEE, la Corte esamina i conti di tutte le entrate e di tutte le spese, controlla la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese ed accerta la sana gestione finanziaria.

E' bene soffermarsi sul concetto di sana gestione finanziaria definito dall'art. 2 del regolamento finanziario con riferimento ai principi di efficacia, economia ed efficienza.

Secondo il manuale d'*audit* della Corte, rielaborato nell'agosto del 1990, l'efficacia misura "il tasso del successo".

Consiste nel valutare in che misura i risultati sono stati conformi alle finalità dell'azione ed hanno raggiunto gli obiettivi.

Il controllo di efficacia, però, non deve limitarsi alle rilevazioni delle lacune e delle insufficienze.

Per rendere utile il suo lavoro, l'*auditor* deve anche analizzare ed identificare le cause.

Effettuata la valutazione di efficacia, si passa all'esame della gestione delle risorse, che vanno analizzate sotto due profili:

- da una parte, occorre verificare se il servizio abbia acquisito le migliori risorse al minimo costo: è il controllo delle economie basato sull'esame delle alternative. La gestione è economica quando le risorse materiali ed umane sono disponibili al momento giusto, nel luogo giusto, nella quantità giusta, nella qualità giusta e al prezzo giusto;
- dall'altra, occorre valutare il rapporto tra le risorse utilizzate e i risultati conseguiti: è il controllo di efficienza, che traduce il rendimento dell'azione.

Secondo la Corte dei conti europea, l'efficienza verte su due aspetti: l'organizzazione ed il funzionamento del servizio.

Una gestione è inefficiente quando:

- la soluzione tecnica adottata funziona, ma non è adatta ai bisogni, essendo per esempio mal dimensionata, mal situata, costosa e così via;
- la produttività del personale e delle attrezzature è inadeguata.

Una distinzione usuale in tema di controlli è quella tra preventivi e successivi.

In realtà, tale contrapposizione ha senso solo per il controllo sugli atti, per i quali il momento preso in considerazione è quello dell'acquisizione di efficacia.

Il controllo su attività, invece, per sua natura può essere concomitante o successivo (ma non preventivo, giacché non può essere esercitato prima che l'attività abbia inizio).

E' questo il criterio accolto dal trattato CEE, che all'art. 188-C 2., stabilisce che il controllo della Corte dei conti può essere effettuato (anche) prima della chiusura dei conti.

E' oramai opinione comune che un'organizzazione quando supera una certa soglia di complessità deve dotarsi di un sistema di controllo interno, ossia di un sistema di procedure volto a verificare che l'attività si svolga in conformità dei principi di efficacia e di efficienza. In particolare, il controllo interno, nelle amministrazioni pubbliche ha il compito di "monitorare" l'attività di gestione per accertare il rispetto della normativa, il buon uso delle risorse umane, finanziarie e materiali e il raggiungimento degli obiettivi.

In questo contesto la missione del controllo esterno è quella di esaminare il funzionamento del controllo interno per individuare gli eventuali punti critici e suggerire così le necessarie modifiche per ottimizzare il sistema.

E' questo il metodo comunitario dell'analisi dei sistemi, tendente a valutare l'affidabilità del controllo interno. In realtà la dinamica è meno semplice, in quanto, come si è visto, nella Comunità il sistema è costituito da una pluralità di controlli: delle amministrazioni nazionali, della Commissione, del controllo finanziario, dell'Ispettorato Generale dei Servizi, del contabile e infine della Corte dei conti.

Questa struttura complessa è governata dalla seguente regola: ogni livello di controllo valuta l'affidabilità del sistema di gestione e del livello di controllo subordinato. In una prospettiva sinergica, l'analisi dei sistemi dovrebbe pertanto costituire un patrimonio comune risultante dall'accumulo dei contributi di tutte le diverse istanze di controllo.

Tuttavia si è visto che la struttura dei controlli comunitari è molto pletorica.

In principio, questo modello, non è censurabile. E' noto, però, che non esiste nessun sistema di controllo che possa dare la garanzia assoluta contro rischi di errori o di irregolarità. A tal proposito, diverse sono state le proposte di regolamento sui sistemi di gestione e controllo e sulle correzioni finanziarie che si sono basate, sul principio della prevenzione delle irregolarità, che trova fondamento nell'art. 280 del Trattato istitutivo della Comunità europea.

Vi sono poi misure dissuasive e di protezione per contrastare le attività lesive degli interessi finanziari della Comunità passano anche attraverso un'efficace organizzazione delle strutture che gestiscono i flussi dei Fondi strutturali e il loro utilizzo.

Queste proposte sono state presentate e discusse nei Comitati dei Fondi strutturali e nei *Working Group* del Comitato per lo sviluppo e la riconversione delle Regioni e hanno dato luogo successivamente, nel 2001, al varo dei regolamenti 438/01 e 448/01.

Il Reg. 438/01 ha richiesto agli Stati membri di rendere chiari e trasparenti gli adempimenti degli organismi deputati ad assicurare una sana gestione finanziaria dei Fondi strutturali attraverso al creazione delle Autorità di gestione e pagamento.

La normativa sui controlli relativi ai Fondi strutturali, nel corso della programmazione 94-99, aveva trovato fondamento nell'art. 23 del Reg. (CEE) 4253/88, modificato dal Reg. (CEE) 2082/93.

Secondo la nuova normativa, dettata dal Reg. 1260/99, gli Stati membri sono i principali responsabili del controllo finanziario, in particolare tale responsabilità investe:

- l'organizzazione dei sistemi efficaci di gestione e controllo con obbligo di informare la Commissione;
- la gestione efficace e regolare dei Fondi strutturali;
- la necessità di garantire l'esattezza delle dichiarazioni di spesa trasmesse alla Commissione;
- la necessità di garantire il rispetto di tutta la normativa comunitaria;
- l'esigenza di prevenire, individuare e correggere le irregolarità;
- l'obbligo di collaborare con la Commissione per assicurare una corretta gestione finanziaria dei fondi comunitari;
- l'obbligo di istituire un servizio indipendente dell'Autorità di gestione con il compito di redigere una relazione finale in merito alla fondatezza delle domande e alla regolarità delle operazioni.

Quanto ai rapporti tra i vari livelli di controllo la Commissione deve:

- accertare che gli Stati membri abbiano istituito adeguati sistemi di gestione e controllo;
- effettuare controlli *in loco*;
- chiedere allo Stato membro di procedere ai controlli *in loco*;
- procedere, in caso di irregolarità, alla richiesta di misure correttive o rettificative.

Inoltre, la Corte dei conti può avvalersi di tutti gli esiti degli altri controlli; può partecipare alle verifiche della Commissione; può chiedere la collaborazione delle autorità di controllo nazionali.

In virtù del rapporto di partenariato tra Commissione e Stati membri, vengono organizzate riunioni annuali che consentono una condivisione di informazioni e di metodologie in tema di controlli.

I nuovi regolamenti (per la programmazione 2000-2006) hanno focalizzato maggiormente l'attenzione sulla definizione delle responsabilità dei vari soggetti preposti all'attuazione degli interventi. Anche per quanto riguarda la gestione finanziaria, vi è stata una profonda innovazione.

Alla luce delle moderne esperienze in tema di amministrazione di stampo anglosassone e ai principi più volte enunciati dall'INTOSAI<sup>8</sup>, la Commissione ha impostato una nuova metodologia connessa al controllo delle strutture organizzative.

Per tutto quanto detto sino ad ora, è evidente che il sistema non rende al massimo, in quanto lavora in condizioni di parziale disordine. Ancora una volta sembrerebbe necessario un intervento di ricalibratura funzionale tendente a migliorare la differenziazione e il coordinamento delle varie istanze di controllo.

### 3. La riforma dei sistemi dei controlli interni (1993-1999)

La Costituzione repubblicana del 1948 nel dar vita al sistema ordinamentale dello Stato, ha inteso assicurare un ruolo fondamentale alle autonomie locali, di cui si è preoccupato di delineare, poi nel titolo V della parte seconda il relativo sistema di interrelazioni con gli altri livelli di governo.

---

<sup>8</sup> L'INTOSAI (*International Organization of Supreme Audit Institutions*) è un'organizzazione creata nel 1953 e composta dalle Istituzioni superiori di controllo delle pubbliche finanze dei vari Paesi membri (sono più di 170) che vi aderiscono, che intende promuovere le attività pubbliche finalizzate ad una migliore gestione finanziaria, tenendo ad aumentare il grado di responsabilizzazione in seno ai sistemi di governo. L'INTOSAI si pone come tavolo di confronto tra i vari Paesi membri per lo scambio di informazioni ed esperienze sulle tecniche di *audit* poste in essere in ambito di contabilità pubbliche. Di questa organizzazione fa parte anche la Corte dei conti italiana.

L'adeguamento allo spirito di pluralismo istituzionale è stato radicale; esso ha comportato non solo l'introduzione, a fianco degli enti locali c.d. "tradizionali", di un nuovo ente territoriale, la Regione, cui sono state assegnate funzioni sia legislative che amministrative (art 117 e seguenti), ma ha voluto, soprattutto, assegnare ai primi la natura di enti autonomi.

La nuova configurazione ha costituito una novità assoluta rispetto alla situazione esistente all'epoca del vigente Statuto Albertino, dato che gli enti locali venivano a qualificarsi come una sorta di "amministrazione indiretta dello Stato".

La Costituzione del 1948, poi, se, da un lato, ha sancito che la Repubblica, una ed indivisibile, si trova impegnata a riconoscere e a promuovere le autonomie locali e ad attuare nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo, oltre ad adeguare i principi e i metodi della sua legislazione alle esigenze dell'autonomia e del decentramento (art. 5), dall'altro, ha previsto un sistema di controlli esterni (anche se non indipendenti nei riguardi del sistema stesso delle autonomie locali).

Affermata l'intestazione alla Corte dei conti del controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo (Esecutivo nazionale), del controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato e di quello partecipativo sulla gestione finanziaria degli enti nei cui riguardi lo Stato contribuisce in via ordinaria (art. 100, secondo comma, Cost.), la stessa carta costituzionale ha demandato a leggi della Repubblica l'individuazione sia dell'organo dello Stato chiamato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti amministrative delle regioni (art. 125, primo comma, Cost.) che dell'organo della regione deputato ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti delle province, dei comuni e degli altri enti locali (art. 130).

L'esperienza operativa di quasi mezzo secolo di vita istituzionale ha dimostrato come, dal punto di vista dell'efficacia concreta, questi ultimi tipi di controlli si siano rivelati sostanzialmente formalistici e, per questo, scarsamente capaci di incidere sul sistema, per cui il legislatore nazionale (Parlamento) ha considerato necessario introdurre, agli inizi degli anni '90 del secolo scorso, una diversa rete di controlli interni ed esterni che si dimostrassero rispondenti alla funzione di cui trattasi; finendo per intestare quello esterno alla Corte dei conti e svolgibile da tale Organo nei confronti di tutte le pubbliche amministrazioni.

### 3.1 Le riflessioni della dottrina dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 29/93

La storia del complesso delle decisioni politiche assunte nella materia dei controlli risulta, contrassegnata da alcuni eventi che mette conto citare.

Infatti, con la legge 21 marzo 1953, n. 161, furono snellite le procedure per il controllo e furono modificate alcune norme procedurali relative all'assistenza e alla rappresentanza del difensore nei giudizi dinanzi alla Corte.

Solo a metà degli anni '50 del secolo scorso, la legge 21 marzo 1958, n. 259, intese disciplinare il controllo della Corte dei conti sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria istituendosi la relativa Sezione del controllo.

Qualche anno dopo, con la legge 20 dicembre 1961, n. 1345, furono istituite le Sezioni speciali IV e V per le pensioni di guerra, venne soppressa la Sezione speciale per il contenzioso contabile e fu istituita la II Sezione giurisdizionale con competenza promiscua, insieme alla I, nelle materie della contabilità pubblica, mentre veniva diversamente articolato il Consiglio di Presidenza.

Dieci anni dopo circa, con la legge 20 marzo 1975, n. 70, le disposizioni in materia di responsabilità per danni previste per i dipendenti dello Stato, cioè dei Ministeri, furono estese ai dipendenti degli enti pubblici.

Solo agli inizi degli anni '80, sempre del secolo scorso, il Parlamento nazionale dimostra una sostanziale attenzione al sistema finanziario degli Enti locali. Infatti, con il decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786, convertito con modificazioni nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, venne disposto (art. 13) l'obbligo, per le Province ed i Comuni con popolazione superiore ad ottantamila abitanti, della trasmissione dei relativi conti consuntivi alla Corte dei conti dopo l'esame fatto dall'organo regionale di controllo (CO.RE.CO.).

La Corte, in apposita Sezione, risultava istituzionalmente impegnata da quell'anno a riferire annualmente al Parlamento, entro il 31 maggio, i risultati dell'esame compiuto sulla gestione finanziaria e sul buon andamento dell'azione amministrativa posta in essere dagli enti locali in esecuzione delle politiche pubbliche rientranti nella loro sfera di competenza.

Sempre nello stesso periodo, con il d.P.R. 29 aprile 1982, n. 240, in attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna, furono istituite, con sede nel capoluogo di quella regione, una Sezione giurisdizionale con competenza in materia di responsabilità e pensioni territorialmente limitata e le Sezioni Riunite di livello regionale per gli appelli in materia di contabilità pubblica e per la deliberazione e la relazione da svolgere sul rendiconto generale della Regione in questione.

Pur avendo, il Parlamento nazionale, agli inizi degli anni '70, con il d.P.R. 30 giugno 1972, n. 748, individuato nella figura del dirigente statale il responsabile del buon andamento dell'azione amministrativa (art. 98 Cost.), solo agli inizi degli anni '90, sotto la spinta di un orientamento di pensiero maturatosi negli U.S.A.<sup>9</sup>, è emersa, nel nostro Paese, l'esigenza di valutare la gestione pubblica secondo i parametri dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia, di analizzare il costo del lavoro, di calcolare la produttività e il rendimento dell'attività amministrativa e di misurarne, alla fine i risultati.

La risposta normativa alle esigenze di sempre, perché previste nella nostra Carta costituzionale, e ora rinate a seguito delle pressioni esercitate dall'Unione europea perché fossero rispettate le regole del Trattato di Maastricht, si è avuta con il decreto legislativo n. 29/1993, sottoposto nell'arco di cinque anni successivi, a innumerevoli modifiche e integrazioni. In tale contesto si ritenne di dover concepire una diversa distribuzione delle responsabilità tra organi di indirizzo politico ed organi amministrativi/tecnici. Ciò ha condotto ad un diverso sistema di responsabilizzazione per cui gli operatori delle pubbliche istituzioni, soprattutto quelli titolari della funzione direttiva (dirigenti), si vedono direttamente interessati al buon funzionamento dei propri uffici in quanto chiamati a rispondere del loro eventuale cattivo funzionamento.

Con l'originario articolo 20 del decreto legislativo n. 29/1993, mantenuto in vita fino al 1999, le cui prescrizioni risultano destinate sia alle amministrazioni statali che agli enti pubblici e a quelli territoriali, la verifica del raggiungimento di *standard* ottimali in termini di produttività dei servizi e di capacità di raggiungimento dei risultati fu affidato ad organi di controllo interno denominati:

- nucleo di valutazione (sulla funzionalità degli uffici);
- servizio di controllo interno.

Anche se denominati diversamente, il legislatore avrebbe voluto che essi si occupassero sostanzialmente di verificare il buon andamento dell'azione amministrativa, valutando quest'ultima alla stregua del parametro della legalità coniugandolo con quelli dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia; solo così si sarebbe posto il decisore politico nelle condizioni di conoscere lo stato di esecuzione delle leggi e gli effetti (sociali/economici) che esse avrebbero dovuto avere sui loro destinatari.

---

<sup>9</sup> Molti dei tentativi condotti in altri Paesi per razionalizzare la gestione della pubblica amministrazione ruotano intorno alla costruzione di sistemi di misurazione e valutazione. Dopo le prime pionieristiche esperienze degli anni '60, come il *Planning Programming Budgeting System* statunitense, questi tentativi hanno avuto un notevole sviluppo durante gli anni '70 e '80, soprattutto nei Paesi anglosassoni. Il punto di partenza di tali sistemi tende sempre ad essere la necessità di supplire, all'interno del settore pubblico, alla mancanza degli strumenti fondamentali di misurazione (del prodotto) e valutazione (dei risultati) di cui dispongono le aziende private: i prezzi di vendita e i profitti.

In che cosa allora consisteva la diversa denominazione?

Nel fatto che diversa era la loro composizione: i nuclei di valutazione avrebbero potuto essere composti anche da esperti esterni all'amministrazione; il servizio di controllo interno, invece, avrebbe dovuto essere costituito solo da dirigenti appartenenti all'amministrazione pubblica.

Purtroppo, anche a seguito della legislazione successiva al d.lgs. 29/93, tali organismi di controllo interno hanno finito per svolgere attività mutevoli, fortemente condizionate dalle esigenze contingenti sopravvenute nell'ambito delle diverse amministrazioni.

Nello stesso periodo, una svolta nel sistema del controllo esterno, attribuito alla Corte dei conti, veniva impressa dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20. La normativa in questione, all'art. 3, comma 1, ha inteso ridimensionare in modo significativo il numero di atti da sottoporre al controllo preventivo di legittimità di tale Istituzione superiore di controllo, circoscrivendo l'esercizio di esso agli "atti del governo", peraltro già chiaramente specificati dall'art. 100, comma 2, della Costituzione.

La soluzione normativa adottata ha fornito oggetto di ampio dibattito, anche in dottrina, in quanto sono stati esclusi dalle tipologie dei provvedimenti assoggettate al controllo (preventivo) gli atti aventi natura gestionale sotto il profilo amministrativo, mentre per converso, sono stati assoggettati a controllo alcuni provvedimenti che si atteggiavano come "atti politici" o di "alta amministrazione" ed altri che non rientrano certamente fra gli "atti di governo". Sembra opportuno chiarire che per "governo" s'intende l'organo costituzionale previsto dall'art. 92, comma 1, della Costituzione.

C'è da sottolineare che con la legge 20/94 si interpretano finalmente in maniera aderente allo spirito del Costituente del 1948 le potenzialità d'intervento contenute nel richiamato art. 100, dato che si assegna alla Corte dei conti una pluralità di funzioni generalizzate di controllo successivo da svolgersi, anche in corso di esercizio, sulla gestione del bilancio e del patrimonio di tutte le amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificandone sia la legittimità che la regolarità.

Nei confronti delle amministrazioni regionali, poi, il controllo sulla gestione ha per oggetto la verifica del perseguimento degli obiettivi stabiliti dalle leggi di principio e di programma. A tal riguardo, la Corte dei conti ha posto attenzione allo strumento principe con cui si realizzano gli obiettivi delle diverse politiche pubbliche, cioè alla legge di rendicontazione generale annuale. Quindi, tale funzione non sembrerebbe assumere una valenza sostanzialmente diversa, nella sua portata ultima, da quella esercitabile nei riguardi delle altre amministrazioni pubbliche.

Il controllo sulla gestione, in quanto ha ad oggetto la verifica di un'attività amministrativa già conclusa e di una gestione finanziaria ad essa connessa, anche se essa si può svolgere in tempi concomitanti, non può essere qualificata come un intralcio allo svolgimento dell'azione della Pubblica Amministrazione; anche perché sotto il profilo della modalità esso si qualifica "*no surprise*", in quanto l'Istituzione superiore di controllo è tenuta ad avvertire il controllato dell'esercizio di tale attività.

Si può affermare che la legge n. 20 del 1994, se può considerarsi un provvedimento relativamente esaustivo per ciò che riguarda la disciplina della funzione di controllo della Corte dei conti, non si è dimostrato particolarmente attento nella ridefinizione dell'assetto organizzativo delle strutture che tale controllo avrebbe dovuto esercitare; e tale carenza sembra più evidente soprattutto per ciò che attiene al sistema periferico della Corte che si è dovuta, da subito, confrontare da subito con le istituzioni regionali e con quelle locali.

Dall'analisi di referti prodotti in sede di controllo è possibile affermare che, col passare del tempo, i metodi di controllo sulla gestione (amministrativa/finanziaria) delle Regioni e degli enti infra-regionali si sono andati sempre più affinando.

Pertanto, è prevedibile che un'ulteriore spinta al miglioramento della qualità del controllo possa essere ottenuto solo da un continuo adattamento dell'organizzazione degli uffici e del conseguente adeguamento del personale, sia di magistratura che di quello tecnico a supporto di quest'ultima, alle esigenze operative del controllo, nell'ambito dell'esercizio dei poteri di economia finanziaria, organizzativa e contabile, previsti dalla art. 3, comma 2, del d.lgs. 3 luglio 1999, n. 286, recante "Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche a norma dell'art. 11 della L. 15 marzo 1997, n. 59".

Il nuovo sistema dei controlli, introdotto con il decreto legislativo n. 29/93, in materia di razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina del pubblico impiego, e con la legge 20/1994, in tema di controlli (preventivo-successivo) della Corte dei conti, rappresenta il punto d'incontro di due vicende che per oltre mezzo secolo hanno avuto percorsi paralleli.

La prima riguarda la frammentazione dell'attività della Pubblica Amministrazione tra diversi uffici da cui è derivata l'impossibilità di accertare le responsabilità delle burocrazie che in essa operano.

La seconda riguarda le procedure adottate per controllare tale attività con le quali si sottopongono gli atti a controllo preventivi di legittimità, si effettuano rinvii, si richiedono correzioni e si svolgono ulteriori accertamenti prescindendo dall'accertamento degli effetti reali dell'atto. L'organo di controllo, infatti, si è sempre limitato ad accertare la conformità dell'atto alla legge, secondo quanto richiesto dalle norme.

Alla luce del nuovo sistema ordinamentale, il controllo sui risultati delle pubbliche gestioni affidato alla Corte dei conti acquista sicuramente un significato diverso, anche se esso trae linfa vitale nel complesso disegno costituzionale che caratterizza l'agire di tutte le pubbliche amministrazioni delineato in base ai principi del buon andamento dei pubblici uffici (art. 97), della responsabilità dei funzionari (art. 28), del tendenziale equilibrio del bilancio (art. 81) e del coordinamento dell'autonomia finanziaria delle regioni con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119).

Il complesso di norme ora richiamate esce indenne quindi, dalla recente riforma, continuando a rappresentare l'insieme dei principi costituzionali fondamentali al quale rimane attualmente ancorato l'esercizio della funzione di controllo della Corte dei conti.

### 3.2 Il d.lgs. n. 286/99: la riforma del sistema dei controlli interni

La riforma dei controlli sulla Pubblica Amministrazione in generale, e sull'Amministrazione in particolare, ha rappresentato uno dei punti più dibattuti in tempi recenti, tanto da essere generalizzata la necessità di una "stagione" di riforme istituzionali. L'evoluzione ed i mutamenti che si sono registrati nella realtà economico-sociale del nostro Paese, che esige celerità ed efficienza nella razionalizzazione degli obiettivi, da un lato, e l'influenza dell'Unione europea che innalza il principio di sana gestione, addirittura a principio costituzionale del sistema europeo, dall'altro, ha evidenziato sempre di più come il sistema dei controlli, sia interni che esterni, imperniati sul riscontro dei singoli atti, non potesse più essere ritenuto appagante.

E', infatti, ormai opinione diffusa che il controllo deve assolvere la funzione di valutare globalmente un determinato settore di attività mediante parametri non solo giuridico-formali, ma

anche, e soprattutto, di economicità, di efficienza e di efficacia, ed è altrettanto certo che il controllo effettuato su un singolo atto in nessun caso fornisce elementi di giudizio che possono servire alla citata valutazione complessiva di un'attività.

L'inadeguatezza dei controlli è stata avvertita in sede legislativa ed ha comportato un ripensamento ed una maturazione evolutiva in funzione delle nuove finalità che uno Stato moderno si propone di perseguire. Oggi, infatti, è sempre più sentita l'esigenza di introdurre controlli d'efficienza che operando come controlli-impulso, sono rivolti a favorire il conseguimento degli obiettivi programmatici e, quindi a dar luogo alla creazione di quella rete di controlli interni di gestione delineati in via programmatica, fin dal 1993, nel decreto legislativo n. 29.

Le soluzioni finora adottate dal legislatore possono, essere ricondotte a sistema guardando al nuovo assetto dei controlli interni delineato dal decreto legislativo n. 29/93; alla riforma del controllo esterno disegnata dalla legge n. 20/94; alla legge n. 94/97 sulla riforma del bilancio dello Stato ed alla connessa disciplina del processo di bilancio ridefinita dal decreto legislativo n. 279/97; al d.lgs. n. 80/98 art 14 che rafforza i legami profondi che intercorrono tra sistemi di valutazione, responsabilità dirigenziale e risultati dell'azione amministrativa e da ultimo il d.lgs. n. 286/99 sul riordino e potenziamento dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche.

L'ultimo decreto legislativo citato, relativo alla riforma dei sistemi di valutazione e controllo è disciplinata dagli articoli 11 e 17 della legge n. 59 del 1997.

In particolare è specificatamente previsto all'art. 11, comma 1, lett. c) che "il Governo è delegato ad emanare, entro dodici mesi dalla data d'entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi diretti a ... c) riordinare e potenziare i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e di valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati, dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche" e, all'art. 17, che nell'attuazione della delega il Governo si attenga, oltre che ai principi generali indicati nella legge n. 241/90 e nel decreto legislativo 29/93, ai principi e criteri direttivi inerenti alla previsione di un sistema informativo-statistico presso ciascuna amministrazione a supporto del controllo interno di gestione, alla previsione di sistemi di valutazione dei risultati dell'attività amministrativa e dei servizi pubblici, alla previsione da parte di ciascuna amministrazione di specifici indicatori d'efficienza, efficacia ed economicità e valutazione comparativa di costi rendimenti e risultati con l'allocazione annuale delle risorse.

La centralità del tema è testimoniata dal fatto che la quasi totalità delle azioni di riforma amministrativa poste in essere negli anni '90 si presta ad essere letta in chiave d'introduzione della "cultura della valutazione" e della "democrazia del risultato" nel mondo delle amministrazioni pubbliche, e costituisce il necessario completamento di un'operazione globale di riforma del settore pubblico.

In questa unitaria visione, il d.lgs. n. 286 del 1999 considera sempre più l'azione amministrativa quale "attività di servizio a favore della collettività" indirizzandola verso tecniche gestionali di sana amministrazione e la assoggetta a valutazioni e misurazioni più tipiche e già da tempo in uso nel settore privato. In particolare, esso opera, *in primis*, una revisione del sistema dei controlli interni ed in particolare dei compiti dei Servizi di controllo interno che, introdotti con il decreto legislativo n. 29/93, avevano manifestato delle incongruenze conseguenti dalla concentrazione, in un'unica struttura, di compiti concettualmente diversi, ovvero compiti relativi al controllo strategico, al controllo di gestione nonché controlli di tipo ispettivo e repressivo.

Emerge, inoltre, in maniera evidente, un disegno del sistema dei controlli interni che, analogamente a quanto avviene nel settore privato, fa capo al sistema di controllo di tipo gerarchico-piramidale (controllo strategico, controllo direzionale, controllo di gestione) cui viene affiancato il tradizionale controllo di regolarità amministrativo contabile.

Il decreto legislativo n. 286/99 attua una profonda revisione del sistema dei controlli interni attraverso l'individuazione di una rete di strutture deputate alla verifica di legittimità e regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, alla valutazione della dirigenza e alla valutazione ed al controllo strategico. In particolare dall'art. 1 sono stati fissati i principi che individuano le incompatibilità tra l'una e l'altra funzione di controllo interno, allo scopo di tenere ben distinti i controlli di tipo collaborativo da quelli di tipo repressivo e sono stati fissati i principi di organizzazione del sistema dei controlli interni.

Per ciò che concerne le verifiche di regolarità amministrativo-contabile è previsto che le pubbliche amministrazioni si dotino degli strumenti idonei a garantire anche i controlli sulla legittimità e correttezza dell'azione amministrativa: sono identificate le strutture, organi di revisione, Uffici centrali di bilancio e di ragioneria e servizi ispettivi, peraltro già esistenti, e dotate della necessaria professionalità deputate a tale tipologia di controllo.

Per ciò che concerne il controllo di gestione, in particolare, l'art. 4, comma 1, determina i requisiti del sistema per tutte le amministrazioni pubbliche, mentre al secondo comma specifica il supporto alla funzione dirigenziale nelle amministrazioni statali, fissa in tre mesi il termine per la definizione delle modalità operative di attuazione e attribuisce al Presidente del Consiglio dei Ministri (mediante direttiva periodicamente applicabile) la definizione dei requisiti minimi cui deve ottemperare il controllo di gestione.

La valutazione dell'attività del personale dirigenziale inerisce le prestazioni dirigenziali nonché i comportamenti relativi allo sviluppo delle risorse assegnate: inoltre riguarda in particolare i risultati dell'attività amministrativa e della gestione. Tale valutazione, da effettuarsi con carenza annuale, si ispira al principio del doppio grado di valutazione, ovvero il relativo procedimento si basa sulla diretta conoscenza dell'attività del valutato da parte dell'organo valutatore e della partecipazione al procedimento del valutato.

L'attività di valutazione e controllo strategico, introdotta allo scopo di verificar l'effettiva attuazione delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico, consiste nell'analisi della congruenza tra obiettivi e scelte operative effettuate e si connette alla valutazione dell'attività posta in essere dai destinatari delle direttive.

Il decreto sembra voglia ridefinire la nozione stessa di controllo interno, superando quanto viene ancora dal passato (il controllo come meccanismo di garanzia, la funzione del controllo volta ad assicurare la coerenza del sistema). I controlli interni, invece, diventano strumenti di direzione. Ciò comporta da un lato la perdita di qualsiasi terzietà rispetto agli organi titolari della funzione di indirizzo politico o di direzione dell'amministrazione nonché, l'abbandono di qualsiasi automatismo di natura sanzionatoria o impeditiva di efficacia.

Inoltre la specificazione delle differenti funzionalità dei controlli interni trova anche delle articolazioni organizzative. I controlli interni diventano plurimi perché sono molteplici gli obiettivi perseguiti e perché sono diversi i centri d'imputazione delle decisioni. L'architettura dei sistemi di controllo interno, dice il decreto, deve riflettere al complessità dell'amministrazione e non si può più pretendere di riportare il sistema ad un'unità sia essa di natura giuridico/formale o di natura economico-finanziaria.

In qualche modo questa nozione plurale del controllo riporta l'amministrazione italiana in linea con le tendenze attuali di riflessione sui sistemi di governo e che si possono sintetizzare nelle nozioni di "governance" e di "multi-level policy making". Esse fanno riferimento in una situazione nella quale è di nuovo mutata la natura delle politiche pubbliche, con forte riduzione delle attività regolative direttamente esercitate dalle amministrazioni (a causa dei processi di liberalizzazione, della nascita delle "authorities", allo sviluppo dell'autoregolazione, ecc.), altrettanto forte riduzione

della produzione diretta dei beni e servizi da parte dell'amministrazione centrale (a causa dei processi di decentramento, ma anche di *outsourcing* e di creazione di *partnership* con il settore privato o con quello *no profit*, ecc.) ed uno sviluppo, invece, dell'attività di governo come attività di regia di processi complessi, che utilizza una pluralità di strumenti.

E' in questo quadro concettuale che si pone il problema del controllo esterno, o più precisamente il rapporto e il coordinamento tra controlli interni e controlli esterni.

Secondo una diffusa opinione la costruzione del sistema disegnato dal decreto legislativo 286/99 conduce a configurare il controllo sulla gestione della Corte dei conti esclusivamente come controllo di secondo grado sul funzionamento dei controlli interni. Questa impostazione è molto parziale; non coglie la complessità dei rapporti istituzionali in gioco e non tiene conto adeguatamente della stessa elaborazione della dottrina e dell'insegnamento delle principali esperienze in materia di misurazione e valutazione dei risultati della gestione.

La distinzione fra controlli interni e controlli esterni non riguarda le tipologie dei controlli, che sono quelle poste dallo "stato dell'arte" correttamente recepito dal decreto legislativo 286/99: controllo strategico, controllo di gestione, *auditing* finanziario-contabile, misurazione dell'attività dei dirigenti. La linea di confine si traccia con riguardo alla diversità della collocazione istituzionale dei controlli esterni rispetto a quelli interni.

La rete dei controlli interni si colloca, fondamentalmente, all'interno di due circuiti: per il controllo strategico fra politica e gestione amministrativa; per il controllo di gestione dentro l'amministrazione attiva, come momento di verifica e autocorrezione.

Il controllo esterno della Corte dei conti deve essere collocato nel circuito istituzionale fra Parlamento e Governo, fra Assemblea elettiva e organi di governo. Si pone l'accento, nella concreta esperienza istituzionale, su una "nuova ausiliarità" della Corte dei conti verso il Parlamento, con un ritorno alle origini sintetizzate dalla formula cavouriana della Corte "occhio del Parlamento".

Il compito fondamentale della Corte deve essere ricondotto, quindi, ad un "controllo strategico" che ha ad oggetto la misurazione e valutazione delle "politiche pubbliche"

Le esperienze delle maggiori democrazie offrono modelli che confortano questa concezione. I riferimenti più vicini sono quelli del *General Accounting Office* (GAO) negli Stati Uniti e del *National Audit Office* (NAO) in Gran Bretagna; si tratta di esperienze caratterizzate dallo stretto rapporto tra Parlamento e istituzioni superiori di controllo e di rilievo assunto, nel caso del GAO, dalla valutazione delle politiche pubbliche in raccordo con la disciplina del bilancio (*Results Act* del 1993).

In conclusione sembra interessante accennare al tema del controllo sulle gestioni regionali. Il disegno di legge costituzionale sul federalismo cancella, con piena giustificazione culturale ed istituzionale, il controllo sugli atti delle Regioni e degli enti locali, così come era disciplinato dagli art. 125 e 130 della Costituzione del 1948. Queste forme di controllo non hanno dato buona prova ed appaiono, comunque, in contrasto insanabile con i connotati essenziali dell'autonomia.

Resta il problema del controllo sulla gestione delle Regioni. L'interrogativo fondamentale può essere formulato nel modo che segue.

E' configurabile, nel contesto della Costituzione fiscale europea (art. 114 c del Trattato e protocollo sui disavanzi eccessivi; Patto di stabilità e crescita) e nelle condizioni date dalla finanza pubblica italiana un disegno che affidi esclusivamente agli Statuti regionali il compito di individuare i controlli sulla gestione?

Nella situazione italiana un pluralismo di controlli sulle gestioni regionali potrebbe presentare rischi gravi per tutti gli attori istituzionali; potrebbe determinarsi una “solitudine” delle Regioni dinanzi alle regole del patto di stabilità e crescita europeo, tale da generare un “sovraccarico” politico-istituzionale, pesante da sostenere e potenzialmente generatore di tensioni non governabili tra Tesoro e Presidenti delle Regioni.

Si può concludere che si delinea in maniera sempre più chiara una “cultura” del controllo di gestione, in adempimento del precetto costituzionale (art. 97) ed in aderenza delle norme di diritto positivo che negli ultimi tempi ne hanno ribadito il concetto per i diversi livelli di governo. Il sistema dei controlli interni è fondamentale nella Pubblica Amministrazione e va attuato, così come lo è già da tempo, nel settore privato, fatti salvi gli opportuni adeguamenti dell’organizzazione, degli strumenti contabili e dei processi gestionali che, data la complessità del sistema pubblico, richiedono grande impegno e motivazione da parte di tutti i soggetti coinvolti, e in primo luogo della dirigenza, che del processo è il terminale responsabile degli obiettivi e dei risultati.