

PER UN SISTEMA UNITARIO DEL CONTROLLO SULLE POLITICHE
PUBBLICHE IN ITALIA. ELEMENTI PER UNA RICOSTRUZIONE
STORICO-LEGISLATIVA

di Rosario Scalia*

A ripercorrere l'evoluzione normativa che il sistema dei controlli, riguardante il complesso mondo degli enti territoriali, ha avuto nel nostro Paese, si fa la storia della "cultura della gestione" delle diverse politiche pubbliche da parte delle nostre burocrazie.

Una storia segnata da momenti di grande attenzione, da momenti di slanci innovativi, di attese messianiche alcune delle quali peraltro puntualmente deluse, di carenza di coordinamento che hanno fatto credere a tanti che la soluzione ai problemi delle comunità locali si sarebbe potuta trovare senza sforzi o sacrifici dei cittadini, nella loro qualità di azionisti delle istituzioni pubbliche, facendo ricorso all'innovazione: ricorrendo al modello della "esternalizzazione" dei servizi pubblici, oppure a quello della "finanza creativa".

La realtà della gestione – di quella quotidiana – sia che involga aspetti finanziario-contabili sia che abbia ad oggetto aspetti amministrativi o/e tecnici, la realtà della gestione delle politiche pubbliche è più prosaica di quanto non si immagini.

La gestione degli "affari pubblici" è contrassegnata, infatti, dalla ordinarietà, piuttosto che dalla straordinarietà. Una affermazione questa che va letta e interpretata tenendo conto del fatto che il mestiere del politico è il più difficile dei mestieri, occupandosi di razionalizzare l'irrazionale, come riteneva Max Weber nel suo saggio "la politica come professione", la politica come vocazione.

Per questo, oggi più che in passato, si richiede alla classe politica, così come alla classe burocratica di un Paese, un livello di cultura gestionale simile – se non maggiore – a quello che dovrebbe possedere il *management* del sistema delle aziende private.

In sostanza, di pari passo con le decisioni assunte dal legislatore di "aziendalizzare" il sistema delle istituzioni pubbliche, si sarebbe dovuta fare strada tra gli operatori del mondo delle stesse (in quanto qualificabili come "organizzazioni *non profit*") un bisogno di riscoperta di una serie di discipline – quelle sociali – che la "cultura della (sola) legittimità" aveva ritenuto di dover tenere ai margini della discussione politica.

E di questa riscoperta delle scienze sociali, cui avrebbe dovuto fare ricorso la classe politica, ai diversi livelli di governo, si avverte la rilevanza quando si lascia al decisore politico solo il potere di programmare le politiche pubbliche, non più quello di poterle gestire.

* Rosario Scalia è consigliere della Corte dei conti.

E questo avviene nel 1993, con l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 29, che punta la sua attenzione su due temi - quello della "organizzazione" e quello della necessità di un "controllo della spesa" - temi non molto cari - come è stato sottolineato da più parti - alla mentalità italiana.

Un anno cruciale per il nostro Paese; un anno in cui si scoprì che il sistema dei controlli interni o non esisteva o, se esisteva, veniva sistematicamente disattivato dalla classe politica dirigente.

Una valutazione, questa, che negli U.S.A. era stata fatta tra il 1970 e il 1976, cioè vent'anni prima. E che aveva indotto la classe dirigente di quel Paese a un ripensamento profondo del ruolo che il sistema dei controlli doveva (deve) avere in una democrazia, per evitare alle burocrazie di costituirsi in soggetti capaci di limitare la libertà dei cittadini come delle imprese.

Fu, infatti, alla fine del 1975 che uno dei massimi studiosi americani di scienza dell'amministrazione, il prof. William Arthur Niskanen afferma che il *General Accounting Office* - l'omologa Corte dei conti americana - svolgeva la sua attività di controllo, nell'interesse dei rappresentanti del popolo, cioè del Congresso, in "maniera inefficace per non dire inetta".

Sono stati gli interventi diretti di uno *staff* di economisti d'impresa, guidati appunto dal prof. Niskanen negli anni dell'*austerità* (1973-1974), e orientati a verificare se l'applicazione dei principi di gestione di una azienda privata alle istituzioni pubbliche fosse praticabile, a costituire la base per quel complesso dei principi che costituiscono (o, *rectius*, avrebbero dovuto costituire) la base per la riforma del sistema dei controlli nel nostro Paese.

Secondo Max Weber, uno dei teorici classici della burocrazia, la forma di organizzazione è basata sul principio della competenza (divisione del lavoro), della gerarchia degli uffici, della conformità degli atti a criteri prefissati, della qualificazione tecnica quale unico requisito dell'impiego.

I primi studi dal punto di vista economico sulla burocrazia risalgono agli anni Settanta, quando autori statunitensi, rifiutando radicalmente la concezione di Weber, hanno tentato di spiegare il comportamento delle organizzazioni pubbliche giungendo alla conclusione che il funzionario pubblico tende ad incrementare il budget a propria disposizione.

Se, seguendo Niskanen e Downs (i maggiori esponenti della teoria), si suppone che i burocrati non si comportino diversamente da ogni altro individuo, e che quindi cerchino di massimizzare la propria utilità, è ragionevole supporre che essi, più che astratti doveri (quale il proseguimento dell'interesse pubblico, l'efficienza, ecc.) cerchino di soddisfare i propri interessi (prestigio, potere, autonomia decisionale, numero di sottoposti, quantità di risorse da gestire). Ciò significa che essi tenderanno a massimizzare le dimensioni del bilancio sotto il proprio controllo.

Il comportamento individualista dei burocrati genererebbe:

- eccessiva dimensione degli uffici e della produzione;
- inefficienza allocativa.

Ciò è spiegabile attraverso la considerazione che i funzionari pubblici godono di una posizione di monopolio informativo. Essi, infatti, sono i soli a conoscere l'effettivo fabbisogno finanziario e dimensionale degli uffici.

Quest'ultimo dipenderebbe, secondo Niskanen, proprio dagli argomenti della funzione di utilità dei burocrati, e cioè da tutti i vantaggi non monetari, i quali aumentano al crescere delle dimensioni dell'ufficio.

La burocrazia costituisce, dunque, una delle cause per cui le imprese pubbliche hanno un'efficienza minore delle imprese private.

Non tutti sanno che, nel 1977, ad accogliere positivamente la ventata nuova della "Dichiarazione dei principi fondamentali del controllo" sulla gestione delle istituzioni pubbliche, approvata a Lima, in Perù, dall'INTOSAI, organismo delle Nazioni Unite, fu il prof. Giuseppe Cataldi, allora Presidente della Corte dei conti e fondatore, nel 1958, della "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione".

In quel documento si afferma una cosa molto semplice: non è più sufficiente che il controllo guardi alla sola legittimità dell'atto; è necessario che le Istituzioni superiori di controllo, nei diversi Paesi democratici, ricorrano anche ai parametri dell'efficienza, dell'economicità e dell'efficacia dell'azione amministrativa per valutare il corretto perseguimento degli obiettivi di legge, e per evitare che i bilanci pubblici siano colpiti da quel male oscuro che è lo squilibrio tra entrate e spese, che è il *deficit*.

Un documento – quello di Lima – che mal si adattava alla situazione triadica che ha caratterizzato il sistema nazionale dei controlli fin dal 1948, cioè dalla data di entrata in vigore della Costituzione, e che è durata fino al 2001.

Per capire il nostro modello di controllo sulla gestione delle risorse pubbliche nei cinquant'anni considerati, bisognava leggere tre articoli della nostra Costituzione: l'art. 100 (c'era la Corte dei conti ad occuparsi di controllare la gestione del bilancio del Governo, cioè dei Ministeri); l'art. 125 (c'era la Commissione regionale di controllo, che doveva controllare – nelle 15 Regioni a Statuto ordinario – il bilancio della Regione); l'art. 130 (c'erano i CO.RE.CO., istituiti con legge regionale, a controllare i bilanci delle autonomie locali).

Alla situazione in questione – che non consentiva al Parlamento di "vedere" se e fino a che punto il sostegno finanziario dato, anno dopo anno, alla "periferia" della Pubblica Amministrazione desse i risultati sperati – si cercò di porre rimedio agli inizi degli anni '80, quando per l'ennesima volta al ripiano del *deficit* dei bilanci delle autonomie locali, provocata dal ciclico ripetersi delle recessioni economiche, il Parlamento nazionale dovette avviare ricorrendo all'ennesimo indebitamento.

Ma se alla disposizione normativa contenuta nell'art. 13 del decreto legge 22 dicembre 1981, n. 786 (Disposizioni in materia di finanza locale), convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1982, n. 51, le Regioni non opposero resistenza in quanto non ravvisarono nella istituzione, presso la Corte dei conti, della Sezione Enti locali, un "*vulnus*" all'area di competenza in tema di controllo che l'art. 130 della Costituzione attribuiva loro,...

... ben diverso fu l'atteggiamento delle Regioni quando – "a Costituzione invariata", come si disse tre anni dopo – il Parlamento nazionale riuscì ad approvare la legge 14 gennaio 1994, n.

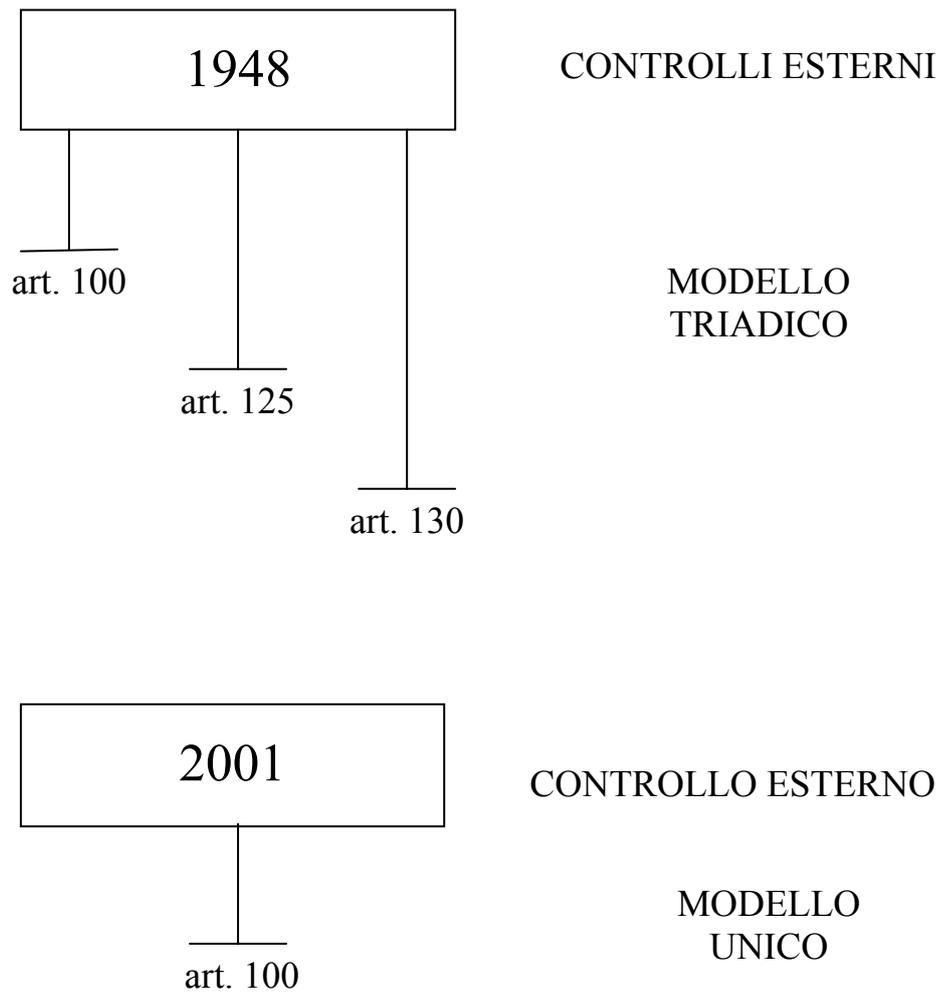
20, con la quale si attribuiva alla Corte dei conti un potere di controllo “anche” nei riguardi del sistema delle “autonomie regionali” come delle “autonomie locali”, il c.d. “controllo sulla gestione”.

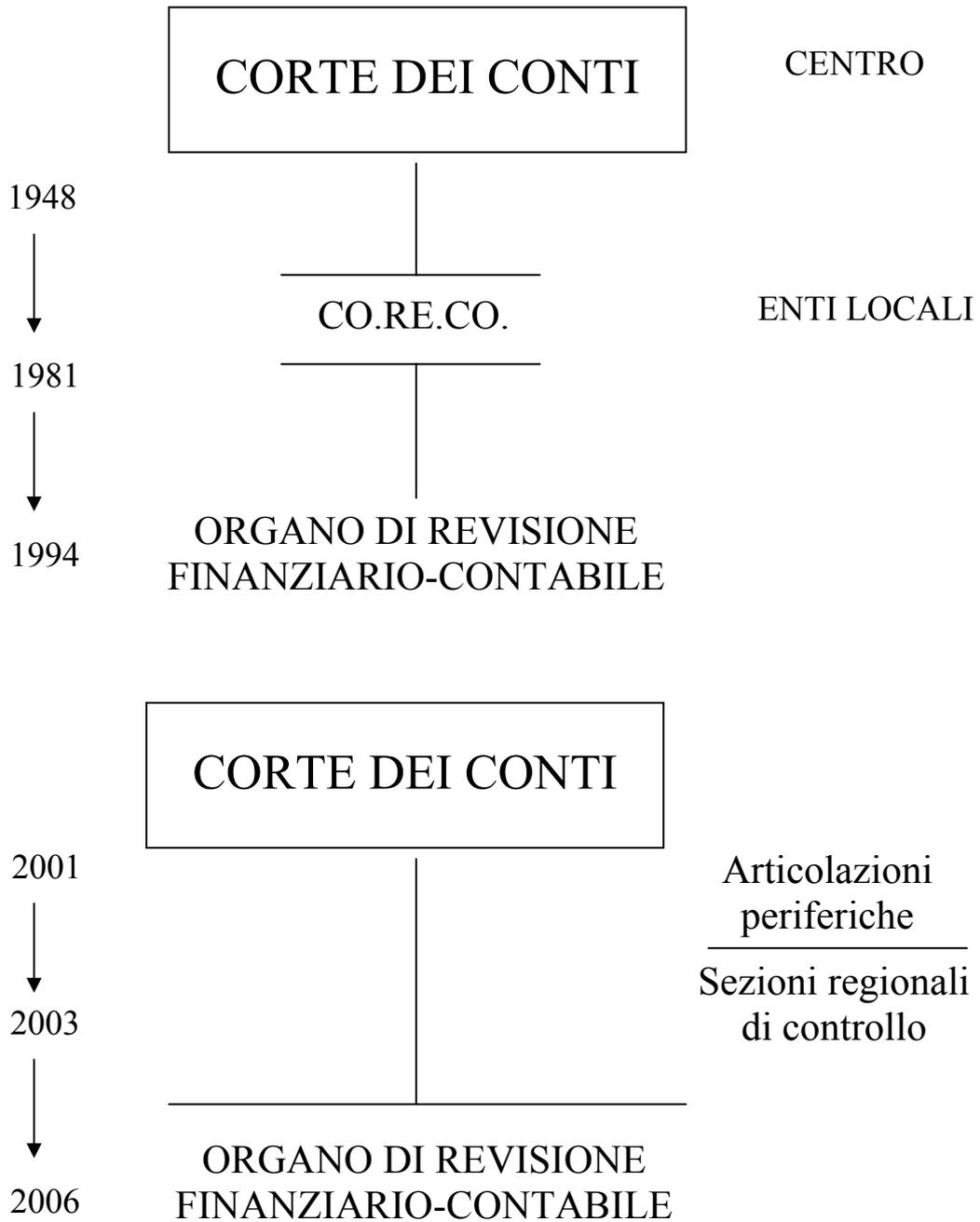
La vicenda - che rappresenta una tappa di quel faticoso percorso intrapreso nel 1990 con la legge n. 142, con la c.d. “riforma Gava” sugli Enti locali, dove per la prima volta, sulla base della elaborazione giurisprudenziale, posta in essere fin dal 1982, dalla Sezione Enti locali, si pervenne in Italia ad una visione di rapporti collaborativi tra l’Istituzione superiore di controllo e le autonomie locali (tramite i Collegi dei revisori dei conti di ciascun Ente) - si concluse nel 1995, con la sentenza n. 29: una sentenza che, vigendo gli artt. 125 e 130 della Costituzione del 1948, dovette ricercare il giusto fondamento della potestà normativa espressa dal Parlamento in articoli diversi da quello tradizionalmente indicato dalla dottrina (art. 100, c. 2) come capace di radicare l’attività (esterna) di controllo in capo alla Corte dei conti: il riferimento fu alla necessità di una lettura integrata che si doveva fare dei principi, posti sempre dai nostri Padri costituenti, nell’articolo 81, che pone quello indefettibile dell’equilibrio di bilancio; nell’articolo 97, dove si dà finalmente sostanzialità di contenuti al termine “buon andamento”, e, poi, negli artt. 28 e 119.

Solo, quindi, nel 1995 - cioè a distanza di ben 18 anni dalla “Dichiarazione dei principi del controllo” condivisa, a Lima, da tutti i Paesi democratici di allora - nell’ordinamento giuscontabile del nostro Paese si fa riferimento ai nuovi parametri del controllo: a quelli dell’efficienza, dell’efficacia, della economicità.

Con ciò presupponendosi una visione diversa della P.A.: non “una macchina burocratica” (per cui è sufficiente fare controllo di legittimità), ma una organizzazione che si adatta alla realtà sociale, e che come tale fa di tutto per fornire risposte tempestive e adeguate ai bisogni dell’utenza (controllo di *performance*, o di produttività gestionale); e anche una organizzazione che si occupa di modificare la situazione della società civile promuovendone lo sviluppo sociale (le famiglie essendo destinatarie degli interventi pubblici) e lo sviluppo economico (le imprese essendo destinatarie di specifici interventi pubblici), richiedendosi così una valutazione del miglioramento/dei miglioramenti sostenuti con risorse pubbliche (valutazione del programma/costi-benefici), cioè a carico dei bilanci pubblici.

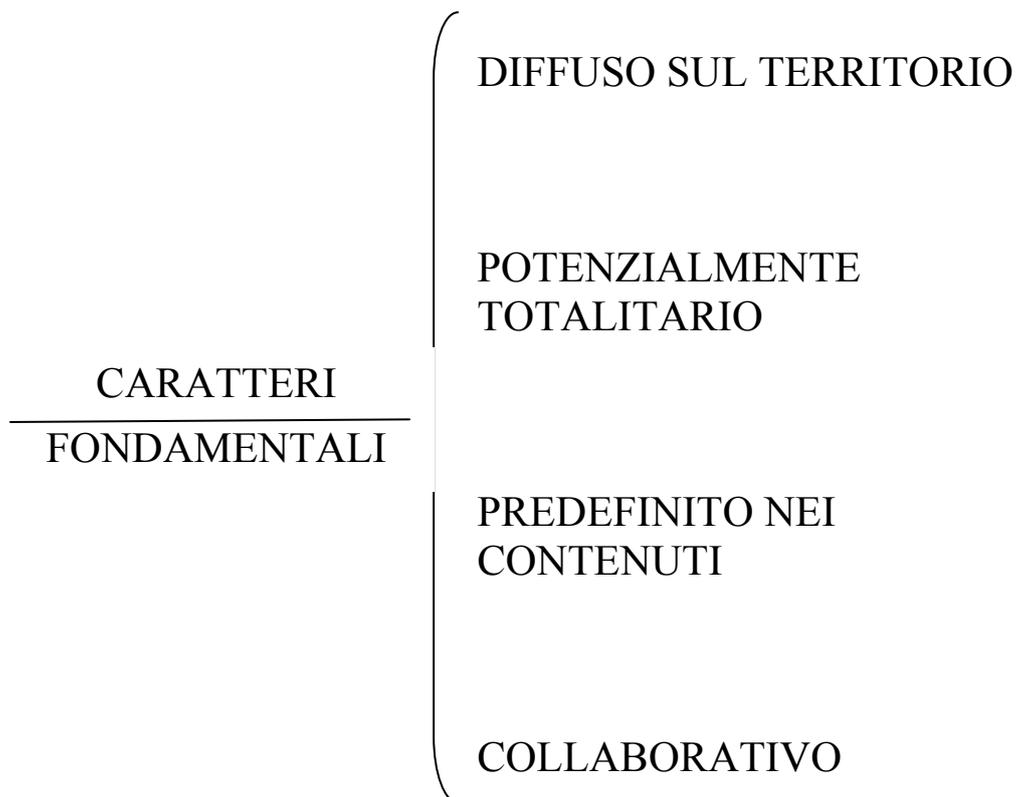
Il sistema dei controlli in Italia.
La Costituzione: la disciplina del “controllo esterno”





Il ruolo della Corte dei conti.
Il controllo di regolarità contabile sugli Enti locali

Dopo il 2006 ...



Fonte: L.F. statale per il 2006 (legge 23 dicembre 2005, n. 266).

L'introduzione nell'ordinamento nazionale dei principi INTOSAI

Dichiarazione di Lima del 1977

Sezioni	Denominazione	Legge	Articolo
1	Scopo del controllo	14.1.1994, n. 20	3, c. 1 e 3
2	Controllo preventivo e successivo	1. Costituzione (1948) 2. 14.1.1994, n. 20	100, c. 2 3, c. 1 e 3
3	Controlli interni ed esterni	1. 14.1.1994, n. 20 2. 30.7.1999, n. 286	3, c. 7 e 8 7, c. 7
4	Controllo di legittimità, di regolarità e di gestione	30.7.1999, n. 286	1 - 2
5	Indipendenza delle istituzioni superiori di controllo	1. Costituzione (1948) 2. 14.1.1994, n. 20	100, c. 3 4
6	Indipendenza dei membri e dei funzionari delle Istituzioni superiori di controllo	Costituzione (1948)	100, c. 3
7	Indipendenza finanziaria delle Istituzioni superiori di controllo	1. Costituzione (1948) 2. 30.7.1999, n. 286	100, c. 3
8	Rapporti con il Parlamento	1. Costituzione (1948) 2. 5.6.2003, n. 131	100, c. 2 7
9	Rapporti con il Governo e l'Amministrazione	1. Costituzione (1948) 2. 14. 1.1994, n. 20	100, c. 2 3, c. 1
10	Poteri di indagine	14.1.1994, n. 20	3, c. 8 e 12
11	Seguito ai rilievi delle Istituzioni superiori di controllo	1. 14.1.1994, n. 20 2. 5.6.2003	3, c. 6 7, c. 7
12	Attività di consulenza ed altre forme di collaborazione	1. R.D. 12.7.1934, n. 1214 2. 5.6.2003, n. 131	13 7, c. 7
13	Metodi e procedure di controllo	14.1.1994, n. 20	3, c. 8
14	Personale addetto al controllo		
15	Scambio internazionale delle esperienze		

16	Relazioni al Parlamento e dell'opinione pubblica	1. Costituzione (1948) 2. 14.1.1994, n. 20	100, c. 2 3, c. 6
17	Elaborazione della relazione	1. R.D. 12.7.1934, n. 1214 2. 14.1.1994, n. 20	-- 3, c. 6 e 9
18	Fondamento costituzionale delle competenze di controllo; controllo della gestione delle finanze pubbliche	Costituzione (1948)	100, c. 2
19	Controllo di organi amministrativi statali e di altre istituzioni all'estero	14.1.1994, n. 20	
20	Controllo sulle entrate fiscali	R.D. 12.7.1934, n. 1214	13
21	Controllo su contratti e sui lavori pubblici	14.1.1994, n. 20	3, c. 1
22	Controllo delle installazioni per l'elaborazione elettronica dei dati	1. d.lgs. 3.2.1993, n. 39 2. 14.1.1994, n. 20	-- 3, c. 8
23	Controllo delle imprese a partecipazione statale	Costituzione (1948)	100, c. 2
24	Controllo degli enti sovvenzionati	1. Costituzione (1948) 2. 21.3.1958, n. 259	100, c. 2

Ma è storia delle nostre istituzioni anche questa: mentre la Corte Costituzionale è impegnata a spiegare la rilevanza di un tale controllo (quello “sulla gestione”) intestato alla Corte dei conti, latita nel nostro sistema amministrativo la messa a punto di un “sistema dei controlli interni” con cui l’Istituzione superiore di controllo possa interagire e di cui possa essere chiamata ad accertare la funzionalità (un compito che si trova scritto, fin dal 1994, nell’art. 3, comma 8, della legge n. 20); con il quale, in definitiva, possa avviare il necessario dialogo e confronto.

Nel 1993 il nostro ordinamento – ancora una volta è il d.lgs. n. 29 a fornire una spiegazione al tema – prevede che i parametri dell’efficienza, dell’efficacia e dell’economicità dell’attività pubblica siano verificate per mezzo di una struttura, chiamata “Servizio di controllo interno” oppure “Nucleo di valutazione”: e lo fa con l’art. 20.

Negli anni che vanno dal 1993 al 1999 – cioè per ben 6 anni – le attribuzioni che la legislazione statale (si contano ventidue provvedimenti normativi) assegna via via a tale struttura sono le più disparate: è la paralisi di tale organo nei Ministeri.

E non solo. La stessa situazione di confusione istituzionale in tale campo viene vissuta dal sistema delle autonomie locali.

Nonostante la chiarezza espositiva della “Dichiarazione” di Lima del 1977, nonostante le puntualizzazioni contenute - riguardo a quello che avrebbe dovuto essere il “sistema dei controlli interni” - nel documento prodotto, sempre dallo stesso Organismo internazionale, dall’INTOSAI, nel 1992 (Linee-guida per gli *standards* del controllo interno), la situazione del nostro Paese risulta segnata nel campo del diritto amministrativo/del diritto contabile dalla sostanziale inesecuzione delle prescrizioni del d.lgs. n. 29/93, determinata dalla incapacità di lettura del “nuovo” da parte delle burocrazie, ormai coinvolte dalla terza ondata di decentramento (dopo le prime due del 71/72 e del 77): siamo, infatti, agli anni della c.d. “riforma Bassanini” (1997-2000).

Incapacità di chiarire il nuovo significato che ha il termine “controllo”, di individuare le tecniche utilizzabili (peraltro, differenti a seconda del tipo di controllo da attuare), di suscitare interesse nella classe politica per la positività che il loro utilizzo genera per una migliore gestione dei bilanci pubblici.

Una situazione aggravata dal fatto che alla cultura dei decisori politici in ordine alla gestione delle diverse politiche pubbliche – gestione che è diventata, con la riforma costituzionale del 2001, *multi-level* (in contraddizione, quindi, con le affermazioni di semplificazione fondate sui principi della sussidiarietà orizzontale, di quella verticale e dell’adeguatezza, recuperati nel nuovo testo della legislazione nazionale prodotta tra il 1997 e il 2000) – non si presta neanche attenzione.

Ad oggi, la preparazione della classe politica (in particolare, di quella del livello locale di governo) alla gestione delle politiche pubbliche di competenza risulta insoddisfacente, perché non strutturata, cioè non rinvenibile in un sistema normativo avente forza prescrittiva.

E la stessa classe politica è indotta a qualificare come un’anomalia dell’ordinamento il fatto che si eserciti la funzione del controllo nell’interesse della collettività.

Senza con questo rendersi conto che, a fronte della complessità della gestione della *res publica*, si è chiamati, oggi, a doversi dotare di strumenti di conoscenza e di valutazione delle diverse politiche pubbliche, che non possono non basarsi su una cultura della (loro) gestione che va diffusa e condivisa.

Affermazione che deve diventare di dominio comune se si passa da un sistema tributario accentrato a un sistema tributario decentrato, in quanto, a questo punto, lo Stato deve subordinare il proprio intervento alla verifica puntuale e attenta che gli impegni assunti da qualsiasi altro livello di governo in *deficit* siano onorati e rispettati.

L’attuazione del federalismo fiscale presuppone che funzionino tutti i meccanismi di controllo previsti dall’ordinamento vigente.

In caso contrario, a pagare sarà la classe politica costretta ad aumentare il livello di tassazione della popolazione locale.

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

Se riusciamo a mantenere ben presente sullo sfondo l'evoluzione che la "politica del controllo" ha avuto nell'ordinamento internazionale – evoluzione leggibile nei due documenti dell'Organizzazione internazionale delle Istituzioni superiori di controllo (INTOSAI), quello del 1977 (la c.d. "Dichiarazione di Lima") e quello del 1992 (Ruolo del sistema dei controlli interni) – solo allora ci si renderà conto dei ritardi accumulati nel nostro ordinamento, in questa area della conoscenza, quella della analisi delle politiche pubbliche.

Area della conoscenza in cui si trovano accomunati da un identico destino sia i decisori politici (gli amministratori locali) sia le loro burocrazie.

Senza dimenticare che i primi non possono ritenersi indenni da responsabilità, non potendo invocare la vigenza del principio di separazione tra politica e amministrazione enucleato nel 1993; dato che, in questo caso, esso non vale.

Infatti, nel fare analisi delle politiche pubbliche si valuta la qualità della programmazione (che continua a rimanere nell'area decisionale del vertice politico); ma si fa anche controllo di gestione, i cui risultati non possono non essere usati per avere la c.d. "visione di insieme" dello stato di esecuzione delle diverse politiche pubbliche, soprattutto ora che nel nostro Paese esse si configurano come *multi-level*, cioè coinvolgenti più livelli di governo, e quindi richiedendo il concorso di diverse burocrazie.

Solo se affrontiamo i problemi con un approccio sistemico ci renderemo conto come la nostra classe dirigente non possa essere pienamente soddisfatta di come la "cultura di genere", propria degli operatori della Pubblica Amministrazione, non abbia trovato la diffusione che essa meritava di avere a fronte della cultura d'impresa.

Ambedue si fondano sull'effettività dei controlli, ma deve essere ben chiaro quali fini diversi si perseguano: governare la società è cosa ben diversa dall'essere responsabile di una impresa.

Probabilmente questo è accaduto perché ogni volta che al Parlamento nazionale – a far tempo dal 2000, con l'ingresso dell'Italia nella "eurozone" – esprimeva l'esigenza di conoscere la situazione finanziaria del sistema amministrativo periferico, quello delle autonomie (regionali e) locali, tutte le volte, da parte delle Regioni, si è richiesto il vaglio del "Giudice delle leggi" sulle misure legislative assunte dal Governo nazionale.

Per tale via – e in occasione della "legge finanziaria" annuale, il cui processo di approvazione richiede, come è noto il coinvolgimento sia delle Regioni che delle Autonomie Locali – la Corte dei conti vede attribuita a se stessa una serie di compiti che, stante il disegno "triadico" in materia di "controllo esterno" previsto dalla Costituzione del 1948, non avrebbe potuto svolgere: in sostanza c'è stata una volontà politica di forzare la rete dell'ordinamento.

Tra il 1990 e il 2000, quindi, a quale dei tipi di controllo svolgibili sono vocati gli organi che operano, in esecuzione del d.lgs. n. 286/99 a tutela dei parametri della legittimità/regolarità, dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità?

Alla “periferia” del nostro sistema amministrativo, tra il 1990 (data di entrata in vigore della legge 142 - «Riforma delle autonomie locali») e il 2000 (data di entrata in vigore del d.lgs. n. 267, del T.U.E.L.), la Corte dei conti può limitarsi ad intrattenere rapporti con gli organi degli Enti locali che si occupano – in quanto controllori interni ai sensi del richiamato d.lgs. n. 286/99 – della gestione finanziario-contabile.

E della “gestione amministrativa”, della “gestione tecnica” delle politiche pubbliche di competenza della “periferia” della Repubblica, quando il nostro ordinamento avrà occasione di occuparsi?

L’altro tipo di contatto la Corte dei conti l’avrà solo nel 2004 allorché una disposizione di legge – contenuta ancora una volta in un provvedimento di urgenza – (D.L. 12 luglio 2004, n. 168) – introduce nel contesto del T.U.E.L. l’art. 198/*bis*: l’obbligo – in capo agli Enti locali – di trasmettere le relazioni annuali predisposte dalla struttura preposta al controllo di gestione all’Istituzione superiore di controllo.

E’ una norma che avvia la Corte dei conti - e, in particolare, le sue articolazioni periferiche - ad acquisire finalmente gli elementi necessari per esplicitare in concreto il compito di “controllore dei controllori”, cioè di dover fornire, ai sensi dell’art. 3, c. 8, della legge n. 20/94, un giudizio sulle strutture/organi che si occupano - anche nel contesto del sistema degli Enti locali - di fare controllo avendo a parametri di tale attività le tre “E”: la struttura operativa che si occupa, appunto, del “controllo di gestione” (art. 196 T.U.E.L.).

Tipologia di controllo che richiede tecniche proprie (diverse da quelle consolidate del c.d. “controllo di conformazione”), e quindi “saperi” specifici, orientati a far crescere la “cultura della gestione” delle risorse pubbliche tra gli operatori della P.A., ad occuparsi della produttività individuale e collettiva di essi.

Tipologia di controllo che richiede l’assunzione di misure di natura organizzativa coerenti con la volontà di assicurare effettività di esecuzione al d.lgs. n. 286/99: se sono necessari nuovi “saperi” occorre inglobare nella organizzazione nuove professionalità, e poi bisogna saperle “guidare” alla mèta.

E ciò significa che solo da tale anno le “articolazioni periferiche” della Corte dei conti, diventate “Sezioni regionali di controllo” con la legge n. 131 del 2003, si rendono conto di quanti Enti locali siano riusciti a dare esecuzione al d.lgs. n. 286/99: ben pochi.

Le motivazioni, addotte dagli Enti più grandi per giustificare il ritardo accumulato nell’organizzazione del “controllo di gestione”, sono le più diverse: dalla impossibilità di individuare uffici simili da comparare alla difficoltà di reperire risorse umane professionalmente preparate nelle diverse materie, preferendosi “esternalizzare” l’attività in questione (ricorso al Nucleo di valutazione in cui sono utilizzabili professionalità “esterne”).

Mentre gli Enti di dimensione ridotta si lamentano di non avere avuto da parte dei Comitati provinciali per la pubblica amministrazione - operanti presso la Prefettura - il supporto necessario allo *start-up* della indicata funzione; inutilizzabile, nei piccoli Comuni, questo specifico controllo - si dice - in quanto manca la presenza dei dirigenti.

Né si colgono indicazioni nel senso di quanto disposto dal Legislatore nazionale: cioè che più amministrazioni omogenee o affini avrebbero ben potuto istituire, mediante convenzione, uffici unici per l'attuazione di quanto previsto nel decreto legislativo all'esame.

2. La "scoperta" del "controllo interno" anche per gli Enti locali: la riforma del d.lgs.286/99

Più volte si è avuto modo di richiamare l'attenzione sul d.lgs. n. 286 del 1999.

Ma si è detto che per ben sei anni, dalla data di entrata in vigore dell'art. 20 del d.lgs. n. 29 del 1993, che richiede alle amministrazioni pubbliche di organizzare, all'interno del proprio sistema amministrativo, uffici *ad hoc* aventi la specifica missione di assistere il decisore politico/la dirigenza nella gestione delle politiche pubbliche di competenza, si è preferito da parte della classe politica non dare concreta attuazione alla norma in questione.

Preferendosi comunque, valutare l'attività della dirigenza [la cui retribuzione risultava sin da allora ancorata, anche se in parte (per il 30%), al perseguimento degli obiettivi posti all'inizio dell'anno dal decisore politico] senza porla in correlazione diretta con i risultati emergenti dal controllo di gestione.

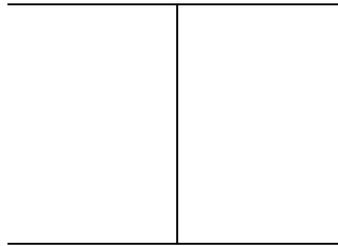
Infatti, si preferisce introdurre nel contesto del sistema dei controlli interni quello che viene qualificato "valutazione del personale con incarico dirigenziale".

L'ambiguità della posizione del nostro legislatore sul tema sta tutta nell'art. 5 del d.lgs. n. 286/99: si afferma, da un lato, che «le pubbliche amministrazioni, sulla base anche dei risultati del controllo di gestione» sono tenute a valutare «le prestazioni dei propri dirigenti»; dall'altro, che «la valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti» deve tenere «particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione».

Ma in assenza di indicatori (o indici) concordati nella sede della contrattazione integrativa, come si fa ad essere, da parte del dirigente sovraordinato, valutatore imparziale dei propri collaboratori (sotto ordinati) con qualifica dirigenziale?

C'è da sottolineare, comunque, che, a differenza di quanto succede alle altre amministrazioni pubbliche che hanno, fino al 1999, quale unico "ancoraggio" normativo l'art. 20 del d.lgs. n. 29/93, per affrontare le questioni connesse con l'organizzazione e il funzionamento del "controllo di gestione", il mondo delle "autonomie locali" aveva avuto una disciplina alquanto esaustiva solo tre anni dopo il documento dell'INTOSAI sul sistema dei controlli interni (1992): nel 1995; appunto, con il d.lgs. 25 febbraio 1995, n. 77.

art. 1



c. 3

“Gli Enti locali... possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del presente decreto, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l’ordinamento finanziario e contabile”.

E sono stati gli articoli di questo provvedimento - dal 39 al 41 - a far risuonare, nelle stanze delle amministrazioni locali, termini come “efficienza, efficacia, economicità”.

Anche se già di un obbligo del rispetto del principio del buon andamento (art. 97 Cost.), in cui si riassumono i tre termini citati, da parte degli Enti locali, fu fatto specifico riferimento nel decreto-legge n. 51 del 1982, quel provvedimento che istituì la Sezione Enti locali presso la Corte dei conti.

In definitiva, una volta che nel Testo Unico sugli Enti locali del 2000 si “ripetono”, agli articoli da 196 a 198, le disposizioni contenute negli articoli da 39 a 41 del d.lgs. n. 77/95, il mondo delle “autonomie locali” non vede nella contestuale riforma dei controlli interni del luglio dell’anno prima (1999) delle “novità”.

Anzi, alcune disposizioni sono assunte dalla classe politica locale come semplici “indicazioni”; esse non acquistano alcuna cogenza anche perché cadono in un momento storico in cui si veniva realizzando, sia da parte dello Stato che da parte delle Regioni, un

decentramento di funzioni e di attività verso il sistema delle autonomie locali “a macchia di leopardo”.

Ed è tale la differenziazione organizzativa tra i diversi territori che riesce impraticabile un processo che consenta di individuare, per il migliore esercizio possibile di questa o di quella funzione pubblica, il modello organizzativo ottimale.

Dall'altra parte, in quello stesso periodo storico era in discussione in Parlamento il testo di riforma del Titolo V della Costituzione: e in esso veniva sancita l'autonomia dei diversi sistemi amministrativi. E tra le diverse tipologie di “autonomia” campeggiava quella “organizzativa” degli Enti locali: un obiettivo, questo, perseguibile a una sola condizione, che vi siano le risorse finanziarie necessarie per sostenerla, per attuarla nei fatti, non solo nelle intenzioni.

Le tappe normative dell'avvicinamento ai parametri delle tre E
La posizione degli Enti locali

ANNI	RIFERIMENTO LEGISLATIVO	ARTICOLI DI RIFERIMENTO
1981	Decreto-legge 22.12.1981 n. 786 Legge 26.2.1982, n. 51	art.13
1995	D.lgs. 25.2.1995, n.77	artt.39-41
1999	D.lgs. 30.7.1999, n. 286	art. 10, c. 4-5-6
2000	D.lgs. 18.8.2000, n. 267	artt.196-198
2004	D.L. 12 luglio 2004, n. 168	198- <i>bis</i> TUEL

L'introduzione dei principi internazionali
nell'ordinamento nazionale

Le tappe	Fonte normativa internazionale	Fonte normativa nazionale
1977	Dichiarazione di Lima (INTOSAI)	
1981	Istituzione della Sezione Enti locali della Corte dei conti	D.L. 22.12.1981, n. 786 convertito in L. 26.2.1982, n. 51.
1992	Il sistema dei controlli interni (INTOSAI)	
1994		L. 14.1.1994, n. 20 <i>Riforma del controllo della Corte dei conti</i>
1995		D.lgs. 25.2.1995, n. 77 <i>Sistema finanziario contabile degli EE.LL.</i> 1. controllo di regolarità amministrativo-contabile 2. controllo di gestione
1999		D.lgs. 30.7.1999, n. 286 <i>Principi nazionali in tema di controlli interni</i>
1999		Riforma del Titolo V Cost. <i>Abrogazione artt. 125-130 della Cost. 1948</i>
2003	Controllo sostitutivo	Legge 5.6.2003, n. 131

3. Dopo la riforma costituzionale del 2001: sullo sfondo emerge anche la “sana gestione” del diritto comunitario

Aver tratteggiato il percorso che la “politica nazionale del controllo” ha fatto, nel nostro Paese, prima della riforma costituzionale del 2001, ci aiuta a capire se il sistema amministrativo (non solo quello “periferico”) si muova oggi verso obiettivi chiaramente definiti, oppure se esso necessiti ancora di misure di natura normativa a supporto, a completamento del sistema delineato.

Possiamo affermare, a questo proposito, che – avuto riguardo all’assetto delle funzioni tra i diversi livelli di governo – si sono esaurite completamente le dinamiche di allocazione delle stesse. Quindi, dopo il caos che contraddistingue la produzione legislativa statale/regionale a ridosso del 1997 (c.d. riforma “Bassanini”, con le leggi n. 59 e 127), è succeduto un periodo di relativa tranquillità amministrativa.

Tanto da far ritenere alla dottrina che i principi rinvenibili nel testo costituzionale del 2001 (sussidiarietà, adeguatezza, differenziazione) non sono suscettibili di applicazione diversa da quella che si è avuto modo di realizzare nel quadriennio antecedente (1997-2001).

Diversa è la questione che attiene agli aspetti finanziari.

Sotto questo aspetto, il sistema amministrativo italiano si presenta “in attesa di definizione”; anche se, in questo caso, il decentramento è stato agitato dal sistema delle autonomie locali (e funzionali) come causa generatrice di costi maggiori rispetto all’assetto organizzativo precedente al 1997.

Eppure, se avesse funzionato il “sistema dei controlli” nel tempo dei cambiamenti organizzativi promossi, molte pretese si sarebbero potute ben ridimensionare. Ma ciò non è avvenuto; e non è avvenuto perché è mancata l’applicazione della disciplina dell’economia dell’organizzazione ai diversi livelli di governo.

In ogni caso, mancano alcuni elementi essenziali: dalla determinazione dei principi fondamentali in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117, c. 3, Cost.), alla attuazione organica dell’impianto di autonomia finanziaria definito nell’art. 119 Cost..

Ma ciò non può essere di ostacolo alla affermazione di una visione unitaria che, allo stato dell’ordinamento, ha conseguito dopo il 2001 il sistema nazionale dei controlli: da quello indipendente esterno della Corte dei conti a quello dei controlli interni quale definito dal d.lgs. n. 286 del 1999.

Oggi, più che in passato, c’è da saper cogliere gli elementi di connessione e di reciproca interdipendenza che sussistono (anzi, devono sussistere nella visione internazionale) tra il controllo della Corte dei conti e quelli “interni” a ciascuna istituzione (controllo sulla gestione finanziaria; controllo sulla gestione amministrativa; controllo sulla gestione tecnica).

In effetti, questa prospettiva di lettura della legislazione vigente prevale nelle pronunce della Corte Costituzionale.

La giurisprudenza del “Giudice delle leggi” non ha mancato, tra l’altro, di riaffermare il ruolo della Corte, organo “posto al servizio dello Stato-comunità, quale garante imparziale dell’equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell’efficacia, dell’efficienza e dell’economicità”.

La stessa giurisprudenza ha poi affermato come l’abrogazione degli artt. 125 e 130 della Costituzione del 1948 non abbia inciso sulla legittimità delle attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, né tanto meno sul definito sistema dei controlli interni (sent. n. 64 del 2005).

Anzi, risultando abbandonati alcuni spazi di controllo, è normale che essi siano stati occupati dall’unica Istituzione a ciò abilitata rimasta in campo, dato che così lo richiedeva lo Stato-comunità nell’interesse della società civile tutta.

Se affrontiamo il discorso in tale prospettiva, si dimostra coerente il disegno del Legislatore nazionale, impegnato a rendere credibile e accreditabile a Bruxelles, presso gli organi dell’Unione Europea, il percorso di risanamento dei nostri conti pubblici; quel disegno che è emerso con forza, appena cinque anni dopo – alla fine del 2005 – con la legge finanziaria per il 2006 (art. 1, c. 166-168).

Disposizioni queste che completano quella già contenuta nell’art. 7, comma 7, della legge n. 131 del 2003, e che trovano fondamento ambedue nel principio di “sana gestione” rinvenibile nell’ordinamento comunitario, accolto nel nostro attraverso l’art. della riforma costituzionale del 2001 (L. cost. 18.10.2001, n. 3).

Senza più la presenza dello “specchio” costituita dai CO.RE.CO., in quanto abrogati, il controllo sulla regolarità (amministrativa e) contabile, nel contesto degli Enti locali, si dispiega e si realizza nel rapporto bidirezionale Corte dei conti - organo di revisione economico-finanziaria, sia che esso sia monocratico (piccoli Comuni) sia che esso sia collegiale (Comuni medi - Comuni grandi); ma risultando quale destinatario di tale tipo di controllo pur sempre il decisore politico (Sindaco-Presidente della Provincia), al quale spetta la responsabilità di assumere le misure suggerite (principio di auto-tutela).

Si richiede alla Corte dei conti, quindi, di vigilare sul sistema degli Enti locali, e di intervenire con tempestività a supporto dell’attività finanziario-contabile in occasione dei due eventi più rilevanti del ciclo annuale del processo decisionale di bilancio (bilancio preventivo-rendiconto consuntivo).

A tal riguardo, il richiamo al pensiero espresso dalla Corte Costituzionale si dimostra fondamentale (sent. n. 179/2007).

Infatti, si osserva come le disposizioni richiamate “introducano un nuovo tipo di controllo affidato alla Corte dei conti, dichiaratamente finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell’unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria degli Enti locali, nonché il rispetto, da parte di questi ultimi, del patto di stabilità interno e del vincolo in materia di indebitamento posto dall’ultimo comma dell’art. 119 Cost.”.

Ma ciò che più conta è l'enucleazione di due concetti che gettano una nuova luce sul ruolo che la Corte dei conti, in funzione collaborativa del sistema di governo locale, è chiamata a svolgere:

a) la tipologia di controllo in questione (ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità) presenta - essendo da collocare non più in una prospettiva statica ma in una prospettiva dinamica - la caratteristica di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive (in tal modo confermando la previsione dell'art. 3, c. 8, della legge n. 20/94);

b) il controllo di cui si tratta è chiamato a concorrere, insieme alle "altre" tipologie di controllo (in particolare, a quello di gestione), alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica (sent. n. 267 del 2006).

Si è fatto cenno anche alla natura collaborativa che il controllo indipendente esterno della Corte dei conti in tale area possiede: esso si limita, infatti, alla segnalazione all'ente controllato delle disfunzioni rilevate; esso, quindi, rimette all'ente stesso l'adozione delle misure necessarie.

D'altra parte, non si può dire che "la vigilanza sull'adozione delle misure necessarie da parte degli enti interessati implichi un'invasione delle competenze amministrative di questi ultimi; ciò risulta giustificato con la considerazione che "l'attività di vigilanza, limitatamente ai fini suddetti, è indispensabile per l'effettività del controllo stesso".

Non possiamo - a questo punto del percorso intellettuale maturato - non condividere la posizione del "Giudice delle leggi": il controllo che ha ad oggetto il rispetto dell'ordinamento finanziario-contabile è da considerarsi "complementare" rispetto al controllo che ha ad oggetto la gestione amministrativa (dal controllo di gestione alla valutazione della dirigenza, alla valutazione strategica o del programma).

Ma a una domanda fondamentale, anche in questo caso, va data una risposta univoca: a quale principio costituzionale si deve "ancorare", oggi, il potere legislativo del Parlamento nell'assegnazione alla Corte dei conti dell'esercizio della funzione del controllo?

E la risposta è questa: "La sussistenza di detto fondamento è confortata, in primo luogo, dall'art. 100 della Costituzione, il quale assegna alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio, come controllo esterno ed imparziale".

Con la specificazione che "se è vero che, al momento dell'emanazione della Costituzione, per indicare l'intera finanza pubblica non poteva non farsi riferimento al bilancio dello Stato, è altrettanto vero che oggi tale dizione deve intendersi riferita non solo al bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono ... la finanza pubblica allargata".

Peraltro, rientra nella competenza dello Stato dettare principi nella materia concorrente della "armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica" (art. 117, c. 3, Cost.).

In via definitiva si può affermare che il controllo previsto dai commi 166 a 169 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 risulta dettato da esigenze di tutela dell'unità economica della Repubblica e di coordinamento della finanza pubblica, essendo finalizzato (nel quadro del controllo disciplinato dalla legge n. 131 del 2003), con funzione collaborativa, alla tempestiva

segnalazione agli Enti interessati di situazioni inerenti agli equilibri di bilancio, per l'adozione delle necessarie misure correttive.

E, oggi, con la fissazione dei principi della recente "Delega al Governo sul c.d. "federalismo fiscale", per dare attuazione a quanto delineato nel nuovo testo dell'art. 119 Cost., più cogenti responsabilità gestionali si verranno a incardinare in capo alla classe politica locale, da quella regionale a quella degli Enti locali.

Il controllo, allora, non si fermerà a valutare (solo) la politica della spesa; si dovrà spostare a guardare anche (e soprattutto) alla politica dell'entrata.

I primi segnali che anche quest'area della gestione delle politiche pubbliche formerà oggetto di sempre maggiore attenzione li ritroviamo già nel nostro ordinamento.

Notava in merito Luigi Einaudi: "Il denaro dei contribuenti deve essere sacro. Epperò bisogna mantenere ed estendere il principio che neppure un soldo del denaro pubblico debba essere speso senza il visto di un corpo indipendente, erede delle rigide tradizioni ultrasecolari della piemontese camera dei conti; ma l'esperienza ha insegnato molto sul modo con cui il controllo può essere semplificato e si deve impedire che i controlli in genere giungano al segno di crescere oltre il ragionevole la spesa e quindi l'onere dei contribuenti" (Corriere della Sera, 29 giugno 1921).

E ancora: "Ogni uomo vivente in una società libera ha il diritto di parlare e di scrivere per criticare le leggi vigenti, per dimostrarne gli effetti che a lui sembrano cattivi e per augurarne la riforma" (febbraio 1911).

Questo è l'obiettivo di chi vede in un adeguato sistema dei controlli la risposta a questa aspirazione, a una aspirazione che è di tutti noi.