



eticaPA

La PA è la comunità dei cittadini

Anno 1, n. 1 – dicembre 2013

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

www.eticapa.it



In questo numero:

EDITORIALE

di Daniela Carlà

FOCUS

L'evoluzione dei controlli.

Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

Interventi di Guido Melis, Paolo De Ioanna, Manin Carabba, Alessandra Paradisi, Cristina Zuccheretti, Virginio Villanova

DIBATTITI

Consistenza e costi del pubblico impiego

Intervento di Giuseppe Beato

Diritti e Unione Europea

Intervento di Paola Nicoletti

RECENSIONI

a cura di Leonella Cappelli, Loredana Mattei e Sonia Mecenate



SOMMARIO

EDITORIALE

di Daniela Carlà

pag. 4

FOCUS

L'evoluzione dei controlli.

Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio

La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione

di Guido Melis

11

L'attuazione delle politiche di bilancio nel contesto europeo

(Una prospettiva solo tecnocratica?)

di Paolo De Ioanna

27

Politiche pubbliche e controlli

di Manin Carabba

39

Più controlli per combattere sprechi e corruzione

di Cristina Zuccheretti

42

Enti locali: torniamo ai controlli preventivi di legittimità

di Alessandra Paradisi

46

Etica e controlli in materia di lavoro

di Virginio Villanova

53

DIBATTITI

CONSISTENZA E COSTI DEL PUBBLICO IMPIEGO

La pubblica amministrazione italiana costa troppo?

di Giuseppe Beato

55

DIRITTI ED UNIONE EUROPEA

2013: Ventesimo anniversario della cittadinanza europea

di Paola Nicoletti

61



RECENSIONI

- Renato Ruffini
La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni 63
di Leonella Cappelli
- Paola Nicoletti
Il futuro della rappresentanza, l'offerta formativa per la nuova classe dirigente 64
con prefazione di Stefano Parisi, Presidente Confindustria digitale
di Loredana Mattei
- Luca Antonini
Federalismo all'italiana 66
Dietro le quinte della grande incompiuta
di Sonia Mecenate



Editoriale

Tematica densa di competenze tecniche e specialistiche o nodo politico istituzionale? La problematica dei controlli si impone come centrale e attuale a tutti i livelli: nello Stato, negli enti locali, negli enti pubblici, nei rapporti con l'Unione Europea. Lungi dal configurarsi come esercitazione formalistica per saperi vetusti e statici, è invece luogo abitato da conflitti, innervato da dinamiche e tensioni contemporanee.

La crisi alimenta l'attualità del tema dei controlli e al tempo stesso ne suggerisce l'utilità: le minori risorse devono essere utilizzate con efficacia ed efficienza, e i controlli vi possono contribuire.

Insomma, anche la crisi può costituire un'opportunità: non necessariamente più controlli, ma controlli coerenti e di qualità.

Preventivi, concomitanti o successivi? Di legittimità o di merito? Interni o esterni? Causa o rimedio agli avvistamenti e all'autoreferenzialità della PA? Il pendolo, come d'abitudine, oscilla.

Il legislatore, dalla Costituzione in poi è intervenuto più volte, soprattutto dalla metà degli anni '90. Lo studio dell'evoluzione dei controlli, evidenziando linee omogenee di previsioni normative, è comunque decisivo per comprendere l'evoluzione della PA e dei rapporti con la politica.

Melis, nel bellissimo saggio - e a tratti persino divertente - che pubblichiamo, ripercorre la storia dei controlli nel nostro paese, che si intreccia con la peculiarità della nostra pubblica amministrazione, svelandone limiti, caratteristiche, intrecci. Le risposte alle problematiche oggi aperte non possono trovare sviluppi e soluzioni al di fuori di tali intrecci. È quanto emerge anche dagli autorevoli apporti al nostro focus. Guido Melis, nel ripercorrere le fasi salienti della "lunga storia dei controlli", ci racconta, dunque, la peculiarità italiana riuscendo pregevolmente a ricondurre a unitarietà le fasi della legislazione e della esperienza dei controlli. Focalizza l'attenzione sulla Ragioneria e su come l'Amministrazione proceda in parallelo.

La Ragioneria si sovrappone alle amministrazioni attive ed erode persino il ruolo della Corte. Il "partito dei ragionieri" ha avuto un peso decisivo nella storia del paese. Ora al vertice è



un “non ragioniere”, un dirigente formatosi in altro contesto. È la crisi che ha investito l'unico dei partiti italiani che sembrava essersi sottratto o è una parentesi? Quello dei ragionieri è ancora l'ultimo partito italiano strutturato, gerarchicamente funzionante? Occorre ripensarne il ruolo, unitamente a quello della Corte dei Conti, o assecondare le orgogliose rivendicazioni di ruolo di ragionieri e ispettori della Ragioneria?

Tra orgoglio (di ragionieri e ispettori) e pregiudizio (di ciò si tratta?) delle altre amministrazioni e di tecnici della materia, il dilemma si ripropone. Va detto però che il rigorismo dei ragionieri e il formalismo della Corte non hanno costituito negli anni un argine efficace, non hanno impedito comunque deroghe e sottrazioni e la situazione è ora difficilissima, con evidenti ostacoli al conseguimento degli obiettivi della razionalizzazione della spesa e della soddisfacente eticità dei comportamenti. Occorre un nuovo modello o è solo una parentesi di temporaneo “Commissariamento” per i tagli alla spesa pubblica? La spending review ha bisogno di differenti modalità? Ne esiste una “versione italiana”, con ostacoli specifici alla razionalizzazione dei processi di bilancio e all'efficiente allocazione delle risorse?

In ogni caso, i controlli sembrano tornati di moda, (anche se non sempre, a dire il vero, si ha la stessa percezione per i “controllori”).

La valutazione e il controllo ben funzionanti sono strumenti indispensabili non solo per il corretto uso delle risorse, per il loro utilizzo più efficiente, per l'individuazione delle responsabilità di comportamenti non integri (e non sarebbe poco!), ma anche per la credibilità della stessa classe dirigente, minata nel paese dalla virulenza della crisi e dalla concomitante nuova stagione di scandali, che rivelano ottusità e ostinazione di pezzi di essa. Anche il decentramento - illuministicamente voluto ma a volte voracemente vissuto - ha contribuito ora a far tendere il pendolo verso un rafforzamento dell'esistenza dei controlli, anche formali. Dissesti finanziari e troppi episodi di corruzione ripropongono l'urgenza di efficaci controlli. Anche preventivi di legittimità? È finita una stagione?

Se lo chiede Alessandra Paradisi, anche sulla base della propria interessante esperienza politica in un comune. È un problema di controlli o non solo?

Ho esercitato funzioni di amministrazione attiva e di controllo e personalmente propendo per la banale opinione che nessun meccanismo di controllo, sia pure perfettamente funzionante, possa sostituire seri criteri di selezione e responsabilizzazione della dirigenza, anche sul territorio.



Ma il controllo, rigoroso e collaborativo, può aiutare e contribuire a strutturare “la domanda” di una dirigenza di qualità, anche negli enti locali.

Qui, scontiamo gli intrecci con i guasti del “federalismo all’italiana”. Tra i titoli recensiti in questo numero abbiamo scelto, appunto, il testo di Luca Antonini sul “federalismo all’italiana, la grande incompiuta”. Continueremo a discuterne.

Il controllo più penetrante sugli enti locali, recentemente previsto, scaturisce non solo da una maggiore consapevolezza nel nostro paese dei limiti della normativa italiana, ma anche dagli obblighi comunitari. Gli enti territoriali sono infatti chiamati a concorrere alla riduzione del debito pubblico. E qui, nel proporre - con il denso e interessante saggio di Paolo De Ioanna - una lettura delle politiche di bilancio nel contesto europeo che non rimuove i limiti di una prospettiva troppo tecnocratica, ricordiamo le importanti previsioni contenute nella legge 243 del 2012. Tale legge introduce nell’art. 81 Cost. il pareggio di bilancio, scelta che la Costituente non aveva compiuto esplicitamente. È significativo che si tratti di una legge bipartisan, che declina nell’ordinamento italiano le regole dell’unione europea di coordinamento delle politiche economiche

L’organismo indipendente vigila in modo non frammentario anche sulla qualità. Sicuramente il rigore e il contenimento della spesa non basteranno però a contrastare le ondate di euroscetticismo, ormai diffuso anche nel nostro paese, che nei decenni scorsi si era invece piuttosto distinto per un europeismo acritico, al quale troppo spesso si era attribuito un potere salvifico rispetto ai guasti nostrani. Di qui la nostra opzione, già da questo numero, di riproporvi il tema della cittadinanza europea: ci torneremo, anche nella prospettiva della presidenza italiana dell’UE.

Certo è che la spending review, (e comunque in generale le politiche di contenimento selettivo della spesa) richiede la corretta identificazione e rimozione degli sprechi e, al tempo stesso, la prevenzione e il contrasto alle illegalità.

La giudice Cristina Zuccheretti ha elaborato una puntuale descrizione del sistema attuale dei controlli per contrastare sprechi e corruzione, ha richiamato la legislazione recente, ha riproposto il tema centrale del ruolo della Corte dei Conti. In effetti, gli ultimi interventi del legislatore hanno sfiorato il tema, confermandone la rilevanza. Il legislatore ha riconfermato il ruolo della Corte, ma ha anche mostrato consapevolezza del peso della corruzione e dell’insufficienza dei soli controlli tradizionali. È dalla metà degli anni ‘90 che il legislatore ritorna sul tema dei controlli periodicamente.



Insomma, la materia nel nostro ordinamento ha subito una continua evoluzione a partire dall'art. 100 della Costituzione, contemplando controlli preventivi di legittimità, poi quelli successivi sugli atti, controlli successivi sulla proficuità della gestione, e infine il controllo, ora, anche sugli equilibri di bilancio¹.

È manifesta, dunque, la volontà del legislatore di migliorare i sistemi di controllo. Come efficacemente sintetizzato da Manin Carabba "appare indubitabile... che un controllo sulla sana gestione comprende sia la regolarità che il buon andamento, sia il profilo finanziario che quello della coerenza tra risultati e programmazione, e che tra gli obiettivi irrinunciabili di una gestione sana vi è certo il mantenimento degli equilibri finanziari, ma anche quello di indirizzare ogni scelta alla tutela dell'interesse pubblico". Manin Carabba, ragionando sulle politiche pubbliche e sui controlli, sui controlli di legittimità e su quelli sui risultati della gestione, suggerisce una vigorosa terapia d'urto sulla scia delle esperienze dei paesi che hanno intrapreso la via della riforma (USA, Francia), collegando bilancio programmatico, assegnazione delle risorse, responsabilità gestionali di una moderna dirigenza amministrativa e semplificazione delle regole contabili.

L'autore, protagonista dei più importanti disegni riformatori nel nostro paese (come ci ha ricordato Melis), ha l'autorevolezza per avanzare proposte e definire obiettivi sicuramente

¹ Norme:

- Art. 100 Cost. - "La Corte dei Conti esercita il controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo, e anche quello successivo sulla gestione del bilancio dello Stato. Partecipa, nei casi e nelle forme stabiliti dalla legge, al controllo sulla gestione finanziaria degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Riferisce direttamente alle Camere sul risultato del riscontro eseguito".
- R.D. 12/7/1934, n. 1214 - T.U. delle leggi sulla Corte dei Conti - Disciplina delle attribuzioni di controllo.
- L. 21/3/1958, n. 259 - Disposizioni in materia di partecipazione della Corte dei Conti al controllo sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria.
- L. 14/1/1994, n. 20 - Nuove norme in materia di controllo della Corte dei Conti.
- D.Lgs. 30/7/1999, n. 286 - Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, rendimenti e risultati dell'attività svolta dalle PP.AA.
- D.Lgs. 27/10/2009, n. 150 - Disposizioni in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico.
- D.Lgs. 30/6/2011, n. 123 - Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.
- L. 5/6/2003, n. 131 - art. 7, comma 7 - Norme sulla verifica del rispetto degli equilibri di bilancio degli enti locali da parte della Corte dei Conti.
- L. 23/12/2005, n. 266 (L.F. 2006) - art. 1, commi 166, 167, 168 - Disposizioni in materia di relazione degli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti sul bilancio di previsione e sul rendiconto.
- D.L. 10/10/2012 n. 174, convertito dalla L. 7/12/2012, n. 213 - Ulteriori norme in materia di controlli della Corte dei Conti sugli enti territoriali.
- L. 6/11/2012, n. 190 - Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.



ambiziosi, ma certamente non rinviabili. Lo spessore e le caratteristiche di questa crisi non consentono elusive scorciatoie.

La crisi riguarda l'insieme della classe dirigente, compresi gli stessi organismi deputati al controllo, e la stessa politica.

Non a caso, il legislatore con la legge 96 del 2012 ha anche introdotto uno specifico organismo di controllo per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici: l'opinione pubblica non avrebbe accettato rinvii.

Resta aperto il nodo segnalato da Zuccheretti: perché non attribuire direttamente alla Corte tale operazione?

Sopite le furie estintive che nella vecchia Bicamerale avevano investito le funzioni della Corte dei Conti, resta aperto il nodo dei compiti della medesima. Ma anche, più in generale, il problema di un controllo che, per essere efficace, non può più essere sempre confinato in un ambito esclusivamente giuridico.

Molti sono gli aspetti da approfondire e torneremo sul tema, anche cogliendo specificità e dinamiche settoriali. In questo numero abbiamo avviato la riflessione sui controlli in materia di lavoro suggerendo, nell'articolo di Villanova, di cogliere le specificità di questo periodo storico, ma anche di non smarrire la tensione etica nell'attività di chi è investito di pubbliche funzioni.

La gravità della crisi, la contrazione delle risorse disponibili, la scarsa credibilità delle istituzioni chiamate a decidere e a spendere richiedono controlli efficaci e trasparenza da soli non sufficienti per suggerire comportamenti integri ma sicuramente necessari.

La trasparenza è presupposto perché possa effettivamente esercitarsi il supremo dei controlli, quello dei cittadini, anche se, probabilmente, il principio di trasparenza dovrebbe assumere una valenza generale e, in quanto tale, agire nell'ordinamento non solo quando esplicitamente richiamato. Il rischio è, di contro, che si possa pensare che nei confronti della burocrazia, per la velocità, per la competitività possa essere moderno (rock?) sottrarsi ai controlli.

È un rischio che esiste. Ma è pura illusione, per dirla con Melis, "il sonno dei controlli genera mostri". In effetti, coesistono contraddittoriamente nella PA e, soprattutto, negli enti pubblici, motivazioni per un più efficace controllo di qualità e spinte a sottrarsi al campo di applicazione delle normative di riferimento, in particolare sul versante del controllo di legittimità, per versioni più aziendalistiche e riduttive di controllo.

Vogliamo ricordare la triste vicenda della Protezione Civile Italiana, la tentazione di velocizzare assopendo i controlli, l'esito sconcertante delle deroghe, ora bloccate?



Ovviamente, migliori controlli non coincide con più controlli. Un buon controllo deve essere proporzionale, individuare le responsabilità ma anche contribuire a un approccio collaborativo, utilizzare gli strumenti informatici.

Soprattutto, il quadro normativo e organizzativo devono evitare sovrapposizioni e discrasie, rigorismi e arbitri, che si rinviano vicendevolmente.

È nella stessa PA che dovrebbe maturare una corretta domanda di controllo, oggi insufficiente, che incontra l'offerta. Senza la domanda di controllo il sistema non funziona: è qui la principale difficoltà delle riforme volute da Cassese, Bassanini, Brunetta.

Il piacere del controllo: è la provocazione che avanziamo!

Un controllo più efficace, non per deresponsabilizzarsi sotto la copertura di visti e registrazioni ma, al contrario, per agevolare il perseguimento del bene pubblico con il proprio operato. Molti gli aspetti da approfondire. Merita anche una specifica riflessione l'ambito dei controlli interni, così come l'intreccio tra valutazione e controllo. È per questo che vi proponiamo, tra le recensioni, ricerche che hanno ad oggetto il tema delicato della valutazione individuale della PA, e quello dell'offerta formativa per la classe dirigente, che riprenderemo con riferimento specifico alla PA.

Troppa PA e troppi controlli? Non è così!

Abbiamo bisogno di una pubblica amministrazione forte, che accompagni il risanamento del paese, e di una dirigenza pubblica attrezzata e ben selezionata, di carriera, controllata. Nei rapporti di tipo fiduciario con la politica i controlli non hanno né utilità né dignità.

La politica che sceglie la strada semplice della dirigenza fiduciaria e a termine può temporaneamente comandare, ma non governa e non controlla.

Invitiamo a leggere l'articolo di Giuseppe Beato. Il freno alla società liberale e di mercato rappresentato dall'elefantica PA si scontra con dati ed esperienze. Non mi riferisco a Cazzola, come sempre appassionato lucido e intelligente, che è intervenuto sul numero scorso della nostra rivista, ma ai tanti superliberisti di casa nostra che forse non ameranno sapere che (anche qui a loro insaputa?) si trovano in buona compagnia. Nulla è più nuovo. Il Lenin di Stato e Rivoluzione definiva parassiti i burocrati, "che dilanano la società e ne ostruiscono i poli vitali" e per Fidel Castro la burocrazia, improduttiva e infeconda, è il polo opposto del comunismo. Dunque, abbandoniamo sterili contrapposizioni e polemiche: ciò che serve è un'analisi seria e serena, non ideologica, che responsabilizzi la politica e la PA, che non invochi riforme epocali che poi si esauriscono in una stagione. Occorrono metodo, confronto, risposte condivise.



Basta con gli ideologismi, insomma: occupiamoci seriamente dei controlli, rispettiamo i controllori quando cooperano per un migliore servizio, prendiamoci cura della PA, utilizziamo i controlli come medicina preventiva per il benessere della PA, nell'interesse delle istituzioni, per riavvicinare a esse i cittadini. Ora la pubblica opinione (a volte, ingenerosamente) non ama la pubblica amministrazione, assimilata sempre alla politica, vistosamente in difficoltà .

Ci vede come Flaiano nel diario notturno: "Gli presentano il progetto per lo snellimento della burocrazia. Ringrazia vivamente deplora l'assenza del modulo H conclude che passerà il progetto per un sollecito esame, all'ufficio competente, che sta creando".

Nel nostro piccolo cerchiamo di far rinascere l'amore per la PA.

In questa fase, l'esercizio di un serio controllo può contribuire a restituire credibilità sia alla politica che all'amministrazione.

Daniela Carlà



Roma, 3 luglio 2013: La presentazione del primo numero della rivista presso il Cnel



FOCUS

**L'evoluzione dei controlli.
Dalla legittimità degli atti all'equilibrio di bilancio**

11

La lunga storia dei controlli: i conti separati dall'amministrazione

di Guido Melis

1. "Quanto tempo e costi per un mandato di pagamento ...".

Nell'ottobre del 1866, a Torino, uno dei capisezione del Ministero dell'interno ricevette l'incarico di "procedere all'analisi del tempo che richiede compiere tutte le scritturazioni che secondo l'attuale ordinamento vogliansi operare per un mandato di pagamento" e di calcolarne con precisione i singoli costi. La sua relazione al ministro (sette pagine fitte di dati e di osservazioni personali oggi conservate nelle *Carte Ricasoli* presso l'Archivio centrale dello Stato) rappresenta forse il primo studio sulla produttività burocratica in relazione ai controlli nell'amministrazione italiana². Sebbene riguardi un apparato di contenute dimensioni come il Ministero dell'interno dell'epoca, essa testimonia la crescente complessità dell'attività amministrativa nel nuovo Stato e documenta quali nuovi problemi ne derivassero in termini di organizzazione del lavoro e di impiego del personale.

"Prendendo per base la emissione di un mandato per la concessione di un sussidio ad un individuo qualunque", la relazione del 1866 giungeva a determinare in una specifica tabella l'"analisi del tempo" burocratico, ricostruendo sperimentalmente (ma sulla base di un'attenta valutazione della prassi quotidiana, cioè degli atti che compie il funzionario) la sequenza delle operazioni necessarie, ognuna con l'esatta indicazione dei minuti richiesti per il suo espletamento.

Anni fa, in un saggio sulla "*Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione*", diedi notizia dettagliata della procedura descritta nelle carte d'archivio: 1. redazione del decreto, 20 minuti; 2. sua copiatura, 15 minuti; 3. redazione del mandato, 5 minuti; 4. registrazione al conto d'articolo, 1 minuto; 5. registrazione sul copia mandati, 3 minuti; 6. iscrizione sull'elenco duplicato col quale il >>>

² Cfr. G. Melis, *Agli albori della produttività burocratica: organizzazione del lavoro e cultura dell'amministrazione nell'Italia postunitaria, prolusione letta all'inaugurazione del 427° anno accademico dell'Università di Sassari, a cura dell'Università di Sassari, Sassari, 1989; poi in "Rivista trimestrale di scienza dell'amministrazione", 1989, n. 3, pp. 95-112. Il documento si trova in Archivio centrale dello Stato, Carte Ricasoli.*



segue - Guido Melis

mandato è trasmesso all'ufficio centrale di contabilità, 2 minuti; 7. registrazione dell'elenco al protocollo e del mandato al conto d'articolo presso lo stesso ufficio, 3 minuti; 8. spedizione del mandato con elenco duplicato alla Corte dei Conti, 2 minuti; 9. verifica e registrazione del mandato presso la Corte dei Conti, 2 minuti; 10. spedizione con elenco duplicato alla Direzione generale del Tesoro, 2 minuti; 11. "verifica e ammissione a pagamento per parte della Direzione generale del Tesoro", 5 minuti; 12. registrazione nel mastro e nel libro di spedizione dell'agenzia del Tesoro, 5 minuti; 13. registrazione presso la stessa agenzia e trasmissione con elenco duplicato al tesoriere, 5 minuti; 14. registrazione sul mastro presso il Ministero emittente in seguito a ricevuta partecipazione della "ammissione a pagamento", 3 minuti; 15. partecipazione alla parte interessata, 1 minuto.

Sommando tutte le operazioni (15), un tempo complessivo di 1 ora e 17 minuti.

Calcolo, tuttavia, approssimativo, perché – aggiungeva il redattore della nota – "qui si tratta di un mandato semplicissimo, di facile redazione e verifica, mentre quando trattasi di mandati a corredo dei quali sono uniti molti allegati a giustificazione della spesa a pagarsi, la questione cambia d'aspetto e diventano illusori tutti i computi". Quanto alla spesa, poi, "troppi e svariati sono gli elementi dei quali dovrebbersi tener conto": il costo della manodopera e addirittura della carta, "il valore dello spazio che deve occupare il mandato nei vari registri" ("preso per base il valore del foglio di carta sul quale vuole essere riportato in ristretto oppure *per extesum*"). Ma assumendo in 6 lire e 11 centesimi la retribuzione media giornaliera di ogni impiegato, il costo minimo di attività sarebbe stato quantificabile in 0,01454 lire e quello dei 77 minuti necessari "al corso del mandato" in 1 lira e 12 centesimi³.

Contabilità minuta, d'altri tempi. E tuttavia da qui, dall'esigenza di prevedere la spesa, di calcolarla in rapporto al bilancio, di tenerla sotto controllo trae origine la lunga storia dei controlli nell'amministrazione italiana.

2. La legge del 1869: nascono le Ragionerie

Solo tre anni dopo l'analisi dei tempi e dei costi per un mandato, la legge 22 aprile 1869 (la n. 5026, o legge Cambrey Digny, dal nome del ministro delle Finanze dell'epoca) rappresentò il >>>

³ *Ibidem.*



segue - Guido Melis

13

provvedimento primigenio di una nuova epoca, l'epoca della contabilità di Stato. Prima di allora, come è stato scritto, esisteva un "arruffio incomposto delle diverse contabilità con le quali veniva raccolta l'amministrazione patrimoniale e finanziaria delle diverse province", senza un metodo uniforme, senza una regola valida per tutti⁴. Ma il tema era stato da tempo posto all'ordine del giorno. Nel 1862 (legge 14 agosto 1862, n. 800) era stata istituita la Corte dei Conti del Regno, col compito – secondo le parole inaugurali di Quintino Sella – di "vegliare a che il potere esecutivo mai non violi la legge"⁵. Quello stesso anno era stata insediata una commissione Saredo (dal nome del suo presidente, futuro presidente del Consiglio di Stato) per studiare e proporre la riforma della contabilità. Da essa era fra l'altro scaturito un disegno di legge Minghetti sull'amministrazione del pubblico danaro e contabilità generale, nel quale veniva indicato come prioritario per il nuovo Stato il problema del controllo della spesa. Nell'ordinamento vigente - ricordava Minghetti -, basato su un decreto Bastogi del 1861, il Governo poteva, di fronte a casi di urgenza, disporre per decreto "le spese maggiori". Nel solo triennio 1860-62 si era ricorsi a questa disinvoltata prassi per 290 milioni di spesa. Urgeva una disposizione che limitasse la discrezionalità del Governo⁶.

Minghetti aveva proposto anche un'altra innovazione: dividere il bilancio dello Stato in due parti distinte, quella ordinaria e quella straordinaria, distinguendo tra "entrate ordinarie", originate da cause permanenti, e "spese ordinarie" in relazione ad esse; e entrate e spese straordinarie⁷. Sarebbero seguiti altri tentativi, per lo più infruttuosi (uno, di particolare rilievo, a firma di Quintino Sella, mirante a introdurre in Italia il bilancio di cassa all'inglese). Sinché nel 1867, in un gabinetto Menabrea che potremmo definire come un "Governo del Re" (lo presiedeva infatti un generale di piena fiducia del Quirinale), non divenne titolare delle Finanze Luigi Guglielmo Cambray-Digny, >>>

⁴ *Mi valgo, qui e oltre, di una preziosa fonte, Ministero del Tesoro. Ragioneria generale dello Stato, La Ragioneria generale dello Stato. Origine e sviluppi, Roma, 1959. Frutto della pubblica amministrazione, l'opera si apre con uno scambio di lettere di cortesia tra il Ragioniere generale dello Stato dell'epoca Carlo Marzano e il Ministro del Bilancio e Tesoro Ferdinando Tambroni. Contiene una succinta ma esaustiva storia dei provvedimenti normativi, citazione puntuale delle fonti parlamentari, una ricca bibliografia.*

⁵ R. Faucci, *Finanza, amministrazione e pensiero economico. Il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Torino, Fondazione Luigi Einaudi, 1975, p. 36. Sulla Corte dei conti soprattutto E. Corbino, *L'importanza politica della Corte dei conti*, in *Studi in occasione del 1° centenario della Corte dei conti*, Milano, Giuffrè, 1963, pp. 95-101. Utile, per periodi più recenti, il supplemento al n. 148 del "Bollettino di informazioni sulla stampa periodica" della Corte dei conti. Biblioteca "A. De Stefano", febbraio 1999, contenente una vasta bibliografia sulla Corte 1993-1998.

⁶ R. Faucci, *Finanza cit.*, pp. 37-39.

⁷ *Ibidem*.



segue - Guido Melis

14

professore nel regio istituto delle Cascine, sindaco di Firenze capitale, amministratore della lista civile di Vittorio Emanuele II.

Uomo di finanza, competentissimo, a lui si sarebbero dovuti due provvedimenti più che controversi: la convenzione col banchiere Balduino per la regia cointeressata dei tabacchi e l'introduzione della famigerata (e odiatissima) imposta sul macinato. Ma specialmente sulla contabilità di Stato il ministro presentò nel febbraio 1868 un suo progetto, diviso in due parti: l'amministrazione del patrimonio dello Stato e i contratti la prima; la contabilità generale la seconda.

Al centro del progetto, cuore di tutta la struttura ideata dal legislatore, si stabiliva la creazione di un "ufficio di contabilità generale, distinto in una *Tesoreria generale* per il maneggio del pubblico danaro e in una *Ragioneria generale dello Stato* per la regolare tenuta delle scritture"⁸.

Prendeva così corpo per la prima volta quello che potremmo definire come il moderno sistema dei controlli. Alla Ragioneria generale, dipendente dal Ministero del tesoro, facevano da corollario le Ragionerie centrali, ognuna collocata nei singoli ministeri e dipendenti formalmente da quel ministro (sebbene sin dall'inizio si istituisse una naturale gerarchia e un reticolo di relazioni burocratiche tale da anticipare quello che si potrebbe definire come il continuum delle Ragionerie). Come ha commentato un acuto studioso dell'amministrazione quale Sabino Cassese, il compito di questa struttura era sin dall'inizio "ben identificato": "prima dell'emissione di un nuovo mandato di pagamento, il controllo della causa legale e della giustificazione della spesa, nonché la verifica di eventuali violazioni di legge, della giusta imputazione della spesa e dell'assenza di eccedenze della spesa, nei rispetti dei limiti di bilancio, sono attribuiti al liquidatore-controllore capo della ragioneria ministeriale. Quindi i mandati di pagamento devono portare, oltre la firma dell'amministratore responsabile, il visto del capo ragioniere, il quale non si limita a riconoscere la regolarità formale e la corrispondenza del bilancio, ma deve pure verificare la legittimità e il merito della spesa"⁹.

Avveniva insomma qualcosa che avrebbe inciso in modo duraturo e sostanziale sulla vicenda successiva dei conti: i conti - avrebbe denunciato di lì a qualche decennio Carlo Petrocchi (uno dei >>>

⁸ *Ivi*, pp. 51-53.

⁹ S. Cassese, *Finanza e amministrazione pubblica*, in *L'amministrazione dello Stato. Saggi*, Milano, Giuffrè, 1976, p. 87.



segue - Guido Melis

15

dirigenti migliori che abbia espresso ai primi del Novecento lo Stato liberale)¹⁰ - si separavano per sempre dall'amministrazione. Chi d'ora innanzi aveva il compito di controllare non era in alcun modo chi aveva il compito di amministrare. Per dirla con un altro grande funzionario dell'inizio del secolo scorso, citato da Cassese, Cesare Cagli¹¹: il capo ragioniere avrebbe avuto d'ora in poi il diritto di "riesaminare l'operato dell'ufficio emittente in linea amministrativa e legale", cioè un vero e proprio potere di ostruzione, largamente indefinito, soprattutto totalmente avulso dalle "ragioni" dell'amministrazione.

3. L'irresistibile ascesa del "partito dei ragionieri"

Questa scelta di fondo compiuta nel 1869 avrebbe comportato mutamenti profondi.

Il primo fu la nascita di un corpo specializzato di esperti della contabilità pubblica, dotati di un curriculum formativo separato (non fu subito così, ma negli anni Dieci del Novecento la lunga lotta della lobby dei ragionieri ottenne che i posti degli uffici di ragioneria fossero riservati a chi possedeva il titolo di studi apposito), fortemente coesi tra di loro per solidarietà di corpo e per comunanza di cultura, in grado di esercitare sull'attività dello Stato una loro precisa influenza. Nasceva, anche per impulso delle associazioni professionali esterne, quello che fu polemicamente definito "il partito dei ragionieri"¹².

Il secondo mutamento fu rappresentato da una complicazione ulteriore rispetto alla già gravosa successione di tempi (e alla scala di costi) che il redattore della nota del 1866 aveva segnalato al ministro Ricasoli. La procedura cioè (quella che un altro celebre dirigente d'età giolittiana, il >>>

¹⁰ Su Petrocchi, riassuntivamente, cfr. G. Melis, *Petrocchi Carlo, in Il Consiglio di Stato nella storia d'Italia. Le biografie dei magistrati (1861-1948)*, a cura di G. Melis, Milano, Giuffrè, 2006, pp. 1544 ss.

¹¹ Di Cagli è da vedere specialmente *Il rinnovamento burocratico. L'ordinamento e la riforma della pubblica amministrazione*, Roma, Stab. Tip. Cartiere Centrali, 1918.

¹² Cfr. G. Melis, *Storia dell'amministrazione italiana. 1861-1993*, Bologna, Il Mulino, 1996, pp. 94-96. *Sull'azione della lobby dei ragionieri – anche attraverso pressioni esterne all'amministrazione, in vista del pieno riconoscimento del titolo di studio ai fini delle carriere - cfr. Id., La cultura e il mondo degli impiegati, in L'amministrazione centrale, a cura di S.Cassese, Torino, Utet, 1984, pp. 301-402.*



segue - Guido Melis

giovane Meuccio Ruini, avrebbe chiamato “il viaggio delle pratiche per le scrivanie”¹³ tese ad allungarsi e, specialmente, a rallentarsi. Tanto più che l’attività delle ragionerie tese subito a costituire un duplicato del controllo-riscontro della Corte dei Conti (Sella lo aveva preconizzato con lucida preveggenza, criticando la legge del 1869 in Parlamento). Di fatto, istituite le ragionerie, ad esse, e non più solo alla Corte, fu attribuito di vagliare i conti consuntivi (e di compilare il rendiconto generale, cui sarebbero stati uniti il conto generale di cassa, lo stato patrimoniale e i conti speciali).

Il terzo mutamento fu l’accentramento. Perché è vero che gli uffici delle Ragionerie centrali restavano ancora nell’ambito dei vari Ministeri, ma è altrettanto vero che la Ragioneria generale dello Stato costituiva di fatto il fulcro di un sistema di corrispondenze, comunicazioni reciproche, direttive impartite che prefigurava già la tela generale del ragnò burocratico: per la prima volta il principio a valenza costituzionale secondo il quale ogni ministro doveva essere autonomo e rispondere a norma di Statuto dell’operato della propria amministrazione dinanzi al re (un principio tanto forte da avere impedito di fatto la nascita di una Presidenza del consiglio con reali funzioni di coordinamento) veniva sostanzialmente rovesciato; e si instaurava in tutte le amministrazioni una rete di controlli facenti capo, attraverso le Ragionerie messe tra loro in connessione funzionale, all’apparato del Tesoro (o delle Finanze, come fu nei primissimi Governi post-1869).

Un peso decisivo nella irresistibile ascesa del “partito dei ragionieri” lo ebbe Giuseppe Cerboni. Cerboni, toscano (proveniva dall’amministrazione granducale), cultore quasi fanaticamente della partita doppia applicata alle amministrazioni pubbliche, autore di uno studio all’epoca famoso (*Sull’ordinamento della contabilità di Stato*) nel quale appunto quella soluzione veniva presentata come la chiave per riformare tutto il sistema dei conti, aveva avuto una parte preponderante come membro della commissione Minghetti nella riforma del ’69. Nel dicembre di quell’anno Gaspare Finali, allora segretario generale alle Finanze, gli aveva conferito l’incarico di studiare la contabilità della riscossione delle imposte dirette, dandogli modo di proporre un sistema di tre conti principali che avrebbero dovuto essere tra di loro connessi: quello dell’amministrazione generale dello Stato, quello dell’amministrazione delle imposte dirette, quello degli agenti di riscossione. Fu in quell’occasione che Cerboni introdusse il metodo cui avrebbe legato per oltre un decennio la sua fama: il metodo logismografico. Il nome – pare – derivava da un suggerimento di Niccolò Tommaseo, e si rifaceva alla parola greca *loghismòs*: conto, ma anche “intelletto” o “ragione”. >>>

¹³ Su Ruini, riassuntivamente, cfr. G. Focardi, *Ruini Meuccio (Bartolomeo)*, in *Il Consiglio di Stato nella storia d’Italia cit.*, pp. 1064 ss.



segue - Guido Melis

Nell'aprile 1876, morto il ragioniere generale Picello, Cerboni fu nominato al suo posto: il teorico trovava ora il campo per verificare le sue teorie¹⁴.

Il metodo logismografico fu adottato il 15 giugno 1877 per le scritture dell'amministrazione dello Stato e il 20 novembre 1880 per le intendenze di finanza. Nel 1890 fu esteso alla contabilità di Comuni e Province. Una serie di commissioni, che Cerboni presiedette infaticabilmente, lavorò alla realizzazione della riforma, sfociata poi nella legge che nel 1884 avrebbe perfezionato l'originaria Cambray-Digny.

La stella di Cerboni tramontò nel 1890, quando il ragioniere generale fu in parte sfiorato dallo scandalo bancario di fine secolo. Contestato in ambito accademico (ebbe come grande avversario Fabio Besta, uno dei padri della scienza della ragioneria), in viso alle amministrazioni tecniche (memorabili i suoi scontri con i colleghi dei Lavori pubblici, specialmente quelli dell'azienda delle poste e telegrafi, cui la complessa architettura della contabilità logismografica appariva come fonte di complicazione e rallentamento), Cerboni nel 1891 "emigrò" alla Corte dei Conti. Il suo metodo gli sopravvisse solo poco tempo: abbandonato nel 1891-92 dalle intendenze di finanza, fu poi abolito nelle amministrazioni dello Stato nel 1903-1904¹⁵.

Frattanto, anche per merito del prestigio e del protagonismo di Cerboni, i ragionieri avevano compiuto molta strada. Nel 1871 Sella, tornato ministro, ne aveva delineato la carriera distinguendo il personale delle Finanze in due ruoli, uno amministrativo e l'altro, appunto, di ragioneria (fu la prima volta che questa espressione ricorse in un testo di legge). Analogamente gli altri ministeri, in tempi diversi, adottarono la stessa biforcazione. Le funzioni di vigilanza furono attribuite al ragioniere generale (che ebbe la facoltà di emanare proprie circolari), mentre dal 1872 furono istituiti cinque ispettori di ragioneria, la cui funzione fu espressamente prevista come presidio contro l'inattuazione nei ministeri delle direttive relative alla contabilità e alla spesa¹⁶.

La "crescita" delle ragionerie non passò senza suscitare la sorda opposizione della Corte dei Conti, sensibilissima alla "invasione" delle sue precedenti competenze. Il controllo del patrimonio – avrebbe scritto nel 1916 Giovanni Abignente, in quello che resta forse il più bel libro sull'amministrazione edito in età giolittiana – "sfugge quasi per intero alla Corte, la quale per la >>>

¹⁴ G. Melis, *Storia cit.*, pp. 93-95.

¹⁵ *Ibidem*, anche pp. 179-180.

¹⁶ *Ivi*.



segue - Guido Melis

legge del 1862 rivolge l'opera sua principalmente al bilancio¹⁷. Alla *deminutio* la suprema magistratura contabile avrebbe reagito inaugurando molto precocemente una tradizione di puntigliosa rivendicazione (ben documentata dalle relazioni dei suoi organi), spesso accompagnata da un esercizio esasperatamente formalistico dei propri poteri di controllo.

4. La Ragioneria generale dello Stato assume la leadership

La Grande Guerra ebbe la sua Caporetto non solo in campo militare ma anche nell'ambito della contabilità pubblica. Di fronte all'emergenza, all'insopprimibile necessità di accelerare e semplificare la spesa militare per fronteggiare l'urgenza in atto, l'amministrazione per ministeri dovette cedere il passo a nuove forme di organizzazione: furono i commissariati di guerra, gli apparati speciali, i ministeri di settore per la produzione bellica, per gli approvvigionamenti, per le armi e munizioni. Fu un insieme di nuovi organismi, tutti nati grazie alla decretazione d'urgenza e senza il controllo della Corte dei Conti (sospeso per ragioni di necessità) che ebbero per caratteristica comune la larga capacità di spesa autonoma. Attraverso questo fitto reticolo nacque anche un collegamento organico degli apparati pubblici con industriali (anche nei comitati di mobilitazione industriali), grossisti fornitori dell'esercito, produttori di energia e di materie prime. Alcuni uomini di punta dell'industria italiana (tra i quali Ettore Conti, campione dell'industria elettrica o Oscar Sinigaglia, uomo di punta della siderurgica) furono direttamente immessi nei nuovi apparati e vi ricoprirono responsabilità anche importanti, spesso usufruendo di ampie autonomie manageriali. Tutto ciò avvenne all'insegna della attenuazione o addirittura della riduzione se non soppressione dei controlli, nel nome della velocità della spesa e della deburocratizzazione delle attività connesse alla guerra¹⁸.

Cessate le ostilità Luigi Einaudi scatenò sul "Corriere della Sera" (il quotidiano liberista di Milano) una violenta campagna contro "i dittatori ai viveri, ai cambi, agli approvvigionamenti", funzionari pubblici improvvisatisi – a suo dire – industriali, senza conoscere le leggi dell'economia e del mercato; e chiese con forza il ripristino dei controlli contabili sulla spesa pubblica, lanciando la >>>

¹⁷ G. Abignente, *La riforma dell'amministrazione pubblica in Italia (Questioni urgenti)*, Bari, Laterza, 1916.

¹⁸ G. Melis, *Storia cit.*, pp. 269 ss.



segue - Guido Melis

parola d'ordine dell'"industria ai produttori"¹⁹. Per parte loro i protagonisti dell'economia e dell'amministrazione di guerra reagirono altrettanto veementemente: come fece uno dei migliori tra di essi, l'ex dirigente statale nittiano Vincenzo Giuffrida (poi anche ministro delle Poste), il quale contrappose a Einaudi l'idea nuova di uno Stato che, uscendo dalla grande catastrofe della guerra e posto dinanzi all'urgenza della ricostruzione, non avrebbe più potuto limitarsi alle funzioni ottocentesche del *veilleur de nuit*, ma avrebbe dovuto impegnarsi nell'organizzazione industriale e forse agire in proprio attraverso enti e aziende apposite²⁰.

Vinse Einaudi, almeno nel breve periodo. La "restaurazione" si compì a partire dal 1919 e per tutti i primi anni Venti (prima della marcia su Roma) all'insegna della parola d'ordine della soppressione delle "bardature di Stato" e della semplificazione di quelli che furono condannati come "i congegni burocratici".

Quegli anni però (il "biennio rosso") furono anche caratterizzati dalla debolezza complessiva dello Stato, dalla insorgenza sociale nelle fabbriche e nelle piazze, dall'esplosione delle contraddizioni tipiche di una società di massa sino ad allora rigidamente contenuta nei limiti angusti dei sistemi oligarchici e monoclasse. Dunque il progetto della "restaurazione" poté compiersi solo in parte: né la Ragioneria generale dello Stato poté riappropriarsi sino in fondo di tutta la sua potenzialità di controllo e guida del bilancio, né la Corte dei Conti recuperò la sua antica influenza sull'esercizio della spesa. Spesa fuori dai controlli, in un quadro inflazionistico, e conflitto tra controllori dei conti e una politica pressata dalla crescente domanda sociale furono i dati tipici di una stagione conclusasi nel 1922 con l'avvento del fascismo al potere.

Il fascismo ebbe inizialmente verso la Ragioneria generale e in genere verso le burocrazie preposte ai controlli un atteggiamento ostile. Celebre (perché raccontata da Alberto De' Stefani nel suo libro di memorie *Una riforma al rogo*)²¹ la diffidenza, quasi una idiosincrasia personale per il tipo di burocrate che anche fisicamente rappresentava, manifestata da Mussolini presidente del Consiglio verso Vito De Bellis, che continuava ad essere (si diceva però solo provvisoriamente) il >>>

¹⁹ Ivi, pp. 275-277. Anche, più distesamente, Id., *Due modelli di amministrazione fra liberalismo e fascismo. Burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Roma, Ministero per i beni culturali e ambientali. Ufficio centrale per i beni archivistici, 1988.

²⁰ Su Giuffrida D. Marucco, *Vincenzo Giuffrida, funzionario e politico, nella crisi dello Stato liberale*, in "Annali della Fondazione Luigi Einaudi", XXI, 1987, pp. 253 ss.

²¹ A. De Stefani, *Una riforma al rogo*, Roma, Il Quadrato, 1963, pp. 73-74.



segue - Guido Melis

ragioniere generale sotto il nuovo ministero fascista, come lo era stato sotto gli ultimi Governi liberali. Di De Bellis²², De' Stefani, ministro delle Finanze nel Governo Mussolini, ha lasciato nelle sue pagine un ritratto memorabile, che val la pena di riportare: "Possedeva, nell'adempimento dei propri compiti, l'intransigenza di un domenicano. Egli era il mio più strenuo collaboratore: il suo viso, pallido e smunto, assomigliava a quello di un asceta; la bocca sottile rivelava le sofferenze dell'animo per essere odiato (sì, odiato) da tutti appunto per l'inflessibilità nel proteggere il danaro del popolo dai mille avvoltoi che gli stanno intorno e da roditori e parassiti"²³. Ma ha anche documentato come Mussolini dovesse rapidamente mutare la sua iniziale diffidenza tramutandola in incondizionata fiducia, conquistato dalla competenza e dalla onestà di questo esemplare servitore dello Stato.

De Bellis, personalmente del tutto afascista, sarebbe stato in effetti il discreto ma efficace regista di tutta la riforma De Stefani delle ragioniere, ispirata, appunto, ad una netta *revanche* del "partito dei ragioniere" dopo i passi falsi dell'immediato dopoguerra e ad una nuova organizzazione volta al più rigoroso controllo della spesa. Sotto la sua guida sapiente si radunò presto un gruppo di esperti controllori delle finanze pubbliche, tra i quali Pasquale Deroma (direttore generale delle Imposte dirette, al quale si dovette la formulazione dell'imposta complementare progressiva), Valerio Marangoni (che alla fine degli anni Venti sarebbe diventato direttore generale del Demanio e delle Tasse) e Andrea Scalvini.

Nel 1931 De Bellis avrebbe pubblicato un importante saggio nel quale, attraverso i bilanci, avrebbe analizzato l'evolversi della finanza statale dal 1913-14 sino alla fine degli anni Venti. In qualche modo anche di un bilancio personale, la rivendicazione della sua lunga, assidua opera in difesa della finanza pubblica. Sarebbe morto a Roma il 7 luglio 1932.

La riforma De Stefani (1923), o De Stefani-De Bellis (almeno per ciò che concerne le ragioniere) segnò un vero punto di svolta. De Stefani profitò della morte precoce del titolare del Tesoro, il popolare Vincenzo Tangorra, per cumulare in un unico dicastero, le Finanze appunto, le due funzioni. Scomparve dunque il Tesoro e nacque (secondo il criterio fascista delle "fusioni", a scopo di risparmio sulla spesa) il mega-ministero finanziario, con vastissimi poteri sia sulle entrate che >>>

²² *Una biografia di De Bellis è ora in Servitori dello Stato. Centocinquanta biografie, a cura di G. Melis, Roma, Presidenza del Consiglio dei Ministri-Ministro per la Pubblica amministrazione e l'innovazione, Gangemi, 2011, pp. 209 ss.*

²³ *A. De Stefani, Una riforma al rogo cit., p.73.*



segue - Guido Melis

sulle uscite. L'operazione corrispondeva a un disegno preciso. Dietro De Stefani c'era la cultura economica e anche organizzativa della vecchia destra liberale, rappresentata soprattutto all'epoca dall'ormai vecchissimo Luigi Luzzatti (che nel 1904 aveva vanamente anticipato parte del progetto De Stefani). L'idea cardine era che si dovesse riportare sotto controllo la finanza pubblica, che la guerra aveva scompaginato, archiviando i disinvolti metodi e le culture stataliste del periodo precedente. Il modello ideale, quasi sacralizzato sino a farne un'icona provvidenziale, era quello che era stato proprio della vecchia destra cavouriana: il mito del pareggio del bilancio, conseguito ad ogni costo. De Stefani progettò una riforma amministrativa coerente con questi fini: privatizzazioni (restituì – salvo le linee con l'estero – i telefoni, nazionalizzati nel 1907, ai privati; smantellò le cosiddette "bardature di guerra", cioè gli apparati misti, burocratico-industriali, sorti per gestire la mobilitazione bellica; e intanto aboliva la nominatività dei titoli azionari, che era stata appena introdotta nel 1920-21 dall'ultimo dei Governi Giolitti). Nel campo dei ministeri finanziari non solo fuse – come si è detto – i due dicasteri, ma soprattutto – riprendendo il vecchio disegno luzzattiano – pose le ragionerie centrali sotto l'egida gerarchica della Ragioneria generale, facendone avamposti dislocati nel cuore delle altre amministrazioni obbedienti alle direttive delle Finanze.

Nel campo finanziario la riforma ebbe l'effetto di premiare la burocrazia, specie l'alta burocrazia. Vane le reazioni dei vari ministeri di fronte all'invadenza della nuova burocrazia-leader, che – come ha osservato Sabino Cassese – tendeva ora a scalzare da questo ruolo la tradizionale leadership dell'Interno, assumendo – attraverso il controllo dei cordoni della borsa – il totale controllo di tutti gli apparati pubblici. Avveniva insomma ora una specie di ideale cambio di mano, che la figura del Ragioniere generale dello Stato, ora ancor più esaltata e posta al di sopra di quella degli altri direttori generali, simboleggiava efficacemente.

5. La fuga degli enti pubblici dal controllo dello Stato

Il modello De Stefani però sarebbe durato poco, già superato nel 1925, quando Volpi succedette all'autore della riforma alla guida dell'unico dicastero finanziario. Fallì quasi subito soprattutto l'idea forte di un Tesoro (o Finanze se si preferisce) che guidasse ferreamente la finanza pubblica (i due apparati convissero quasi autonomamente nella nuova struttura comune). Ma soprattutto erano in atto processi profondi di trasformazione, a cominciare da quelli (poco studiati all'epoca e anche poco percepiti) che si connettevano al ruolo dei nuovi enti pubblici finanziari: l'INA (creato da Nitti e >>>



segue - Guido Melis

Giolitti nel 1912), la triade degli intermediari finanziari creati da Alberto Beneduce, il Crediop, l'Icipu e l'Istituto per il credito navale (rispettivamente 1919, 1924, 1928), poi l'IMI (1931), infine (ma siamo già in un'altra pagina) l'IRI (1933). Gli enti economico-finanziari nascevano indipendenti dallo Stato che pure li creava. Dotati di personalità giuridica autonoma di diritto pubblico, con personale che – precisavano le leggi istitutive – in alcun modo poteva essere assimilato a quello dello Stato: assunto con contratti a termine, licenziabile, tecnicamente provetto, allo stesso tempo meglio pagato. La loro politica di finanziamento era, almeno all'origine, del tutto autonoma da quella dello Stato²⁴. La Ragioneria generale non ne poteva conoscere i bilanci, affidati tutt'al più alla labile vigilanza del Ministero più prossimo per materia e alla tutela di compiacenti collegi di sindaci. Le leggi che li governavano erano quelle dell'impresa privata.

Era una rivoluzione copernicana, ed era contagiosa. Ben presto il fascismo scoprì che lo strumento ente pubblico (dotato di propri organi direttivi, con proprio bilancio e proprio personale) non solo era utile per gestire finanziamenti senza gli ingombranti vincoli della legge di contabilità, ma serviva egregiamente anche per altri scopi. E nacque – proprio tra gli anni Venti e Trenta – una sequenza impressionante di nuovi enti un po' in tutti i settori: mutualismo, assistenza, previdenza di intere categorie, ricreazione, turismo, cultura, arte, sport, settori industriali i più vari, bonifica, agricoltura, propaganda politica. Un'immensa massa di risorse, spesso alimentate dallo Stato, prendeva la via dei bilanci degli enti e lì si nascondeva letteralmente all'occhiuto controllo della Ragioneria generale. Furono vane le reiterate proteste e persino una legge che nel 1939 proclamò (ma invano) che gli enti avrebbero dovuto essere assoggettati al controllo delle Finanze. Non avvenne mai. I presidenti degli enti, spesso di nomina politica e quindi forti del loro legame con il PNF (il PNF stesso era del resto un ente pubblico), si rifiutarono sempre di portare i propri conti in via Venti Settembre, dove aveva sede il Ministero del controllo²⁵.

6. Continuità e rottura: dal dopoguerra agli anni Settanta.

Il secondo dopoguerra (giugno 1944) vide di nuovo rivivere i due ministeri distinti, Finanze e Tesoro. Sopravvenne poi, nel febbraio 1947, una nuova unificazione. Quindi nel giugno dello >>>

²⁴ G. Melis, *Storia cit.*, pp. 357 ss.

²⁵ *Ibidem.*



segue - Guido Melis

stesso anno un'altra divisione. Quale fosse lo stato dell'amministrazione finanziaria nel dopoguerra è comunque ben rappresentato in un romanzo di Carlo Montella uscito nel 1956, *Incendio al Catasto*²⁶. Vi si narravano le giornate di un gruppo di impiegati, in un ufficio provinciale. Un quadro desolante delle brutture e della scoraggiata impotenza della burocrazia: piccoli carrierismi, arte del tirare a campare, familismi e pratiche clientelari, immobilismo burocratico. Il quadro corrispondeva a quello stato di rassegnazione che colse tutta la burocrazia italiana negli anni Cinquanta, e che ne determinò (o forse ne testimoniò) il declino come classe socialmente utile e consapevole del suo ruolo nella società.

I due Ministeri finanziari conobbero tuttavia un succedersi di situazioni che meritano d'essere segnalate. Una è certamente l'istituzione e poi il ruolo attivo e cruciale dell'Igop, il potente Ispettorato generale per gli ordinamenti del personale, creato con la riforma del 1939 dal ministro Thaon di Revel (la riforma aveva introdotto alle Finanze 4 ispettorati: di finanza, di bilancio, per gli ordinamenti ecc. e degli affari economici, ponendo tutta la politica del personale sotto l'egida dell'Ispettorato apposito)²⁷. L'Igop ebbe un ruolo determinante in tutte le scelte di fondo (in prevalenza in chiave di continuità) che contrassegnarono la ripresa dell'amministrazione nel dopoguerra e mantenne una posizione chiave nel determinare la politica del personale dello Stato a tutti i livelli. L'Igop voleva dire la Ragioneria generale, e in effetti il Ragioniere generale dello Stato mantenne anche nel dopoguerra la sua indiscussa influenza.

Un tentativo di forzare la logica fissata con la riforma De Stefani (una logica che il testo unico del 1957 sul pubblico impiego aveva di fatto continuato, pur depurando l'amministrazione degli aspetti più scopertamente in contrasto con la Costituzione)²⁸ si ebbe solo con i primi Governi di centro-sinistra, dopo il 1962. Fu specialmente l'esperimento del piccolo Ministero del bilancio e della programmazione, all'epoca diretto dal ministro socialista Antonio Giolitti, a rappresentare per un momento l'alternativa alla *leadership* assorbente delle ragionerie. Giolitti si attornì di riformatori (Pasquale Saraceno, Giorgio Ruffolo, Giorgio Fuà, Paolo Sylos Labini, Manin Carabba) e tentò di far valere come logica universale, destinata cioè ad improntare tutta l'azione dello Stato, quella >>>

²⁶ Firenze, Vallecchi editore, 1957.

²⁷ G. Melis, *Storia cit.*, p. 380.

²⁸ *Ivi*, pp. 447 ss.



segue - Guido Melis

della programmazione democratica²⁹. Ciò avrebbe implicato un intervento di radicale riforma amministrativa, con l'abbandono dei vecchi modelli burocratici verticistici e l'avvio di esperienze diverse, che molti individuavano nella linea della dipartimentalizzazione all'americana o all'inglese (Massimo Severo Giannini aveva del resto, insieme con Tolstoj Barbara, presentato una proposta in tal senso sin dai tempi della Costituente, ma l'aveva dovuta vedere bocciata senza alcuna discussione da parte della commissione Forti)³⁰.

Lo scontro tra i giovani programmatori e la struttura della Ragioneria generale fu epico (per quanto sotterraneo), e finì per intrecciarsi con lo scontro politico tra anima progressista e anima moderata del primo centrosinistra. Vinse quest'ultima, facendosi forte della "congiuntura" (una fase di recessione economica sopravvenuta dopo il boom dei primi anni Sessanta), e impose un sostanziale smantellamento del *brain trust* del Bilancio. Giolitti lasciò il Ministero e i suoi amici e collaboratori furono dispersi³¹.

A di là di questo episodio, che segnò una vera e propria cesura al centro degli anni Sessanta, la storia dei ministeri finanziari non fu di per sé molto innovativa. Ci fu, è vero, la riforma fiscale firmata da Ezio Vanoni o "legge Vanoni", dal suo principale e tenace promotore (L. 11 gennaio 1951, n. 25, norme sulla perequazione tributaria e sul rilevamento fiscale straordinario).

"Ispirata al moderno principio della dichiarazione personale dei redditi – ha scritto Giorgio Mori -, e caratterizzata dalla revisione delle aliquote e dei minimi imponibili [...], essa perseguiva esplicitamente il fine di una più equilibrata distribuzione del carico impositivo"³².

Fu questa legge a introdurre per la prima volta in Italia l'obbligo della dichiarazione dei redditi. La legge era articolata in 7 titoli e si componeva di 49 articoli (una ricerca da fare sarebbe quella sulla lunghezza o laconicità dei testi normativi: in questo caso in una lunghezza media si collocavano contenuti piuttosto impegnativi). Interessante seguire l'articolazione della legge: dopo avere dettato >>>

²⁹ *Ivi*, pp. 480 ss.

³⁰ *Ivi*, p. 438.

³¹ *Sull'esperienza di Giolitti alla Programmazione cfr. M. Carabba, Un ventennio di programmazione 1954/1974, Bari, Laterza, 1977. Su Giolitti cfr. di recente Antonio Giolitti. Una riflessione storica, a cura di G. Amato, Roma, Viella, 2012, specialmente pp. 91-128.*

³² G. Mori, *L'economia italiana tra la fine della seconda guerra mondiale e il "secondo miracolo economico" (1945-58)*, in *Storia dell'Italia repubblicana, vol.I, La costruzione della democrazia. Dalla caduta del fascismo agli anni cinquanta cit.*, p. 222-23.



segue - Guido Melis

le nuove “norme per la dichiarazione annuale dei redditi” (titolo I), essa fissava le “norme relative alle imposte dirette” (titolo II), quelle sulla riscossione (titolo III), le modalità di “rilevamento fiscale straordinario” (titolo IV), le “norme per agevolare la sistemazione di determinate situazioni tributarie (titolo V), una serie di “disposizioni relative alla finanza locale” (titolo VI) e infine una serie di disposizioni transitorie (titolo VII).

Valida e consona agli obiettivi quanto ad impianto ed articolazione, la legge Vanoni avrebbe tuttavia rivelato le sue debolezze sia sul piano dell'applicazione (“i singoli provvedimenti [attuativi] - ha scritto Cesare Cosciani nel 1963 - furono voluti e presi in modo graduale nel tempo, e quindi ciascuno di essi in modo frammentario”)³³, sia su quello della sua completezza (il disegno Vanoni fu, come è noto, successivamente abbandonato in molti punti salienti³⁴: accadde insomma in questo campo qualcosa di assai simile a quanto si verificò per la riforma agraria. Il riformismo di Governo denunciò anche in questo settore i suoi limiti di tenuta, dimostrandosi incapace di perseguire coerentemente un disegno riformista di ampio respiro.

Ma al di là di questo isolato episodio, che pure produsse un certo dinamismo in seno all'amministrazione finanziaria, non si registrarono altre svolte o tentativi di svolta altrettanto radicali. La Commissione nominata nei primi anni Sessanta da parte del primo Governo organico di centrosinistra (Commissione per la riforma tributaria, cui facevano da *pendant* le commissioni coeve per la riforma burocratica e per la programmazione economica) ultimò i suoi lavori presentando un corposo documento, nel quale si prefiguravano le linee della riforma. Seguì un utile libro bianco firmato dal ministro Tremelloni e, nel 1965, un decreto con il quale si istituivano presso ogni direzione generale gli uffici di organizzazione, tentativo (l'ennesimo) di dare corpo concreto alle istanze del riformismo amministrativo.

Bisognò attendere la fine del 1971 perché fosse varata la L. 9 ottobre n. 825, che fissava i punti essenziali della riforma dell'apparato finanziario e demandava al Ministero stesso la stesura dei >>>

³³ Così nella sintesi di Cesare Cosciani in *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria (documento di lavoro elaborato dal vice presidente prof. Cesare Cosciani)*, Milano, Giuffrè, 1964, specie pp. 30 ss (*Le cause dell'insuccesso della riforma Vanoni: una nota avverte che le considerazioni critiche sono tratte a loro volta dal documento predisposto da Bruno Visentini*).

³⁴ Ivi, pp.31 e 37: *"Il frammentarismo nell'attuazione della riforma e l'eccessiva lentezza dei tempi furono imposte a Vanoni anche dai mutamenti degli orientamenti politici della maggioranza parlamentare"*.



Segue – Guido Melis

decreti di attuazione. Con la riforma, che introduceva forti novità nel regime delle imposte³⁵, furono anche riviste le articolazioni organizzative del Ministero delle Finanze, in particolare, abbandonando il vecchio sistema della fiscalità locale, gli uffici di registro e delle imposte dirette, con l'avvento degli uffici Iva.

7. Conclusioni

La nascita delle Regioni (ma con un Tesoro che ancora teneva saldamente in mano “i cordoni della borsa”) aprì obiettivamente una fase nuova anche nella storia dei controlli. Qui pertanto si arresta, per ora, questa ricostruzione. La morale che se ne può trarre – posto che dai fatti storici sia possibile trarre qualunque morale – è la seguente, in linea, nonostante il trascorrere degli anni, con le conclusioni che a metà degli anni Settanta traeva Sabino Cassese³⁶: persisteva, ed anzi si sarebbe approfondito nei decenni successivi, il “divorzio tra amministrazione e finanza”; continuava la leadership dei controllori della spesa sulla vita amministrativa (il “Governo dell'amministrazione tramite la spesa”); si perpetuava il “mancato controllo della finanza pubblica non statale”. Ne derivavano conseguenze gravi, destinate a lasciare il loro specifico timbro in quella che si sarebbe chiamata più tardi la crisi dell'amministrazione. Una storia di lunga durata, tenacemente restia a subire la ricorrente pressione del riformismo amministrativo, caratteristica per molti versi dell'identità stessa dell'esperienza dello Stato italiano contemporaneo. ●

³⁵ In particolare prevedeva un'imposta diretta personale e un'imposta generale sugli scambi con il metodo del valore aggiunto.

³⁶ S. Cassese, *Finanza pubblica cit.*, pp. 100-101.



L'attuazione delle politiche di bilancio nel contesto europeo (Una prospettiva solo tecnocratica?)³⁷

di Paolo De Ioanna

Premessa

È legittimo porsi questa domanda: la forza endogena dell'armatura giuridica del potere politico europeo (giurisprudenza, codici, costituzione) è sufficiente per uscire dalla crisi attuale? In altri termini, la forza simbolica degli *acquis communitaires* (il cd *soft power*) e l'idea stessa di un programma istituzionale per l'Europa, che continua a guidare il lavoro degli specialisti, sono da soli strumenti idonei a fronteggiare l'ondata di crescente euroscetticismo?

È lecito porsi molti dubbi: un programma istituzionale per il futuro dell'Europa deve ricostruire un'idea forte, capace di convincere ed attrarre non solo e non tanto la generazione che ha sconfitto le dittature del secolo breve, ma le generazioni nuove, che chiedono lavoro, orizzonti democratici e partecipazione. La democrazia si difende con la democrazia, non con la tecnocrazia. E prevale la democrazia se sa spiegare, con la discussione critica, ai propri cittadini, lo stato reale delle cose e dei rapporti. Chi scrive rimane convinto che le economie, come i sistemi politici, si rinnovano con le proprie forze; i momenti migliori della nostra storia economica lo dimostrano ampiamente. È possibile fare avanzare l'Europa secondo una visione di mercati regolamentati e di uno stato sociale basato sul diritto, secondo il modello Germania? È possibile, a condizione che a livello europeo si attivino strumenti di natura fiscale, monetaria, di politica di bilancio, di garanzia bancaria; ma per implementare questo modello occorre rimettere a fuoco una linea di convergenza per gli anni a venire.

In questa sede mi propongo di approfondire meglio tre questioni. 1) Quale è la caratteristica tecnica generale della *governance* fiscale europea? 2) Come si presenta in questo momento il *focus* della costruzione europea, in una fase nella quale si realizza il massimo di *governance* attraverso il nesso tra Fiscal Compact e ESM (European stability mechanism)? 3) Quali sono i tratti della situazione di momentaneo equilibrio che si è realizzata e come possono immaginarsi le possibili prospettive? In sostanza, **come si costruisce un nuovo focus idoneo a ridare prospettiva e respiro al progetto europeo?** >>>

³⁷ Si tratta della versione ridotta del testo presentato, da ultimo, al Seminario organizzato dalla Corte dei Conti a Cortona - 18/19 ottobre 2013 - sugli strumenti di controllo della spesa pubblica e la nuova *governance* europea.



1. La governance fiscale europea: un manufatto ad alta intensità tecnocratica

1.1 La tecnica del rinvio recettizio

Sul piano generale è stato osservato ancora di recente che la legittimazione europea si può distinguere in una legittimazione che si riferisce alla partecipazione dei popoli alle decisioni (*input legitimacy*); in una legittimazione che si riferisce alla trasparenza, alla *accountability* e alla efficienza del processo decisionale nelle istituzioni europee (*throughput legitimacy*); in una legittimazione che si riferisce al grado di effettività che le decisioni comunitarie hanno per i popoli europei (*output legitimacy*). Questi tre profili della legittimazione hanno una dimensione europea ed una dimensione nazionale. (Vivien A. Schmidt, 2013, R.Repassi, 2013). Tuttavia è ormai chiaro che mentre la moneta unica (UME) configura l'unica struttura sovranazionale affidata alla sola vera istituzione comunitaria, (BCE), che opera in condizione di indipendenza, istituzionale e tecnica, in un campo intestato alla competenza esclusiva della UE, invece, la politica economica (meglio il coordinamento delle politiche economiche) rimane un campo mediato dall'azione dei singoli stati membri che sono coordinati dal Consiglio europeo e dalla Commissione. In questo contesto il ruolo dei Parlamenti nazionali appare del tutto secondario e parimenti il ruolo del Parlamento europeo. L'euro zona opera, come è stato osservato, in una situazione di legittimazione asimmetrica. Si pone dunque oggettivamente il nodo di un recupero effettivo di ruolo e di potere per il Parlamento europeo e per i parlamenti nazionali.

In questo contesto, la caratteristica centrale del diritto dell'economia europea e in particolare della governance fiscale, mi sembra risieda nella sequenza di atti, regolamentari e non, che sono stati posti in essere a valle del Trattato e delle regole di convergenza di Maastricht, nell'area dove si articola un vero dispositivo cogente; il nuovo contesto istituzionale si fonda ora sul c.d. semestre europeo, come disciplinato dal *six pact* da collocare sullo sfondo del Fiscal Compact (TSCG) e dell'ESM (European stability mechanism), che come è noto sono due fonti di natura internazionale, sia pure collegati alla UME e al Trattato sul funzionamento europeo - TFEU. Si tratta di due fonti >>>



segue – Paolo De Ioanna

29

collegate dalla stessa logica, marcatamente frutto di accordi intergovernativi che, per qualche aspetto - vale soprattutto per il Fiscal - cercano di salvare una qualche dimensione comunitaria.

Il segno fondamentale di questa sequenza mi sembra vada individuato nella tecnica del rinvio che le norme fanno, in definitiva, a vincoli numerici e al Codice di condotta per l'applicazione del MTO (Obiettivo di medio termine), Codice che dettaglia per ogni membro i coefficienti da utilizzare in concreto per definire l'obiettivo annuale di indebitamento netto strutturale. Il Codice di condotta contiene dunque specifiche riguardanti l'attuazione del patto di stabilità e crescita e le linee direttrici sulla presentazione e il contenuto dei programmi di stabilità e convergenza.

È redatto da un gruppo di funzionari della Commissione che traducono in formule l'*input* che ricevono dalla Commissione stessa e dal Consiglio economico, quindi, dall'indirizzo politico che prevale in questi organismi.

Dunque, in questo contesto, come funziona questo specifico e strutturato segmento del diritto dell'economia europeo?

Funziona con un rinvio alle formule numeriche e ai metodi determinati dai tecnici della Commissione e approvati, in seno al Consiglio economico finanziario, dai ministri dell'economia e delle finanze di ogni Paese membro.

Nei commenti giuridici al Fiscal prevale la descrizione esterna della sequenza del piano delle fonti e l'esame delle questioni procedurali legate alla possibilità di adire la Corte di giustizia: nella sostanza, nel migliore dei casi, nei testi giuridici troviamo forme di parafrasi dell'art. 3.1 del TSCG e lo stesso avviene nei documenti ufficiali o semi ufficiali (la letteratura grigia di fonte parlamentare); vi si osserva che questo testo "prescrive la regola del pareggio del bilancio generale dello Stato, che si considera raggiunto con il rispetto di alcuni parametri, fra cui un *deficit* strutturale non superiore allo 0,5% (secondo l'art. 4 del TSGC la soglia è dell'1% per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL). Gli Stati contraenti devono assicurare una rapida convergenza verso tali obiettivi nel medio termine, secondo un calendario che sarà proposto dalla Commissione UE, che terrà conto dei rispettivi rischi di sostenibilità di ciascun Paese in linea con il Patto di stabilità e crescita, già in vigore." (cfr ad esempio, L. Serena Rossi, 2013, pag. 296). Secondo l'art. 3, par. 2, tali regole dovranno essere attuate dagli Stati contraenti al massimo entro un anno dall'entrata in vigore del TSCG per mezzo di disposizioni vincolanti e permanenti, possibilmente di carattere costituzionale.

Ogni Stato dovrà poi predisporre, nel rispetto delle prerogative del Parlamento nazionale, i meccanismi di aggiustamento automatico, regolandone tempi e dimensione, nonché il ruolo e l'indipendenza delle istituzioni nazionali preposte a sorvegliare e far rispettare le regole in >>>



questione. Tutte le questioni tecniche legate alla definizione dei parametri e della linea di costruzione di un percorso di convergenza verso il MTO sono in definitiva rimesse a quanto descritto e definito dai tecnici (nel Codice di condotta del Patto di stabilità). Quindi una tecnica normativa ad alto tasso di rinvio a fonti tecniche, elaborate da organismi non connessi ad alcuna legittimazione democratica. Le regole di condotta del Patto di stabilità e le regole di condotta della politica monetaria sono determinate da due organismi (gli uffici della Commissione e il *board* della BCE) del tutto slegati da ogni legittimazione democratica.

Ora, la questione non sta nella opportunità di vincoli finanziari che guidino il processo decisionale; in realtà questi vincoli hanno sempre operato, anche nel precedente assetto costituzionale; i punti in discussione, sono due: in primo luogo, si tratta di testare lo stesso fondamento, teorico-pratico, della preferenza di vincoli numerici rigidi rispetto a vincoli in ultima analisi procedurali; in secondo luogo, si tratta di capire la struttura interna di questi vincoli e la procedura con cui essi vengono determinati e adeguati. Se sia la struttura che la procedura sono espressione di un processo opaco e tecnocratico, senza alcuna vera legittimazione democratica e trasparenza interna, si pongono questioni molto delicate, che investono tutti e tre i profili di legittimazione delle istituzioni comunitarie a cui abbiamo fatto cenno in premessa. Il richiamo alle prerogative dei parlamenti nazionali, recato nel Fiscal, è una pura formula di rito, con un forte carico di involontaria ironia. Ed infatti tutta la posizione politica che sostiene in Germania la linea dei vincoli numerici ed una politica di drastica e rapida stabilizzazione fiscale per tutti i paesi della zona euro, poggia proprio sul punto della responsabilità–irresponsabilità politica delle classi politiche (*rectius* parlamenti) di questi paesi; questo, mentre tutta la costruzione costituzionale tedesca, ferreamente presidiata dalla Corte costituzionale federale di Karlsruhe, si fonda sui poteri e sulle prerogative del Bundestag. Il Fiscal Compact è dunque un trattato internazionale che intende imporre ai paesi firmatari l'assetto fiscale della Germania, in un contesto comunitario nel quale sono carenti o inesistenti gli strumenti di coordinamento della politica economica di cui dispone l'ordinamento federale tedesco.

2. Un nuovo focus per l'Europa: note per una discussione

2.1 La crisi dell'Euro è una crisi di liquidità?

In termini economici la zona euro presenta i *ratios* di una area equilibrata e pienamente solvibile; il debito complessivo è salito ma è al di sotto dei valori dell'area del dollaro e dello yen; lo stesso >>>



Segue - Paolo De Ioanna

31

vale per l'indebitamento netto globale; la produttività media pro capite e la creazione di posti di lavoro sono nella sostanza dentro l'andamento medio delle economie USA e Giappone; il saldo delle partite commerciali è positivo. Il punto cruciale è che l'area dell'euro non ha alle spalle una istituzione di tipo statale ed una banca centrale espressione di questa istituzione; la BCE si muove al fondo come una sorta di super banca commerciale, sia pure con i poteri speciali che gli attribuisce lo Statuto.

La crisi dell'area euro è una crisi di liquidità che riflette l'avversione per il rischio degli investitori ad assumersi rischi in una area che è priva di un ancoraggio monetario saldo. L'euro sembra essere ancora percepito dai mercati internazionali come la propaggine del vecchio marco; se le regole dettate dalla Germania non sono rispettate gli investitori sentono che l'area è a rischio. Il *volatility index* (VIX) riflette il prezzo delle assicurazioni contro i rischi quindi riflette l'avversione degli investitori verso i rischi. I commentatori sono in accordo nel ritenere che la ripresa degli impegni degli investitori globali (negli USA e nelle altre aree) è funzione della politica ultra espansionista della FED; e lo stesso fenomeno sta avvenendo in Giappone con la c.d. Abeconomics. I mercati globali passano dal *risk off* al *risk on* sulla base di una percezione, anche psicologica, di aspettative legate al comportamento della Banca centrale; la BCE ha fatto il possibile, ma non possiede gli strumenti base per far passare la zona euro da *risk off* a *risk on*. Questo mutamento nella percezione del rischio (verso il *risk on*) è il motore principale della ripresa della economia globale (Shumpei Takemori, 9 ottobre 2013, La nuova politica economica del Giappone. Un dibattito sulla Abeconomics, Roma Fondazione Ugo La Malfa, *paper*). In questa ottica l'aggancio della zona euro alla ripresa globale è tutto legato a fattori reali; alle c.d. riforme di struttura che, come diremo dopo, (cfr 2.2) non è del tutto chiaro che cosa significhino esattamente per molti paesi e presentano tempi di attuazione lunghi e incerti.

Le questioni fin qui emerse nel dibattito sulla crisi europea possono forse, a mio modo di vedere, essere ricondotte ai seguenti nuclei problematici.

I dati macro economici sono chiari: la convergenza tra le economie europee è stata molto lenta ma c'è comunque stata fino al 2005; dopo, soprattutto a partire dal 2008, la divergenza si è aperta in modo molto sensibile (dati del Financial Times - Europe del 27 luglio 2013: articolo di Michael Steen; analisi 2013 di Oxford economics; vedi articolo D. Taino sul Corriere del 10 agosto 2013). Il vantaggio strutturale della Germania si profila come un elemento di medio periodo. E cominciano ad essere avanzate ricostruzioni che mostrano come il modello tedesco sia esso stesso un >>>



segue - Paolo De Ioanna

32

elemento costitutivo dell'assetto assunto dalle altre economie europee e come non sia esportabile in modo meccanico (S. Dullien, 2013, Policybrief).

La stretta sui conti pubblici ha divaricato ulteriormente le economie: molti indizi confermano questa indicazione generale. Gli strumenti della BCE sono i soli interventi di correzione a breve di natura "comunitaria", ma sono sostanzialmente limitati dal mandato statutario della banca centrale europea. La costruzione europea può infilarsi in un punto morto molto pericoloso.

Affermare che nel lungo termine la politica di austerità comunque migliora la solvibilità sull'estero di una economia, non offre grandi spazi di sicurezza sulla tenuta della zona euro: non siamo di fronte ad una area di solo libero scambio, ma ad un progetto assai più ambizioso: di natura politico istituzionale, partito con la scommessa della moneta unica. Economia e istituzioni nella zona euro si tengono e si intrecciano. (vedi, tra i molti, M. Degni - P. De Ioanna, La voragine, 2012, Castelvecchi)

Chi scrive aveva espresso dubbi sulla funzione positiva del Fiscal (P. De Ioanna, 2012) e sulla stessa tenuta, nel contesto che si è venuto a creare, dell'eurozona. In un certo senso le critiche al PSC avanzate da autorevoli economisti (tra tutti, P. De Grauwe, 2012) - eccessiva rigidità a scapito della necessaria flessibilità della politica di bilancio - possono estendersi con maggior forza al Fiscal. Occorrerebbe chiedersi perché tali preoccupazioni sono state totalmente accantonate nel dibattito che ha condotto alla rapida modifica della cornice costituzionale italiana (art. 81 Cost. e dintorni).

"La cornice costituita dell'euro moneta non prevede la possibilità per uno Stato membro di uscire dal sistema; non prevede che la banca centrale possa svolgere le operazioni di stabilizzazione finanziaria e finanziamento monetario dei fabbisogni statali che sono storicamente coessenziali alla sopravvivenza di uno Stato; non prevede una struttura di bilancio europeo in condizioni di svolgere direttamente significative funzioni di stabilizzazione anti ciclica dell'area economica europea; non consente significativi trasferimenti inter statali per riequilibrare deficit strutturali di competitività (investimenti comunitari a lungo termine), ne' per riequilibrare partite correnti nella bilancia dei pagamenti; a questo quadro, nello stesso tempo rigido e incompleto, si aggiunge che nell'attuale fase si prevede, aggravando la crisi di liquidità, che i titoli pubblici siano valutati nei portafogli bancari al valore di mercato, sulla base delle disposizioni dell'EBA". In questo contesto, mi sembrava di poter notare che l'esplosione del sistema potrebbe essere percepita solo come una questione di tempo (P. De Ioanna, op.cit. 2012).

>>>



segue - Paolo De Ioanna

33

2.2. L'orizzonte delle riforme strutturali

Ora, se la convergenza è affidata alle c.d. riforme strutturali, occorre indagare a fondo sulla loro natura, sulla coerenza tra tempi di implementazione e gestione della congiuntura e tempi di attuazione di una nuova fase di convergenza strutturale; in via generale, occorre indagare più a fondo sull'orizzonte interpretativo della crisi.

A mio avviso è segno di poca consapevolezza critica, dopo la profondità della crisi del 2008, sottrarsi alla necessità di ripensare a fondo il nesso tra fluttuazioni, crisi ed intervento regolatore dei pubblici poteri (Basu, 2013). Chi scrive è da tempo convinto che il vuoto creatosi in Italia sul piano della competitività ha soprattutto a che fare anche con il processo di continuo indebolimento delle politiche pubbliche in campi cruciali; le cause di fondo di questo indebolimento vanno ricercate nei tagli lineari (prevalenza di una monocultura giuridico contabile di bassa qualità) e nel c.d. federalismo fiscale senza basi fiscali (un pasticcio ineguagliabile in Europa). Non è un caso che questo processo in Italia si apre nell'intorno del 1992-1993. Da allora si autoalimenta una analisi che punta tutto sui tagli "ciechi" della spesa pubblica e su un decentramento senza basi fiscali adeguate; l'effetto è stato un lento ma continuo indebolimento della qualità delle nostre politiche pubbliche in campi cruciali (ricerca, innovazione, università, infrastrutture, trasporti, energia, ecc), che sono poi i campi, sia detto subito per inciso, in cui hanno più senso politiche europee comuni. Non abbiamo saputo usare il finanziamento con debito delle spese pubbliche per innovare ed ammodernare le strutture produttive sostenute dalle politiche pubbliche.

L'Italia arriva dunque alla crisi dell'UE del 2008 con un sovrappiù specifico di caduta nella produttività multifattoriale (Istat 2012). Manca la capacità di gestire la complessità del mix pubblico-privato in segmenti cruciali del sistema economico (soprattutto nei settori delle infrastrutture, leggere e pesanti, trasporti, energia, ricerca ed innovazione) (Istat 2012 e Banca d'Italia, 2012). E di ciò si ha la controprova nella odierna difficoltà strutturale dell'economia italiana ad agganciare i segni di ripresa europea.

2.3. Il metodo funzionale nella costruzione dell'UE

Tutta la discussione in corso (cfr, 2013, V. Cera) rimanda alla **prevalenza del metodo funzionale nella costruzione dell'UE; occorre indagare meglio i limiti e il senso di questo metodo; che cosa si intende per metodo funzionale?** La costruzione funzionale (valore della strumentazione, capacità di dirigere la funzione programmatica dei poteri pubblici) è cruciale; ma deve comunque >>>



segue - Paolo De Ioanna

34

muovere su una base analitica che assuma una teoria ed una prassi sul e del funzionamento dell'economia, aderente alla realtà. Tra lo schema teorico del mercato concorrenziale e le concrete esperienze che evidenziano i limiti formali (di astrazione) di questo schema, occorre avere gli strumenti che consentono di governare l'evoluzione del processo economico. Costruire l'equilibrio intorno ad un focus: la lezione di Nash. **Quale è ora il focus della costruzione europea? Questa ci sembra la domanda cruciale.**

Il punto di vista di chi scrive è che la costruzione di un solo vincolo numerico (un poco opaco), sia pure per la sola eurozona, per guidare la politica di bilancio di ogni singolo paese può innescare effetti controproducenti se non si inserisce in un insieme di strumenti che tendono ad un *focus* istituzionale e economico ben individuato e chiaro nella percezione che di esso hanno i mercati e tutti gli operatori economici.

Si può dire in sintesi che era esatta la intuizione di Lisbona: sviluppo economico in una area innovativa che si fonda sulle libertà individuali e collettive (Lisbona). Ma allora che cosa non ha funzionato?

Forse il punto più debole ora è proprio una moneta senza banca centrale che possa giocare su tutti i tasti della politica monetaria. L'enfasi sulle riforme di struttura deve essere ricondotta alla necessità di pilotare il presente e l'immediato futuro dell'Unione.

C'è forse una contraddizione interna tra una prospettiva di rafforzamento sull'estero, a lungo termine, delle economie del sud Europa e la tenuta di un *focus* politico economico istituzionale che mantiene la rotta di una possibile integrazione europea. A breve bisogna dare risposte in termini di occupazione e crescita.

Il punto più critico sembra essere la mancanza di un *focus* intorno a cui ridisegnare una tempistica credibile che incroci strumenti e tempi per il controllo della moneta e dell'economia reale.

Il controllo della costruzione e della implementazione di questo processo è ciò che è mancato dopo Lisbona e che è emerso in modo drammatico dopo la crisi del 2008; che è crisi della finanza privata che scopre la debolezza degli strumenti di *governance* di cui dispone la zona euro.

Se questo assunto è vero, sullo sfondo emerge anche una questione cruciale, di natura politico istituzionale: è necessario ripensare e ricollocare gli strumenti dentro una cornice democratica (E. Balibar). Quello che è prevalso fino ad ora è una sorta di commissariamento della politica.

La sintesi non la fa più la politica; la lascia fare alla sovrastruttura tecnica. È una situazione che appare in contraddizione con la dinamica interna delle forme della democrazia rappresentativa che lavorano dentro i singoli paesi.

>>>



segue - Paolo De Ioanna

Dopo Lisbona la prevalenza del metodo intergovernativo sul metodo comunitario (crisi della Commissione come organo tendenzialmente indipendente, ed emersione del ruolo intergovernativo del Consiglio) agisce di fatto come la risposta alla complessità della gestione della crisi.

Forse occorre centrare il *focus* sulla valorizzazione della codecisione tra due soggetti forti che possono ridisegnare un nuovo orizzonte operativo: il Consiglio europeo e il Parlamento. E in questa prospettiva sono i poteri di bilancio e di politica economica del Parlamento che devono fare da *driver* verso un diverso assetto dei poteri; funzione dei parlamenti democratici nella costruzione di assetti federali (cfr P. De Ioanna, in: *Legittimare l'Europa*, Il Mulino, 2005).

Il nesso cruciale è la crescita accompagnata dal controllo fine degli strumenti della politica fiscale (entrata–spesa).

Il punto focale sta, ad avviso di chi scrive, nella sincronicità della inserzione degli strumenti (fiscali, monetari, di bilancio) in una linea (istituzionale ed economica) che mostri lo sviluppo certo, concreto e prevedibile di questo percorso. Il percorso di Lisbona non ha funzionato perché al fondo rimaneva l'asimmetria tra controllo della moneta (per la stabilità) e vuoto nelle politiche fiscali, bancarie e di bilancio comunitarie: il messaggio di fondo è stato: ognuno faccia per sé. Quindi ha prevalso il più forte ed il processo di convergenza è tornato a divaricarsi.

È probabile che questa contraddizione tra economia e istituzioni non possa essere più tenuta nella attuale e vigente forma storico - giuridica dell'UE. Tenere bloccata questa forma significa cristallizzare gli attuali rapporti di forza economica e non vedere che questi rapporti recano in sé le ragioni interne della crisi; non vedere le cause della crisi significa non voler aprire una possibilità evolutiva per l'UE. La forza non razionale dei mercati finanziari creerà le condizioni di contesto per una nuova crisi che punta a ricomporre su basi diverse i rapporti economici reali tra i paesi membri; è una guerra senza fuoco delle armi, ma con gli stessi effetti.

3. Un percorso possibile

Il metodo funzionale deve dunque servire a costruire il percorso per una specifica visione istituzionale del rapporto tra economia e politica. In ultima analisi un'idea della politica economica e del ruolo dei pubblici poteri e delle politiche pubbliche nel contesto della UE. Tra la logica dei mercati finanziari e la visione ordo - liberista tedesca c'è lo spazio e la forza (economica e sociale) per costruire una funzione istituzionale europea che supera quella attuale? >>>



segue - Paolo De Ioanna

Il nodo cruciale della fase attuale è rappresentato dalla moneta, dalla politica monetaria e dalle funzioni della Banca centrale europea. La mia opinione è che il Fiscal, da solo, accentua gli elementi di divaricazione e di conflitto, economico e sociale. Deve essere accompagnato da nuovi congegni istituzionali: poteri della banca centrale, bilancio europeo, unione bancaria. E questi congegni devono disciplinare la zona euro.

Se questa è la cornice della nostra riflessione, si tratta allora di capire quale è il percorso tecnico procedurale che asseconda meglio questo sentiero di riassetto delle strutture di fondo del Trattato. Probabilmente il percorso funzionalmente più efficace è quello che consente di far fare passi in avanti all'assetto strutturale dell'UE; dove la questione della democrazia delle istituzioni non è un *optional* tecnico ma il cuore stesso del processo di integrazione in questa specifica fase storica. Probabilmente sarebbe necessario avere, dopo il decennio che ci siamo lasciati alle spalle, una nuova fase in cui emerga con chiarezza la funzione centrale del Parlamento, dell'opinione pubblica europea e degli snodi democratici nelle decisioni comunitarie. E sul piano economico occorrerebbe fare riferimento all'euro zona come ad una area integrata economica, nella quale il nodo cruciale è il mantenimento di un rapporto equilibrato e stabile nel tempo tra il tasso nominale di crescita e il tasso nominale di interesse che la BCE garantisce a tutti i membri della stessa eurozona. La crescita nominale di tutta l'area dovrebbe costituire il parametro su cui condurre la politica di stabilizzazione delle finanze pubbliche della stessa area, assicurando trasferimenti tra paesi, via bilancio comunitario, via spese di investimento a fecondità differita, via garanzia bancaria, via interventi controllati e limitati di monetizzazione del debito. Creando cioè una vera politica economica e monetaria dell'euro zona.

3.1. En restreignant la methode d'evaluation des instruments de la politique budgetaires aux seuls ecart de previsions, on debouche sur des comparaisons interessants mais partialles. Mais en posant le problems dans sa globalité, c'est a dire en prenent en compte l'ensemble des interations entre previsions, decisions e risultats économiques, on le pose des facon plus correcte, mais on ouvre des voies difficilies, qui restent encore a explore .(Michel Didier, 1994).

Perché è prevalsa una idea così costrittiva e unilaterale della politica di bilancio? Se non si parte da una riconsiderazione di questo assetto non vedo un futuro per l'Europa.

Non comprendere che occorre invertire la marcia ed andare alla radice istituzionale degli squilibri, significa mettere a rischio tutta la costruzione europea; pensare che il nodo è inserire il Fiscal nei Trattati tal quale, che questa è la questione principale, significa ripetere l'errore che ha portato al Fiscal ed accelerare il processo (lento o rapido, dipende dalle circostanze non controllabili) di >>>



segue - Paolo De Ioanna

37

allontanamento centripeto dell'Unione da un *focus* costruttivo. Sarebbe una catastrofe (politica ed economica) che, a posteriori, dimostrerebbe solo la forza dei nemici dell'idea europeista e la debolezza del pensiero democratico europeo.

Dunque non si tratta di integrare il Fiscal nell'ordinamento comunitario, ma di superarlo. C'è il nodo dei Trattati. Il Fiscal da solo è in contraddizione con lo sviluppo delle istituzioni comunitarie; è un ostacolo che deve essere sciolto dentro un nuovo equilibrio dei poteri democratici della Comunità e delle sue istituzioni. Tesi di Habermas.

Di fronte al nodo della regola della unanimità per modificare i Trattati si può forse agire su *six pack*, *two pack*, modificandoli, contestualmente all'inserimento del Fiscal: compattando le politiche di bilancio su una nuova linea che tenga fuori dal pareggio le spese di investimento cofinanziate e comunitariamente certificate e che elimini dallo strutturale (MTO) queste spese. Questa disciplina dovrebbe essere vincolante per i soli paesi della zona euro.

Nello stesso tempo si può dare dei compiti statuari della BCE una interpretazione che consenta stabilmente operazioni non convenzionali (OMT), dentro un margine costituito dalla divaricazione tra quota dello *spread* che riflette in modo fisiologico il *gap* di competitività e quota dello *spread* che riflette solo intenti speculativi. (vedi studio della Banca d'Italia, 2012). Che è poi la giustificazione teorico sistematica che ha consentito la messa in campo delle OMT. La difesa della stabilità del sistema monetario potrebbe includere in modo permanente azioni di riequilibrio sistematico dei rapporti tra *spread* non legati a scarti di competitività. In particolare, come è stato sottolineato (B. Eichengreen, da ultimo, in *Sole 24 Ore* del 14 agosto 2013), lo statuto della BCE prevede che la banca centrale deve essere pronta ad intervenire per garantire "il regolare funzionamento del sistema dei pagamenti". E questo snodo della liquidità (e quindi indirettamente anche della solvibilità del sistema) deve esser assicurato anche e soprattutto attraverso la stabilità del sistema finanziario. La banca centrale deve essere pronta ad agire come prestatore di ultima istanza quando il panico degli investitori mette a rischio il funzionamento dei mercati finanziari; e se le transazioni e i trasferimenti interbancari si bloccano è auto evidente che il sistema finanziario opera in una condizione di *stress* che deve essere eliminata, pena il suo malfunzionamento strutturale.

A mio parere queste due rilevanti riforme, agibili dentro il normale processo di produzione regolamentare comunitaria, aprirebbero da sole una nuova fase di equilibrio dinamico per il futuro dell'euro zona, in attesa che maturino tempi propizi ad una revisione più profonda dei Trattati.

Ma queste riforme implicano che la zona euro intenda avere una gestione unitaria e controllata della politica fiscale e degli investimenti: intende cioè uscire dalla logica "ognuno per sé" ed >>>



segue - Paolo De Ioanna

entrare in una fase di politica economica comunitaria, strutturata ed integrata, che opera con mezzi monetari, fiscali e di bilancio. E in questa fase nuova può esser possibile gestire insieme crescita, inflazione e controllo del debito in una ottica di lungo periodo: l'ottica di una unione che si è ristabilizzata nella sua prospettiva storico politica. Se invece l'unica chiave di uscita dalla crisi si individua in risposte fondate sul proseguimento di una austerità che punta a riequilibrare i rapporti con l'estero di ogni paese, singolarmente preso, ritengo che rimarremo fermi per lungo tempo; l'orizzonte di un progresso reale nella unione economica e politica rimarrà lontano. ●

Bibliografia citata

- Renè Repassi (2013), *The issue of legitimacy of European Parliament and National Parliament in the new istituzional context, paper* (dove viene richiamata la posizione di Vivien A. Schmidt, in: "Democracy and Legitimacy of the EU and the European Parliament, in: Political studies, vol. 61(marzo 2013);
- Lucia Serena Rossi (2012), "Fiscal Compact" e Trattato sul meccanismo di stabilità: aspetti istituzionali e conseguenze dell'integrazione differenziata nell'UE; in: Il diritto dell'unione europea, 2/2012;
- M. Didier, (1994), *Methodes et instruments de la politique budgetaire*, in :*La politique budgetaire, Revue francaise de finances publiques*, n. 46, 1994;
- P. De Grauwe (2013), *Economia dell'unione monetaria*, Il Mulino;
- M. Hollard e G.Saez, 2010 (a cura di), *Politique, science e action poitique*, PUG.
- K.Basu,(2013), *Oltre la mano invisibile*, Laterza;
- P. De Ioanna e L. Landi, (2012), *Politica e tecnica: un nodo cruciale per la democrazia*, in : Econpubblica, Short notes series, Bocconi, Milano, settembre, n.3;
- P.De Ioanna, (2013), *Efficienza e controllo della spesa pubblica*, in *Evoluzione e riforma dell'intervento pubblico* (Scritti in onore di G.Muraro), Giappichelli;
- P.De Ioanna (2013), *Un nouveau focus pour l'Europe. Notes pour une discussion, paper for*. Lisbon Seminar, Towards a european economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre;
- P. De Ioanna (2012) *La nuova cornice costituzionale: economia, istituzioni e dinamica delle forze politiche*, in: Il Filangieri, numero unico su: Costituzione e pareggio di bilancio, Jovene Napoli; 2006, Hern.Josef Blanke e Stelio Mangiameli, *Governing Europe under a Constitution*, Springer; 2012, Hern.Josef Blanke e Stelio Mangiameli, *The european union after Lisbon*, Springer.
- Antoine Vauchez (2013), *L'union par le droit*, SciencesPo;
- M.Luciani (2012), *Costituzione, bilancio,diritti e doveri dei cittadini*, in: Dalla crisi economica al pareggio di bilancio. Prospettive, percorsi e responsabilità, Atti convegno "Varenna – 2012), Giuffrè;
- 2013, V. Cera, *Towards the integration of the fiscal compact in the EU treaties: an istituzional perspective, paper for*. Lisbon Seminar, Towards a european economic and political union, Moncalieri, 16-17 settembre 2013.



Politiche pubbliche e controlli

di Manin Carabba

Premessa

La premessa è l'unitarietà, sottesa anche dalle norme costituzionali, del concetto di controllo: sul piano storico, è utile sottolineare i periodi in cui gli sforzi del legislatore (o degli interpreti) hanno privilegiato il rafforzamento dell'uno o dell'altro tipo o effetto del controllo (controlli preventivi e successivi, di regolarità o di economicità della gestione, controlli cartolari o sul campo etc.), ma appare indubitabile, sul piano logico, prima che giuridico, ed anche sotto il profilo di comparazione internazionale, che un controllo "sulla sana gestione" comprende sia la regolarità che il buon andamento, sia il profilo finanziario che quello della coerenza tra risultati e programmazione; e che tra gli obiettivi irrinunciabili di una gestione sana vi è di certo il mantenimento degli equilibri finanziari, ma anche quello di indirizzare ogni scelta alla tutela dell'interesse pubblico (così F. Battini, L. D'Ambrosio, seminario Cnel sui controlli).

Un'indagine rivolta al sistema dei controlli, può partire da due "domande" espresse dai cittadini: - la domanda di una più sicura garanzia delle posizioni soggettive dei cittadini nei confronti dei pubblici poteri; - la domanda di misurazione e valutazione dei risultati dell'azione amministrativa e della gestione finanziaria pubblica. La risposta a queste due domande ci porta nel cuore di una conformazione dei pubblici poteri orientata verso il modello di "governo misurabile", ispirato da due principi: il rispetto delle "regole" che conformano la "condotta" dei cittadini e segnano i confini tra pubblici poteri e soggetti privati; la trasparenza, visibilità, valutabilità dell'attività delle pubbliche amministrazioni in termini di costi e rendimenti e in termini di impatto sull'economia e sulla società. Questa distinzione, fra "regole" e "risultati", si può collegare, nell'analisi del giurista, alla "grande dicotomia", definita da Bobbio, fra "norme di condotta" e "norme di organizzazione" ed alla distinzione, nel linguaggio della sociologia del diritto, dovuta a Luhmann, fra "programmi condizionali" e "programmi di scopo".

La ricostruzione del sistema dei controlli, tenendo ferma questa impostazione, consente una demarcazione netta fra le due fondamentali tipologie dei controlli di legittimità e dei controlli sui risultati.

Questa distinzione, adottata come linea-guida per una riflessione giuridica, deve tener conto, come premessa maggiore, di un quadro istituzionale orientato verso il federalismo. La ricognizione degli strumenti di programmazione e controllo deve distinguere fra metodi, strumenti e modelli di analisi da adottare per le amministrazioni statali e per il sistema delle autonomie. Il tema è quello delle istituzioni e degli strumenti di analisi in un sistema policentrico, caratterizzato dalla presenza di una pluralità di centri di decisione politica e di gestione dotati di autonomia.

>>>



segue – Manin Carabba

1.

Il **controllo di legittimità** ha per oggetto gli atti delle pubbliche amministrazioni ed assume come parametro le regole di condotta fissate dalle norme: nel nostro ordinamento le norme dell'Unione Europea, la Costituzione della Repubblica, le leggi statali, le regolazioni dettate dalle autorità indipendenti, le leggi regionali.

In uno Stato federale e in uno Stato fondato sul riconoscimento delle autonomie regionali e locali (come quello disegnato dalla Costituzione repubblicana del 1948) una considerazione sistematica del giurista, attenta alla coerenza dell'ordinamento unitariamente considerato, pone una netta demarcazione fra amministrazioni statali e amministrazioni degli Stati membri, o delle autonomie regionali e locali.

Per gli atti delle Regioni e degli enti locali le forme di controllo su atti previste dalla Costituzione del 1948 (articoli 125 e 130), affidate a organi e procedimenti sostanzialmente privi dei requisiti intrinseci della neutralità ed indipendenza, hanno dato una prova negativa. Le leggi di riforma amministrativa hanno svuotato dall'interno queste forme di controllo, sino ai limiti estremi consentiti dalla lettera delle norme costituzionali; e la legge costituzionale di riforma delle norme sulle Regioni (Titolo V della Parte II della Costituzione) dispone l'abrogazione degli articoli 125 e 130. Il fatto è che il controllo puntuale su singoli atti di governo e amministrativi delle Regioni e degli enti di autonomia locale è in contraddizione insanabile con la stessa concezione di autonomia. La tutela della legittimità degli atti delle autonomie non può essere affidata a meccanismi autoritativi attribuiti alla competenza della Stato centrale ovvero, per i Comuni, le Province e le Comunità montane, attribuiti alla competenza della Regione.

2.

Il **controllo sui risultati della gestione** si inserisce, per fare riferimento alla "grande dicotomia" assunta come premessa maggiore, alla misurazione e valutazione dell'esito dei programmi.

Il punto di partenza deve essere offerto da un quadro programmatico rigoroso capace di definire il sistema delle "politiche pubbliche".

Nella esperienza italiana, secondo recenti rilevazioni di organismi internazionali come l'OCSE ed Eurostat, questo quadro di riferimento è debole. Le previsioni del disegno della riforma amministrativa concepiscono, in astratto, un sistema fondato sulla programmazione di bilancio *ex ante* e sul controllo delle performance *ex post*. Ma l'esperienza amministrativa concreta non si è adeguata al disegno normativo e continua ad essere caratterizzata da una gestione contabile fondata sul bilancio di competenza giuridico finanziaria, cui è correlata una cultura prevalentemente giuscontabilistica, almeno degli uomini preposti alla concreta gestione dell'attività amministrativa; >>>



segue – Manin Carabba

con il correlato indebolirsi delle culture economiche, statistiche, tecniche e con il mancato decollo delle nuove tecniche e tecnologie di amministrazione (digitalizzazione, statistiche amministrative e socioeconomiche, contabilità economica nazionale).

Il circuito delle politiche pubbliche si conclude con controlli sui risultati della gestione che hanno ad oggetto, con strumenti di analisi differenziati, gli andamenti della sana gestione di finanza pubblica, il livello e la qualità dei servizi finali prestati al cittadino utente, l'impatto sulla realtà sociale ed economica.

La distanza dell'esperienza giuridica reale da questi disegni è grave.

C'è bisogno di una terapia d'urto.

La strada maestra, segnata anche dalle grandi esperienze di razionalizzazione e ammodernamento delle riforme negli USA (1993) e in Francia (2001) è quella del collegamento fra: un bilancio programmatico espresso in termini di cassa e di competenza economica; modelli di organizzazione e procedimento; assegnazione delle risorse e responsabilità gestionali ad una moderna dirigenza amministrativa; semplificazione delle regole contabili sempre più da assimilare, come prescrive l'articolo 1 della legge sul procedimento amministrativo (novella del 2005) alle regole del diritto comune.

Per i contenuti di questo indirizzo riformatore mi permetto di rinviare al disegno di legge approvato dal Cnel (nel luglio 2013) in tema di **“Politiche pubbliche di bilancio e amministrazione di risultato”** che modifica radicalmente la disciplina del bilancio e quella della riforma amministrativa. ●



Più controlli per combattere sprechi e corruzione

di Cristina Zuccheretti

I gravissimi fatti di corruzione ed i fenomeni di sperpero nella gestione delle risorse pubbliche hanno riportato in evidenza il delicato tema dell'etica pubblica e della moralità nell'azione amministrativa e, con esse, degli "strumenti di controllo" più efficaci a garantirle.

L'ottica giuridica da cui si è riguardato il problema ha subito, nel corso del tempo, mutamenti e variazioni di rotta sin da quando, a seguito della Legge Costituzionale n. 3/2001, la spinta autonomistica degli enti territoriali aveva suggerito l'abbandono del tradizionale modello dei controlli esterni per abbracciare invece l'idea di un nuovo sistema che, partendo dalla verifica di regolarità amministrativa e contabile, si spingesse fino alle più innovative forme del controllo di gestione, strategico e di valutazione della classe dirigente.

Dopo oltre dieci anni di esperienze in tale direzione, il sistema dei controlli interni non sembra aver fornito adeguata risposta al problema suddetto e ciò per una pluralità di cause riconducibili - essenzialmente - all'assenza di una cultura del risultato.

Ed è a questo punto della storia che sono ritornati in auge i controlli esterni in quanto ritenuti più efficaci per garantire la regolarità delle gestioni e gli equilibri di bilancio.

La stessa Conferenza delle Regioni, con atteggiamento definito di "schizofrenia istituzionale" per la costante insofferenza degli enti territoriali a qualsiasi tipo di controllo che li aveva indotti, più volte, ad impugnare dinanzi al Giudice delle leggi tutta la normativa impositiva di vincoli in funzione del contenimento dei costi (D.L. n. 138/2011, convertito dalla L. n. 148/2011), ha sollecitato invece, in questo mutato scenario, l'attivazione di controlli esterni da parte della Corte dei Conti.

In tale contesto, l'approvazione del D.L. n. 174/2012, convertito dalla L. n. 213/2012, ha segnato un punto di svolta nell'approccio alla materia in quanto non soltanto sono state potenziate le competenze della Corte dei Conti volte a garantire l'equilibrio di bilancio e la verifica della situazione finanziaria pubblica ma, al contempo, è stato attribuito all'Organo di controllo un ruolo forte nella lotta agli usi impropri delle pubbliche finanze, alla corruzione, alla razionalizzazione e >>>



segue – Cristina Zuccheretti

43

riduzione dei costi della politica e al contenimento della spesa pubblica, con conseguente allargamento dell'area di intervento tanto sugli atti amministrativi quanto sulla spesa nel suo complesso.

Con tale legge, il cui obiettivo è appunto rappresentato dal rafforzamento del controllo sugli enti locali, è stato puntualizzato e confermato il carattere di vigilanza attribuito alle Sezioni Regionali della Corte dei Conti sulle amministrazioni locali.

In particolare, la nuova normativa ha attivato un circuito tendenzialmente virtuoso tra le Sezioni Regionali e i Collegi dei revisori degli enti locali i quali, nella relazione sul bilancio e sul rendiconto, sono tenuti a segnalare le irregolarità contabili e finanziarie, comprese le violazioni ai vincoli discendenti dal patto di stabilità o in materia di indebitamento alle competenti Sezioni della Corte dei Conti le quali, una volta accertate tali inadempienze, adottano specifica pronuncia con cui impongono all'ente locale adeguate misure correttive, vigilando - al contempo - sul relativo adempimento.

In buona sostanza, si tratta di un controllo sulla gestione finanziaria che si affianca ed è complementare a quella amministrativa, condividendone il carattere collaborativo seppure differenziandosene per il fatto di riguardare la corretta allocazione delle risorse, quindi la struttura e la gestione del bilancio, e di svolgersi con cadenza annuale.

Occorre ricordare che una forma di controllo concomitante sulla gestione delle amministrazioni centrali, regionali e locali da parte della Corte dei Conti era già stata introdotta dall'art. 11 della L. n. 15/2009, con la previsione di meccanismi per aumentare sia la responsabilità dei Ministri nei confronti della Corte che quella dei responsabili politici delle amministrazioni regionali e locali nei confronti delle Sezioni Regionali, in caso di inefficienze e irregolarità gestionali.

Su questo quadro complessivo, per certi versi ripetitivo e non facile da ricondurre a sistema, si è innestata, infine, la L. n. 190/2012, che segna un ulteriore punto di svolta nell'approccio al fenomeno della corruzione, questa volta facendo ricorso ad una più efficace prevenzione generale sul versante amministrativo.

Si tratta del primo tentativo di dotare il nostro Paese di un "sistema-quadro" contro la corruzione, non più limitato a misure repressive penali, bensì definito da importanti strumenti >>>



segue – Cristina Zuccheretti

44

preventivi, in tal modo attuando un mutamento della costruzione sistematica della strategia anticorruzione, che viene ad essere articolata su un doppio binario: il primo, relativo all'analisi e al contrasto dei fenomeni corruttivi in attuazione dei principi costituzionali della legalità e del buon andamento; il secondo, attinente all'applicazione dei tradizionali strumenti sanzionatori ad illecito già posto in essere.

Le ragioni della predetta revisione sono, tra l'altro, rinvenibili nelle considerazioni più volte espresse dalla Corte dei Conti che, sul punto, aveva rilevato come la corruzione, da fenomeno burocratico, è assunta a "fenomeno politico-amministrativo-sistemico". La conclusione cui è pervenuto il Presidente della Corte in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013 è che la risposta normativa non si poteva tradurre in soli *"puntuali, limitati, interventi, circoscritti, per di più a singole norme del codice penale, ma articolata ed anch'essa sistemica"*.

L'impianto della legge si basa su rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia: essi partono dall'individuazione di un responsabile della prevenzione della corruzione, deputato a predisporre e verificare l'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione; sono poi previste verifiche sugli obblighi della trasparenza, introduzione di un Codice etico, azioni di monitoraggio del rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti e dei rapporti tra l'amministrazione e i soggetti che stipulano con essa contratti.

La legge impone anche percorsi di formazione dei dipendenti dello Stato sui temi dell'etica e della legalità, percorsi che, riguardando tutte le pubbliche amministrazioni, potrebbero contribuire a creare una nuova classe di dirigenti motivata ed in grado di assicurare realmente il buon funzionamento delle istituzioni.

Circa l'efficacia e la capacità di centrare l'obiettivo occorrerà attendere i risultati, che potranno essere valutati in prosieguo, a breve-medio periodo, senza tuttavia dimenticare le difficoltà legate alla introduzione, nelle realtà organizzative pubbliche, di un sistema di gestione del rischio di natura prettamente aziendale, con la possibilità di rimpiangere nuovamente il non aver definito maggiormente i controlli esterni in caso di scarso funzionamento delle misure preventive.

Inoltre, senza addentrarsi nei meandri della citata normativa che meriterebbero un più approfondito esame, basti qui adombrare qualche perplessità, soprattutto con riguardo al dimezzamento delle pene ivi previste per il caso di concussione per induzione, o all'assenza dell'individuazione del reato dello scambio elettorale politico-mafioso, o ancora alla riduzione dei tempi di prescrizione.

>>>



segue – Cristina Zuccheretti

45

La recente legislazione anticorruzione deve, quindi, essere considerata come un primo approccio ad un'organica politica di prevenzione, per la quale nel futuro serviranno non solo azioni di completamento del quadro normativo, ma soprattutto interventi atti a colmare progressivamente i vuoti e le carenze.

Da ultimo, una segnalazione va fatta, sempre in materia di controlli introdotti contro gli sprechi, con riguardo all'ulteriore disposizione di cui all'art. 13 della L. n. 96/2012, che ha previsto l'istituzione di uno specifico organismo di controllo, la «Commissione per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti e dei movimenti politici», proprio con lo scopo di evitare l'utilizzo di risorse pubbliche da parte della classe politica per fini non coerenti con le funzioni istituzionali, fino ad oggi prive di qualsiasi controllo sia interno che esterno.

Della Commissione fanno parte cinque magistrati designati, rispettivamente, uno dal Primo Presidente della Corte di Cassazione, uno dal Presidente del Consiglio di Stato e tre dal Presidente della Corte dei Conti. Alla Commissione sono attribuiti estesi e nutriti poteri di controllo sulla regolarità e legittimità delle attività di rendicontazione cui sono tenuti i destinatari delle contribuzioni pubbliche, con corrispondenti poteri sanzionatori in caso di accertamento di inottemperanze o irregolarità, sanzioni che possono giungere sino alla decurtazione dell'intero importo della contribuzione.

Anche in questo caso non può non affacciarsi il dubbio che l'ampiezza dei compiti attribuiti avrebbe consigliato l'intestazione di tali funzioni a organi dotati di una struttura propria e soprattutto già attrezzati e sperimentati nello svolgimento delle attività di controllo sulla correttezza dell'uso dei contributi pubblici, quale, ad esempio, la stessa Corte dei Conti che, per cultura, competenze e tradizione è l'organo deputato a questo tipo di controllo.

Anche in questo caso, c'è da auspicare un raddrizzamento del tiro ed una maggiore determinazione politica nell'effettiva attuazione di un piano anticorruzione. ●



Enti locali: torniamo ai controlli preventivi di legittimità

di *Alessandra Paradisi*

Nel luglio 2012, l'allora presidente della Corte dei Conti, Luigi Giampaolino, in un'intervista rilasciata al quotidiano ItaliaOggi, argomentava sulla necessità di tornare ai controlli preventivi di legittimità.

In particolare, rilevando come alla Corte fossero affidati «controlli orientati all'esigenza del coordinamento della finanza pubblica fra i diversi livelli di governo, per assicurare che tutte e ciascuna delle componenti della Repubblica impieghino correttamente le risorse pubbliche», il presidente Giampaolino spiegava che in un tal contesto vi sarebbe stato «spazio per la reintroduzione di controlli di carattere preventivo anche sugli atti degli enti territoriali».

Si tratterebbe - aggiungeva Giampaolino - di «individuare specifiche tipologie di atti degli enti territoriali (quali i principali atti di programmazione comportanti spese, gli atti di variazione del bilancio, gli atti con i quali vengono programmate le risorse di provenienza comunitaria) al fine di valutarne *ex ante* la loro rispondenza alle norme parametro di coordinamento della finanza pubblica».

Giampaolino naturalmente aveva in mente la crescita, spesso fuori controllo, della spesa periferica connessa al venir meno dei controlli sugli enti locali.

Il D.L. n. 174/2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla L. n. 213/2012, ha risposto solo parzialmente alle preoccupazioni del Presidente Giampaolino lasciando irrisolte alcune questioni di fondo sollevate dalla riforma del titolo V della Costituzione e che impongono di proseguire una riflessione «non ideologica» sul tema dei controlli preventivi di legittimità.

Una riflessione che, a mio avviso, entra prepotentemente nel dibattito in corso sulle riforme di sistema, sia a livello nazionale che a livello europeo: come governare una società complessa più avvertita, conciliando l'esigenza di una democrazia partecipata con l'efficienza degli apparati di governo.

Molti pensano che la risposta debba vedere concentrati i poteri economici ed istituzionali nelle mani di pochi «eletti» o nominati.

Questa verticalizzazione del potere, a ben guardare, è visibile a tutti i livelli ed è anche la direzione che molti vorrebbero prendesse la riforma della Costituzione, oggi allo studio di un Comitato di saggi, pensando così di risolvere il problema di un presunto «deficit decisionale».

L'illusione è tanto grande quanto pericolosa perché ignora il vero problema alla base della crisi del sistema italiano: il buon funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni.

>>>



Segue - Alessandra Paradisi

Non potrà mai esserci uno Stato efficiente privo di un apparato dorsale: ed i rimedi non sono di rango costituzionale o di tipo giudiziario ma di rango legislativo.

Per rendere la Pubblica Amministrazione moderna ed efficiente, contrariamente a quello che si sta facendo, occorre aumentare la dialettica democratica, responsabilizzando maggiormente gli attori e trovando rimedi amministrativi alle troppe disfunzioni, o vere e proprie storture, di cui soffre il Paese, al centro ed in periferia.

Democrazia è esercizio di responsabilità e - non sorprenda il termine - non una "dittatura della maggioranza", che è purtroppo seguita alle riforme Bassanini e, soprattutto, alla riforma del titolo V della Costituzione.

Ho avuto la possibilità di ricoprire la carica di sindaco nel periodo a cavallo della riforma Bassanini (1995-1999) e quello di Consigliere Comunale di minoranza, nella fase precedente e successiva alla riforma costituzionale, in un Comune al di sotto dei 15.000 abitanti.

Proprio alla luce di questa esperienza sul campo voglio condividere alcune considerazioni sulla realtà dei Comuni italiani.

Il Consiglio Comunale degli anni '90 era un luogo di confronto anche molto aspro, ma anche luogo di crescita democratica, basato su una reale dialettica tra maggioranza e minoranza, inserita in un sistema normativo di pesi e contrappesi. Ho molto faticato nell'esercizio del mio mandato di sindaco nel confronto con l'opposizione ma, nella chiarezza dei ruoli e dei poteri, la macchina amministrativa funzionava.

Nella vigenza della legge n. 142/1990, il parere preventivo di legittimità da parte del segretario comunale sulle proposte di deliberazioni consiliari e il controllo del Comitato regionale di Controllo (CORECO) sulle delibere approvate dal Consiglio e dalla Giunta, delimitavano chiaramente il perimetro di gioco degli schieramenti.

Il parere del segretario comunale, dipendente direttamente dal Ministero dell'Interno, come noto, veniva espresso in totale indipendenza ed autonomia dall'Amministrazione in carica ed era pertanto la prima garanzia che gli atti sottoposti al Consiglio non avrebbero comunque "superato il limite". Inoltre il segretario comunale, quale figura terza, era di supporto "legale" a tutti i consiglieri di maggioranza o di minoranza che fossero, in gran parte dei casi, non adusi al diritto.

Il problema per un sindaco poteva porsi nel momento in cui un segretario comunale, troppo preoccupato delle proprie responsabilità o desideroso del quieto vivere, preferiva lo *status quo* e opponeva resistenza a proposte che – pur legittime – innovavano rispetto all'ordinario. In questo caso cominciava una defatigante attività di persuasione che poteva determinare un'*impasse* e una perdita di efficacia. In altri termini, pur avendo generalmente una cultura giuridica elevata, il >>>



Segue - Alessandra Paradisi

48

segretario comunale, di fronte ai problemi di applicazione delle norme – derivante dal ginepraio delle fonti normative e interpretative - difficilmente proponeva soluzioni operative, ma preferiva bloccare l'azione.

È evidente che la paralisi è la peggior cosa che possa capitare ad un amministratore, che già deve fare i conti con formalità burocratiche che finiscono per rimandare alla consiliatura successiva i risultati della sua azione.

Non ho difficoltà ad ammettere che ero tra coloro che – da sindaco – auspicavano la possibilità di una figura del segretario comunale un po' più collaborativa ed una maggiore mobilità del segretario comunale da un'amministrazione all'altra, per le stesse ragioni per le quali si avvicenda il personale di una filiale di una banca o il personale diplomatico di un'ambasciata. Cosa diversa dal metterne in discussione la funzione.

Il secondo momento di controllo (e di possibile appello da parte del Consigliere Comunale avverso le deliberazioni di Giunta e di Consiglio nei venti giorni successivi alla loro approvazione) era costituito dal CORECO.

Sebbene il CORECO non fosse un organo propriamente tecnico, visto che i componenti erano indicati o facevano riferimento a partiti politici, tuttavia esso era un'ulteriore garanzia avverso "il superamento dei limiti".

Nell'Italia pre-Bassanini e pre-riforma titolo V della Costituzione, solo in casi estremi il Consigliere Comunale ricorreva alla Corte dei Conti (in materia di bilancio). Remoto era anche il ricorso al TAR. Almeno in un paese al di sotto dei 15.000 abitanti.

Sottolineo, inoltre, che nel periodo pre-riforme molte materie – oggi di competenza della Giunta – erano di competenza del Consiglio Comunale, che si riuniva in media ogni 25 giorni.

La sussistenza di questi controlli preventivi di legittimità aveva molti vantaggi perché rendeva effettivo il ruolo di controllo "politico" esercitato dalla minoranza sull'azione dell'Amministrazione, che era quindi ben attenta ai contenuti delle proprie proposte deliberative.

Potrei fare diversi casi concreti ed eclatanti con riferimento alla mia positiva personale esperienza di intervento quale Consigliere Comunale di minoranza in materia di bilancio, proprio grazie alle audizioni presso il CORECO.

Il CORECO – anche da sindaco – non ha mai rappresentato un ostacolo all'azione amministrativa e, anzi, l'ho vissuto come un rimedio contro eventuali e sempre possibili errori umani: meglio modificare una delibera che dare vita ad un atto illegittimo.

Onestamente, almeno dal punto di vista di un comune al di sotto dei 15.000 abitanti, l'abolizione del CORECO è stata un danno di sistema.

>>>



La soppressione in radice dei controlli preventivi di legittimità è stata interpretata come un *laissez-faire, laissez passer*. Ciò si è tradotto di fatto in un potere improprio di “autodeterminazione del diritto” in capo alle maggioranze elette. In altre parole, non c'è più certezza del diritto in quanto non è detto che le norme che valgono in un Comune valgano in un altro, anche nella medesima Regione.

Ma la riforma costituzionale non dice e non può dire questo ed è per tale ragione che occorre colmare quello che molti autorevoli autori hanno indicato come un vuoto costituzionale.

Ma andiamo per ordine, partendo dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione".

Come è noto la legge n. 3/2001 ha modificato, tra l'altro, l'articolo 114 della Costituzione come segue: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento".

Pur sancendo la pari dignità degli Enti locali, essi tuttavia restano incardinati in un ordinamento giuridico che riserva alla Stato e alle Regioni la competenza normativa primaria. Pertanto l'autonomia dei Comuni (e finché esisteranno, delle Province) deve necessariamente iscriversi in un quadro di certezza del diritto: ogni cittadino italiano indipendentemente dal suo paese di residenza deve essere sottoposto alle stesse leggi statali e/o regionali.

Una cosa è legiferare, altra cosa è amministrare. È evidente che devono essere garantite l'unità e la coerenza all'intero impianto normativo su cui si regge la Repubblica, compresi i controlli.

È legittimo chiedersi, quindi, se l'abrogazione delle norme costituzionali che prevedevano i controlli sugli atti amministrativi territoriali (articoli 125, primo comma, e 130) abbia comportato la soppressione dei controlli stessi, o abbia solo tolto loro la “copertura costituzionale”: la legge costituzionale n. 3 del 2001, infatti, abroga gli articoli che riguardano i controlli ma senza espressamente prevedere la soppressione dei controlli stessi.

Ecco perché si parla, a buon titolo, di una lacuna nella Costituzione, che prefigurerebbe la possibilità che la legislazione ordinaria preveda eventuali altre forme di controllo.

A *fortiori* molti fanno notare che, se dalla riforma derivasse l'impossibilità di mantenere o reintrodurre forme di controllo sugli atti degli enti territoriali, vorrebbe dire che gli atti del Governo incorrerebbero in un regime più restrittivo atteso che l'articolo 100 della Costituzione per gli stessi contempla il controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti.

>>>



Alla luce delle considerazioni anzidette, pur se il controllo preventivo di legittimità non potrà più essere esercitato da organismi regionali, in quanto il nuovo testo costituzionale ha posto sullo stesso piano gli Enti locali e le Regioni, nulla vieta che detti controlli possano esser affidati ad altri organismi statali ed *in primis* alla stessa Corte dei Conti, che ha mantenuto - dopo la riforma del titolo V - le competenze in materia di controllo sulla gestione.

Come sopra richiamato, grazie alle modifiche apportate al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 con l'approvazione del D.L. 10.10.2012, n. 174, la Corte dei Conti ha già visto potenziare i suoi poteri di controllo sulla gestione finanziaria dei Comuni.

In particolare, il nuovo art. 148-bis, comma 1, prevede che” *Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*”.

Va ricordato a tal proposito che il “federalismo solidale” introdotto con la riforma costituzionale, prevedendo il trasferimento di risorse dalle Regioni più ricche a quelle più svantaggiate attraverso i fondi di riequilibrio, impone necessariamente la presenza di un organismo centrale che controlli la corretta applicazione dei meccanismi di prelievo e il buon uso che viene fatto dei fondi stessi.

La Corte dei Conti appare pertanto l'organismo naturalmente deputato all'esercizio dei controlli preventivi di legittimità di tutti gli atti che concorrono al buon andamento dell'ente locale: i lavori pubblici o un piano di lottizzazione di iniziativa pubblica, le alienazioni di immobili, la creazione di un consorzio tra Comuni, un piano particolareggiato di un centro storico, una perimetrazione delle aree abusive, etc. non incidono forse sugli “equilibri economico-finanziari” dell'ente?

Ecco quindi la proposta: le Sezioni Regionali della Corte dei Conti dovrebbero esercitare il controllo “obbligatorio” su alcuni atti fondamentali (es. gli statuti ed i bilanci) ed il controllo “eventuale” su richiesta delle Giunte o delle minoranze consiliari su tutte le delibere di Consiglio e di Giunta (visto che oggi importanti materie, come quella urbanistica, sono sottratte al Consiglio Comunale).

La necessità di definire tali forme di controllo “*ope legis*”, oltre a rispondere ad esigenze di trasparenza e di democrazia, emerge dall'opportunità di evitare il ricorso massivo (quanto spesso improprio) alla magistratura ordinaria.



Le caratteristiche dell'organo cui affidarle dovrebbero essere la terzietà, la tempestività e la competenza (potrebbero essere inoltre ipotizzate, come da alcuni suggerito, accanto a funzioni di controllo, anche funzioni di consulenza a supporto degli Enti locali).

Il controllo preventivo di legittimità sugli atti a cui - in base al D.L. n.174/2012 - è chiamato a contribuire oggi l'Ente locale, attraverso la creazione di una serie di strumenti interni e di responsabilizzazione dei capi servizio, può funzionare solo a patto di restituire interamente al segretario comunale lo *status* e le funzioni che aveva prima della riforma Bassanini.

La riforma Bassanini, infatti, ha trasformato la figura del segretario comunale - prima sottoposto al solo Ministero dell'Interno - in un collaboratore del sindaco, con mera funzione di funzionario verbalizzante in seno al Consiglio e alla Giunta, con l'effetto di sminuirne il ruolo ma anche di renderlo "disinteressato" agli atti dell'Amministrazione.

Di più. Sottoposto al *placet* del sindaco, il segretario comunale che accuratamente rilevasse la illegittimità di atti amministrativi - senza peraltro esserne tenuto per legge - si esporrebbe al rischio di essere allontanato.

Vanno timidamente in questa direzione le modifiche al decreto legislativo n. 267/2000, introdotte dal D.L. n.174/2012, (a meno che il legislatore nel 2012 non pensasse alle multinazionali delle revisioni contabili), recante disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo.

In particolare, il nuovo art. 147-bis, comma 1, recita che *"Il controllo di regolarità amministrativa e contabile e' assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed e' esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile e' effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed e' esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria"*. Sempre l'art. 147-bis, comma 2, precisa che *"Il controllo di regolarità amministrativa e' inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento"*.

Per effetto di detto decreto legge, in materia di conclusione del procedimento e poteri sostitutivi, il segretario comunale è chiamato ad esercitare un maggiore controllo sull'operato dei funzionari comunali ed un monitoraggio sui procedimenti. Anzi, poiché nei Comuni piccoli e medi è l'unico dirigente apicale, è tenuto, nella maggior parte dei casi, a farsi carico della conclusione del procedimento.



Ai sensi del nuovo art. 147-*quinquies* del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il controllo sugli equilibri finanziari “è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità”.

Le novità introdotte dal D.L. n. 174/2012, seppure in parte, ripropongono in capo al segretario comunale la responsabilità dei controlli preventivi interni degli atti, non risolvono però il problema dell'indipendenza dello stesso segretario dal sindaco: vera e sola garanzia di una corretta e imparziale gestione.

Immagino che, come successo in occasione dell'intervista del dr. Giampaolino, proposte che vadano nel senso di questo mio intervento a sostegno del ripristino dei controlli preventivi di legittimità possano sollevare molte reazioni.

Tuttavia credo che prima di reagire “ideologicamente” occorra avere chiaro cosa sta succedendo negli enti locali e quali sono le conseguenze pratiche della situazione attuale.

I consigli comunali allo stato sono svuotati di qualsiasi significato: i consiglieri di minoranza non hanno alcun potere reale di controllo nei confronti dell'Amministrazione e, quindi, sono nell'impossibilità di esercitare il mandato.

Il ricorso al TAR è oneroso e, quindi, praticamente impraticabile; quello alla Corte dei Conti limitato nelle materie e particolarmente complesso; il ricorso alla magistratura ordinaria non può ovviamente essere esperito per motivi di legittimità.

Ciò determina la quasi “sacralità” degli atti comunali: se un temerario consigliere comunale si rivolgesse anche su questioni formali di funzionamento del Consiglio al Ministero dell'Interno o alla Prefettura magari per eccepire sulla regolarità della convocazione dei consigli comunali o delle procedure di surroga di consiglieri comunali o per richiedere il rispetto della legge sui tempi di consegna e deposito degli atti di Consiglio, si sentirebbe rispondere che tutto è rimesso all'“autodeterminazione comunale”.

Ma può essere la corretta applicazione della legge una questione rimessa alla volontà di maggioranze? ●



Etica e controlli in materia di lavoro

di *Virginio Villanova*

La fase economica che si trascina ormai da oltre cinque anni ha polarizzato l'attenzione di tutti i media su di un unico tema: la crisi.

Gli aspetti economici sono i soli ad essere presi in considerazione, le scelte politiche hanno il solo scopo di uscire quanto prima dalla crisi, gli altri valori, gli altri ideali, recedono di fronte ad un'urgenza che non può essere sottovalutata.

In un periodo di risorse scarse, in una fase involutiva dell'economia, occorre operare delle scelte, pensare a delle soluzioni che orientino, destinino, assegnino, garantiscano un livello di condizioni almeno normale alle persone e alle famiglie.

In tempi di crisi appare normale, ad esempio, che alle aziende, ai datori di lavoro, a chi ha ancora una forza e una capacità produttiva, sia concesso qualcosa di più di quello che di regola viene concesso, che la burocrazia non soffochi quel sospiro vitale che resiste ancora in una situazione di declino industriale e produttivo.

L'opinione pubblica si interroga sul fatto che i controlli, si parla di controlli in materia di lavoro in questo caso, debbano essere sempre e comunque rigorosi oppure che in questa fase, occorre prestare maggiore attenzione prima di colpire quelle aziende e quei datori di lavoro, che credono ancora in un progetto produttivo del nostro Paese e che ancora alimentano il circuito economico.

La Ministra Fornero, nel 2012, disse ai dirigenti e ai responsabili degli ispettori del Ministero del Lavoro, che la crisi richiedeva un comportamento intelligente, un'azione intelligente da parte degli ispettori che non potevano non tener conto del contesto economico in cui le aziende si trovavano ad operare.

Questo non significava, secondo la Ministra, dover arretrare la presenza dell'attività di vigilanza sul territorio, ma che invece i controlli non fossero tesi ad un cieco rispetto di un formalismo che non s'accordava più con la situazione presente.

Si torna a parlare di etica nei controlli, affidando all'etica quel senso di guida dell'azione per individuare ciò che è giusto fare o non fare non in astratto, ma proprio adesso in questo periodo nel quale le imprese sono in enorme difficoltà.

>>>



Segue – Virginio Villanova

Le organizzazioni sindacali e datoriali, che tanto peso hanno nel condizionare l'opinione pubblica con le loro posizioni, attivano spinte contrastanti: i sindacati dei lavoratori chiedono maggiori controlli, più rigorosi e più incisivi, perché a loro dire, durante la crisi, aumenta l'illegalità, il ricorso al lavoro nero, i costi della sicurezza sono i primi ad essere tagliati e il prezzo lo pagano soprattutto i lavoratori in termini di incidenti spesso mortali e in termini di retribuzione e contribuzione omessa.

Le organizzazioni datoriali, invece, chiedono che i controlli non siano orientati ad un vuoto e cieco formalismo, in un momento in cui le imprese non possono sopportare oneri aggiuntivi e non capirebbero delle multe solo formali, spesso solo indirettamente legate alle norme in materia di sicurezza.

E in tutto questo, non possiamo non interrogarci su cosa ci sia, e cosa non ci sia di etico nel modo in cui intendiamo la nostra attività .

Il Ministero del lavoro, in una fase così complessa per l'economia, sta ultimando un nuovo codice deontologico per gli ispettori del lavoro. Un codice chiaro, preciso, improntato ai doveri etici imposti a tutti coloro che sono chiamati a far rispettare la legge, e che impone delle fasi molto chiare.

La fase del controllo dovrà essere dichiarata, l'ispettore dovrà sempre mostrare un tesserino, dovrà consentire al datore di farsi assistere da un proprio consulente (sempre che sia compatibile con il tipo di attività ispettiva), dovrà rilasciare in ogni caso un verbale.

Sono adempimenti che già in gran parte sono assolti dagli organi ispettivi. Tuttavia il codice intende realizzare un percorso che segni in modo chiaro i compiti e i doveri di chi è chiamato a fare i controlli.

E se chi opera i controlli sa che la sua attività è sottoposta a limiti, capisce bene quali siano le direzioni verso le quali deve agire. Non è possibile arretrare in questa fase, anzi occorre insistere su tutte quelle attività ad alto rischio sociale: il lavoro nero, l'omissione contributiva, l'illegalità in materia di sicurezza ed igiene nei luoghi di lavoro, cosa che succede e sta succedendo in ognuno degli uffici territoriali del Ministero del Lavoro.

Così come i dati statistici raccolti ci dicono che le sanzioni formali (come ad esempio la comunicazione di cessazione del rapporto di lavoro inviata telematicamente magari solo con un'ora di ritardo rispetto al termine) non meritano la concentrazione delle energie e delle risorse pubbliche in un momento in cui l'etica (dei controlli) ci chiede altro. ●



DIBATTITI

CONSISTENZA E COSTI DEL PUBBLICO IMPIEGO

La pubblica amministrazione italiana costa troppo?

di Giuseppe Beato

Nel suo intervento sul numero di giugno 2013 di questa Rivista, Giuliano Cazzola ha affrontato la tematica dei costi della Pubblica Amministrazione, con un accento particolare sulle dinamiche delle retribuzioni dei dipendenti pubblici e sul numero degli addetti. Cazzola individuava come compito primario della legislatura in corso quello di “*ripartire dal punto in cui il discorso si è interrotto dopo la pubblicazione del Libro verde sulla spesa pubblica di Tommaso Padoa Schioppa (settembre 2007)*”³⁸ il quale “... Per quanto riguarda il settore del pubblico impiego rilevava (al paragrafo 2.4) come le retribuzioni dei dipendenti pubblici fossero aumentate negli ultimi anni a tassi ben superiori rispetto all’inflazione e alla produttività totale dell’economia”. Sul finire dell’articolo, sempre sulla base della situazione al tempo della pubblicazione del Libro verde, si annotava che “per tutto il pubblico impiego nel periodo 2002-2005, le stime riflettono una sostanziale invarianza dell’occupazione (- 0,52 per cento nel periodo)”.

I trascorsi degli ultimi anni, segnatamente il quinquennio 2007-2012, segnalano evidenze correttive degli assunti di base da cui è partito il ragionamento sui “costi” eccessivi della pubblica amministrazione. Tuttavia, è la tesi di questo articolo, la pur evidente contrazione del “**peso specifico**” dei costi della P.A. non elimina, ma lascia senza risposta certa, il problema sollevato da Giuliano Cazzola: costano troppo le Pubbliche Amministrazioni? Nonostante le evidenze statistiche sulla contrazione dei **costi della P.A. nell’ultimo quinquennio**, a tale domanda non c’è oggi alcuna risposta sicura, come si cercherà di argomentare nel prosieguo.

Vediamo, comunque, sinteticamente, alcune analisi dei costi della P.A. nell’ultimo quinquennio e alcuni confronti internazionali. Dai dati aggiornati del Conto annuale della P.A. 2012 non sussistono dubbi in ordine ad una tendenza in forte diminuzione del **numero dei dipendenti pubblici**, come si evince dalla tabella seguente:

³⁸ MEF: LIBRO VERDE DELLA SPESA PUBBLICA (anno 2007): spendere meglio, alcune prime indicazioni <http://costopa.formez.it/sites/all/files/Libro%20verde%20spesa%20pubblica.pdf>



PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE					
	2007	2008	2009	2010	2011
STATO CENTRALE	1.960.010	1.947.982	1.890.194	1.846.321	1.811.928
ENTI PUBBLICI	201.123	204.055	198.790	191.916	192.213
AUTONOMIE LOCALI	1.268.138	1.284.777	1.287.227	1.277.001	1.278.858
TOTALE PUBBLICO IMPIEGO	3.429.271	3.436.814	3.376.211	3.315.238	3.282.999

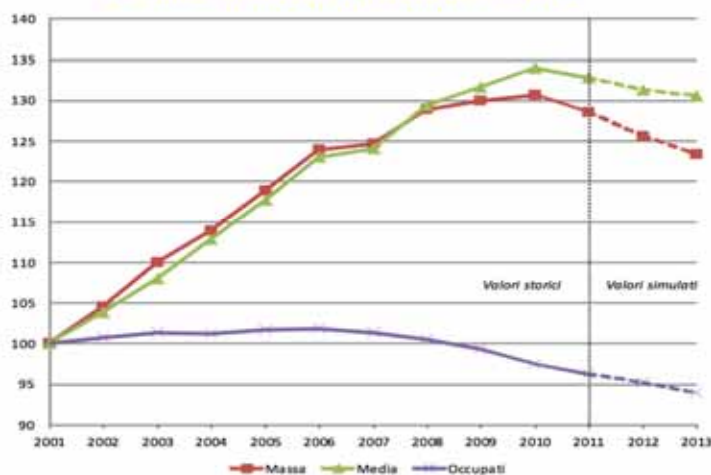
Fonte: Rag. Gen. dello Stato - Conto della P.A. 2012. È possibile consultare il dato disaggregato al seguente indirizzo: <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=1510>

Non vi è, peraltro, dubbio che il valore reale delle retribuzioni medie dei pubblici dipendenti subisce una contrazione, determinata dal blocco della contrattazione nazionale, quantificata dall'Aran nel suo rapporto semestrale per il secondo semestre 2012 (2) in 0,8 punti in meno fra 2011 e 2010³⁹.

Il rapporto ARAN quantifica in 170 miliardi di euro il costo complessivo delle retribuzioni – pari all'11% del PIL 2011, con un calo dell'1,6 % sul 2010 ed una stima per il 2012 di un ulteriore significativo calo del 2,3%. L'andamento storico del costo del lavoro - determinato dall'effetto combinato della crescita zero delle retribuzioni con la riduzione del numero degli occupati - è descritto nel grafico seguente:



L'andamento del costo del lavoro



³⁹ Rapporto ARAN del secondo semestre: si veda in <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=803>

*segue – Giuseppe Beato*

La spesa delle Pubbliche amministrazioni italiane si manifesta, inoltre, assolutamente in linea con i parametri degli altri Paesi avanzati dell'Unione europea. La recente relazione della Corte dei Conti sul costo del lavoro nelle pubbliche amministrazioni presenta una vasta mole di informazioni al riguardo⁴⁰. Estraiamo da tale relazione due tabelle, elaborate da Eurostat, che dimostrano con evidenza che la spesa complessiva per retribuzioni ai pubblici dipendenti è in linea con gli altri Paesi dell'Unione europea, in alcuni casi significativamente inferiore sia in termini assoluti che in termini relativi:

*Spesa complessiva per le retribuzioni del settore pubblico
in alcuni paesi europei (valori in milioni di euro)*

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	1.323.427	1.332.829	1.367.250	1.366.989	1.379.496
Belgio	41.858	43.485	44.667	46.562	48.192
Germania	182.600	190.970	195.280	199.690	203.210
Irlanda	21.199	20.705	19.284	19.113	18.784
Grecia	28.000	31.010	27.773	25.852	24.215
Spagna	118.514	125.710	125.658	123.550	116.087
Francia	246.979	254.157	259.422	262.732	267.705
Italia	169.666	171.050	172.002	169.209	165.366
Paesi Bassi	54.691	57.725	59.207	58.877	58.419
Portogallo	20.677	21.400	21.157	19.438	16.309
Regno Unito	198.881	183.130	196.879	193.400	206.158

Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees, General Government.

Redditi da lavoro dipendente (in percentuale del PIL)

	2008	2009	2010	2011	2012
Europa (27 paesi)	10,6	11,3	11,1	10,8	10,7
Belgio	12,1	12,8	12,5	12,6	12,8
Germania	7,4	8,0	7,8	7,7	7,7
Irlanda	11,9	12,8	12,3	12,0	11,5
Grecia	12,0	13,4	12,5	12,4	12,5
Spagna	10,9	12,0	12,0	11,6	11,1
Francia	12,8	13,5	13,4	13,1	13,2
Italia	10,8	11,3	11,1	10,7	10,6
Paesi Bassi	9,2	10,1	10,1	9,8	9,7
Portogallo	12,0	12,7	12,2	11,4	9,9
Regno Unito	11,0	11,6	11,5	11,1	10,8

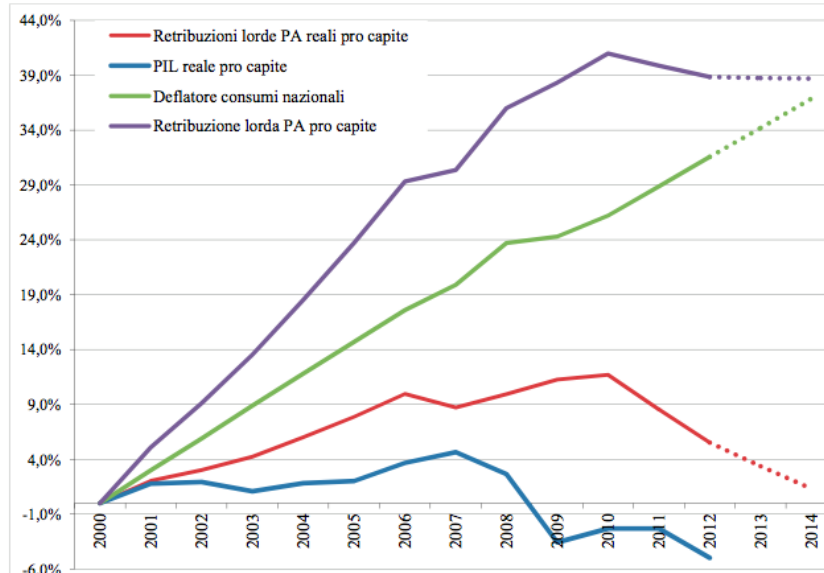
Fonte: Eurostat 22 aprile 2013, Compensation of employees/PIL, General Government

Va qui evidenziata anche un'altra elaborazione della Corte dei Conti sulla **contrazione del PIL reale pro capite dei pubblici dipendenti** negli ultimi anni, in fortissimo calo. Si veda il grafico che segue:

⁴⁰ Corte dei Conti a Sezioni riunite, delibera n. 9 del 24 giugno 2013 - Relazione sul costo del lavoro pubblico: si veda in <http://www.eticapa.it/eticapa/?s=corte+dei+conti+2013>



Retribuzione lorda per dipendente e PIL pro capite cumulati



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT e DEF 2013.

Uno studio effettuato in occasione del Forum della Pubblica Amministrazione di quest'anno – *“I dipendenti pubblici sono troppi?”*⁴¹ – conferma, anche qui con abbondante messe di dati OCSE ed ISTAT, una evidente tendenza alla contrazione del costo delle retribuzioni nella P.A. italiana.

NON BASTA IL COSTO PER CONOSCERE IL VALORE

L'esposizione dei dati statistici sembrerebbe, quindi, smentire gli assunti di Giuliano Cazzola, costituendo quasi una definizione in chiusura della questione.

Invece, al contrario, l'evidenza di questi numeri non risolve il problema posto: **“Costa troppo la Pubblica amministrazione italiana?”** La risposta a questa domanda, semplicemente, oggi non c'è. E non ci sarà fino a quando non saranno prodotti e condivisi idonei indicatori sul **valore e la qualità** dei servizi resi dalle Pubbliche Amministrazioni.

Cerchiamo di spiegare l'affermazione di cui sopra ricorrendo ad una semplice comparazione con il giudizio di valore che ciascuno di noi dà quando compra un bene o un servizio: la valutazione effettuata **non** è legata al valore assoluto di offerta (prezzo sul mercato) del bene, quanto piuttosto al confronto che ciascuno di noi effettua fra prezzo offerto dal venditore ed utilità stimata del bene. In altri termini, di un caffè come di un appartamento, noi non valutiamo il “troppo o il poco”

⁴¹ *I dipendenti pubblici in Italia sono troppi? Un'analisi comparata del pubblico impiego in Italia, Germania e Regno Unito – maggio 2013 – coordinato da Carlo Mochi Sismondi* <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=1276>



segue – Giuseppe Beato

59

confrontando i due valori assoluti (un caffè costa un centomillesimo rispetto ad un appartamento) ma compariamo ciascun prezzo **rispetto al valore** che noi riteniamo abbia quel bene specifico. Per cui un caffè a 5 € “costa troppo”, mentre una casa di 200 metri quadrati al centro di Roma a 50.000 € presumibilmente costa “poco”.

Nella pubblica amministrazione questa “automatica” modalità di valutazione, che sul mercato si esprime con le dinamiche della domanda e dell’offerta, non può operare per la mancanza di una valutazione “oggettiva” sul valore di quel tale servizio che costa X euro. Per cui, ritorna il problema posto da Giuliano Cazzola: come esprimere il giudizio se i servizi erogati dal complesso delle Pubbliche amministrazioni “costano troppo o poco”? Le analisi storiche o le comparazioni con i parametri europei non possono bastare, perché non disponiamo oggi di parametri sistematici di riferimento per conoscere **il valore intrinseco dei servizi pubblici**, che ai contribuenti italiani costano 170 miliardi di euro in retribuzioni ai pubblici dipendenti.

A parere di chi scrive, l'impossibilità di valutare come congruo o meno il costo dei servizi resi dalla P.A. non sarà superata fino a quando non saranno introdotti idonei *indicatori del valore e della qualità dei servizi resi dalle P.A.* - come avvenuto negli Stati Uniti, in Francia e nel Regno Unito – in grado di consentire la **comparazione fra costo finanziario e valore di ciascun servizio**. Esistono tre classi di indicatori: 1) Gli indicatori di risultato o di impatto (*outcome*) che sono certificazioni effettuate da organi terzi rispetto a ciascuna Amministrazione sul **grado di raggiungimento di un obiettivo significativo per l'utenza**, valutato *ab initio* come possibile e necessario⁴²; 2) gli indicatori di *benchmark*, che pongono a raffronto i risultati ottenuti con quelli di altre realtà consimili, nazionali o internazionali; 3) gli indicatori della qualità **percepita dall'utenza**, massicciamente utilizzati dalle aziende di servizi private attraverso indagini sulla “*customer satisfaction*”, sulla base del concetto secondo cui anche la percezione soggettiva del singolo consumatore di un servizio, soprattutto se replicata su un campione significativo di individui, ha e deve avere un peso significativo sulle scelte produttive di un'azienda (“il cliente ha sempre ragione”).

Nell'Amministrazione pubblica italiana sono minime o totalmente inesistenti tutte e tre queste forme di valutazione del valore e della qualità dei servizi resi dalle Pubbliche amministrazioni. Sugli indicatori di *outcome* e quelli di *benchmark* va segnalata l'attività posta in essere dal CNEL e dall'ISTAT, tradottasi nell'istituzione di un portale della Pubblica

⁴² si vedano, ad esempio, gli indicatori sintetici di *outcome* introdotti in Francia a valle dell'approvazione dei bilanci per missione e programmi : <http://www.eticapa.it/eticapa/?p=1069>



segue – Giuseppe Beato

60

Amministrazione che potrebbe essere preso a base per una metodica generale di valutazione oggettiva sull'impatto dell'azione delle pubbliche amministrazioni sugli utenti⁴³.

Sulla “*customer satisfaction*” siamo fermi alle “faccine” di qualche anno fa, piccolo e non sistemico “assaggio” di una metodica che, nella realtà, nessun interessato accetta di “subire” (“*not in my back yard*”!).

Eppure la valutazione sarebbe – sarà – l'unico vero strumento per rendere autonoma la pubblica amministrazione dalla politica, perché niente e nessuno potrebbe/potrà smentire una valutazione discendente dall'applicazione corretta di un metodo scientifico⁴⁴.

Nessuno ama essere valutato, l'Italiano lo ama meno degli altri. Eppure, solo da una metodica di questo tipo, basata su sistemi e metodologie introiettate e condivise da tutti e su “**valutatori**” **esterni** a ciascuna pubblica amministrazione - l'auto valutazione è una cosa semplicemente inutile, un'amministrazione pubblica che valuta sé stessa è come l'oste che giudica la qualità del vino che offre: autoreferenziale – consentirà quel salto di qualità che l'opinione pubblica attende da sempre. Chi opera nel mondo pubblico dovrà comprendere che sistemi di valutazione moderni favoriranno la qualità e il merito, aumenteranno la qualità dei servizi resi dalle Amministrazioni pubbliche, allontanando così quell'antipatia nei confronti della P.A. che chiunque oggi percepisce a pelle.

L'Amministrazione pubblica “costa troppo”? Non sappiamo, tuttavia non dovremmo lasciare questa valutazione alle sensazioni, alle impressioni, alle incursioni della stampa superficiale e/o di una pubblica opinione stanca e male orientata dalla cattiva politica. Per rispondere a questa domanda si devono introdurre nella pubblica amministrazione italiana gli indicatori di qualità dei servizi erogati.

I grafici che dimostrano che la P.A. nell'ultimo quinquennio è “costata di meno” non bastano: ci vuole maggiore coraggio e rigore intellettuale da parte della politica, del sindacato e di chi opera in amministrazione pubblica. ●

⁴³ si vedano gli approfondimenti sul portale ISTAT realizzato in sinergia con il CNEL presenti all'indirizzo web: <http://www.eticapa.it/eticapa/?s=istat+portale>

⁴⁴ si veda al riguardo il ragionamento sviluppato da Valerio Talamo nel suo intervento “**La produttività delle pubbliche amministrazioni e il rendimento giudicato dai cittadini**” pubblicato sul sito di Etica.PA: <http://www.eticapa.it/eticapa/?s=talamo>



DIRITTI ED UNIONE EUROPEA

2013: Ventesimo anniversario della cittadinanza europea

di Paola Nicoletti

Il 2013 è stato proclamato dal Parlamento europeo e dal Consiglio "Anno europeo dei cittadini", nel ventennale dall'introduzione del concetto di cittadinanza dell'Unione, con l'obiettivo di ovviare alla scarsa consapevolezza dei cittadini del loro diritto di circolare liberamente e più in generale dei loro diritti di cittadinanza europea. Secondo un'indagine di Eurobarometro, infatti, sebbene gli europei considerino familiare l'espressione "cittadino dell'Unione Europea", non è radicata in loro la conoscenza dei diritti derivanti da tale *status*, in quanto soltanto il 43% degli intervistati conosce il significato di tale espressione e il 48% ritiene di non essere ben informato sui propri diritti, nonostante l'impegno delle istituzioni europee attuato con i due programmi specifici ancora in corso "Diritti fondamentali e cittadinanza" e "Europa per i cittadini".

Cosa si intende per cittadinanza europea e quali sono i diritti che ne conseguono?

La cittadinanza europea è un istituto di natura derivata, nel senso che si è cittadini dell'Unione soltanto se si è cittadini di uno degli Stati membri, e al contempo di natura complementare, aggiuntiva e non sostitutiva della rispettiva cittadinanza nazionale.

I diritti che scaturiscono dalla cittadinanza europea si affiancano alla tutela in ambito nazionale dei diritti dei cittadini di natura civile (quali ad esempio tutti i diritti che attengono alla libertà dell'individuo nelle sue ampie manifestazioni), politica (ad esempio la partecipazione all'elettorato), e sociale (tra tutti il diritto al lavoro, all'istruzione, all'informazione, alla salute).

Il Trattato sull'Unione Europea, quello sul funzionamento dell'Unione e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea attribuiscono a tutti i cittadini comunitari il diritto di:

- circolare e soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri;
- voto e eleggibilità sia alle elezioni comunali che alle elezioni del Parlamento europeo nello Stato membro in cui risiedono (nel caso in cui non sia lo stesso di cui si è cittadini), alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato;
- godere, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui si ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di tale Stato;
- presentare petizioni al Parlamento europeo;



segue – Paola Nicoletti

- ricorrere al Mediatore europeo, per denunciare casi di cattiva amministrazione delle istituzioni o degli organi comunitari, eccetto la Corte di Giustizia ed il Tribunale di primo grado;
- rivolgersi alle istituzioni dell'Unione.

Sono inoltre riconosciuti altri diritti in diversi ambiti, quali la libera circolazione di beni e servizi, la protezione dei consumatori e della salute pubblica, la parità di opportunità e di trattamento, l'accesso al lavoro e alla protezione sociale. Il Trattato di Lisbona del 2009 ha introdotto nuovi diritti, in particolare l'iniziativa dei cittadini, che consente ad almeno un milione di cittadini dell'Unione di invitare la Commissione a presentare una proposta in qualsiasi materia di competenza della stessa.

La piena conoscenza e il riconoscimento effettivo di tali diritti costituisce il fondamento della democrazia e la condizione imprescindibile per la realizzazione di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, mirante ad una vera integrazione dell'Unione Europea.

Ma al di là del valore strettamente giuridico dei diritti che la cittadinanza europea fa sorgere, la sua portata e le sue prospettive sono molto più ampie, perché essere cittadini europei significa non solo godere di diritti complementari rispetto a quelli nazionali, ma soprattutto condividere una serie di valori e di obiettivi comuni. L'elemento unificante è l'appartenenza all'Europa e l'integrazione non è più soltanto economica, di mercato, ma delle identità dei diversi popoli che, se pure distinte, non si escludono, anzi arricchiscono il patrimonio dei diritti di cui ogni cittadino è portatore.

In questo senso la logica della cittadinanza europea è di definizione condivisa dell'insieme delle condizioni necessarie perché il cittadino europeo goda della pienezza dei diritti fondamentali non soltanto all'interno del proprio Stato, ma in una dimensione più ampia.

Le prospettive che la cittadinanza europea offre ai singoli individui devono tener conto della crescita culturale e professionale; dell'evoluzione delle politiche e dei contesti sociali che le hanno favorite; dell'evoluzione tecnologica che ha determinato una rapida diffusione delle informazioni; della caduta di una buona parte degli ostacoli per la libera circolazione delle idee, della conoscenza, delle persone e delle professioni. Un complesso di contenuti indispensabile per puntare al fondamentale obiettivo individuale e collettivo della cittadinanza attiva. I cittadini europei sono al centro di questo processo e la loro partecipazione attiva è essenziale per assicurare uno sviluppo democratico ed equilibrato dell'Unione. ●



RECENSIONI

Renato Ruffini

La valutazione della performance individuale nelle pubbliche amministrazioni (FrancoAngeli 2013)

L'autore, docente di economia aziendale presso l'Università C. Cattaneo LIUC, dove dirige il Centro di Ricerca sulla pubblica amministrazione (Cepa), ha prodotto un manuale di notevole chiarezza espositiva, corredato da numerose appendici contenenti schede esemplificative di varie situazioni organizzative.

La parte espositiva si colloca nel contesto delle disposizioni recate dal D.lgs. n. 150 del 2009, la c.d. legge Brunetta, giungendo fino alle soglie dell'ultima normativa che ha riformato la CIVIT trasformandola in Autorità nazionale anticorruzione e per la valutazione e la trasparenza delle amministrazioni pubbliche (A.N.AC.). Ma i principi illustrati nel testo prescindono dai successi o dagli insuccessi della riforma, essendo supportati da basi che affondano i propri convincimenti nella letteratura tecnica internazionale degli ultimi decenni, relativa sia alle organizzazioni private che pubbliche, riveduta alla luce dei risultati pratici conseguiti nelle varie aree di applicazione.

Nella parte dedicata alla costruzione dei sistemi di valutazione della *performance* individuale, oltre alla segnalazione delle difficoltà di definire *target* quantitativi nelle amministrazioni che non forniscono servizi diretti all'utenza, viene sottolineata l'importanza delle caratteristiche ideali del valutatore e delle criticità che in concreto ne condizionano una soddisfacente funzionalità. Ruffini individua analiticamente le cause di sovrastima e sottostima delle *performance* del valutato, nel caso tipico e prevalente del rapporto di gerarchia che lega i due soggetti dell'operazione, evidenziando la necessità di salvaguardare per quanto possibile un principio di equità fra i vari settori organizzativi dell'ente. All'uopo, vengono illustrati alcuni indicatori, di carattere statistico, in grado di segnalare le distorsioni delle risultanze cui pervengono i vari valutatori dell'amministrazione, ai fini dell'adozione degli idonei correttivi.

La fase logico-espositiva prosegue poi con l'analisi delle tipologie di premi previsti dalla normativa nazionale (fasce, quote aggiuntive, premi per l'innovazione), con qualche limitata citazione di applicazioni concrete in realtà regionali.

L'ultima parte del lavoro si sofferma ampiamente sulle problematiche rilevate nel monitoraggio di sei Camere di Commercio (la ricerca è stata realizzata con la collaborazione della Unioncamere), con opportuna inclusione di una *check-list* che riprende in modo schematico criticità e possibili soluzioni negli *step* costitutivi del sistema valutativo.



Un testo di buon spessore tecnico, dunque, utile per chi debba partecipare alla costruzione e soprattutto alla gestione di un sistema valutativo, anche nel settore pubblico. Con l'avvertenza, peraltro, che non sempre le maglie dell'attuale normativa e della organizzazione del lavoro consentono la necessaria libertà d'azione ipotizzata e che le contenute disponibilità economiche del momento rischiano di vanificare ogni possibile applicazione del sistema, specie per le posizioni lavorative non dirigenziali.

Leonella Cappelli

Paola Nicoletti

Il futuro della rappresentanza, l'offerta formativa per la nuova classe dirigente
con prefazione di Stefano Parisi, Presidente Confindustria digitale
Luiss University Press

Paola Nicoletti, esperta di politiche educative e formative, è ricercatrice all'ISFOL, l'Istituto per lo sviluppo della Formazione Professionale dei Lavoratori.

Nel suo nuovo testo, in distribuzione da qualche giorno, l'autrice offre il suo competente contributo non solo per fare il punto sulle criticità che, a seguito della crisi globalizzata che ha investito tutti i settori, hanno ulteriormente aggravato la situazione del Paese, ma anche per indicare soluzioni finalizzate a favorire lo sviluppo e la crescita di una nuova classe dirigente.

La sua è una riflessione iniziata da tempo, puntualmente descritta nella numerosa produzione al riguardo, che va, per citare quella più recente, da *"Apprendere sempre"* (F. Angeli) del 2005 a *"1957-2007 Dai Trattati di Roma all'Europa dei cittadini"* (F. Angeli) del 2007 o ancora, da *"I sistemi di rappresentanza degli interessi economici in Italia"* (Luiss University Press) del 2011 a *"Impresa e responsabilità"* (Luiss University Press) del 2012.

Nel libro *"Il futuro della rappresentanza. L'offerta formativa per la nuova classe dirigente"*, frutto di una ricerca realizzata per la Luiss Business School, l'autrice affronta il tema della rappresentanza evidenziando come i cambiamenti sempre più rapidi e meno prevedibili nel panorama politico, economico e sociale, abbiano investito, e non da oggi, anche i sistemi di rappresentanza degli interessi economici. Questi, afferma, non occuperebbero più quel ruolo di mediazione tra le istituzioni e le categorie rappresentate, indispensabile per lo sviluppo democratico ed economico del Paese. Ciò non soltanto per la crisi economica ancora in atto, ma anche a causa della loro *"maturità sostanzialmente compiuta"*, che aveva già determinato il



superamento dei tradizionali modelli adottati. Aggiunge, inoltre, che sarebbe opportuna una ridefinizione della loro *mission*, degli obiettivi e delle strategie da porre in essere per la ripresa, ponendosi di fronte alle sfide di una crisi globalizzata, con capacità propositiva e di rinnovamento e, soprattutto, escludendo personalizzazioni e, piuttosto, avendo una visione di Paese e, quindi, di rappresentare in modo nuovo gli interessi della collettività.

Paola Nicoletti si chiede quale tipo di mutazione dovrebbe pertanto investire la rappresentanza degli interessi per renderla maggiormente adeguata ai nuovi paradigmi politici ed economici, e nel testo vi è un richiamo alla responsabilità della dirigenza dei sistemi di rappresentanza affinché siano mobilitate tutte le energie presenti sia nel pubblico che nel privato.

Interessante la comparazione tra i modelli di rappresentanza tedesco e francese, identificabili con quello italiano solo per estensione geografica ed economica, date le diverse tradizioni storiche; comparazione finalizzata a delineare e far emergere i contenuti di una nuova domanda di formazione delle relative classi dirigenti e delle competenze che serviranno nell'immediato futuro.

Nel suo testo, l'autrice, a partire dai risultati delle interviste, da lei direttamente realizzate agli *opinion leaders* delle associazioni categoriali e territoriali del sistema associativo di Confindustria, ha elaborato una "tipicizzazione" delle competenze chiave per la futura dirigenza della rappresentanza, verso cui indirizzare i contenuti della nuova offerta formativa. Ne è scaturito l'identikit/profilo ideale del responsabile di un'organizzazione di rappresentanza territoriale e di quello di un'associazione di categoria, con i relativi bagagli di competenze tipiche, sia tecniche - economiche, finanziarie, giuridiche e fiscali - sia relazionali, ovvero, capacità di interpretare le necessità dei settori, del territorio, della base associativa e nel contempo, la capacità di esercitare la rappresentanza presso Enti, Amministrazioni, Istituzioni e per l'erogazione di servizi.

Paola Nicoletti ricostruisce, infine, una mappatura dell'offerta formativa esistente: universitaria (corsi post laurea e master), degli enti di formazione e delle stesse organizzazioni di rappresentanza e si chiede quale sia il suo livello di rispondenza alle esigenze espresse dalla domanda. A tal proposito, segnala un rischio: quello che la carenza, l'obsolescenza e l'inefficiente utilizzo di competenze potrà ridurre, ulteriormente, il nostro potenziale di sviluppo, allontanandoci dai principali *competitors* internazionali.

Loredana Mattei



Luca Antonini
Federalismo all'italiana
Dietro le quinte della grande incompiuta
(Marsilio 2013)

Luca Antonini è professore ordinario della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova, dove insegna Diritto costituzionale e Diritto costituzionale tributario. È stato consigliere giuridico del Ministro dell'Economia e dal 2009 presiede la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) presso la presidenza del Consiglio dei Ministri. È uno dei principali consulenti del Governo e del Parlamento sul federalismo fiscale.

Il libro, attraverso un originale *excursus*, racconta l'incompiuta riforma del "federalismo fiscale" e fornisce al lettore un interessante resoconto ricco di dati inediti che lascia sconcertati. L'addetto ai lavori sorprende attraverso una radiografia completa del sistema che analizza i principali settori nevralgici dello Stato, sanità, trasporti, istruzione e *welfare*, mettendo a nudo sprechi, inefficienze, incongruenze ma, al tempo stesso, celebrando i virtuosi e le eccellenze del nostro Paese. Antonini entra nel merito della riforma da tecnico riportando fatti ben circostanziati, regalando al lettore commenti e spunti di riflessione costruttiva. Il capitolo sulla sanità colpisce in modo particolare poiché si ricollega al dibattito in corso anche a livello internazionale riguardante la sostenibilità finanziaria dei sistemi sanitari. A tale proposito l'autore elogia Regioni che funzionano "*davvero bene*" mentre pone l'accento su quelle che, al contrario, funzionano "*davvero male*" addentrandosi in un'analisi accurata del "*paradosso italiano*" nel quale si trova il meglio e il peggio dei Paesi industrializzati. Parallelamente all'analisi, offre soluzioni di *benchmarking* che si fondano su una seria programmazione dell'organizzazione della Sanità orientata a riportare l'efficienza a livelli accettabili soprattutto al Sud del Paese. Si sofferma, poi, sulle "*impressionanti*" differenze geografiche riguardanti la spesa per il personale: il Mezzogiorno continua ad essere utilizzato come ammortizzatore sociale per compensare le carenze dell'offerta occupazionale. Inoltre, richiama il mancato ridimensionamento degli apparati centrali che, con l'attuazione del federalismo, dovrebbero diventare strutture di coordinamento, vigilanza e di intervento con poteri sostitutivi nei confronti degli enti territoriali inefficienti. L'autore, in modo puntuale, si sofferma sull'analisi su costi e fabbisogni *standard* per superare il concetto di spesa storica proiettando, in modo condivisibile, tutto il ragionamento verso il miglioramento dell'efficienza del "*sistema*" e auspicando, al contempo, un controllo democratico "*efficace*" dell'elettorato sull'agire delle amministrazioni.

Sonia Mecenate



Anno 1, n. 1 – dicembre 2013

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

Nuova Etica Pubblica

Rivista dell'Associazione Etica PA

<http://www.eticapa.it/eticapa/>
redazione.eticapa@gmail.com

Direttore responsabile:

Daniela Carlà

Redazione:

Giuseppe Beato
Leonella Cappelli
Loredana Mattei
Sonia Mecenate
Carlo Mochi Sismondi
Elisabetta Moffa
Odette Orlando
Alberto Stancanelli
Alessandro Tombolini
Giovanni Vetrutto
Antonio Zucaro

Se non vuoi più ricevere la rivista, invia una e-mail all'indirizzo
[**mailto:redazione.eticapa@gmail.com**](mailto:redazione.eticapa@gmail.com)