

D. Sachs Jeffrey, *Il prezzo della civiltà, La crisi del capitalismo e la nuova strada verso la prosperità*, Codice ed., 2013.

N. Sartor (a cura di), 1998, *Il risanamento mancato: la politica di bilancio italiana 1986-90*, Carocci, Roma.

Senato della Repubblica, 2012, *L'analisi del bilancio dello Stato per il 2012 ai fini del processo di spending review*, Servizio del bilancio del Senato, n. 58, maggio.

A. Zanardi (a cura di), 2013, *La finanza pubblica italiana*, Rapporto 2013, 8.

* * *

LINEE GUIDA PER LA REGOLAZIONE DELLA SPESA NELLE AMMINISTRAZIONI TERRITORIALI

di Stefano Pozzoli

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *I controlli interni. Il percorso*. – 3. *Cosa accade altrove: cenni all'esperienza anglosassone*. – 4. *La misurazione delle performance come strumento di democrazia. Cenni critici al decreto sui fabbisogni standard*. – 5. *Il sistema dei controlli tra Carta delle autonomie e decreto enti locali. Conclusioni*. – 5.1. *Controllo di gestione e controllo sulla gestione*. – 5.2. *Il controllo di gestione quale espressione di effettiva autonomia direzionale*. – 5.3. *Il controllo sulla gestione come contributo alla effettività di scelta democratica*.

1. *Premessa*

Il controllo di gestione, ovvero quella tipologia di controllo che dovrebbe essere orientato a verificare l'efficienza e quindi, per sua natura, al contenimento della spesa, entra nelle pubbliche amministrazioni italiane per forza di legge e non perché vissuto come una necessità da parte dei singoli enti: in sostanza, la sua implementazione non risponde a una esigenza interna, ma viene immaginato come una modalità per costringere le aziende pubbliche a indirizzarsi nel senso di una maggiore managerialità. In altre parole è visto, confusamente, come uno dei "grimaldelli" per realizzare quella versione tutta italiana del *New public management* (1), a cui si è appunto ispirato quel processo da noi complessivamente definibile come "aziendalizzazione".

L'imposizione per legge di un controllo interno di tipo manageriale, da una parte, dimostra la consapevolezza che esso sia un "vettore di innovazione"; dall'altra, però, rende la credibilità del sistema quanto mai delicata, poiché rischia di farlo percepire come l'ennesimo adempimento.

Viene da dire che il legislatore si sia voluto avvicinare al *New public management* non cogliendone l'essenza ma solo per seguire una moda culturale. E, per di più, cedendo alle pressioni corporative, l'ha inserito in un contesto che, benevolmente, potremmo definire evolutivo (e non di rottura) del sistema pubblico tradizionale, senza interiorizzarne la natura di vera e propria "rivoluzione" dei processi operativi.

2. *I controlli interni. Il percorso*

Ai fini della nostra riflessione è interessante rileggere il percorso normativo che ha caratterizzato il quadro dei controlli, così da meglio comprendere la situazione attuale e la possibilità di successo di quanto contenuto nel c.d. "decreto enti locali".

Com'è noto, si è soliti ricondurre all'emanazione della l. n. 142/1990 l'inizio di quel faticoso processo di "aziendalizzazione" delle pubbliche amministrazioni. Tale legge offre degli spunti interessanti, che saranno in gran parte "traditi" dagli interventi normativi successivi, a testimonianza di un percorso purtroppo non lineare e incoerente.

L'art. 55, in particolare, prevedeva al c. 6, la richiesta che i risultati di gestione siano rilevati mediante "con-

(1) Per un approfondimento sul tema si v. K. Mclaughlin, S.P. Osborne, E. Ferie (2002), *New public management. Current trends and future prospects*, London, Routledge.

tabilità economica”. Un passaggio simbolicamente importante, che testimoniava la volontà di superare una logica esclusivamente finanziaria e di allinearsi con quello che stava accadendo nel resto dell’Europa. Nella medesima direzione, si è mossa anche la l. n. 421/1992, che all’art. 4 prevedeva esplicitamente la “introduzione in forma graduale e progressiva della contabilità economica ... fino a interessare tutti gli enti, con facoltà di applicazione anticipata”.

Tutto ciò, però, venne di fatto eluso grazie al d.lgs. n. 77/1995 che introduce l’obbligatorietà dei prospetti di conto economico e di conto del bilancio, ma consentiva la loro redazione in via extracontabile e quindi evitando di fatto il ricorso alla “partita doppia”: così facendo si sono fatti perdere quasi venti anni alle autonomie locali, a differenza di quanto è accaduto in altri settori, come quello delle allora aziende municipalizzate e della sanità.

In verità la l. n. 42/1990 non si limita ad affrontare solo la questione contabile. Tratta, all’art. 57, anche il tema del controllo di gestione, dove, da una parte, delinea il ruolo dei revisori all’interno dell’ente locale, dall’altra auspica l’introduzione (attraverso lo strumento dell’autonomia statutaria) di forme di controllo economico interno della gestione.

Successivamente sarà il d.lgs. n. 29/1993 a riproporre la questione del controllo di gestione. All’art. 20 vengono previsti i nuclei di valutazione, con “il compito di verificare, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento dell’azione amministrativa”.

Osserva in proposito Franco Bassanini che “era già netta allora, la distinzione tra controllo di gestione, che pone il controllore a più diretto contatto con le scelte dell’amministratore e non può essere svolto che da un organo interno dell’amministrazione, e controllo sulla gestione, affidabile invece al controllore esterno (Corte dei conti), che, pur tenuto ad operare in veste collaborativa, non partecipa all’amministrazione. Non vi era ancora consapevolezza, per contro, dell’ulteriore distinzione tra le diverse tipologie del controllo interno, la cui attività può restare ancorata al livello gestionale (per l’appunto meritando il *nomen* di controllo di gestione) ovvero assurgere a strumento di raccordo tra l’attività politico-amministrativa di fissazione degli indirizzi, indicazione degli obiettivi ed assegnazione delle risorse, da un lato, e l’attività gestionale riservata alla competenza della dirigenza amministrativa, dall’altro” (2).

Il pezzo citato inquadra perfettamente uno dei problemi che nascono con l’art. 20 del decreto in oggetto. E cioè la mancata distinzione tra diverse tipologie di “controllo interno”. Confondere una funzione manageriale, qual è il controllo, con quella di valutazione della dirigenza ha avuto due conseguenze, che hanno entrambe contribuito a ridurne l’impatto:

1) da una parte ha dato forza all’idea che il controllo di gestione avesse natura ispettiva e ciò, abbinato alla naturale vocazione delle organizzazioni a neutralizzare una novità altrimenti destinata a mutare equilibri consolidati, è stato sufficiente a fare sì che ne venisse data una applicazione del tutto formalistica;

2) dall’altra, facendolo rientrare in un meccanismo retributivo, è presto diventato un’appendice di uno strumento contrattuale, con tutte le conseguenze del caso: in una ricerca empirica svolta tempo fa risultava infatti del tutto evidente il ruolo ancillare del controllo di gestione alla valutazione della dirigenza, al contrario di quello che dovrebbe essere (3).

In verità, di resistenze ed equivoci creatisi a seguito dell’emanazione del d.lgs. n. 29/1993, prende presto atto anche il legislatore che interviene nuovamente sul tema:

- con riferimento agli enti locali, con il d.lgs. n. 77/1995 ed esattamente agli artt. 39-41;
- per la pubblica amministrazione in generale, con il d.lgs. n. 286/1999 che porterà alla definitiva abrogazione dell’art. 20 del decreto n. 29/1993.

In particolare, il d.lgs. n. 77/1995 statuisce l’obbligatorietà del controllo di gestione che, per l’art. 39, c. 1, dovrebbe “garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l’imparzialità e il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell’azione amministrativa”. Permane, però, una grande confusione concettuale e resta immutata la scelta di fondo del legislatore: “se da un lato vi è la volontà di introdurre il calcolo economico, dall’altro si procede sostanzialmente

(2) Si v. F. Bassanini, *Prefazione*, in G. Azzone, B. Dente (a cura di), *Valutare per governare. Il nuovo sistema dei controlli nelle pubbliche amministrazioni*, Milano, Etas Libri, 1999, X.

(3) Si v. S. Pozzoli, M.T. Nardo, *Nuclei di valutazione. Una indagine empirica*, in *Azienditalia*, 11, 2007.

in una logica di controllo esterno – sia pur svolto all’interno – volendo contemporaneamente attribuire funzioni premianti e sanzionatorie” (4).

In sostanza niente di nuovo: si continua a tentare di “costringere” i comuni a dotarsi di un sistema di controllo (con finalità per altro non chiare), senza che essi ne avvertano l’esigenza. Non ci si preoccupa, invece, di creare le condizioni perché nasca una maggiore consapevolezza dell’opportunità di adottare tecniche manageriali più adeguate ad un contesto di risorse scarse e di sempre maggiore pretesa di servizi di qualità da parte dei cittadini.

Da queste medesime, e inidonee premesse muove anche il d.lgs. n. 286/1999, a cui si deve una nuova formalizzazione del sistema dei controlli interni. Ai sensi dell’art. 1, c. 1, infatti, le pubbliche amministrazioni, nell’ambito della rispettiva autonomia, devono dotarsi di strumenti adeguati a:

- a) garantire la legittimità, regolarità e correttezza dell’azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- b) verificare l’efficacia, efficienza ed economicità dell’azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati (controllo di gestione);
- c) valutare le prestazioni del personale con qualifica dirigenziale (valutazione della dirigenza);
- d) valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (valutazione e controllo strategico).

Viene meno, almeno in parte, la confusione prima evidenziata: il controllo di gestione e la valutazione sono nettamente distinti. È inoltre fatto divieto di affidare “verifiche di regolarità amministrativa e contabile” a strutture addette al controllo di gestione, alla valutazione dei dirigenti, al controllo strategico, così da renderne evidente il ruolo “collaborativo”. Ancora, all’art. 1, c. 6, si precisa che gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico non hanno un obbligo di cui all’art. 1, c. 3, l. n. 20/1994, non sono cioè da considerarsi responsabili di omessa denuncia alla procura della Corte dei conti, quando, nello svolgimento delle loro funzioni, abbiano notizia di ipotesi di danno.

La scelta del legislatore è quindi mossa, propriamente, dal desiderio di attenuare il contenuto ispettivo dei controlli, che viene letto come uno dei principali ostacoli al loro effettivo dispiegarsi.

Ma il dato di fatto è che non è questo il cuore del problema: manca, piuttosto, ogni stimolo a effettuare un serio investimento in materia di controllo, perché questo non viene avvertito come necessità ma solo come adempimento di legge. E serve sottolineare che una regolamentazione eccessivamente analitica delle metodiche del controllo interno è controproducente, perché contribuisce a ricondurre il tutto ad una ottica di adempimento.

Da questo punto di vista la scelta del d.lgs. n. 267/2000, che si limita a riprendere la classificazione dei controlli, sarebbe positiva, in quanto non pretende di dettare i tempi alle amministrazioni locali. Eppure ha portato, sul piano pratico, a risultati apprezzabili, a dimostrazione che i problemi sono ben altri.

Il quadro, in sostanza, resta quello di un sistema dei controlli del tutto inefficace e la cui esistenza è soltanto formale.

Da parte nostra siamo dell’opinione che, per ottenere il risultato di dotare gli enti di una strumentazione gestionale efficace, si deve:

- agire sul piano della consapevolezza dei bisogni, cercando di sconfiggere la cultura dell’adempimento;
- seguire e monitorare il grado d’implementazione dei sistemi richiesti;
- stimolare in ogni modo il bisogno di controllo, cercando di introdurre nel sistema elementi di trasparenza e di concorrenza.

Ovviamente, in un sistema dove comunque ha un peso l’ordinamento giuridico, giocano un ruolo anche le sanzioni. Possibile pensare di introdurre degli obblighi di legge il cui mancato rispetto non comporti alcuna conseguenza per chi non adempie? Paradossalmente (ma neppure poi tanto) è proprio il rapido succedersi delle norme che rende oggettivamente difficile una strategia d’implementazione dei controlli che non sia solo formale.

(4) Si v. B. Dente, *Le innovazioni nel sistema dei controlli previste dal d.lgs. n. 286/1999 di riordino e potenziamento dei meccanismi di monitoraggio e valutazione*, in G. Scognamiglio (a cura di), *Pianificazione, controlli e valutazioni nel nuovo modello di governo locale*, Milano, Franco Angeli, 2000, 10.

3. Cosa accade altrove: cenni all'esperienza anglosassone

Apriamo una parentesi nella nostra riflessione, perché siamo convinti che vedere come sono organizzati gli enti locali in altri paesi è sempre un esercizio utile e che occorrerebbe più spesso fare riferimento a quanto accade altrove, piuttosto che continuare a perseverare negli errori.

Anticipiamo, pertanto, il nostro giudizio sul c.d. decreto enti locali: siamo dell'idea, infatti, che non serva né al paese né al mondo delle autonomie limitarsi a un semplice adeguamento dell'esistente. Si deve guardare con preoccupazione all'ennesima finta riforma che mira a conservare vecchi approcci e desueti equilibri, il cui fallimento è sotto gli occhi di tutti e i cui effetti negativi stanno non solo nella totale inaffidabilità e incomprendibilità dei dati contabili, ma anche nella complessiva debolezza del sistema delle autonomie sia sul piano delle *performance* sia, cosa per certi versi perfino più grave, su quello dell'irrelevanza attribuita ai risultati stessi.

Se guardiamo a quello che sta accadendo in Europa appare chiaro che tutti i paesi interessanti dal *New public management* (in verità con qualche recente ripensamento dettato, dalla crisi economica mondiale) registrano, come tratto comune:

- l'adozione della contabilità economica e il conseguente abbandono delle contabilità di cassa o a matrice finanziaria;

- il processo di convergenza tra contabilità pubblica e contabilità di matrice privatistica;

- un generale rafforzamento dei controlli esterni, visti come elemento di garanzia e di stimolo al sistema.

Questo percorso è solo apparentemente "contabile". In realtà, è generalmente considerato un momento essenziale della transizione da una cultura di *public administration* a una di *public management* (5).

Traslando detti concetti nei termini più noti del nostro dibattito nazionale si può dire che la tesi prevalente in Europa è che non ci possa essere "aziendalizzazione" senza contabilità economico-patrimoniale, dove questa deve intendersi non solo come metodica di rilevazione, ma anche e soprattutto come approccio alla gestione.

Qui non si vuole però parlare del sistema contabile ma affrontare, seppure con inevitabile sintesi, due elementi che ci paiono significativi nel modello anglosassone, così come era stato pensato prima dell'arrivo del governo Cameron:

- 1) la *governance* delle autonomie locali;

- 2) i controlli esterni sugli enti locali.

È utile premettere che il sistema degli enti locali inglese è figlio di un processo di rinnovamento non estemporaneo, che inizia con il *Local government finance Act* del 1982. Questo, in particolare, attribuì all'*Audit commission* i compiti di controllo sugli enti locali e avviò gli studi relativi al così detto *Value for money* cioè un sistema di misurazione che vuole servire per verificare efficacia ed efficienza degli enti locali inglesi in termini comparativi.

La riforma, in sostanza, prende le mosse circa 30 anni fa e, nonostante siano cambiate maggioranze politiche e capi di Stato, nessuno ha mai pensato ad alterarne le linee di indirizzo, mentre lo sforzo è sempre stato quello di curare l'implementazione (6), anche se certo non sono mai mancate critiche e momenti di discussione. Se volessimo sintetizzare i punti chiave di questo percorso evolutivo dovremmo appunto dire che:

- il momento di avvio è appunto rappresentato dal *Local government finance Act* del 1982 (governo Thatcher) di cui si è sopra detto;

- viene rafforzato con il *Local government Act* del 1992 (governo Major) che stabilisce l'obbligo di rendere pubblico un set di indicatori di *performance* a tutti gli enti locali;

- è ulteriormente definito e raggiunge una sua maturità durante il governo Blair, con il *Local government Act* del 1999 (*Best value audit & inspections*) e, soprattutto, con il *Local government Act* del 2002 che affida la gestione del *Comprehensive performance assessment* (Cpa) all'*Audit commission*;

- solo l'attuale governo Cameron, sotto la spinta della necessità di ridurre le spese, ha pensato di sciogliere la *Audit commission*, affidandosi interamente a revisori privati, e di interrompere la raccolta dei dati comparativi, con la considerazione che il sistema ha dato ai comuni tutto quello che poteva dare. Il tempo dirà se sarà così o se ciò, come pensiamo, determinerà un passo indietro.

(5) Si v. C. Pollit, G. Bouckaert, *Public management reform. A comparative analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

(6) Si v. K. McLaughlin, S.P. Osborne, E. Ferie, *New public management. Current trends and future prospects*, London, Routledge, 2002.

L'idea chiave, alla luce dell'entità delle risorse in gioco, è che chi spende denaro pubblico deve dimostrare di realizzare risultati adeguati. Gli enti locali, pertanto, hanno l'obbligo di dare prova del valore prodotto, e questo sia al governo sia ai cittadini. Da qui un'intensa attività di *benchmarking* e di misurazione delle *performance* che viene appunto sintetizzata nel concetto di *Value for money* (7).

Questo, sia detto per inciso, introduce un elemento di "mercato" nel sistema delle autonomie, ove la competizione nasce dalla possibilità di confrontare le *performance* del singolo ente con gli altri. Anzi, oggi questo confronto è obbligatorio e pubblico, perché ogni ente deve pubblicare annualmente il *Best value performance plan*.

È utile osservare che le ragioni del generale buon funzionamento della pubblica amministrazione locale inglese non dipendono dal modello di *governance* e dal meccanismo elettorale (8).

Cambiano, tra Italia e Regno Unito, una serie d'importanti elementi, che è forse importante riassumere, almeno nei loro caratteri essenziali.

Ci riferiamo in particolare alla cultura del *public interest* e, soprattutto, alla figura e alle prerogative del *Chief financial officer*.

La cultura amministrativa del *public interest*, abbinata al contesto di *common law*, porta ad un minore impatto delle norme nella vita degli enti pubblici e quindi a privilegiare i risultati rispetto agli adempimenti. Da qui una politica locale che favorisce il pragmatismo e ricerca un consenso basato su fatti concreti: nel *council*, infatti, si fa ampio uso dei dati di confronto che vengono messi a disposizione dalla *Audit commission* per verificare le prestazioni ed i costi sopportati dall'ente. Sul piano gestionale tutto ciò ha portato a riconoscere un'ampia autonomia ai dirigenti, a fronte però di una forte ed effettiva responsabilizzazione sul merito e sui risultati.

Altro elemento del tutto particolare è rappresentato dalla figura del responsabile dei servizi finanziari, il *Chief financial officer* (Cfo), che viene nominato dal *council*, ma riveste una posizione decisamente autonoma rispetto al potere politico locale, dal momento che è il garante della corretta attuazione della legge e del corretto utilizzo delle risorse. Un ruolo che riassume, continuando il nostro forzato parallelo con la situazione italiana, le funzioni del segretario comunale vecchia maniera e quelli attuali del responsabile dei servizi finanziari. In sostanza poche leggi, che nessuno mette in discussione, e un sistema di valori rigoroso e condiviso. Chiaramente, poiché neppure l'Inghilterra è un paese di santi, il tutto è abbinato a un'attività di controllo molto stringente

(7) Il *Best value performance plan* è un documento che gli enti locali inglesi sono tenuti a pubblicare, al pari del bilancio di esercizio (consuntivo) e che, come dice la sua denominazione, rappresenta un'analisi delle *performance* realizzate e di quelle obiettivo, messe a confronto con quelle medie del comparto. Un esempio si ritrova nel sito www.studiopozzoli.net.

(8) Una particolarità inglese è che è il *council*, che corrisponde al nostro consiglio comunale, a essere soggetto giuridico, e non l'ente locale stesso. Il *council* è deputato a scegliere quale sistema di *governance* adottare tra i seguenti:

- *the mayor and cabinet executive model*. È analogo al sistema attualmente in vigore nel nostro paese. Si vota direttamente il sindaco a cui spetta scegliere gli assessori, nell'ambito però dei consiglieri eletti, che restano tali anche se assumono compiti esecutivi;

- *the leader and cabinet executive model*. È simile al vecchio meccanismo vigente in Italia. Il "sindaco" è nominato dai consiglieri ma è lui a decidere quali saranno i membri della giunta, anche se, come sopra, nell'ambito dei membri del consiglio;

- *the mayor and council manager executive model*. Anche qui il sindaco è eletto direttamente. A differenza che nel *mayor and cabinet executive model*, però, non è prevista una giunta composta di consiglieri, ma un *council officer*, una sorta di direttore generale, che stranamente non viene nominato dal sindaco bensì dal consiglio.

Il modello nettamente prevalente è il secondo. Nella stessa Londra il 90 per cento dei 33 *borough* in cui è divisa la città – per quanto la *Greater London Authority* abbia adottato il primo modello – ha optato per il "*leader and cabinet executive model*". Il terzo modello, quello privo di giunta, è praticamente rimasto lettera morta. Senza soffermarsi oltre su temi di architettura istituzionale è comunque rilevante osservare che:

- a prescindere dal modello di *governance* gli enti locali inglesi sono comunque assai più efficienti dei nostri: basti pensare che il servizio "patrimonio abitativo" – che pure assicura ovvi requisiti di socialità e che è assai più esteso di quanto non accada nei nostri comuni – è di regola in equilibrio economico;

- da questo consegue che probabilmente i meccanismi di *governance* istituzionale, compreso il sistema elettorale, non sono poi così rilevanti come in molti sono portati a pensare;

- il meccanismo del "controllo sociale" tradizionale, quello cioè esercitato con il momento della verifica elettorale è certo significativo sul piano dei contenuti democratici ma, in verità, non sembra poi così sentito dai cittadini, dal momento che la partecipazione al voto nelle elezioni amministrative di rado supera il 30 per cento degli aventi diritto ed è spesso intorno al 20 per cento.

che ha, nello specifico, il compito di garantire la correttezza dei rendiconti e di stimolare il miglioramento delle *performance*, oltre che, se del caso, di fare denuncia alla magistratura competente.

A questo è (o meglio era, visto che il governo Cameron ne ha decretato lo scioglimento) preposta l'*Audit commission*, una sorta di Corte dei conti inglese, che ha dato un grande contributo all'implementazione della riforma delle autonomie: "il *National audit office* e l'*Audit commission* hanno rivestito un ruolo centrale nel verificare il grado di efficienza e nel valutare l'efficacia a beneficio del governo. L'*Audit commission* ha anche assunto funzioni di consulenza manageriale con il potere di imporre metodiche gestionali agli enti locali così come di valutare e di relazionare sulle loro *performance*" (9). Con queste parole Norman Flynn, certo uno dei più brillanti studiosi del Regno Unito, introduce il tema dell'*audit* e dell'ispettorato nel suo ormai classico testo di *management* pubblico.

Non è il caso di fare ulteriori approfondimenti (10), ma giova ricordare che l'*Audit commission* aveva il compito di nominare e di monitorare la qualità della prestazione dei revisori, oltre che di definirne i contenuti. Qui interessa rilevare che i revisori attuano anche una sorta di *performance audit*, cioè un'analisi di efficacia ed efficienza dell'ente, attraverso una serie di *reports* di contenuto settoriale vario e che portano a un giudizio di sintesi complessivo e alla produzione di un insieme di punteggi molto articolati, che vengono ricondotti a unità attraverso quella che è definita *Comprehensive performance assessment*, cioè una metodologia che conduce a una valutazione unitaria in termini di "stelle": prendere una stella ha il significato della insufficienza e 4 rappresenta il voto più alto. Accanto a questo viene anche segnalata la linea di tendenza, ovvero se l'ente sta migliorando o meno.

Il risultato è pubblico ed è forse appena il caso di sottolineare che salire o scendere di punteggio è un elemento importante, che influenza molto la discussione del *council* e che non di rado trova spazio anche sulla stampa locale.

4. *La misurazione delle performance come strumento di democrazia. Cenni critici al decreto sui fabbisogni standard*

Resta di tutta evidenza che lo stato dei controlli interni è spesso insoddisfacente. Il problema ha dimensioni e generalità tali che occorre prendere atto che per risolverlo occorre trovare il coraggio di cercare di intraprendere strade nuove e diverse da quelle a oggi seguite. Infatti, è ormai chiaro che non è realistico pensare di arrivare a un miglioramento delle *performance* delle autonomie locali attraverso l'imposizione per legge di puntuali modalità di gestione (come meglio vedremo nel capitolo successivo). Ancora meno, però, può servire una sorta di appello ai "buoni sentimenti", visto che la stragrande maggioranza degli amministratori locali non riesce a considerare – spesso per fattori di contesto – come priorità politica l'efficienza dell'ente da essi governato.

È pertanto necessario riuscire a introdurre nel sistema degli stimoli concreti che inducano gli amministratori a perseguire – anche sul piano politico e quindi in primo luogo su quello della ricerca del consenso – una filosofia di governo improntato ai risultati.

È chiaro che si tratta di costruire un quadro, quello dei monitoraggi e dei controlli, entro il quale tutto deve rispondere alla esigenza complessiva del buon andamento della pubblica amministrazione. A questo certo serve il controllo di regolarità contabile e amministrativa, perché senza una "fabbrica dei numeri" affidabile non si possono avere dati certi e confrontabili. È necessario, però, che funzioni altrettanto bene la famiglia dei "controlli di risultato" e quindi anche e soprattutto il controllo di gestione. Infatti, nulla potrà mai funzionare se non si renderà efficace (perché consapevole) il controllo democratico, e quindi il momento della verifica elettorale. Per arrivare a ciò, è indispensabile che i cittadini siano adeguatamente informati ed è per questo che occorre una compiuta *accountability* esterna.

L'*accountability*, deve essere chiaro, non è un fatto meramente tecnico, proprio degli addetti ai lavori contabili, ma è il motore della democrazia e quindi la ragion d'essere di un sistema delle autonomie locali che si fonda sul meccanismo elettivo.

È chiaro che oggi il cittadino e spesso gli stessi consiglieri che lo rappresentano non sono adeguatamente informati su ciò che dovrebbe orientare le loro scelte d'indirizzo e di controllo e quindi, ad esempio, sui costi

(9) Nostra traduzione. Si v. N. Flynn, *Public Sector Management*, London, Prentice Hall – Financial Times, 2002, 174.

(10) Si v. S. Pozzoli, E. Gori, *Il sistema dei controlli negli enti locali*, Rimini, Maggioli, 2013 (2ª edizione).

dei servizi e sulle potenziali aree d'inefficienza che, se meglio amministrare, potrebbero consentire una più ampia soddisfazione dei bisogni della comunità locale.

Occorre quindi cambiare e incidere in profondità in un sistema che è perfino inconsapevolmente oscuro e inefficace e ben sapendo che per introdurre cambiamenti di rilievo culturale non esistono ricette magiche e che probabilmente non basta il tempo di una generazione.

Il controllo sociale, se confortato dalla consapevolezza dei diritti e dall'evidenza dei risultati, è il solo e vero potente strumento di "mercato" che il cittadino ha in mano. Il fatto che non lo possa esercitare pienamente toglie effettività al processo democratico e priva il sistema delle autonomie locali dell'unico vero motore di cambiamento di cui si potrebbe disporre.

Il vero problema è che molto spesso le discussioni in tema di enti locali peccano della concretezza che può provenire soltanto dalla forza dei numeri, e ciò è ancora più grave dal momento che la produzione di dati è enorme, seppure di bassa qualità: in sostanza, l'enorme quantità di informazioni che la nostra pubblica amministrazione produce non sono né verificate (non se ne conosce, in buona sostanza, l'attendibilità) né messe a disposizione di quelli che dovrebbero essere i loro naturali destinatari.

Cerchiamo di partire da un esempio concreto per arrivare a una riflessione di carattere generale, che ora, brevemente, si anticipa: la comunicazione di dati comparativi può rappresentare uno strumento estremamente efficace per stimolare l'efficienza attraverso il controllo democratico dei cittadini.

Lo spunto per quest'affermazione lo offre l'indagine: "L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia", curata dall'Istat in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze periodicamente (www.istat.it/it/archivio/95052).

I valori presentati sono quindi relativamente aggiornati e vengono, pudicamente, presentati su base regionale, ma mantengono comunque una forte valenza esplicativa e mantengono quindi la loro utilità ai fini di un esempio di quello che si vuole dire. Prendiamo una sola tabella, quella relativa agli asili nido, un elemento di grande ed evidente criticità sociale.

Guardandola nasce spontaneo un qualche dubbio, a cui la politica dovrebbe dare risposta: perché il costo annuo *pro capite* di un bambino in un asilo del Lazio è pari a oltre 12 mila euro mentre in Lombardia è appena di 5.500 euro?

Sono variazioni che, prendendo i dati come verosimili, sembra difficile imputare a una diversità qualitativa della prestazione erogata e, probabilmente, anche i fattori territoriali non possono essere tali da incidere in misura così rilevante sui costi. Sono differenziali che andrebbero verificati, comunicati, spiegati e fatti giudicare dai cittadini.

Ancora, si noti che nel Lazio per il servizio di asilo nido la retta è mediamente assai inferiore a quella che pagano i genitori lombardi e che quindi la loro percezione è probabilmente di un servizio relativamente poco caro.

Tutto ciò stimola a interrogarsi sulla questione di fondo ovvero se i genitori e i cittadini nel loro complesso, siano in grado di accorgersi del concreto utilizzo delle risorse pubbliche. Chiaro che la minore efficienza, per di più abbinata a una bassa copertura del costo del servizio con la tariffa, ha un solo evidente risultato: l'inadeguatezza del servizio stesso. Basta leggere il dato dei posti disponibili negli asili pubblici: la Toscana è in grado di offrire il suo servizio a oltre 17 mila utenti, mentre Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Basilicata arrivano insieme a poco più di 14 mila posti.

Tavola 1 Gli asili nido (a): utenti, spesa, compartecipazione degli utenti e del Sistema sanitario nazionale, per regione e ripartizione geografica - Anno scolastico 2010-2011.

REGIONI E RIPARTIZIONI GEOGRAFICHE	Utenti (b)	Spesa dei Comuni singoli o associati	Compartecipazioni alla spesa		Totale spesa impegnata (Spesa pubblica e degli utenti)	Percentuale di spesa pagata dagli utenti	Spesa media per utente	
			Quota pagata dagli utenti	Quota pagata dal Ssn			Quota pagata dai Comuni	Quota pagata dagli utenti
Piemonte	14.506	95.718.520	24.862.126	78.000	120.658.646	20,6	6.599	1.714
Valle d' Aosta/Vallée d' Aoste	702	6.252.109	1.683.992	-	7.936.101	21,2	8.906	2.399
Liguria	5.203	40.620.047	5.043.960	-	45.664.007	11,0	7.807	969
Lombardia	45.492	184.208.649	67.189.292	57.733	251.455.674	26,7	4.049	1.477
Trentino-Alto Adige/Südtirol	3.522	31.042.500	7.769.059	-	38.811.559	20,0	8.814	2.206
Bolzano/Bozen	639	5.347.697	1.255.303	-	6.603.000	19,0	8.369	1.964
Trento	2.883	25.694.803	6.513.756	-	32.208.559	20,2	8.913	2.259
Veneto	15.144	69.057.102	22.055.328	189.676	91.302.106	24,2	4.560	1.456
Friuli-Venezia Giulia	5.226	22.321.279	4.954.372	-	27.275.651	18,2	4.271	948
Emilia-Romagna	32.026	197.412.798	52.117.634	780	249.531.212	20,9	6.164	1.627
Toscana	17.476	99.522.889	28.951.255	14.300	128.488.444	22,5	5.695	1.657
Umbria	5.403	22.254.482	4.690.893	-	26.945.375	17,4	4.119	868
Marche	6.701	30.327.338	9.617.864	11.322	39.956.524	24,1	4.526	1.435
Lazio	24.038	263.844.305	27.772.639	-	291.616.944	9,5	10.976	1.155
Abruzzo	2.708	15.137.846	2.837.763	-	17.975.609	15,8	5.590	1.048
Molise	322	1.578.106	417.195	-	1.995.301	20,9	4.901	1.296
Campania	3.338	28.374.609	2.015.340	-	30.389.949	6,6	8.500	604
Puglia	4.432	23.603.237	3.359.362	-	26.962.599	12,5	5.326	758
Basilicata	1.071	3.698.899	1.147.951	-	4.846.850	23,7	3.454	1.072
Calabria	1.238	3.656.988	491.883	-	4.148.871	11,9	2.954	397
Sicilia	7.632	66.505.634	4.301.376	-	70.807.010	6,1	8.714	564
Sardegna	5.460	22.085.398	3.331.534	-	25.416.932	13,1	4.045	610
Nord-ovest	65.903	326.799.325	98.779.370	135.733	425.714.428	23,2	4.959	1.499
Nord-est	55.918	319.833.679	86.896.393	190.456	406.920.528	21,4	5.720	1.554
Centro	53.618	415.949.014	71.032.651	25.622	487.007.287	14,6	7.758	1.325
Sud	13.109	76.049.685	10.269.494	-	86.319.179	11,9	5.801	783
Isole	13.092	88.591.032	7.632.910	-	96.223.942	7,9	6.767	583
ITALIA	201.640	1.227.222.735	274.610.818	351.811	1.502.185.364	18,3	6.086	1.362

(a) Questa voce comprende sia le strutture comunali che le rette e i contributi pagati dai comuni per gli utenti di asilo nido privati.

(b) Bambini iscritti al 31 dicembre 2010.

Una situazione paradossale, ma non avendo a disposizione le informazioni necessarie, sarà molto difficile per il cittadino elettore giudicare obiettivamente la propria amministrazione. E nei comuni dove mancano posti negli asili nido i sindaci imputeranno le carenze del servizio alla generale mancanza di risorse, alla riduzione dei trasferimenti statali e così via, non certo alla loro incapacità o inerzia. E questo neppure consapevoli di dire il falso, perché non hanno fino in fondo chiaro che, se fossero intervenuti nel corso del loro mandato nel senso

di un concreto – e possibile, alla luce dei dati – recupero di efficienza, avrebbero potuto raddoppiare o quasi i posti messi a disposizione dei cittadini, a parità di risorse disponibili.

Un dato, banale ma allarmante: se tutti si comportassero come i lombardi i posti al nido non sarebbero i circa 200 mila attuali, ma ben 70-80 mila in più.

Molto spesso, infatti, anche all'interno dell'ente manca la consapevolezza del proprio livello di prestazione. Occorrerebbe, quindi, muoversi verso logiche comparative e di *benchmarking*, le sole che possono contribuire a capire il livello di efficienza in un contesto monopolistico e privo di mercato.

La misurazione dei costi dei servizi e, per quanto ragionevolmente possibile, della qualità degli stessi è dunque un fatto essenziale. In ogni caso, senza la pretesa di realizzare in tempi brevi quanto altrove ha richiesto decenni, è chiaro che la strada da intraprendere è quella di valorizzare i processi di *accountability* e di *benchmarking*.

Fermo restando che il voto a chi ha amministrato lo devono dare gli elettori, è quindi necessario che anche in Italia venga introdotto un documento che costringa a discutere dei risultati concreti. A tutto ciò avrebbe dovuto dare risposta il d.lgs. 26 novembre 2010, n. 216, in tema di “determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province”, anche se non ci pare proprio che le soluzioni proposte, figlie della fretta e della mediazione, siano soddisfacenti.

Senza approfondire il tema, che è oggetto di altra relazione, ci preme osservare che si è rinunciato a creare un sistema contabile veritiero, né si fa cenno a meccanismi di controllo sulla qualità dei dati: chi verificherà l'attendibilità dei dati degli enti locali?

Ancora, il decreto tace sul fine dei fabbisogni standard. L'art. 1 del decreto, al c. 1, stabilisce appunto che “è diretto a disciplinare la determinazione del fabbisogno standard per comuni e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento nei loro riguardi del criterio della spesa storica”.

Però, se viene definito come verranno individuati i fabbisogni standard, niente si dice sulle modalità con cui si intende raggiungere il fine, ovvero il graduale superamento del criterio della spesa storica.

In sostanza il decreto non dice come le fonti di finanziamento dovranno essere collegate ai costi standard, né in quali tempi, in un gioco di ambiguità che non potrà che portare a un niente di fatto o a grande discrezionalità.

Per altro i risultati di questo lavoro non verranno neppure, con ogni probabilità, resi noti in modo trasparente, almeno a giudicare dall'art. 6 del decreto, che pure è intitolato “pubblicazione dei fabbisogni standard”. Infatti, la norma prevede che, con d.p.c.m., vengono adottati la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e il fabbisogno standard di ciascun comune e provincia (art. 6, c. 1). E l'ente locale è obbligato soltanto a dare “adeguata pubblicità sul proprio sito istituzionale del decreto di cui al c. 1, nonché attraverso le ulteriori forme di comunicazione del proprio bilancio”. Non viene richiesto, in altre parole, di fare un commento del proprio fabbisogno standard mettendolo a confronto con la spesa storica e corrente, né di confrontarsi con altri enti locali (cosa che pure sarebbe interessante, visto che ognuno avrà – anche se sembra una antinomia – un proprio personale standard).

In sostanza, tutto questo processo sembra destinato a produrre ben poco in termini d'impatto comportamentale sugli enti, neppure a livello di una maggiore consapevolezza nei cittadini sulle capacità della propria amministrazione locale. Ignorato dal decreto, pertanto, è quanto richiesto all'art. 2, c. 2, lett. f), che come abbiamo detto chiedeva proprio di utilizzare i fabbisogni standard al fine di comparare e valutare l'azione pubblica, nonché di definire gli obiettivi di servizio cui devono tendere le pubbliche amministrazioni locali nell'espletamento delle proprie funzioni.

5. Il sistema dei controlli tra Carta delle autonomie e decreto enti locali. Conclusioni

Risulta chiaro da quanto ora scritto che riteniamo che per il nostro paese servirebbe l'adozione, certo graduale ma credibile, di un modello che si fondi su:

- un soggetto terzo e autorevole che possa monitorare le informazioni raccolte. Il punto cruciale è che chi raccoglie le informazioni deve essere in grado di verificarle e di sanzionare, pesantemente, chi non rispetta le regole;
- la razionalizzazione dei documenti di bilancio, alcuni dei quali assolutamente ridondanti e, magari, l'introduzione di qualcosa di analogo al *best value performance plan*: il bilancio dell'ente locale, oggi, è solo un documento di natura autorizzatoria, che mal si presta a una analisi dei risultati;

- la riqualificazione degli organi di controllo interno ed esterno, oggi non in grado di assicurare la veridicità dei flussi informativi. Per questo si rende necessaria l'introduzione di meccanismi che sanzionino concretamente chi non rispetta le regole e il rafforzamento, in primo luogo dei controlli esterni.

Purtroppo la riforma del sistema dei controlli prevista in un primo tempo nella carta delle autonomie, ma poi inserita e attuata dal decreto enti locali, si colloca in sostanziale continuità con il passato e rischia quindi di rivelarsi di modesta forza innovativa. Dal momento che verrà dedicato un capitolo a quanto previsto dal decreto enti locali, il d.l. n. 174/2012, qui ci limitiamo a tratteggiare alcune considerazioni, rinviando per il resto agli approfondimenti di dettaglio.

Lascia perplessi, in particolare, la scelta di moltiplicare le tipologie di controllo: tutto ciò forse aiuta a esplicitare quali siano i compiti dell'ente, ma certo non incide sui motivi di fondo che hanno portato a un quadro di sostanziale inefficacia dei controlli negli anni passati.

Scompare la valutazione della dirigenza, tradizionalmente considerata un "controllo". Ma questo in realtà solo perché affidata al decreto Brunetta: una scelta che denota un eccesso di "divisione dei compiti", visto che questo, in coerenza con la scelta di esplodere il numero dei controlli, poteva almeno rientrare nella norma di inquadramento generale, l'art. 147, Tuel. Tutto ciò poteva rispondere a un tema di equilibri politici da parte dell'ultimo governo Berlusconi, ma perché, se non per eccesso di approssimazione, è stato ripetuto dal governo successivo?

La disciplina vigente sui controlli deriva in larga parte dal d.lgs. n. 286/1999, che prevede un'articolazione già ridondante. L'ultima "riforma" modifica questa classificazione ma non segue la strada di semplificarla bensì quella opposta, ampliandone le categorie.

Il tutto ha certo una sua finalità. Si giustifica con la percepita insoddisfazione dell'esistente e quindi pensando che sia opportuno esplicitare agli enti il livello di profondità e l'oggetto delle procedure di controllo. Così facendo, però, si ripete un errore antico, quello per il quale se una cosa non funziona non si ripensa, ma si arricchisce, creando così dei mostri di burocrazia che complicano le cose senza apportare nessun contributo in termini di efficacia.

Sintetizzando i punti salienti della riforma dei controlli interni, possiamo dire che:

- si registra, a livello di regolarità contabile e amministrativa, una visione che esplicita e sottolinea l'importanza di mantenere sotto controllo il rispetto degli equilibri e degli obiettivi di finanza pubblica ma non aggiungendo nulla di sostanzialmente nuovo in termini concreti, complice anche il colpevole percorso di conversione del decreto;

- il controllo strategico viene individuato nella sua essenza di "controllo" e non più di valutazione (come era invece nel d.lgs. n. 286/1999), contribuendo alla chiarezza della sua funzione nel quadro dei controlli, ma restando di fatto irrilevante;

- viene esplicitato un controllo sulle aziende partecipate, che acquista una sua formalizzazione e quindi una sua obbligatorietà. In questo quadro viene previsto anche l'obbligo di redazione del bilancio consolidato di gruppo e anche un dovere di misurazione della *customer satisfaction*;

- scompare dai controlli la valutazione dei dirigenti, almeno per quanto riguarda il Tuel. La scelta è senza dubbio dettata dal fatto che la valutazione è l'oggetto del d.lgs. n. 150/2009, e segnatamente dell'art. 16 dello stesso, ma appare incoerente con una norma d'inquadramento quale dovrebbe essere l'art. 147 Tuel e che mira appunto ad aumentare il "dettaglio" dei controlli interni.

A nostro giudizio il moltiplicare le figure dei controlli non contribuisce certo allo snellimento delle procedure, e tende a creare una serie di controlli incrociati, soprattutto sul piano della regolarità, che rischia di generare dei conflitti.

Una sorta di tutti contro tutti? Parlare di cultura della sfiducia, comunque, pare un eufemismo. E, in ogni caso, si tratta di una procedura che definire burocratica è dire poco, visto che crea una circolarità di verifiche alquanto farraginosa e che rischia di essere solo formalistica.

Da questa norma traspare chiaramente una sfiducia nei meccanismi interni di controllo contabile esistenti che sotto molti aspetti si può anche comprendere e condividere. Resta però il fatto che il legislatore non riesce a intervenire con la necessaria incisività.

A parere nostro, invece di proporre procedure di stampo bizantino, sarebbe stato necessario intervenire in modo da assicurare professionalità e garantire autonomia a chi già oggi è preposto a svolgere una funzione di tutela della regolarità, ossia al responsabile dei servizi finanziari e all'organo di revisione.

Purtroppo si è scelta, ancora una volta, la strada di operare interventi solo formali, che non mirano a risolvere i problemi ma solo a creare apparenti quanto inefficaci novità.

Il decreto enti locali interviene sui controlli degli enti locali modificandone perfino la classificazione. Lo fa, però, seguendo una linea di continuismo e, si teme, senza riuscire a risolvere i problemi che stanno alla radice della sua attuale inefficacia, riconducibili:

- da una parte, alla mancanza di adeguati stimoli esterni, che dovrebbero in futuro pervenire dalla definizione dei costi standard e da un confronto pubblico e attendibile delle *performance* tra enti locali;
- dall'altra, al fatto che non si è provveduto alla costruzione di un sistema dei controlli interni efficace e autorevole in termini di autonomia, dotazione strumentale e professionalità dei soggetti in esso coinvolti.

Sarebbe stato opportuno pensare a documenti quali il *Best value performance plan* anglosassone, che costringe appunto gli enti a misurarsi sui risultati e a dire pubblicamente come si pensa di superare i differenziali eventualmente presenti con le altre amministrazioni.

Nel decreto enti locali ci sono alcune importanti novità, come appunto il controllo sulle società partecipate, ma in un quadro fondamentalmente immutato rispetto al passato, il che lascia pensare che in termini di efficacia poco o nulla sia destinato a cambiare a meno che non si intervenga con forza su certi assetti.

Una previsione? Ci rivedremo presto per parlare ancora una volta di riforma dei controlli interni e di riduzione della spesa pubblica.

I documenti di bilancio, pertanto, devono essere oggetto di corretti principi contabili – a oggi in verità allo stato embrionale – e, in generale, di un'attività di controllo tesa a evitare gli errori e le cattive interpretazioni della norma.

Da questo punto di vista il ruolo affidato dalla legge La Loggia alla Corte dei conti, che è di “revisione” ma anche di “interprete” della norma – le sezioni regionali di controllo possono infatti, ai sensi dell'art. 7, anche esprimere pareri – è una scelta comprensibile, e certo riconducibile alla volontà di delineare le sezioni regionali di controllo quali soggetti che supportano le autonomie locali.

È chiaro che in questo quadro è assolutamente condivisibile lo sforzo di convergenza della contabilità pubblica in un *corpus* ordinato di norme, processo al quale hanno dato concreto avvio la l. n. 196/2009 e la l. n. 42/2009. Vedremo se i decreti di attuazione porteranno i risultati auspicati.

L'attività di *audit* esterno sui bilanci degli enti locali corrisponde a una necessità effettiva e ormai avvertita da più parti. Del resto, i bilanci degli enti pubblici sono destinati a essere sempre più sottoposti anche all'attenzione delle autorità giudiziarie ordinarie, che in effetti stanno dimostrando una crescente sensibilità verso tale ordine di problemi.

È inevitabile che sia così: non si comprende per quale ragione chi redige un bilancio falso in una società per azioni debba rischiare il carcere mentre chi si dedica alla stessa prassi in un ente locale non percepisce neppure di commettere un reato.

Ma, al di là dei comportamenti dolosi, ed anzi proprio per prevenirli, si tratta di individuare forme di *audit* contabile, obbligatorie ed anche volontarie, che assicurino effettivamente la veridicità del rendiconto degli enti locali, così da rendere evidenti i confini tra il lecito e l'illecito, distinzione sempre più sfumata nel sentire degli operatori, i quali spesso si fanno titolo di merito nell'individuare accorgimenti elusivi, che in realtà sono veri e propri atteggiamenti dolosi.

Il sistema, è chiaro, deve reggersi sui controlli interni – responsabile dei servizi finanziari e collegio dei revisori – prima che su quelli esterni.

Le sinergie, però, sono indispensabili. In proposito è, anzi, necessario creare un forte collegamento, pur sempre nell'ambito delle distinte competenze, tra Corte dei conti e collegio dei revisori, in modo da evitare le duplicazioni e da rendere l'*audit* il più possibile efficace su tutti gli enti locali, cosa che la sola Corte dei conti, non potrebbe certo garantire e che non viene oggi adeguatamente assicurata dai collegi dei revisori.

Per altro quanto si propone non è poi diverso da ciò che accade nel mondo delle società quotate. nei mercati finanziari regolamentati, infatti, è del tutto normale che vi siano frequenti rapporti tra Consob – per certi aspetti la Corte dei conti del mondo del risparmio – le società di certificazione ed i collegi sindacali delle società.

Il registro delle società di certificazione che possono esercitare la loro attività di revisione nei confronti delle società quotate, inoltre, è tenuto presso la Consob, che ha la facoltà di sanzionare e perfino di radiare non solo i responsabili di reato ma anche gli incompetenti.

Sarebbe certo opportuno, per i revisori dei conti delle amministrazioni pubbliche, arrivare a una situazione analoga: un registro tenuto presso la Corte dei conti, a differenza di quanto è stato previsto al c. 25 dell'art. 16 d.l. n. 138/2011 (tema del quale si parlerà nel prosieguo del libro). La scelta corretta, però, sarebbe stata quella di seguire l'esempio del Parlamento inglese che, con il *Local government finance Act* del 1982, ha attribuito la prerogativa di nominare i revisori all'*Audit commission*.

5.1. *Controllo di gestione e controllo sulla gestione*

Vedere la Corte dei conti alla guida della “cabina di regia” in materia di *audit* contabile è, come si è detto, una scelta opportuna. Da questo punto di vista, il dettato della finanziaria 2006 è assolutamente condivisibile.

L'autonomia degli enti locali, infatti, non si misura in termini di frammentazione della informativa economico-finanziaria loro richiesta, la quale deve essere, a tutela di tutti gli utilizzatori del bilancio, veritiera, corretta e massimamente standardizzata.

Nessuno, del resto, affermerebbe mai che l'autonomia delle società commerciali sia menomata dal fatto che esiste una normativa di bilancio molto stringente, costituita da norme di legge e da principi contabili.

5.2. *Il controllo di gestione quale espressione di effettiva autonomia direzionale*

L'autonomia, però, si esprime e si concretizza in una effettiva libertà di gestione e quindi, per quanto riguarda questa sede, vi rientra la scelta degli strumenti direzionali di controllo di gestione.

In questo ambito nessuna interferenza di organismi terzi è auspicabile né tollerabile. Si ritiene che la stessa previsione che vi debba essere, per legge, il controllo di gestione sia un'anomalia giuridica ed una forzatura giustificabile soltanto dalla necessità di indurre nelle nostre amministrazioni locali una adeguata attenzione agli aspetti economico-finanziari della gestione e quindi dall'esigenza di rafforzare la loro razionalità economica.

È chiaro, quindi, che prevedere una sorta di cabina di regia – esterna e quindi estranea all'ente – anche per quel che riguarda il controllo di gestione oltre ad essere una palese violazione della loro autonomia, rischierebbe anche di rappresentare un ostacolo e non un incentivo al processo di aziendalizzazione degli enti locali.

5.3. *Il controllo sulla gestione come contributo alla effettività di scelta democratica*

Essere contrari alla “cabina di regia” sui controlli direzionali, non significa rifiutare il controllo sulla gestione, precipua competenza delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il controllo di gestione, si è detto, è un'attività di direzione che riguarda l'ente locale sul piano della sua amministrazione, e nessuno deve interferire su ciò, anche se non si può tacere il fatto che gli enti locali abbiano usato la loro autonomia non per implementare dei veri sistemi di controllo, ma semplicemente per lasciare il tutto lettera morta o per istituirne mere applicazioni formali. Anche la Corte dei conti, nella sua relazione al Parlamento sul funzionamento dei controlli interni ha evidenziato come il quadro sia desolante (11).

Ma, controllo interno a parte, è chiaro che è diritto del cittadino e dei suoi rappresentanti – il consiglio comunale – essere adeguatamente informati in merito all'attività del comune e dei risultati gestionali ottenuti.

La Corte dei conti ha perciò il compito di fornire informazioni idonee e di fornire pareri qualificati in merito ai possibili percorsi di miglioramento.

Il controllo sulla gestione, pertanto, non deve certo sostanzarsi nella formulazione di obiettivi da raggiungere o in report di controllo da far compilare.

Al contrario deve svolgere, certo avvalendosi delle informazioni che gli forniscono gli uffici dell'ente, un'attività di analisi e d'informazione dell'andamento economico e finanziario del comune e della provincia, in modo da far sì che il consiglio e, perché no, gli amministratori siano consapevoli dei punti di forza e delle criticità dell'ente locale, così da affrontarle e risolverle.

Una sorta di *due diligence*, insomma, che metta a disposizione degli organi dell'ente una serie di considerazioni che poi questi valuteranno criticamente e liberamente, così come accade con una qualsivoglia analisi della gestione.

È chiaro che per fare questo la Corte dei conti dovrebbe utilizzare metodi comparativi, operare raffronti e

(11) Si v. Corte conti, Sez. autonomie, 15 marzo 2013, n. 8, in www.corteconti.it.

fare ricorso a tecniche di *benchmarking*, così da esplicitare quali scelte gestionali ha seguito ciascun comune e con quali conseguenze sul piano dei risultati.

Se ben condotto, sarà un lavoro utilissimo, ed è bene che i risultati di queste analisi arrivino, attraverso i quotidiani e l'informazione locale, ai cittadini, in modo da rendere il "vaglio democratico" occasione di un giudizio effettivo e consapevole sulle capacità di governo di una maggioranza e non l'ennesima delega in bianco fatta su considerazioni che spesso non hanno nulla a che vedere con l'operato reale del sindaco e della giunta.

E sarà uno strumento importante anche per l'amministratore pubblico, che sicuramente preferirà, al di là di tutto, sapere se sta sbagliando qualcosa, piuttosto che rischiare di esserne poi chiamato a risponderne in sede di giudizio elettorale.

Nel Regno Unito, l'*Audit commission* si occupa proprio di questo, ed è opinione comune che la sua attività abbia contribuito in modo significativo alla implementazione del progetto di *New public management* in atto.

Il problema, pertanto, è anzitutto come dare effettività a questo esercizio di analisi, dal momento che la sproporzione tra dotazioni organiche delle sezioni regionali di controllo e numero degli enti è tale da non rendere ipotizzabile la copertura di tutti gli enti ma permetterà solo di concentrarsi, ogni anno, su un numero limitato di comuni e province.

Per fare tutto ciò, inoltre, occorre una seria banca dati che dia informazioni analitiche e attendibili sul sistema delle autonomie locali: i costi standard, in sostanza, che sono stati giustamente individuati come elemento chiave dell'intero processo federalista.

I controlli interni ed esterni sono due facce della stessa medaglia, ed hanno lo stesso fine, il buon funzionamento dell'ente locale. Controlli "collaborativi" efficaci sono il primo antidoto contro il malfunzionamento dell'ente e quindi il miglior deterrente al verificarsi di ipotesi di danno e di cattiva gestione.

Il successo dei controlli, esterni e interni, non può che passare da una loro effettiva integrazione, che serva a rafforzarne l'autorevolezza e l'incisività evitando al tempo stesso inutili duplicazioni.

Il successo del sistema dei controlli passa dunque da:

- la riduzione dei controlli esterni, che oggi sono esercitati da una pluralità eccessiva di soggetti (Corte dei conti, Ministero economia e finanze, Ministero dell'interno, Dipartimento funzione pubblica, Alto commissariato per la prevenzione contro la corruzione nelle pubbliche amministrazioni, ecc.);
- una riconosciuta autonomia degli enti locali nell'articolazione dei controlli elusivamente direzionali, che non devono essere soggetti a "direttive" esterne, ma adattarsi alla realtà del singolo comune o provincia;
- occorre urgentemente affidare a un organismo autorevole il compito di produrre informazioni comparative per confrontare le *performance* dei diversi enti locali. Siamo dell'opinione che questo non possa che essere la Corte dei conti.

* * *

I CONTROLLI SULLE AMMINISTRAZIONI LOCALI E IL SISTEMA SANZIONATORIO

di Marcello Clarich

Sommario: 1. *Premessa*. – 2. *La crisi finanziaria recente*. – 3. *Il rispetto del patto di stabilità interno*. – 4. *Le procedure di dissesto guidato e di riequilibrio economico-finanziario dell'ente locale*. – 5. *Cenni alle conseguenze del mancato rispetto del patto di stabilità interno*. – 6. *Spunti conclusivi*.

1. *Premessa*

I controlli sulle amministrazioni locali sono stati oggetto di interventi legislativi recenti che hanno accentuato la dimensione prescrittiva-sanzionatoria dei rapporti tra Corte dei conti ed enti territoriali destinatari di obblighi volti a garantire l'equilibrio economico-finanziario e il rispetto dei vincoli derivanti dal c.d. patto di stabilità. Il recupero di una siffatta dimensione nel contesto del sistema dei controlli della Corte dei conti, dei quali si sottolinea generalmente la dimensione collaborativa, si iscrive in realtà in una tendenza più generale degli ultimi anni a serrare le maglie della regolazione economica accrescendo i poteri dei vari regolatori.