

# 1<sup>a</sup> CONFERENZA NAZIONALE DELL'ALTA DIRIGENZA STATALE

Roma, Palazzo dei Congressi. 3 - 5 febbraio 2003

## **Intervento Capo del Dipartimento per gli Affari regionali Sebastiano Piana**

### **“Il sistema dei controlli amministrativi dopo la riforma del titolo V della Costituzione”**

Desidero richiamare la Vostra attenzione su uno dei principi cardine del sistema amministrativo il principio della competenza attraverso il quale si ripartiscono le funzioni da svolgere tra le pubbliche amministrazioni. Sulla base di tale principio ciascuna amministrazione ha l'obbligo di provvedere nell'ambito della sfera di competenza con le risorse economiche (beni durevoli: immobili, mobili e macchine) ad essa assegnate e con le risorse finanziarie poste a disposizione con il bilancio.

Ciò consente di ritenere che tali risorse messe a disposizione di ciascuna amministrazione siano sufficienti per soddisfare la richiesta di servizi relativi ai compiti attribuiti. Di fatto abbiamo potuto osservare una carenza congenita delle risorse al punto tale che la posta di entrata del bilancio di previsione dello Stato “ricorso al mercato” che evidenzia il prestito per finanziare le spese, ha superato in questi ultimi anni il 30% del bilancio ed ha portato ad un accumulo del debito pubblico che si avvicina ai 1300 miliardi di Euro.

Soltanto negli anni settanta si è presa coscienza del fatto che anche la pubblica amministrazione dispone di risorse limitate mentre nel passato si è operato come se non vi fossero limiti alle risorse. La strada percorsa per porre rimedio al fenomeno è stata quella della programmazione. Si è quindi posto mano allo strumento principe della programmazione: il bilancio. La legge di bilancio secondo la nostra Costituzione è una legge formale e non sostanziale e non consente la introduzione di nuovi tributi e nuove spese( art.81, c.3 della Costituzione).

Per superare tale limitazione con la legge n. 468 del 1978 è stato introdotto nell'Ordinamento l'istituto della legge finanziaria con la quale in unica sede vengono previste modifiche tributarie e di spesa.

La legge finanziaria avrebbe dovuto essere uno strumento agile di programmazione ma purtroppo fin dall'inizio è stata infarcita con tutte le norme che in verità avevano trovato difficoltà nell'ordinario iter parlamentare. In breve tempo ci si rese conto che era stata costituita una specie di legge calderone che racchiudeva normative delle materie più diverse tanto che si meritò l'appellativo di legge “omnibus”.

Attualmente malgrado le modifiche intervenute la legge finanziaria risulta accessibile e comprensibile soltanto agli addetti ai lavori e spesso con molte difficoltà di leggibilità.

Si tratta in sostanza di una tecnica di programmazione certamente non trasparente che deve essere modificata non soltanto per le ragioni indicate ma per una ragione anche più importante: la legge finanziaria continua a raccogliere norme delle materie più diverse con valore di norma ordinaria che mantengono la loro validità nel tempo ben oltre l'esercizio finanziario minando alle fondamenta il principio della certezza del diritto perché con gli anni si sono accumulate decine di leggi finanziarie oltre alle c.d.leggi di accompagnamento per cui diventa sempre più difficile andare a ricercare le singole norme

In questo quadro di incertezza sono intervenute le modifiche introdotte al titolo quinto della Costituzione con la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3 che incidono notevolmente nell'assetto istituzionale indicando come soggetti che compongono la Repubblica i comuni, le province, le città metropolitane, le regioni e lo Stato. La riforma costituzionale introduce radicali cambiamenti nei rapporti tra gli enti territoriali eliminando il rapporto gerarchico e ponendoli quindi tutti sullo stesso piano indipendentemente dalla grandezza degli enti e dal fatto che i territori sono coincidenti. Di

conseguenza oltre ai controlli sulle leggi regionali sono stati soppressi i controlli amministrativi previsti nella vecchia formulazione degli artt.125 e 130 della Costituzione basati su principio gerarchico. Pur essendo venuto a cadere il vecchio sistema dei controlli non si può pensare che l'attività amministrativa degli enti citati costituenti la Repubblica resti priva di controlli. I controlli amministrativi sono necessari per assicurare la correttezza dell'operato, la trasparenza, l'economicità, l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa. Ciò stante alla luce delle più recenti innovazioni in tema di controlli amministrativi si devono ricercare nuovi sistemi da applicare presso le regioni, le province, i comuni e le città metropolitane.

A tal uopo soccorrono alcune norme del disegno di legge La Loggia per l'attuazione della normativa costituzionale approvato il 14 giugno 2002 in Consiglio dei Ministri. Tale disegno di legge approvato dal Senato in data 23 gennaio 2003 prevede, tra l'altro l'attribuzione alla Corte dei conti della verifica degli equilibri di bilancio anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli con l'unione europea. Alle sezioni regionali, viene attribuito il controllo successivo di gestione sugli obiettivi e i programmi prefissati, sulla gestione finanziaria, sul funzionamento dei controlli interni.

Questo sistema di controlli esterni successivi è coerente con quelli attualmente vigenti per l'amministrazione dello Stato disciplinati dalla legge n.20 del 1994. Per quanto riguarda i controlli interni soccorre la normativa dettata con il decreto legislativo 286 del 1999 che introduce il controllo di gestione, il controllo strategico con la valutazione dei risultati e la valutazione dei dirigenti. Tali controlli già adottati in molti enti territoriali possono costituire l'ordinario sistema di controlli da adottarsi in via definitiva.

Al momento la situazione appare alquanto incerta in relazione alle diverse tendenze che si registrano. A tal proposito va segnalata la tendenza mostrata da alcune regioni a statuto speciale che in ragione della possibilità, offerta con l'art.10 della legge costituzionale n.3/2001, di applicare la riforma costituzionale solo per le parti ritenute attributive di forme di autonomia più ampia rispetto a quelle possedute, stanno impostando normative che prevedono controlli di tipo gerarchico simili a quelli dei comitati regionali di controllo nei confronti delle province e degli enti locali. Tale impostazione contrasta con i principi generali di parità posti a base della riforma costituzionale.

Lasciando da parte tali iniziative in controtendenza è opportuno approfondire l'analisi del sistema dei controlli partendo dalla consapevolezza della inutilità dei controlli di merito, dei limiti mostrati dal controllo di legittimità e quindi della necessità di limitare questi ultimi controlli agli atti generali e più importanti dell'azione amministrativa.

Con l'art.3 del decreto legislativo n.29/1993 si è fatta chiarezza sugli organi abilitati ad adottare gli atti amministrativi lasciando agli organi di Governo l'adozione dei soli atti di indirizzo politico amministrativo e riservando ai dirigenti l'adozione degli atti di gestione tecnico amministrativa e finanziaria. Si individua così un modulo di decisione politica amministrativa riguardante gli obiettivi da perseguire e un modulo di decisione amministrativa riguardante le modalità e gli strumenti idonei a perseguire gli obiettivi indicati dal politico. Si intravede in questo modo una strada da seguire per i controlli degli atti amministrativi. Suddividendo la categoria degli atti amministrativi tra atti espressione del potere autoritario demandato alla singola amministrazione per il perseguimento diretto dei fini istituzionali dagli atti strumentali necessari per procurarsi i beni e i servizi necessari si individua una prima categoria di atti da sottoporre al controllo di legittimità ed una seconda di atti che possono essere sottoposti a controlli con parametri diversi da quello della legittimità. Tali parametri vanno ricercati nell'abito di discipline diverse da quella giuridica, segnatamente il riferimento è alle discipline aziendalistiche ed economico contabili. Tra queste è possibile individuare parametri adatti ad assicurare un controllo di risultato quale conseguimento di obiettivi predeterminati. Si tratta dei controlli di economicità di efficienza e di efficacia: come è noto con i controlli di economicità si misura il livello di minimizzazione dei costi, con quello di efficienza il livello di conseguimento degli obiettivi e con quello di efficacia il livello di soddisfazione del fruitore del servizio.

Le linee del controllo di risultato sono state tracciate con l'art.20 del decreto legislativo n.29 del 1993 (ora art.20 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n.165). Tale norma affida alla responsabilità dei dirigenti generali il risultato dell'attività svolta dagli uffici; introduce i servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione indicando nuovi criteri per lo svolgimento del controllo sull'attività amministrativa. I servizi di controllo interno e i nuclei di valutazione, secondo tale norma, hanno "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". Si tratta di una attività parallela all'azione amministrativa che viene posta in essere mediante l'applicazione delle tecniche del controllo di gestione. Controllo che deve essere inteso nel senso di strumento di guida della gestione e non già nel senso in cui vengono generalmente intesi i controlli amministrativi i cui effetti, nel caso di non rispondenza alla fattispecie normativa si rivelano di tipo sanzionatorio.

Questa innovazione nel campo dei controlli tendente a ridurre quelli di tipo sanzionatorio ed a introdurre di nuovi tendenti tendenti alla verifica dei risultati comporta una nuova impostazione dell'attività amministrativa.

Tale nuova impostazione emerge in modo naturale perché l'attività amministrativa tende ad adeguarsi ai controlli da superare. In passato al fine di superare i controlli di legittimità abbiamo visto una particolare cura alle regole procedurali e nella formulazione degli atti. Per il futuro si può correttamente prevedere una tendenza al raggiungimento dei parametri di riferimento del risultato.

Con il decreto legislativo n.286/1999 vengono riordinati i controlli interni, ne viene fornita una definizione, vengono delimitate le competenze tra gli organi cui sono attribuite le funzioni di controllo. In particolare viene stabilito l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di dotarsi di strumenti idonei allo svolgimento delle seguenti attività di controllo: controllo di regolarità amministrativo contabile, controllo di gestione, valutazione dei dirigenti, valutazione e controllo strategico.

Tra questi strumenti merita una particolare attenzione il controllo di gestione che basato sulla contabilità economica consente di conoscere i costi dell'attività amministrativa. Al momento l'analisi dei costi si ferma generalmente alla individuazione degli oneri dei centri di costo. Tale criterio non soddisfa perché limitandosi a far conoscere i costi dei singoli organi amministrativi fornisce un dato difficilmente confrontabile proprio perché ad essi sono attribuite competenze diverse. Con una analisi riferita all'attività anziché all'organizzazione è possibile giungere alla individuazione dell'unità elementare costituita dalla linea di attività che dà luogo ad un singolo prodotto. La linea di attività può considerarsi unità elementare perché essendo individuata nell'ambito delle competenze di ciascun organo amministrativo non risente delle variazioni organizzative interne. Tale sistema di contabilità analitica economica è stato attuato sin dal 1998 dall'Ufficio di controllo interno della Presidenza del Consiglio che ha ripartito tutta l'attività del Segretariato generale in trecento linee di attività consentendo la stima dei costi di altrettanti prodotti.

Il confronto dei costi dei singoli prodotti nel tempo ed eventualmente con quelli di altre amministrazioni fornisce al dirigente pubblico elementi decisionali di grande rilevanza prima d'ora mai posseduti.

Atro istituto su quale è opportuno soffermarsi è la direttiva generale amministrativa prevista dall'art.8 del citato decreto legislativo 286/1999 costituisce il documento base della programmazione per la definizione degli obiettivi delle unità dirigenziali di primo livello. Si tratta di un istituto di particolare importanza che si pone come un grimaldello idoneo a scardinare il sistema di diritto amministrativo basato sulle procedure e sui principi della legittimità dell'azione amministrativa

Gli obiettivi della direttiva sono concordati tra il dirigente di vertice e l'autorità politica tenendo conto sia delle priorità politiche che gestionali. La direttiva è costituita da clausole contrattuali con le quali il dirigente preposto alla struttura di vertice si impegna al perseguimento degli obiettivi nei tempi e con le modalità previste e l'autorità politica si impegna a fornire le risorse. Tra essi con la mediazione del Servizio di controllo interno, che accerta la indicazione di obiettivi misurabili, si definisce un accordo un vero e proprio contratto di diritto privato che si consolida nella direttiva generale amministrativa annuale.

La riforma della pubblica amministrazione si concreta proprio in un nuovo modo di porsi del dirigente pubblico nei confronti dell'attività da svolgere ora verificata sulla base di risultati misurabili da concordarsi a priori con l'autorità politica. Per fare ciò il dirigente dovrà disporre delle risorse ed avere il potere di utilizzarle nella combinazione che riterrà migliore sviluppando così la sua capacità di stima dei risultati in rapporto all'impiego delle risorse. Il dirigente pubblico viene così a trovarsi nelle medesime condizioni del dirigente e dell'imprenditore privato che dovendosi impegnare in una produzione deve stimare i costi delle risorse da impiegare nella produzione per prevedere se in base ai prezzi di mercato può remunerare i fattori impiegati nella produzione e spuntare l'utile sperato. Il dirigente pubblico viene così proiettato in una nuova dimensione che lo vede impegnato nell'esame del budget e delle risorse che lo compongono: personale, immobili, mobili macchine e

disponibilità finanziarie con la finalità di individuarne la migliore composizione quantitativa e qualitativa di impiego per ridurne i costi nello standard di qualità prestabilito.

Concludo evidenziando come con questa carrellata attraverso la pubblica amministrazione ho voluto richiamare la Vostra attenzione su tre dei problemi che a mio avviso richiedono una sollecita soluzione.

1 La ricerca di una nuova e diversa valenza delle leggi finanziarie per limitarne la validità all'anno di riferimento trasferendone le norme negli auspicati testi unici, peraltro anch'essi da approntare. Ciò ai fini della certezza del diritto, per un facile reperimento delle norme ed una rapida utilizzazione delle stesse.

2 L'approfondimento dei controlli di gestione con particolare riferimento al costo di prodotto quale unità elementare.

3 L'adozione dei controlli interni (controllo di gestione, controllo strategico e valutazione dei dirigenti) quali strumenti di controllo amministrativo nelle regioni e negli enti locali. Tali controlli applicabili per l'attività strumentale consentono la trasparenza amministrativa nei confronti dei cittadini e garantiscono un sistema di autocontrollo che si addice ad enti che hanno conseguito la pari dignità per effetto della riforma costituzionale che ha abrogato i controlli gerarchici.