ISSN 0393-5604

Il principio contabile del divieto del â??soccorso finanziarioâ?• a fronte di situazioni deficitarie irreversibili riguardanti la gestione di servizi pubblici locali. La Corte Costituzionale ne conferma la validitÃ a tutela della regola ordinamentale delle necessarie misure da assumere per ridurre i â??costi organizzativiâ?•. Profili storico-istituzionali.

Descrizione

a cura dellâ??Avv. Federica Scalia, Ricercatrice dellâ??Istituto â??Max Weberâ?•

SOMMARIO: *Premessa; 1. La necessaria riduzione dei costi organizzativi, tra funzioni svolte direttamente e funzioni assegnate alla responsabilitÃ di organizzazioni esterne;2. La politica nazionale della riduzione progressiva dei costi organizzativi della P.A., a partire dalle spese del personale. Il ricorso alla funzione consultiva della Corte dei conti, dal 2003; 2.1 La legislazione di base posta in essere per contenere/ridurre i costi organizzativi nel contesto degli Enti Locali. Il ruolo assegnato alla Corte dei conti; 2.2 Le modifiche intervenute nel tempo sul tema dei costi (dal costo del lavoro al costo degli apparati), tra cause oggettive e ritardi nelle analisi di competenza del sistema dei controlli interni ed esterno; 3. Il sistema dellâ??amministrazione indiretta nel settore degli Enti Locali. I primi interventi con lâ??intento di ridurre i costi, nel 2010; 4. Il controllo sul sistema organizzativo dellâ??â??amministrazione indirettaâ?• degli Enti Locali esercitato dalla Corte dei conti.*

Premessa

Con la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 110/2023, depositata il 5 giugno , si richiama allâ??attenzione del Legislatore regionale (in questo caso, del Consiglio regionale del Molise) sullâ??esistenza â?? nel complesso sistema ordinamentale italiano â?? di un principio fondamentale rientrante nella materia del â??coordinamento della finanza pubblicaâ?•: il principio del divieto del â??soccorso finanziarioâ?• a carico di un qualsiasi Ente pubblico (regionale/ locale) che abbia assunto la decisione di esternalizzare (nella convinzione, rivelatasi del tutto fallace, di migliorarne lâ??erogazione e/o di ridurne i costi) alcuni servizi pubblici a organismi quali sono quelli previsti, nel contesto del complesso sistema degli Enti Locali, dallâ??art. 2, c. 1, lett. g) e dallâ??art. 20, c. 2, del TUEL (Corte dei conti, delib. Sezione delle Autonomie n. 15/2021, pag. 36), ma che rivelano elementi di

criticitÃ finanziaria tali da sconsigliarne il mantenimento in vita.

Tanto che nella richiamata deliberazione n.15/2021 , sottoposta alle valutazioni del Parlamento (come tutte le altre precedenti a questa), si sottolinea, da parte della Magistratura contabile, come *â??con riguardo ad aspetti di sana gestione finanziaria siano state esaminate le erogazioni in favore degli organismi partecipati in perditaâ?•*, al fine, tra lâ??altro, di verificare il rispetto del divieto di soccorso finanziario di cui allâ??art. 6, c. 19, del decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122 /2010, successivamente ripreso e confermato dallâ??art. 14, c. 5, del d.lgs. n. 175/2016).

Non si Ã¨ mancato, anche in tale anno, di rilevare *â??situazioni critiche di societÃ partecipate da enti locali che, seppure in liquidazione da diversi anni, fanno registrare perdite reiterate, con risvolti negativi sui bilanci degli enti soci che continuano a ripianarle con esborsi annuali significativiâ?•*.

A fronte di tali situazioni anomale , di cui si riconosce il danno derivante alle casse dellâ??Ente Locale finanziatore (per violazione dolosa di un dovere istituzionale, quello di assumere misure tali da evitare sprechi di denaro pubblico), non si puÃ² fare a meno di fare una scoperta: a distanza di tempo, si deve riconoscere come la decisione assunta, sullâ??onda della tanto auspicata â??esternalizzazioneâ?• (c.d. *outsourcing*) non ha perseguito â??il risultatoâ?• atteso per una carenza di cui soffrono ancora le istituzioni locali (lâ?? assenza di quella assistenza tecnico-amministrativa, prevista allâ??art. 19, agli enti locali del TUEL, ma non attivata) per un distorta concezione del termine â??autonomia organizzativaâ?• tanto decantata tra gli Enti Locali), finendo le comunitÃ locali per sopportare i costi di apparati inutili, perchÃ© non in grado di rendere il servizio pubblico per il quale erano stati tali organismi costituiti.

Ma una novitÃ porta con sÃ© questa sentenza: lâ??affermazione che un siffatto modo di agire â?? stigmatizzato dallâ??Avvocatura generale dello Stato â?? contrasti anche con il principio di buon andamento di cui allâ??art. 97 Cost..

Si tratta di un consistente passo avanti nel riconoscere alla Corte dei conti di avere avuto lâ??intuizione giusta: Ã¨ in tale principio che si recupera il valore da assegnare ai parametri in cui esso puÃ² essere scomposto, dal parametro dellâ??economicitÃ (non si possono sopportare costi che non assicurano risultati) a quello della efficienza (rapporto costi/benefici), a quello della efficacia (enti inutili non sono mai in grado di apportare benefici alle comunitÃ).

Per tale via, anche nel campo della contabilitÃ pubblica, il principio del buon andamento deve sovraintendere alle scelte in cui la discrezionalitÃ (amministrativa, cosÃ¬ come anche quella tecnica) va usata ma sempre utilizzata *â??cum grano salisâ?•*.

Se ci si pone la domanda piÃ¹ ovvia, oggi, cioÃ¨ perchÃ© non si Ã¨ approfondito questo tema â?? quello del modo come debbano essere fatte le scelte politico-amministrative â?? da parte degli amministrativisti, e lo si Ã¨ lasciato ai giuscontabilisti, non si trova che una sola risposta: la sottovalutazione della applicabilitÃ del principio del buon andamento, anche dopo lâ??entrata in vigore della legge n. 196/2009, resa non operativa dallâ??assenza di interventi sistematici del controllo indipendente esterno della Corte dei conti, intestato dallâ??art. 3, c. 4 e c. 12, della legge n. 20/1994.

Purtroppo, câ??Ã¨ anche da dire come il tema della â??esternalizzazioneâ?• dei servizi pubblici locali (in particolare) non Ã¨ stato affrontato dalla politica (Parlamento) in tempi recenti. Una politica che avrebbe dovuto porre rimedio â?? nelle intenzioni di chi lâ??ha proposta â?? al caos in cui versava il

sistema degli Enti Locali, a seguito della entrata in vigore dellâ??art. 22 della legge n. 142/1990.

Infatti, se ne fa risalire la prima trattazione agli anni â??90 del secolo scorso in un contesto ordinamentale diverso dal nostro e attento, comunque, ad analizzare i costi ([1]).

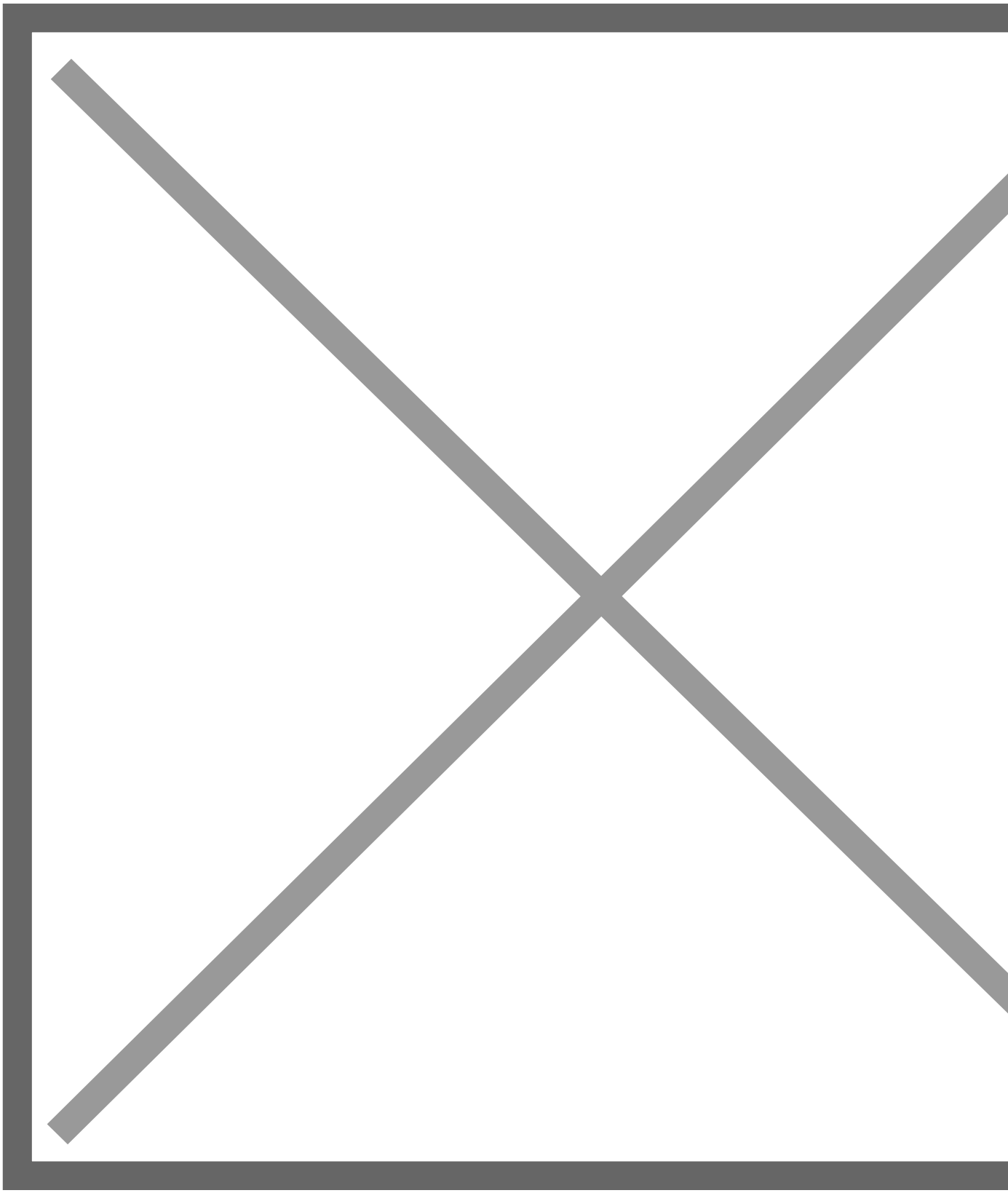
Ma quando si Ã¨ ritenuto di dover assumere, tra le tante possibili misure, quella del riutilizzo diretto (processi di internalizzazione) delle risorse umane operanti nel contesto degli organismi affidatari della gestione dei servizi pubblici (che si era pensato di sopprimere), ci si Ã¨ ritrovati a dover fare i conti con il principio costituzionale che obbliga la P.A. a ricorrere necessariamente alla selezione pubblica delle stesse, basata sulla verifica del merito dei candidati che abbiano presentato domanda al bando/alla selezione pubblica.

Questo fenomeno, quindi, attraversa temporalmente i diversi livelli di amministrazione (centrale, periferica) e non poteva non formare oggetto di analisi e di ricerca sia da parte degli amministrativisti sia da parte dei giuristi dâ??impresa.

CosÃ¬ che, alla fine degli anni â??90, possiamo leggere alcune indagini su tale fenomeno, che meritano di essere citate per la loro completezza: 1. il Progetto finalizzato sulla *â??Esternalizzazione della P.A. italianaâ?•*, a cura del Dipartimento della Funzione pubblica; 2. il documento *â??Servizi pubblici locali esternalizzati ed esternalizzabiliâ?•* a cura di Italia Lavoro; 3. il documento *â??Problemi e prospettive dellâ??outsourcing nel sistema della P.A. italianaâ?•* (2003), curato dal Censis.

Da tali ricerche Ã¨ dato condividere la tesi di una parte della dottrina che ritiene questo non essere un argomento marginale nello studio del c.d. â??mondo degli Enti Localiâ?•.

ISSN 0393-5604



Si tratta, anzi, di un fenomeno gestorio che ha visto aumentare lo spazio di un processo decisionale (discrezionale, fino a che non sono state elaborate le prescrizioni contenute nella *â??Guida allâ??esternalizzazione di servizi e attivitÃ strumentali nella P.A.â?•* a cura del Dipartimento della

Funzione Pubblica, nel 2004) di competenza delle burocrazie, speranzose che il â??modello del *principal-agent*â?•, elaborato da economisti statunitensi ([2]), potesse risolvere â??tout courtâ?• i problemi organizzativi e, di conseguenza, funzionali dellâ??Ente pubblico locale .

Ã? in tale â??Guidaâ?• (prodotta, purtroppo, con colpevole ritardoâ?¦) che si formula una certa quale professione di fede su tale scelta organizzativa (dato che non solo i servizi sono da ritenere esternalizzabili ma anche alcune attivitÃ): *â??â?¦un adeguato impiego delle politiche di esternalizzazione, finalizzato a rendere realmente competitiva lâ??amministrazione che se ne avvale, poggia su una buona base contrattuale.*

Questâ??ultima Ã¨, infatti, il punto di arrivo di corrette scelte manageriali su costi e benefici e, a un tempo, il punto di partenza un sistema efficiente di controlli e verifiche, volti ad accertare nel tempo utilitÃ e funzionalitÃ rispetto agli obiettivi prefissati.

Tutto ciÃ² in una prospettiva di conseguimento di economicitÃ di medio periodo ([3]) *e di rafforzamento della capacitÃ competitiva ed operativo-gestionale dellâ??amministrazione pubblica interessataâ?•.*

In assenza di un benchÃ© minimo grado di funzionalitÃ raggiunto dal sistema dei controlli interni (in particolare, dal â??controllo di gestioneâ?• quale definito con estrema precisione dallâ?? art. 4, del d.lgs. n. 286/1999; controllo che sarebbe dovuto servire a verificare, a mezzo di indicatori specifici, i costi diretti e indiretti di qualsiasi funzione/attivitÃ /servizio pubblici esercitati), il richiamo alla â??economicitÃ di medio periodoâ?• da conseguire â?? come risulta esplicitata nella richiamata â??Guidaâ?• â?? suona come una beffa in quanto appare collocata fuori da qualsiasi ragionevole disegno politico; tanto che se ne parla ancora oggiâ?¦

Senza lâ??applicazione di questi indicatori, come si sarebbe potuto parlare di â??costo standardâ?• (che altro non Ã¨ che il costo medio/mediano acquisito a sistema dopo analisi svolte a tappeto) nella legge sul c.d. â??federalismo fiscaleâ?• e, in particolare, nel d.lgs. n. 216/ 2010? ([4]).

Tranne, poi, mancando le analisi della Corte dei conti sul tema ([5]), a ricercare un altro soggetto ([6]) che tale incombenza tecnica avrebbe dovuto offrire, una volta che fosse stato applicato il principio di â??armonizzazione dei bilanciâ?• â?¦ ([7]).

Si legge sul sito come *â??i fabbisogni standard rappresentano uno strumento per indicare ai Comuni gli obiettivi di medio periodo per lâ??adeguamento della propria spesa nel campo delle funzioni fondamentali nei settori in cui si riscontrino scostamenti dagli standard individuatiâ?•*.

Dâ??altra parte, il Dipartimento della Funzione Pubblica non si Ã¨ preoccupato di fissare adeguati â??indicatori di costoâ?• nÃ© mai ha indicato il sistema di calcolo degli stessi. Lasciando che le Amministrazioni facessero cadere nel nulla lâ??analisi economica dellâ??attivitÃ amministrativa e dei servizi svolti (unica analisi fondata su dati matematici). E ciÃ² nonostante i risultati operativi â?? assai significativi â?? conseguiti dal Progetto *â??FunzionalitÃ ed Efficienza della P.A.â?•* realizzato con successo alla fine degli anni 80 del secolo scorso ([8]).

Probabilmente, bisogna partire, oggi, dai risultati conseguiti anche perchÃ© senza lâ??utilizzo saggio del costo-standard non si puÃ² riuscire a realizzare lâ??autonomia differenziata di cui allâ??art.116, c. 3, della Costituzione ([9]).

Lâ??affidamento a soggetti istituzionali â??terziâ?• (quegli â??organismiâ?• che risultano elencati nel TUEL) ([10]) della gestione dei servizi pubblici locali Ã¨ stato concepito e, quindi, realizzato per perseguire una finalitÃ â??interessanteâ?• (pur essendo la copiatura di una scelta fatta molti anni prima dal Governo degli USA) ([11]) nel contesto della dottrina denominata *â??New Public Managementâ?•*: la finalitÃ di evidenziare come dalla sua applicazione sarebbero derivati solo miglioramenti al sistema amministrativo e ai suoi utenti.

Della finalitÃ â??occultaâ?• poco si parla: quella di soddisfare il desiderio, da parte della classe politica locale, di ampliare la â??clientelaâ?•, assicurando contributi e sovvenzioni al nuovo organismo affidatario tali da coprire il relativo costo aggiuntivo che sarebbe derivato da nuove assunzioni (con conseguente aumento del costo del personale, fattore della produzione che ha un peso preponderante tra quelli propri cui tali soggetti devono far fronte).

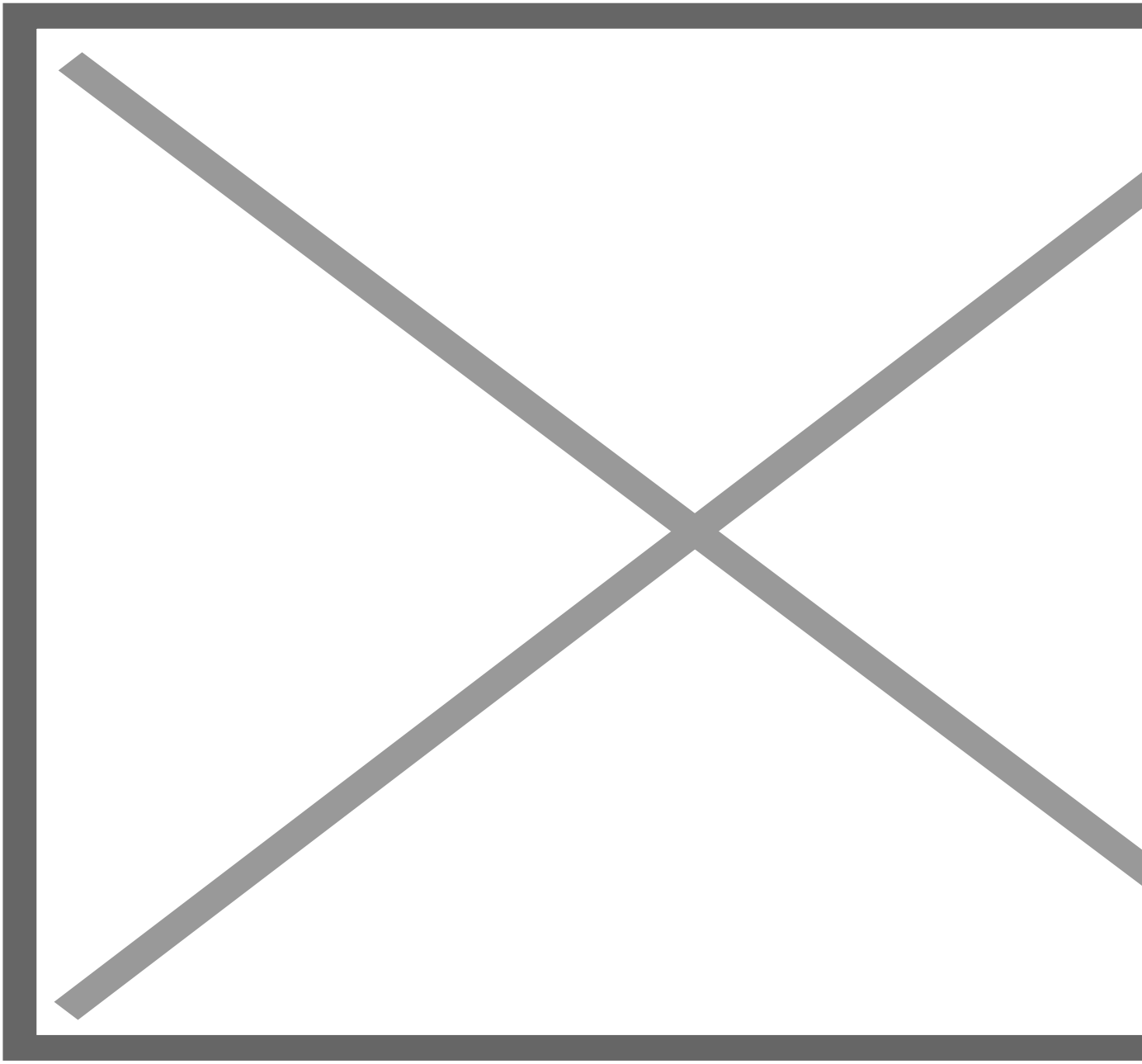
Solo a distanza di anni dalla decisione di far nascere tali â??modelli organizzativiâ?•, lâ??Ente Locale si Ã¨ accorto â?? mettendo sistematicamente a tacere i dati revenienti dal â??controllo di gestioneâ?•, ove fosse stato attivato â?? di avere, a carico del proprio bilancio, dei â??pesi mortiâ?•.

Ma lâ??idea di doversene disfare non Ã¨ stata coltivata subito. La giustificazione a questo tipo di inerzia Ã¨ da ricercare in quella â??finalitÃ occultaâ?• cui si Ã¨ fatto esplicito richiamo ([12]) ma che rimane nellâ??ombra, dovendo formare oggetto di indagine da parte della sociologia del diritto.

Si Ã¨ dovuto attendere lâ??anno 2016; anno in cui Ã¨ entrato in vigore il decreto legislativo n. 175, recante il *â??Testo Unico in materia di societÃ a partecipazione pubblicaâ?•*. Anche se, piÃ¹ correttamente, bisognerebbe andare indietro nel tempo, allâ??anno 2010.

Anno in cui, in maniera assai esplicita (considerati i tentennamenti espressi negli anni precedenti e le relative formulazioni normative anodine in tema), si Ã¨ espressa la volontÃ parlamentare, resa edotta dai risultati di indagini inequivocabili portate avanti da diversi anni dalla Corte dei conti; indagini che sono state capaci di mettere a nudo il sistema delle partecipazioni comunali/provinciali.

Solo, quindi, le riflessioni svolte dalla Corte dei conti e, in particolare, dalla Sezione delle Autonomie, nei suoi referti annuali (alias, reports) â?? sempre piÃ¹ ricchi di dati e di informazioni â?? al Parlamento nazionale sullo stato degli organismi partecipati dagli Enti Locali ([13]) hanno indotto lo stesso ad avere una sempre minore indulgenza nei confronti di un fenomeno che ha finito per assumere dimensioni notevoli e, per molti versi, aspetti grotteschi.



A tale valutazione risultava indotta la stessa Magistratura contabile tutte le volte che essa si Ã¨ trovata ad analizzare â??da vicinoâ?• casi di soggetti/organismi-fantasma: tali si possono qualificare quelli *(agents)* che non sono in grado di fornire piÃ¹ alcun servizio, ma che richiedono allâ??Ente istitutore *(principal)* di ripianare le perdite accumulate.

Fino a che si Ã¨ offerto al sistema di potere (Sindaco e Assessori) degli Enti Locali ([14]) un testo normativo in grado di porre i decisori politici al riparo dalle rappresaglie portate avanti da quanti si vedevano ridurre drasticamente fonti di guadagno personali, perseguendo una forma evidente di *â??locupletatio sine tituloâ?•*.

Testo normativo che â?? come si Ã¨ accennato â?? assume sue proprie caratteristiche qualche anno piÃ¹ tardi con lâ??art.14, c. 5, del richiamato d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (TUSP).

Disciplina integrata dal d.lgs.16 giugno 2017, n. 100 (art. 5) che impegna la Corte dei conti a svolgere una funzione di controllo *â??ex anteâ?•*, cioÃ¨ prima che la decisione di partecipazione a societÃ venga assunta e ci si possa ritrovare di fronte a un aumento di spesa pubblica incapace di perseguire i risultati (che si conformano solo come â??speratiâ?•). Un controllo indipendente esterno che viene a tutelare la comunitÃ locale da processi decisionali che non interpretano correttamente, in definitiva, il principio del buon andamento (in cui il parametro della economicitÃ va letto in funzione del parametro della efficacia, e quindi in termini di costi/benefici).

Principio che vediamo richiamato, per la prima volta, nella sentenza della Corte Costituzionale sottoposta a commento. Ma la cui lettura deve essere integrata con quanto dispone lâ??art. 2325, c. 1, del codice civile secondo cui *â??[n]ella societÃ per azioni per le obbligazioni sociali risponde soltanto la societÃ con il suo patrimonioâ?•*.

A tal riguardo, non si puÃ² fare a meno di richiamare la Suprema Corte di Cassazione che ha espresso un suo specifico orientamento (non estendibile ad altre tipologie di soggetti/organismi), secondo cui la scelta della P.A. di acquisire partecipazioni in societÃ private implica il suo assoggettamento alle regole proprie della forma giuridica prescelta ([15])

Sullo sfondo della interpretazione fornita dalla Magistratura civile, dato che le regole da applicare ai bilanci pubblici sono quelle poste a tutela della integritÃ degli stessi, rimane nitidamente ferma la scelta del Legislatore, quella di voler applicare al sistema burocratico (al centro come alla periferia) la contabilitÃ analitica: una disciplina recuperata da quella della â??economia delle organizzazioniâ?• che costringe a misurare lâ??accountability dellâ??ente pubblico â?? come si Ã¨ accennato â?? in uno con quella dellâ??organismo creato.

1. La necessaria riduzione dei costi organizzativi riguarda sia le funzioni svolte direttamente dallâ??ente pubblico sia le â??funzioni esternalizzateâ?•.

Chi detiene adeguate (oltre che veritiere) informazioni sul costo delle attivitÃ strumentali, sulle attivitÃ funzionali svolte da un Ente pubblico?

La risposta a questa domanda â?? in apparenza semplice â?? risulta essere stata data, nella prima metÃ degli anni â??70 del secolo scorso, da un docente di economia americano (e non certo da un giurista), William Arthur Niskanen.

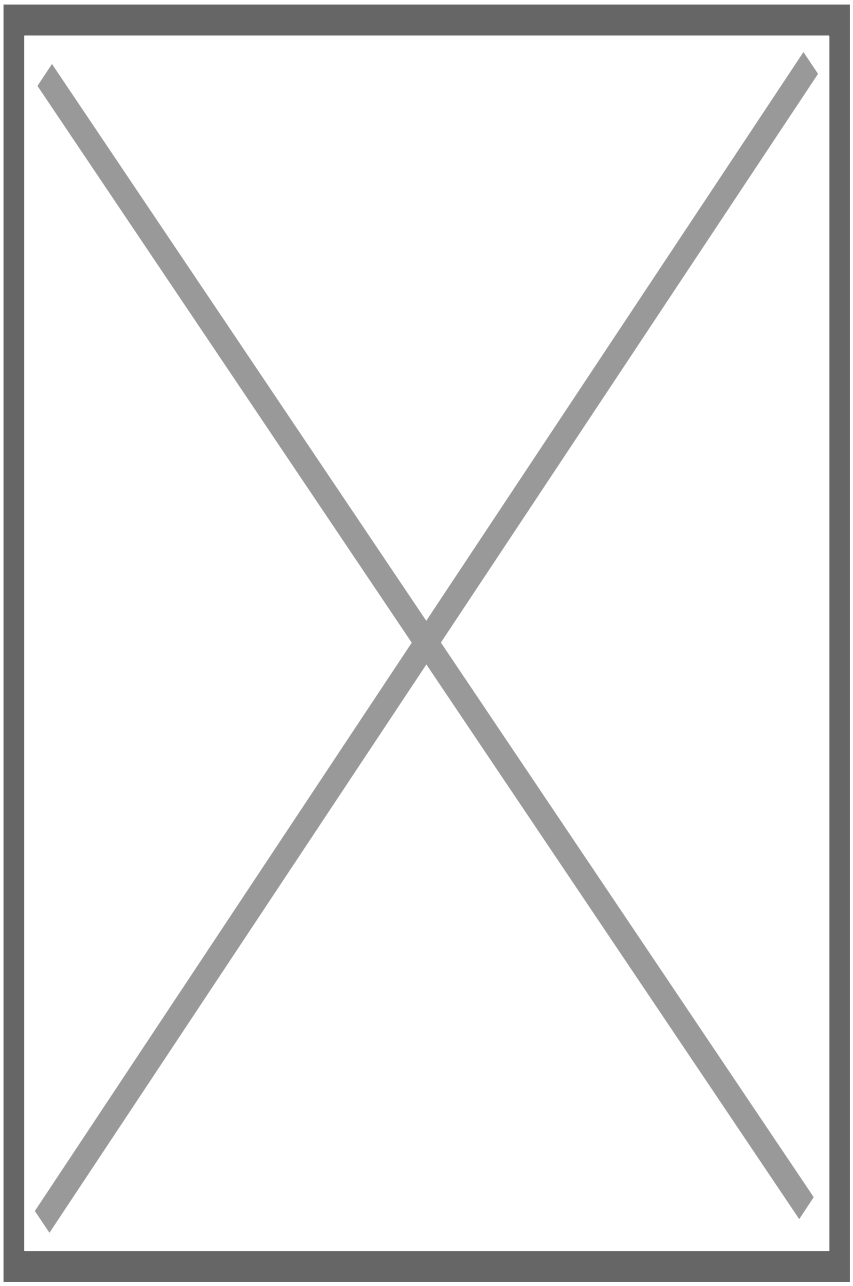
Costui, in ragione dei risultati di alcune sue indagini sul modo di operare, negli U.S.A., delle burocrazie â?? in quanto il loro operato risulta assoggettato al controllo di un organismo indipendente, il General Accounting Office, posto a supporto del Congresso â?? giunge a formulare alcune affermazioni assai negative, che â?? a quel tempo (1968-1975) â?? suscitano reazioni contrastanti tra i membri del G.A.O. e tra i vertici delle burocrazie. Finendo per convincere i rappresentanti del Congresso a rifondare con un nuovo *act* il modo di agire del G.A.O, il cui controllo si era rivelato, secondo Niskanen, â??inettoâ?• e perciÃ² â??inutileâ?•.

Affermazioni che si presenta(va)no in netto contrasto con la dottrina dominante, quella elaborata da Max Weber ([16]), che aveva scritto in inglese â?? prima dello scoppio della 1^ guerra mondiale â?? un libretto dal titolo â??*La politica come professioneâ?•* ([17]), decantando le virtÃ¹ etiche della burocrazia tedesca e il rispetto che essa aveva acquisito tra il Popolo per il principio della piÃ¹ totale fedeltÃ al perseguimento del benessere comune.

Niskanen, a differenza di Weber, pone sotto la lente di ingrandimento del ricercatore i comportamenti delle burocrazie e, in particolare, di quella parte di esse che si qualifica come â??classe dirigenteâ?• ([18]). Con lâ??intento di portare alla luce alcuni aspetti che si riconnettono tutti allâ??uso che la dirigenza Ã¨ solita fare del bilancio pubblico.

Questo economista fornisce alcune chiavi di lettura che inducono molti studiosi a ricredersi sul modo e, quindi, sugli effetti del controllo esercitato, fino ad allora, dal G.A.O..

I miglioramenti da apportare alla funzione di controllo di tale Organo sono stati chiaramente indicati da Niskanen allorquando avrÃ modo di esprimersi, come rappresentante dellâ??Amministrazione degli U.S.A., con la preparazione del testo fondamentale sul ruolo delle Corti dei conti approvato nel 1977 a Lima, in PerÃ¹. Nazione in cui, in quellâ??anno, si riunirono i rappresentanti delle Istituzioni superiori di controllo, aderenti allâ??INTOSAI, agenzia dellâ??OCSE.



William Arthur Niskanen (1933-2011)

La lettura della â??Dichiarazione di Limaâ?• risulta fondamentale per comprendere il ruolo di garante delle finanze pubbliche che Ã¨ chiamata a svolgere una Istituzione superiore di controllo in un ordinamento democratico ([19]).

CosÃ¬ che, oggi, a distanza di molti anni dalla condivisione che si Ã¨ avuta dei principi contenuti in tale â??Dichiarazioneâ?• da parte delle Istituzioni superiori di controllo, la funzione del controllo indipendente viene ad essere qualificata come necessaria, in quanto posta a tutela della sfera di coloro che contribuiscono al funzionamento degli apparati. Sia degli apparati civili che degli apparati militari, dove, tra lâ??altro, il principio di gerarchia (considerato da Weber un criterio organizzativo che qualifica positivamente il modo di essere delle burocrazie) ha una diffusione piÃ¹ pervasiva.

Apparati che vanno riguardati come â??organizzazioniâ?• di cui lâ??attivitÃ di controllo (anche interno, a mezzo delle tecniche di rilevazione proprie del â??controllo di gestioneâ?•) ([20]) deve essere in grado di rilevare il modo come lâ??azione amministrativa si realizza, i tempi richiesti con i quali essa raggiunge a soddisfare i destinatari, i costi che risultano essere a carico della collettivitÃ (ovvero del bilancio pubblico) o del singolo.

Elementi questi, da sottoporre a verifica e ad accertamenti con la collaborazione attiva delle organizzazioni controllate, che non costituiscono una novitÃ â?¦ in quanto la novitÃ va ricercata altrove, in particolare nella â??nuova visioneâ?• che di qualsiasi organizzazione pubblica si deve avere. Quella di un apparato produttivo che deve assicurare dei risultati.

Giuseppe Cataldi â?? Presidente della Corte dei conti dal 1973 al 1976, a tal riguardo, afferma una grande veritÃ in occasione di una sua audizione richiesta dal Parlamento il 27 ottobre 1982, a proposito dellâ??approccio mentale che si sarebbe dovuto avere per realizzare quello che nel 1977 si era preconizzato da parte del prof. Niskanen: *â??Tutta la discussione che si va facendo sul concetto di controllo di gestione, di economicitÃ , di efficienza, di redditivitÃ , etc. a che si riduce?â?•*

A questa domanda il prof. Cataldi risponde cosÃ¬, nel migliore dei modi possibili: *â??A considerare anche lo Stato con lâ??ottica dellâ??azienda. La distinzione tra azienda di erogazione e di produzione non sembra piÃ¹ valida.*

Ogni organizzazione che svolge attivitÃ , anche distributiva o erogativa o, come si dice in Scienza dellâ??amministrazione, ogni operativitÃ , qualunque essa sia, ***Ã¨ produzione.***

Anche agli atti a contenuto strettamente giuridico, sono prodotti o di certezza o di conferimento di utilitÃ , o di assicurazione di sicurezza, ecc.; sia gli atti amministrativi, sia le sentenze sono prodotti.â?•

E cosi conclude: ***â??Ora se non si considera con questa prospettiva lâ??attivitÃ statale, con scarsa proficuitÃ si potrÃ usare il risultato di quel controllo di gestione che si vuole che la Corte dei conti esplichiâ?•****.*

Tutto questo presuppone che anche la mentalitÃ delle dirigenze (e di quanti esercitano su di esse un controllo) sia diversa, diventi e acquisti i toni propri di quella del management privato.

In Italia, nel 1972 (dieci anni prima di tale evento richiamato), questo disegno di rinnovamento ha trovato in un complesso normativo un esempio concreto di disciplina, cioÃ¨ nel testo del d.P.R. n. 748, che si intitola *â??Disciplina delle funzioni dirigenziali nelle Amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomoâ?•*.

Da quella data, le dirigenze statali sono state richieste di effettuare periodiche â??autoanalisiâ?• del loro modo di agire: infatti, a norma dellâ??art. 17, c. 1, si Ã¨ prescritto che *â??i dirigenti â?¦ debbano riferire al Consiglio di amministrazione sul* ***modo con il quale si Ã¨ svolta lâ??azione amministrativa â?¦ sui risultati concreti ottenuti, con particolare riguardo al buon andamento dellâ??Amministrazione, allâ??ordinamento dei servizi e alla loro efficienzaâ?¦*** formulando***, altresÃ¬, le opportune proposte per la razionalizzazione dei servizi, lo snellimento delle procedure, la riduzione dei costi e, in genere, il miglioramento dellâ??azione amministrativaâ?•.***

In questa disposizione ci sono tutti quegli elementi che il testo del d.lgs. n. 29/93 (*alias* n. 165/2001) riprenderÃ ma ritenendo di dover interporre tra le dirigenze e il decisore politico un organo di controllo interno, nella considerazione che le cose dette dalla dirigenza presentano delle falle, delle non-veritÃ , dei vuoti di memoria ([21]): il Nucleo di valutazione come genericamente indicato allâ??art. 20 (ora soppresso); Nucleo di valutazione che evolverÃ nel c.d. Organismo Indipendente di Valutazione.

Solo che, in considerazione del modo come il controllo viene svolto (a consuntivo, in maniera cartolare, con verifica degli adempimenti di legge contrabbandati come â??valutazione di risultati conseguitiâ?•) da tale Organismo, difficilmente la Corte dei conti potrÃ avvalersi delle loro competenze nel caso in cui dovesse svolgere indagini mirate a valutare lâ??azione amministrativa posta in essere sulla base dei criteri fissati dallaâ?• legge di riformaâ?• (analisi e conseguente valutazione dei tempi, dei modi e dei costi dellâ??operato svolto) ([22]).

2. La politica nazionale della riduzione dei costi organizzativi della P.A., a partire dalle spese del personale. Il ricorso alla funzione consultiva della Corte dei conti, dal 2003.

Il fatto che sia intervenuta la Corte Costituzionale a consolidare una di quelle poche scelte legislative che parlano chiaro sul modo come sarebbe necessario amministrare il nostro Paese, costituisce un sostanziale passo in avanti sulla strada del rafforzamento della politica nazionale che si Ã¨ preoccupata di ridurre i costi organizzativi anche della c.d. â??amministrazione indirettaâ?•.

Tale linea politica risulta condivisa e accettata nellâ??ambito del sistema regionale; ma essa ha piena capacitÃ di trovare spazi di inveramento nel sistema degli Enti Locali dove risultano piÃ¹ evidenti le distorsioni, gli allontanamenti, e i tradimenti dello spirito che ispirava quel movimento culturale che indicava nellâ??affidamento a terzi il perseguimento di una maggiore efficienza dellâ??azione amministrativa.

E ciÃ² per diverse ragioni.

Da un lato, lâ??innalzamento del divieto di soccorso finanziario a principio contabile rientrante nella materia della legislazione finanziaria concorrente. E come tale non piÃ¹ derogabile (o solo procrastinabile) da chi dovrebbe assumere la decisione del caso.

Dallâ??altro, per il richiamo operato, in questa sentenza piÃ¹ che in ogni altra prima, dalla Corte Costituzionale alla giurisprudenza della Corte dei conti.

Giurisprudenza che si Ã¨ venuta formando nel tempo e attraverso lâ??attivitÃ consulenziale svolta dalle Sezioni regionali di tale Istituzione superiore di controllo. E ciÃ² a conferma di una scelta coraggiosa fatta dal Legislatore nel 2003 ([23]), con la legge n. 131 in attuazione della riforma costituzionale del 2001.

CosÃ¬ che le resistenze poste in essere dalla Magistratura contabile a svolgere una funzione â?? quella consultiva nella materia della contabilitÃ pubblica â?? ritenuta alquanto interferente con la funzione di controllo indipendente, possono ritenersi ormai superate.

Ugualmente sono da considerare superate le critiche, anche recenti, mosse a tale funzione fondate solo sulla base di un malinteso coinvolgimento del pensiero della Corte dei conti nei processi decisionali delle Amministrazioni ([24]). E che, invece, si dimostrano assai utili per fornire linee-guida ad

Amministrazioni che sembrano voler tentennare su certe questioni e che, con tale ricorso, â??si difendonoâ?• dalla ingerenza della politica sempre disponibile a non applicare la legge quando sono toccati interessi di natura â??clientelareâ?•.

Nella sentenza in analisi, forte e chiaro si presenta il richiamo alle deliberazioni, espresse sotto forma di pareri resi agli Enti Locali richiedenti, del â??sistema perifericoâ?• della Corte dei conti: si passa da un richiamo generalizzato ([25]) a tale giurisprudenza a un richiamo sempre piÃ¹ puntuale ([26]).

Ã? nella parte in diritto che la Corte Costituzionale concorda con lâ??Avvocatura generale dello Stato sul fatto che il trasferimento di risorse straordinarie ipotizzato dalla Regione a favore di una societÃ che abbia registrato, per tre esercizi finanziari consecutivi, perdite di esercizio, costituisca violazione dellâ??art. 14, c. 5, TUSP.

Il Giudice delle leggi, quindi, si dispone a chiarire la portata del divieto di soccorso finanziario la cui *ratio* Ã¨ stata illustrata dalle pronunce della Corte dei conti: *Â«da un lato, quella di tutelare la concorrenza tra le societÃ , e assieme di evitare situazioni di ingiustificato favore per i creditori della societÃ partecipata; e, dallâ??altro, quella di limitare â??lâ??ammissibilitÃ di interventi a sostegno di organismi partecipati mediante erogazione o, comunque, dispendio di disponibilitÃ finanziarie a fondo perduto, che appaiono privi quantomeno di una prospettiva di recupero dellâ??economicitÃ e dellâ??efficienza della gestione dei soggetti beneficiariâ?•Â»* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 20 aprile 2018, n. 84/2018/PAR).

Inoltre, inequivocabile si rivela il punto di vista della Corte dei conti quando afferma che *Â«lâ??art. 14, comma 5, TUSP, rifiuta, in particolare, la â??logica del salvataggioâ?• a tutti i costi degli Organismi a partecipazione pubblica in condizioni di precarietÃ economico-finanziaria di dissesto o perdita strutturaleâ?¦Â»* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per lâ??Emilia-Romagna, deliberazione 14 giugno 2022, n. 67/2022/PAR).

La Corte Costituzionale si dimostra ben convinta che non sussistono, nel caso sottoposto al suo vaglio, spazi di tutela dellâ??interesse pubblico.

Spazi che avevano indotto la Corte dei conti a giustificare tali tipi di operazione. Essa li aveva potuti, infatti, ravvisare *Â«solo con riferimento a poche situazioni concrete, in particolare nellâ??ipotesi della necessitÃ di recuperare al patrimonio comunale beni societari indispensabili per la prosecuzione dellâ??erogazione di servizi pubblici fondamentali, o nel caso di pregresso rilascio di garanzia dellâ??Ente per lâ??adempimento delle obbligazioni della societÃ .Â»;* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria, deliberazione 8 marzo 2017, n. 24/2017/PAR).

E la Corte cosÃ¬ ha modo di concludere: *Â«â?¦il TUSP stabilisce, tra lâ??altro, principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica â??trattandosi di norme che, in linea con le disposizioni in materia di riduzione del costo della pubblica amministrazione (cosiddetta spending review), pongono misure finalizzate alla previsione e al contenimento delle spese a societÃ a controllo pubblico per il loro funzionamentoâ?• (sentenza n. 194 del 2020, punto 13.1 del Considerato in diritto). CiÃ² vale certamente anche per lâ??art. 14, comma 5, TUSP, che mira a porre stringenti limiti ai trasferimenti che le amministrazioni pubbliche possono effettuare a favore delle societÃ partecipateÂ»*.

Fondandosi la violazione sul richiamo fondamentale fatto, cioÃ¨ al mancato rispetto di disposizione (interposta) rientrante nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la Corte Costituzionale

ha ritenuto che lâ??altro rilievo mosso â?? lâ??essere in contrasto con lâ??art. 97 Cost. â?? ne risultasse assorbito.

Sarebbe stato auspicabile che il Giudice delle leggi non sottovalutasse una simile violazione, anche perchÃ© poteva ben essere agganciata alle riflessioni esposte da essa stessa in un tempo della nostra storia istituzionale â?? lâ??anno 1995, conseguente alla scoperta del sistema corruttivo imperante proprio per mancanza di controlli sia interni che (indipendente) esterno della Corte dei conti â?? nella sentenza n. 29.

2.1 La legislazione di base posta in essere per contenere/ridurre i costi organizzativi (in particolare, la spesa del personale) nel contesto degli Enti Locali. Il ruolo assegnato alla Corte dei conti.

A seguito della â??grande ubriacaturaâ?• che si Ã¨ verificata nel dare esecuzione a quello che in maniera trionfalistica Ã¨ stato qualificato â??un percorso innovativoâ?•, cioÃ¨ la â??decentralizzazione delle attivitÃ /delle funzioniâ?• (1995-1998), e che si sarebbe tradotto in una â??Amministrazione piÃ¹ snella e piÃ¹ efficienteâ?• (Bassanini), Ã¨ succeduta una diversa â??visioneâ?• di ciÃ² che avrebbe dovuto essere la P.A. (soprattutto locale) in Italia.

Lo si afferma con cognizione di causa in quanto tale decentralizzazione non Ã¨ stata preceduta da alcuna indagine della Corte dei conti a i sensi dellâ??art. 3, c. 4 e 12, della legge n. 20/1994. Anche perchÃ© il Governo di allora ritenne sufficiente far approvare al Parlamento i provvedimenti legislativi con la clausola, purtroppo inconcludente, che non ci sarebbe stata alcuna variazione della spesaâ?¦ (clausola ripetuta in maniera ossessiva, ma rivelatasi, poi, priva di attendibilitÃ).

Ugualmente, la c.d. â??riforma delle esternalizzazioniâ?• Ã¨ stata realizzata â?? come sottolineano da qualche tempo gli studiosi di P.A. di altri Paesi â?? â??allâ??italianaâ?•. CosÃ¬ come â??allâ??italianaâ?• si Ã¨ venuta realizzando nel tempo la riforma connessa al principio della distinzione tra politica e amministrazione, o al principio dello *â??spoylâ??s systemâ?•* â?¦

Sul tema delle â??esternalizzazioniâ?• fondate sul ricorso a societÃ /organismi esterni, il Parlamento ha posto una adeguata attenzione nel tempo.

Il richiamo al controllo esercitabile dalla Corte dei conti sulla â??amministrazione indirettaâ?• riferibile agli Enti Locali passa per la legge di stabilitÃ per lâ??anno 2015 (art. 1, commi 611 e 612). Si tratta di una disciplina che viene richiamata nellâ??art. 20 del TUSP.

Infatti, Ã¨ dal 2016 che presso la Corte dei conti, e in particolare presso le Sezioni regionali di controllo, vengono depositati i piani di razionalizzazione delle societÃ partecipate dagli Enti Locali (controllo sulla amministrazione indiretta).

Lâ??art. 20 del TUSP prevede (e conferma, in questo caso, la disciplina precedente) che, ferma la revisione straordinaria, â??*le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, unâ??analisi dellâ??assetto complessivo delle societÃ in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presuppostiâ?¦, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessioneâ?¦ Le amministrazioni che non detengono alcuna partecipazione lo comunicano alla sezione della Corte dei conti competenteâ?•.*

2.2 Le modifiche intervenute nel tempo sul tema dei costi (dal costo del lavoro al costo degli apparati), tra cause oggettive e ritardi nelle analisi di competenza del sistema dei controlli interni.

Il richiamo che si Ã¨ dovuto fare alla legislazione â??sporadicaâ?• o anche â??estemporaneaâ?• (cosÃ¬ potrebbe qualificarsi quella elaborata dopo il 2008 per fare fronte alla necessaria riduzione dei costi organizzativi di tutta la P.A. italiana) avente quale unica finalitÃ il riassetto degli apparati e la conoscenza dei costi del loro funzionamento (con il ricorso, purtroppo, ai c.d. â??tagli linearâ?•), Ã¨ risultato assai utile.

Anche perchÃ© le misure assumibili hanno avuto i connotati propri della coercizione, essendo collegata una responsabilitÃ per danno allâ??Erario a ciascuno degli obblighi (divieti/restrizioni/vincoli) cui gli amministratori si sarebbe dovuto conformare.

In sostanza, a ben riflettere sulla politica nazionale adottata per contenere o ridurre i costi degli apparati amministrativi (dalla spesa del personale al costo delle consulenzeâ?¦), si sono tenuti, da parte delle burocrazie delle diverse Istituzioni pubbliche â?? da quelle centrali a quelle periferiche â??, comportamenti ritardanti o, in alcuni casi, omissivi nella attivazione dei diversi tipi di controllo interno.

E ciÃ² a conferma del pensiero espresso dal William Niskanen giÃ nella seconda metÃ degli anni 70 del secolo scorso.

Che tali ritardi e omissioni abbiano influenzato (depotenziandola) lâ??attivitÃ di controllo indipendente esterno della Corte dei conti che la legge n. 20/94, riguardo al â??controllo sulla gestioneâ?•, fonda sul metodo della â??comparazioneâ?• da effettuare tra interventi identici o tra apparati svolgenti la stessa funzione, non câ??Ã¨ alcun dubbio.

Occorre, quindi, riconoscere che nel nostro ordinamento sono convissute due politiche nazionali di controllo riguardanti i costi, per la maggior parte concentrati sulla analisi delle spesa del personale : quella â??stabileâ?•, introdotta dalla legge n. 20/1994 e, poi, completata nel 1999 dalla legge n. 286; quella che possiamo chiamare dellâ?? â??emergenzaâ?•, attivata dal 2009, e che, nei fatti, ha distolto la Corte dei conti dal fornire il suo contributo tecnico se esso fosse stato ispirato dai parametri della economicitÃ , della efficienza, della efficacia. Parametri tutti rientranti nel principio del buon andamento di cui allâ??art. 97 Cost..

Su questi parametri, sulla loro diffusione, sulla loro categorizzazione in relazione agli â??oggettiâ?• (piani e programmi, interventi misure) da controllare, poco ancora si Ã¨ fatto.

E quando lo si Ã¨ fatto â?? al fine di cercare quelle utilitÃ logiche e poi fattuali che esse hanno offerto, invece, alle dirigenze di altre Nazioni ([27]) â?? ci si Ã¨ dovuti arrendere di fronte a una persistente evidenza ([28]).

CioÃ¨ a un certo atteggiamento di incuria o sufficienza con cui â?? da parte delle dirigenze pubbliche ormai â??ricercate tra gli esterni alla P.A.â?• â??, si Ã¨ riguardato il sistema dei â??controlli interniâ?• (quello di una loro visione â??disgregataâ?• e non certo unitaria). Sulla cui rilevanza, in un sistema amministrativo moderno, si Ã¨ espressa lâ??Intosai nel 1992, cioÃ¨ a distanza di 13 anni dal 1977, anno della â??Dichiarazione di Limaâ?• ([29]).

Purtroppo non ha funzionato â?? come sarebbe stato auspicabile â?? il *â??sistema dei controlli interniâ?•*, quel tipo di auto-controllo riconosciuto alle dirigenze e che, se svolto con la dovuta intelligenza, avrebbe dovuto sostenere la Magistratura della Corte dei conti nella elaborazione dei relativi programmi annuali (e cioÃ¨ ad individuare le indagini da effettuare) rientranti nella propria naturale competenza ([30]).

Anche perchÃ© lâ??interlocutore interno della Corte dei conti â?? nel caso di controlli svolgenti *â??valutazione delle politiche pubblicheâ?•* (conseguimento degli obiettivi di legge) â?? avrebbero dovuto essere i Nuclei di valutazione/O.I.V., come, nel controllo di tipo finanziario-contabile, lo sono stati da sempre i Collegi dei revisoriâ?¦

La â??grande riformaâ?• (reiterata, nellâ??anno 1993, per ben 5 volte a mezzo di una serie di decreti-legge, tutti di egual contenuto) non ha contribuito a migliorare (*rectius*, a modificare) in senso analitico-economico lâ??approccio che avrebbe dovuto acquisire il â??controllo sulla gestioneâ?•, quello che â?? da controllo puramente finanziario-contabile a controllo di legittimitÃ su atti â?? avrebbe dovuto guardare â?? essendo diverso per la finalitÃ da conseguire dai primi due â?? â??ai tempi, ai modi e ai costi dellâ??azione amministrativaâ?• ([31])

Se si avesse avuto il coraggio che, purtroppo, Ã¨ mancato di fronte allâ??attacco concentrico mosso da tutte le Regioni, che a quel tempo riconoscevano soltanto il tipo di controllo previsto dalla Costituzione del 1948, cioÃ¨ il controllo finanziario-contabile previsto dallâ??art. 125 Cost., di seguire le indicazioni della ormai nota sentenza n. 29/95 della Corte Costituzionale, probabilmente, allâ??appuntamento della riforma del 2012 ([32]), si sarebbe arrivati a possedere un accumulo di esperienze piÃ¹ completo, e piÃ¹ vasto.

Infatti, ad una analisi piÃ¹ attenta, i compiti assegnati alla Corte dei conti nel 2012 altro non erano che la ripetizione di attribuzioni giÃ assegnate ma, poi, non gradite dalla stessa Magistratura. In fondo il decreto-legge n. 174 si puÃ² catalogare nel novero delle â??leggi-risaccaâ?• (Bettini), leggi ripetitive di impegni istituzionali giÃ assunti ma non portati ad esecuzione. E che i destinatari proclamano, *ex post*, essere â??leggi innovativeâ?• â?¦

E con molta probabilitÃ le resistenze culturali interne â?? connesse a una visione che la cultura giuridica dei componenti del corpo magistratuale della Corte dei conti Ã¨ riuscita a â??condizionareâ?• fortemente per lungo tempo â?? sarebbero state superate se si fosse riuscito a definire con un migliore approccio (veridicitÃ , attendibilitÃ) lâ??entitÃ delle risorse finanziarie da allocare nei relativi capitoli di bilancio degli stati di previsione della spesa dei vari Ministeri (Amministrazione centrale).

CosÃ¬ che lâ??annoso problema della vera conoscenza dei (realistici) fabbisogni finanziari per coprire le spese del personale sia la spesa di funzionamento degli apparati amministrativi ,risolto a livello centrale, avrebbe potuto avere un campo agevolato di indagine nel 2012, quando il Presidente della Corte dei conti dâ??allora ([33]) perorÃ² â?? ottenendo il consenso di unâ??ampia platea di amministrativisti oltre che di costituzionalisti â?? lâ??estensione del controllo sul Rendiconto generale dello Stato, sotto forma di un giudizio di parifica, al Rendiconto regionale reso dalle Regioni a statuto ordinario, in cui la valutazione delle politiche pubbliche avrebbe avuto il suo spazio di analisi sotto la forma del controllo concomitante (cioÃ¨ svoltoâ?• in corso di esercizioâ?•â?¦) della esecuzione data alle leggi e ai conseguenti programmi dalle diverse burocrazie (implementazione).

Solo a far data dallâ??esercizio finanziario 2013 (dopo lâ??entrata in vigore del richiamato d.l. n. 174), quindi, nel contesto ordinamentale nazionale, le Sezioni regionali di controllo assumono â??naturaliterâ?• â?? in ragione della loro vicinanza territoriale alle Istituzioni pubbliche che sono sottoposte al loro controllo (Ministeri, Regione, Enti Locali, UniversitÃ degli studi, etc.) â?? un ruolo di controllori attenti alla evoluzione organizzativa che tali Istituzioni sono state chiamate a realizzare.

Nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario la dichiarazione di parifica ([34]) del Rendiconto generale assume un rilievo ben maggiore ([35]) di quanto la stessa Magistratura contabile assegni alla Relazione ad esso allegata. Anche se in essa confluiscono le analisi giÃ svolte, a livello periferico, dalle Commissioni regionali di controllo, istituite allâ??interno delle Delegazioni regionali, quando non ancora erano state denominate Sezioni regionali di controllo. E ciÃ² avviene in occasione della approvazione del Regolamento per organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti il 14 giugno 2000 (delib. n.14DEL/2000), con lâ??art. 2 intitolato *â??Le Sezioni regionali di controlloâ?•*.

Volendo cambiare prospettiva (come Ã¨ giusto che sia), sono la struttura e i contenuti sempre piÃ¹ complessi di tale Relazione a dover formare oggetto di un approfondimento teorico da parte della dottrina costituzionalistica, quella che si occupa della valutazione delle politiche pubbliche, in particolare di competenza regionale e, di riflesso, di quelle di competenza locale che dal bilancio regionale acquisiscono risorse finanziarie (finanza derivata).

Non Ã¨ stato mai sottolineato, in veritÃ , il fatto che la scrittura, la elaborazione di siffatta Relazione dimostra il carattere della continuitÃ nel tempo. Alla stessa stregua del controllo finanziario che si esercita sul rendiconto, anno dopo anno.

Parimenti, attraverso la sistematizzazione delle diverse politiche pubbliche si Ã¨ pervenuta alla messa a punto di suggerimenti di natura correttiva che, se accolti, dovrebbero migliorare lâ??organizzazione di un Ente territoriale quale Ã¨ la Regione.

Esercizio finanziario dopo esercizio finanziario Ã¨ possibile verificare (ogni cinque anni, cioÃ¨ per il tempo del mandato politico regionale) quali decisioni si siano assunte, da parte dei decisori politici, in ordine alla collocazione delle risorse finanziarie tra missioni e, al loro interno, tra i programmi ([36]) del bilancio approvato.

Relazione che, comunque, non contiene (come sarebbe auspicabileâ?¦), in sintesi, gli approfondimenti che solo il â??controllo sulla gestioneâ?• (analisi dei tempi, dei modi, dei costi dellâ??azione amministrativa (nel cui termine va ricompreso il servizio pubblico), da riconnettere allâ??analisi dei costi/benefici conseguenti al controllo concomitante che si sia fatto di una legge, *rectius* del programma di esecuzione della stessa) puÃ² fornire per ogni politica pubblica, per un determinato settore di attivitÃ , per alcuni specifici interventi.

3. Il sistema dellâ??â??amministrazione indirettaâ?• nel settore degli Enti Locali (1990-2000, ed oltre). Un necessario richiamo storico.

Quando nel 1990,con la legge n. 142 recante norme in materia di â??Ordinamento delle autonomie locali â??, si ritenne da parte dellâ??allora Ministro dellâ??interno pro-tempore, Antonio Gava, di procedere sulla via del rinnovamento istituzionale degli Enti Locali, si Ã¨ avuto modo di registrare una unanimitÃ di consensi sul tema che ci occupa da vicinoâ?¦ quello di voler fornire i decisori locali di tutta quella strumentazione di cui disponevano le Regioni, attraverso lâ??esercizio del rispettivo potere

legislativo ([37]) e, ancor prima di queste ultime, lo Stato sempre ricorrendo allo stesso tipo di potere di cui risultava essere dotato ([38]).

Infatti, con lâ??art. 22 di tale normativa si sono indicate varie soluzioni: dal ricorso alla â??gestione in economiaâ?•, quando per le caratteristiche del servizio da rendere ,non si dimostri opportuno il ricorso a una istituzione o a una azienda; alla â??gestione in concessioneâ?• a terzi; alla gestione a mezzo di â??azienda specialeâ?•, anche per la gestione di piÃ¹ servizi di rilevanza economica e sociale; alla gestione a mezzo di istituzione, per lâ??esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale; a mezzo di societÃ per azioni a prevalente capitale pubblico qualora si renda opportuna, in relazione alla natura del servizio da erogare, la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati.

Con il successivo art. 23, il Legislatore di allora ha inteso fissare i caratteri fondamentali che vanno ricercati sia nellâ??azienda speciale che nella istituzione. E, in questo caso, egli si dimostra un Legislatore lungimirante quando, anticipando in un certo qual senso i tempi, indica i parametri da rispettare quando si decida, da parte degli amministratori, di istituire organismi come lâ??â??istituzioneâ?•, come lâ??azienda speciale dovendosi basare su â??criteri di efficacia, efficienza ed economicitÃ â?•, oltre ad assolvere allâ??obbligo del â??pareggio di bilancioâ?• che va perseguito *Â«attraverso lâ??equilibrio dei costi* (!) *e dei ricavi, compresi i trasferimentiÂ»*.

Rimangono a carico dellâ??Ente Locale una serie di incombenze che evidenziano lo stretto legame (*rectius*, la dipendenza) che tali organismi esterni hanno con lâ??Ente pubblico che li ha generati: conferire il capitale di dotazione; determinare le finalitÃ e gli indirizzi; approvare gli atti fondamentali; esercitare la vigilanza; verificare i risultati della gestione; provvedere alla copertura degli eventuali costi sociali.

A questo punto, sembra proprio essenziale richiamare alla memoria degli studiosi della materia lâ??atteggiamento di una associazione rappresentativa degli interessi delle comunitÃ locali (lâ??ANCI), e in particolare lâ??orientamento tenuto in ordine al tema che, da qualche tempo a questa parte, ci interessa come lo Ã¨ lâ??â??amministrazione indirettaâ?• degli Enti Locali.

Infatti, sono le dichiarazioni (da riprendere per il loro tenore) del presidente dellâ??ANCI di allora a indurre i rappresentanti degli Enti Locali ad adottare un â??comportamento anarchicoâ?• in tale settore, quasi che fosse venuto meno qualsiasi rapporto di collegamento istituzionale con il Ministero dellâ??Interno o con il Ministero del Tesoro.

Chiamato a fornire il suo contributo intellettuale e conoscitivo in sede parlamentare, nellâ??audizione resa il 24 luglio 1990, il sen. Riccardo Triglia ([39]) afferma *Â«Siamo interessati ad evitare che la riforma subisca ritardi o deviazioni burocratiche nella sua applicazione; si trattaâ?¦, di valorizzare lâ??interpretazione delle norme in senso innovativo, â?¦ vi Ã¨ il tentativo di frenare, in nome della prudenza, lâ??attenzione della legge in moltissimi settori. Mi riferisco ai controlli, alla nomina dei revisori, alle nuove forme di contabilitÃ su base economica, alle norme sui serviziâ?¦Â».*

E ancora: *Â«â?¦ Ribadisco che, come associazione, non abbiamo alcuna intenzione di assumere un ruolo centralistico di guida dei comuni nellâ??applicazione di questa legge. Mi sia consentita unâ??espressione mutuata da unâ??altra vicenda storica:* â??***fioriscano i cento fioriâ?•,*** *perchÃ© il dover dare un indirizzo univoco allâ??applicazione della legge ci rende profondamente distanti, per non dire ostili (!)Â».*

Alla fine si finisce per dare una valutazione che, a dir poco, si puÃ² qualificare eversiva: *Â«Si tratta di una legge non minuta ma di principi: comincia un lungo percorso nel quale interverranno leggi applicative e lâ??esperienza sul campo indicherÃ i benefici che lâ??inventiva, la fantasia e la volontÃ di progredire degli amministratori avranno prodottoÂ»* ([40]).

Il Ministero dellâ??Interno, dâ??altra parte, commentando lâ??art. 22, ebbe modo di rilevare nella sua relazione al testo presentato in Parlamento: *Â«Le prime due forme di gestione non presentano particolari peculiaritÃ rispetto al quadro legislativo previgente. Merita, invece, attenzione la prevista gestione â??a mezzo di societÃ per azioni a prevalente capitale pubblico localeâ?¦ Con tale previsione il legislatore ha inteso colmare un vuoto normativo da tempo avvertito e segnalato dagli amministratori comunali che vedevano notevolmente ristretto il campo di intervento delle S.p.A. comunali dai pareri e dalle decisioni assunte in materia dal giudice amministrativo in sede di interpretazione della precedente normativa.Â»*.

Fino ad affermare â?? sempre il Ministero dellâ??Interno â?? che la norma in questione *Â«â?¦potrÃ consentire a comuni e province di assicurare i servizi di rispettiva competenza ricorrendo ad un istituto di diritto privato con i conseguenti immaginabili vantaggi.Â»* ([41])

Ã? allora che si registra, in assenza di un quadro normativo predefinito nei suoi elementi essenziali, uno sviluppo abnorme, incontrollato di societÃ a partecipazione pubblica.

Fenomeno che risulterÃ ridisciplinato nel 2000, cioÃ¨ a distanza di poco piÃ¹ di 10 anni dalla legge n. 142, con gli articoli dal 112 al 116 del d.lgs. n. 267 (Testo Unico delle disposizioni riguardanti lâ??ordinamento degli Enti Locali), nel contesto di un Titolo â?? il V â?? denominato unitariamente â??Servizi e interventi pubblici localiâ?•.

Articoli che hanno registrato, comunque, una certa quale vigenza nel nostro ordinamento: lâ??art. 112 (Servizi pubblici locali), infatti, Ã¨ stato abrogato con lâ??art. 37 del d.lgs. n. 201 del 2022; lâ??art. 113 (Gestione delle reti ed erogazione dei servizi pubblici di rilevanza economica) dal richiamato articolo 37 nel 2022; mentre dellâ??art. 113-bis (Gestione dei servizi pubblici locali privi di rilevanza economica) Ã¨ stata dichiarata lâ??incostituzionalitÃ con la sentenza n. 27 del 2004.

Mentre si nota una certa quale attenzione nel ridisciplinare con lâ??art. 114 (Aziende speciali ed istituzioni) tali organismi, ambedue risultano obbligati a conformare la loro gestione ai principi contabili generali e applicati allegati al d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni e integrazioni, venendosi a chiudere â?? se cosÃ¬ si puÃ² dire â?? quel cerchio ideale voluto dal principio della armonizzazione contabile.

Se, poi, si richiama alla memoria un fatto, lâ??avere fornito adeguate direttive da parte del â??sistema centraleâ?• o â??governativoâ?• (anche se da parte del Dipartimento della Funzione Pubblica) nella materia solo nel 2004, lâ??affermazione fatta secondo cui si Ã¨ vissuto un periodo di incertezza, da parte di tale settore, essa risulta essere ampiamente validata.

Delle cause di questo ritardo nellâ??assumere posizioni istituzionali, da potersi considerare in linea con il diritto dellâ??Unione europea, occorre naturalmente far cenno. E non si possono considerare queste reticenze o remore nellâ??assumere posizioni chiare prive di fondamento.

Anche perchÃ© tale diritto, in definitiva, ha oscillato per molto tempo su posizioni che si sono rivelate, comunque, attente a tener in debito conto le specificitÃ degli ordinamenti nazionali. Fino a che non Ã¨ prevalso su tutti il dovere di rispettare il principio di libera concorrenza anche a carico delle Istituzioni pubbliche.

CiÃ² si Ã¨ venuto realizzando dopo una attenta verifica del tipo di mercato o di settore in cui ogni â??organismo partecipatoâ?• veniva chiamato ad operare.

CosÃ¬ che il riadeguamento a tale nuova â??visioneâ?•, da parte degli Enti Locali, nel nostro Paese, Ã¨ avvenuta con tempi assai ritardati (e a scapito di perdite finanziarie rilevanti che ne hanno indebolito la struttura e le funzioni), tra polemiche inutili e interpretazioni assunte dalla dottrina in contrasto con il principio richiamato.

4. Il controllo sul sistema organizzativo dellâ??â??amministrazione indirettaâ?• degli Enti Locali esercitato dalla Corte dei conti

Lâ??approccio, da parte della Corte dei conti, al sistema organizzativo degli organismi disciplinati dagli artt. 112 -116 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sembra risultare ancorato ancora a una visione esclusivamente di natura finanziario-contabile ([42]).

Ne costituisce prova la denominazione stessa data ai diversi articoli dello stesso T.U. in cui risulta disciplinata la funzione di controllo della Corte dei conti: art. 148 (Controllo della Corte dei conti); art. 148-bis (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali); articolo, questâ??ultimo, introdotto nel nostro ordinamento solo nel 2012 con lâ??art. 3, c. 1, della legge n. 213 di conversione, con modificazioni, del d.l. n. 174. Controllo che risulta qualificato, nei riguardi delle societÃ partecipate non quotate, dallâ??art. 147-quater, introdotto anchâ??esso dalla richiamata legge n. 213 del 2012. Mentre si sottolinea come *â??il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dellâ??ente in relazione allâ??andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterniâ?•* (art. 147-quinquies, introdotto nel 2012).

In poche parole, si dimostra attenzione a verificare il grado di dipendenza economica dellâ??organismo â??esternoâ?• dal bilancio dellâ??Ente che ne abbia la partecipazione, e di valutare, quindi, la sua autonomia economica.

Tale affermazione riposa sulla lettura in presa diretta del complesso dei quesiti che, in apposita Sezione (Organismi partecipati), la Sezione delle Autonomie, nel corso degli anni, ha ritenuto di dover elaborare in occasione del questionario di controllo (denominate *â??Linee-guida per la Relazione dellâ??Organo di revisione economico-finanziariaâ?•*) approvato ai sensi dellâ??art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Questionario che ha impegnato lâ??Organo di revisione economico-finanziaria di ogni Ente Locale a lanciare finalmente, dopo una lunga assenza/latitanza riscontrata dalla stessa Corte dei conti, uno sguardo sulla tipologia di controllo (sub forma di una â??costante vigilanzaâ?•) esercitato sul sistema di â??amministrazione indirettaâ?• via via creato dallâ??Ente Locale per fare fronte ai bisogni della comunitÃ locale (servizi pubblici).

Una nuova attenzione Ã¨ stata posta, come si Ã¨ giÃ avuto di ricordare â?? in occasione della riscrittura della normativa in esecuzione della legge-delega 3 agosto1999, n. 265 â?? nei confronti della situazione economica-finanziaria propria degli organismi che vanno sotto la denominazione omnicomprensiva di â??amministrazione indirettaâ?• quando sono venuti alla ribalta alla fine degli anni 90 vicende di dissesti che hanno interessato Comuni di grande dimensioni ([43]), a riprova del fatto che non basta proclamare i parametri della economicitÃ , o della efficienza perchÃ© ne sia garantita la sopravvivenza.

Nei riguardi dellâ??â??amministrazione indirettaâ?•, lâ??attenzione della Corte dei conti risulta ormai scontata.

A parte i richiami operati dal Legislatore ad avere una â??visione unitariaâ?• della gestione finanziaria degli Enti locali, la Corte dei conti â?? a mezzo di quello strumento di natura conoscitiva costituito dalle c.d. â??Linee-guidaâ?• rivolte allâ??Organo di revisione economico-finanziaria â?? ha fornito un contributo scientifico e culturale di grande rilievo.

Tanto da ritenere utile il richiamo che la Sezione delle Autonomie di tale settore fa nella Relazione di accompagno a tale questionario ([44]).

Infatti, risulta chiarita la finalitÃ dei quesiti ai quali il Collegio dei revisori deve fornire una risposta adeguata (cosa che si Ã¨ realizzata, a differenza di quanto si possa credere, nel tempo e con grande fatica); risultano evidenziate le innovazioni apportate dalla legislazione di settore nel frattempo sopraggiunta; risultano, ugualmente, indicate le nuove frontiere che si intendono raggiungere.

A tal riguardo, il commento in ordine alle scelte fatte (quesiti elaborati), si snoda su alcuni assi fondamentali.

Infatti, si preannuncia che *Â«la sezione dedicata agli Organismi partecipati* (la 7, n.d.a.) *registra una ristrutturazione complessiva, adottando, a fini di semplificazione, un modello â??a cascataâ?•: con il primo quesito, di ordine generale, si chiede infatti se lâ??ente abbia o meno partecipazioni, cosÃ¬ da consentire al revisore, in caso di risposta negativa, di procedere direttamente alla sezione successiva del questionario.*

In caso di risposta positiva, il revisore Ã¨ chiamato a rispondere circa lâ??avvenuta approvazione, da parte delle societÃ partecipate, del bilancio relativo allâ??ultimo esercizio nonchÃ© circa eventuali misure di razionalizzazione/revisione delle partecipazioni da parte dellâ??ente di riferimento in grado di impattare sul proprio bilancio di previsioneâ?¦Â».

La Sezione delle Autonomie, poi, si sofferma sul fatto che siano richieste *Â«informazioni di dettaglio sulla presenza di societÃ in perditaÂ»*. Al riguardo viene richiesto allâ??organo di controllo interno di *Â«precisare se le perdite siano dovute agli effetti della pandemia da Covid-19 e se la societÃ si Ã¨ avvalsa della facoltÃ di posticiparne la copertura secondo quanto consentito dallâ??art. 6, co. 2, d.l. 23/2020Â».*

Â«Segue una serie di domande volte a monitorare il rispetto dei vincoli in materia di soccorso finanziario in favore delle societÃ partecipate di cui allâ??art.14, c. 5, d.lgs.19 agosto 2016, n. 175, nonchÃ© dellâ??obbligo di accantonamento secondo quanto previsto dallâ??art. 21, c.1, del medesimo d.lgs. â?¦Â».

Ma lâ??acquisizione di informazioni utili a svolgere il controllo in questione non si ferma qui.

Si estende, infatti, ad acquisire conoscenza di altri fenomeni gestori che costituiscono indice di anomala gestione: *Â«Altro aspetto di interesse riguarda lâ??eventuale rilascio di garanzie in favore degli organismi partecipati nonchÃ© lâ??adozione di un provvedimento motivato di fissazione degli obiettivi specifici impartiti alle controllate sul complesso delle spese di funzionamento, ivi incluse quelle per il personale (art. 19, d.lgs. n. 175/2016)Â»*.

Fino a lasciare al revisore ampi margini di integrazione. Un modo intelligente questo per lasciare al primo livello di controllo interno un margine di analisi che ad esso va garantito.

---

[1] In tal senso, v. Al Gore, Vice Presidente degli USA, con il suo documento intitolato â??*Reiventing Governmentâ?• (1993).* Il suo obiettivo era far sÃ¬ che il Governo Federale â??*funzionasse meglio, costasse meno e ottenesse risultati cui gli americani tengonoâ?•.*

[2] Tale modello autorizza lâ??Ente pubblico ad assegnare un certo importo di risorse finanziarie (pre-valutazione) allâ??organismo incaricato/delegato a svolgere servizi essenziali, dovendo la relativa dirigenza mantenersi entro quellâ??importo definito.4

[3] EconomicitÃ che risulta essere stata declinata dai nuovi â??datori di lavoroâ?• come riduzione progressiva del costo del lavoro, finendo i lavoratori per conseguire una retribuzione sempre piÃ¹ bassa, a scapito della stessa qualitÃ del servizio reso agli utenti. Retribuzione ormai concordata con lâ??apporto di una serie di â??sindacati giallâ?• privi del requisito della rappresentativitÃ . Tanto che lâ??INPS, nella Relazione annuale 2021, ha segnalato lâ??aumento della presenza di â??poveri da lavoroâ?•, identificati come coloro che hanno un lavoro che nellâ??anno ha consentito loro di guadagnare meno del 60% del reddito mediano, passando dal 26% del 1990 al 32,4% del 2017.

[4] Il costo-standard va utilizzato per 1. accrescere e misurare il livello di efficienza di qualsiasi azione amministrativa; 2. controllare e ridurre i costi; 3. semplificare le procedure per la determinazione; 4. effettuare la valutazione delle scorte (ad es. di medicinali, in un ospedale); 6. determinare i prezzi di vendita (ad es., dei biglietti di trasporto pubblico o di eventi culturali).

[5] Si fa un generico riferimento a una avvertita carenza di interventi/indagini (non attivate) che si basano sulla raccolta di dati/informazioni che la Corte dei conti avrebbe ben potuto richiedere alla stessa Amministrazione controllata in applicazione dellâ??art. 65(Controllo del costo del lavoro) del d.lgs. n. 29/1993 come, poi, confermato dallâ??art. 3, c. 4, della legge n. 20/94. Un esempio di indagine mirata ad accertare i costi degli apparati svolgenti identica funzione â?? quella di collocamento della manodopera (Centri per lâ??impiego), fondata sulla comparazione degli stessi, come prescrive la legge n. 20/94-, puÃ² essere costituito dalla delib. 28/2019/VSGO approvata in data 16 aprile 2019 dalla Sezione regionale di controllo per la Basilicata dal titolo *â??Lâ??assistenza pubblica allâ??inserimento dei richiedenti un impiego nella vita attiva. Analisi dei costi dei Centri per lâ??impiego (2015-2017, con proiezioni al 2020 nella Regione Basilicataâ?•*, ed. Corte dei conti, 2019 (pagg. 380).

[6] La societÃ SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., partecipata dal Ministero dellâ??Economia e delle Finanze e da Banca dâ??Italia) Ã¨ risultata affidataria della attivitÃ di rilevazione dei costi-standard delle funzioni svolte dagli Enti Locali, in www.fondazioneisfel.it.

[7] Lâ??armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (art. 9, DPCM 28.12.2011) si Ã¨ avuta a far data dal 1Â° gennaio 2015, a seguito della entrata in vigore del d.lgs. n. 118 del 2011. Quindi bisogna riconoscere come solo da tale data Ã¨ stato possibile avviare le prime rilevazioni di dati/informazioni circa le spese effettuate per â??missioniâ?• e â??programmiâ?•. Missioni che, nel bilancio armonizzato di qualsiasi Ente Locale dâ??Italia, sono 20 (cui se ne possono aggiungere altre 3: Missione 50; Missione 60; Missione 99 â?? Servizi per conto terzi).

[8] V. Emidio Valentini, *Marx Keynes Ntg. Gli algoritmi, le leggi, le regole dello sviluppo economico*, 2015, ilmiolibroselfpublishing; Idem, *teP di Marx Ntg, prezzi e salari nel mondo globalizzato del XXI secolo*, 2018, ilmiolibroselfpublishing; *teP di Marx Keynes Ntg*, 2018, ilmiolibroselfpublishing.

[9] Ai sensi dellâ??art. 116, c. 3, della Costituzione â?? come modificato dallâ??art .2, c. 2, della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 â?? alle regioni a statuto ordinario possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, limitatamente a determinate materie e seguendo uno specifico procedimento.

[10] Infatti, il â??gruppo amministrazione pubblica territorialeâ?• â?¦ Ã¨ formato da una aggregazione di imprese eterogenee (societÃ di capitali, fondazioni, consorzi, enti e organismi strumentali, etc.), nate per soddisfare bisogni o interessi collettivi (Sez. Autonomie, delib. n. 29/2019/FRG, pag.36-53). Ma la loro â??accountabilityâ?• non puÃ² essere misurata e valutata se non insieme con quella dellâ??ente pubblico da cui sono nati (costituzione) o dal quale risultano partecipati (in qualitÃ di socio).

[11] V. T.M. Moe, *La nuova economia dellâ??organizzazione,* in G. Brosio (a cura di), *La teoria economica dellâ??organizzazione (in originale â??The New Economics Organizationâ?•* in *American Journal of Political Science, vol. 28. n. 4, november 1984).*

[12] Risulta priva, comunque, di significativitÃ il richiamo a manifestazioni di contrarietÃ alle esternalizzazioni tenute dai politici nellâ??analisi fatta dalla societÃ internazionale di revisione dei conti, Accenture (come richiamata dalla â??Guidaâ?• del Dipartimento della Funzione Pubblica). Con ogni probabilitÃ , esse sarebbero state espresse dalla classe politica americana.

[13] Tale impegno istituzionale Ã¨ iniziato nel 2010: esso Ã¨ proseguito, anno dopo anno â?? fino al 2022.

[14] Per la prima volta, con la legge n. 122 del 2010, di conversione del decreto-legge n.78 (art.6, comma 19).

[15] In tal senso, *ex multis*, v. Corte di Cassazione, Sezioni unite civili, sent. n. 26806 del 27 ottobre 2009.

[16] Max Weber ha sottolineato come si sia venuto progressivamente attuando una burocratizzazione sempre piÃ¹ invasiva, che tende a imprigionare le persone in una rete di regole minuziose e a sottometterle alla potenza anonima, irresponsabile e ogni giorno piÃ¹ necessaria degli apparati burocratici, i veri detentori del potere nelle societÃ moderne (Voce, Treccani).

[17] *La politica come professione* (Politik als beruf) Ã¨ un saggio del sociologo tedesco Max Weber pubblicato nel luglio del 1919, nato dal testo di una conferenza tenuta il 28 gennaio del 1919.

[18] Classe dirigente che, per la sua cultura e per le conoscenze tecniche possedute, Ã¨ in grado di implementare la legge, fornendola dei requisiti necessari per la sua migliore esecuzione possibile.

[19] Il controllo deve, secondo la â??Dichiarazione di Limaâ?•, risultare stringente in due settori dellâ??economia nazionale, nel settore dei lavori pubblici e nel settore dellâ??informatica. Settori indicati come capaci di generare sprechi assai alti di denaro pubblico.

[20] Il sistema del â??controllo di gestioneâ?• puÃ² essere definito come una sorta di â??navigatore satellitareâ?• che viene applicato ai processi decisionali che avvengono allâ??interno di un progetto per 1. comprendere se gli obiettivi siano coerenti con le risorse disponibile; 2. confrontare modi diversi di agire che consentano di conseguire gli obiettivi; 3. misurare lâ??operato per capire se le azioni che si pongono in essere allâ??interno di un progetto siano o meno funzionali al raggiungimento degli obiettivi. In sostanza, il â??controllo di gestioneâ?• Ã¨ il processo con il quale la direzione di una struttura pubblica si assicura che lâ??organizzazione operi in maniera efficiente ed efficace.

[21] In tal senso si esprime William Niskanen nei suoi saggi (tra gli altri, *Bureaucracy and Representative Governement,* del 1971; *Bureucracy: servant or master?*, del 1973; *Bureaucrats an politicians*, del 1975) sullo studio dei comportamenti delle burocrazie.

Egli giunge a queste conclusioni: 1. I burocrati cercano di massimizzare i budget (invece che i profitti); 2. Lâ??ente pubblico Ã¨ una organizzazione che non ha finalitÃ di profitto e le cui entrate non provengono da fonti diverse dalla vendita del proprio prodotto sul mercato; 3. nel trattare con il Legislatore (classe politica), i burocrati hanno un effettivo monopolio dellâ??informazione riguardo ai costi reali dellâ??offerta.

[22] Osserva, a tal riguardo, il prof. Renato Ruffini nel suo saggio *â??Performance e buona amministrazione. Il ruolo dei Nuclei di valutazioneâ?•* come â??Lâ??ambiguitÃ e la confusione normativa Ã¨ anche maggiore se analizziamo le modalitÃ applicative e il funzionamento degli OIV/nuclei di valutazione nelle regioni e negli enti locali e in generale in tutti gli enti la cui disciplina non Ã¨ di diretta applicazione. Le modalitÃ di adeguamento degli enti locali e delle regioni alla norma nazionale hanno di fatto creato una significativa incertezza sia normativa che tecnicaâ?¦â?•, in *â??Il controllo indipendente esterno. Diversi oggetti, diversi sistemi di valutazioneâ?•* (a cura di R. Scalia), Bonanno ed., Acireale, 2022, pagg. 217-227.

[23] Si prevede, infatti, allâ??art. 7. c.8, il ricorso alla Corte dei conti per acquisire specifici pareri in materia di contabilitÃ pubblica. Infatti, si afferma ormai che *â??la funzione consultiva appare finalizzata a fornire agli enti territoriali la possibilitÃ di rivolgersi alla Corte dei conti, quale organo professionalmente qualificato e neutrale, per acquisire elementi interpretativi generali, tesi a orientare ai parametri della legittimitÃ e del buon andamento le concrete scelte amministrativeâ?¦â?•.*

[24] Si veda, tra gli altri, Massimo Urso, *â??Lo studio della nuova contabilitÃ pubblica nel contesto di una P.A. chiamata a perseguire gli equilibri del bilancio pubblico e a migliorare lâ??azione amministrativaâ?•* in *â??La funzione di controllo della Corte dei conti. Lâ??esecuzione del PNRR in Italia nel contesto di una economia di guerraâ?•* (a cura di A. Barone e R. Scalia), Cacucci ed., Bari ,2023, pagg.151-178.

[25] â??Rammenta innanzi tutto lâ??Avvocatura generale dello Stato che la ratio del principio di cui allâ??art.14, comma 5, TUSP, Ã¨ stata individuata dai giudici contabili nella necessitÃ di abbandonare

la logica del Â«salvataggio a tutti i costiÂ» di societÃ che versano in situazioni di dissestoâ?¦â?•, sent. n. 110/2023 Corte costituzionale, nel *â??Ritenuto in fattoâ?•*.

[26] In particolare, alle seguenti deliberazioni: alla delib. n.279/2015/PAR. della Sezione regionale di controllo per lâ??Abruzzo (Presidente Maria Giovanna Giordano; rel. Angelo Maria Quaglini; alla delib. n. 66/2018/PAR, della Sezione regionale di controllo per il Lazio (Presidente Carlo Chiappinelli; rel. Maria Luisa Romano; alla delib. n. 1/2019/PAR., della Sezione regionale di controllo per il Lazio (Presidente e rel. Carlo Chiappinelli); alla delib. n. 47/2019/PAR, della Sezione regionale di controllo per la Puglia (Presidente Maurizio Stanco; rel. Giovanni Natali).

[27] Tra le Nazioni europee, ricordiamo la Repubblica Federale di Germania. Infatti, nella Rivista della Corte dei conti, nel 1984, vengono pubblicati due saggi che narrano in che modo si faceva giÃ allora analisi dei costi degli apparati amministrativi tedeschi, essendosi tradotti i principi di Lima in azioni operative.

V. Walter Wilhelm Hedderich, *â??Problemi del controllo di economicitÃ , di efficienza e di efficacia. Metodi per la loro soluzioneâ?•*, e Karl Rosenthal, *â??Le analisi di organizzazione quale strumento del controllo di efficienzaâ?•*, riportati in dossier di ricerca n. 75.5.3, dal titolo â??Riflessioni sul controllo indipendente esterno della Corte dei conti in esecuzione del PNRR. Materiali per il Convegno di Ragusa (30 settembre â?? 1Â° ottobre 2022)â?•, pagg. 221-258, ed. Istituto Max Weber, Acireale-Roma, giugno 2022.

[28] Lâ??evidenza Ã¨ data dallâ??essersi dovuti occupare del sistema dei controlli interni, nel 1999, dopo 5 anni dalla intervenuta disciplina del â??controllo esternoâ?• della Corte dei conti, chiamata a dare una sua valutazione sul grado funzionalitÃ che i controlli interni avrebbero dovuto, via via, raggiungere. E che era impossibile raggiungere avendo lasciato la legge un margine troppo ampio di adattamento agli Enti Locali, tale da eliminare/compromettere lâ??esercizio del confronto tra Enti simili cui la Corte dei conti si sarebbe dovuta ispirare nel fare il nuovo tipo di controllo.

[29] Ã?, infatti, del 1992 il documento internazionale prodotto dallâ??INTOSAI sul ruolo del sistema dei controlli interni relativi alla gestione sia finanziaria che amministrativa. V. Giuseppe Cerasoli-Fabrizio Mocavini, *â??Il public internal financial controlâ?•*, Roma, ottobre 2008, ed. Ragioneria Generale dello Stato, pagg. 80.

[30] Lâ??art. 3, c. 4, prevede che â??La Corte definisce annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo â?¦â?•sulla gestione.

[31] GiÃ la Corte Costituzionale ne aveva tratteggiato la struttura e le finalitÃ nella sent. n. 29/95(diritto 11.1): *Â«Lâ??esito del controllo sulla gestione,come precisa lâ??art.3,co.6,consta di relazioni ,almeno annuali che vengono inviate tanto agli organi che assumono le decisioni politiche concernenti gli obiettivi e le prescrizioni da imporre allâ??amministrazione ,quanto alle stesse amministrazioni stesse ,al fine di agevolare lâ??adozione di soluzioni legislative e amministrative dirette al raggiungimento della economicitÃ e dellâ??efficienza nellâ??azione degli apparati pubblici ,nonchÃ© lâ??efficacia nei risultati..Â»*.

[32] Si richiama il d.l. n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012.

[33] Era tale il dr. Luigi Giampaolino, giÃ presidente dellâ??AutoritÃ di controllo sugli appalti pubblici e lâ??acquisizione di beni e servizi, poi trasformata in ANAC.

[34] Infatti, essa ha dato spazio allâ??attivazione di ricorsi alla Corte Costituzionale per sindacare leggi regionali prive di copertura finanziaria o di copertura finanziaria insufficiente.

[35] La relazione di fine mandato regionale, che avrebbe dovuto contribuire ad accelerare il processo di trasparenza dei processi decisionali politici e a migliorare il rapporto tra classe politica e amministrati, Ã¨ stata abolita dal Legislatore in sede di conversione in legge del decreto-legge n. 174 del 2012. CosÃ¬ che si ha, per fini di memoria storica, una esperienza assai limitata sul come la classe politica dirigente si sia atteggiata nei riguardi di una incombenza normativa che lâ??ha posta sul piano di coloro devono dimostrare di avere raggiunto risultati concreti ed obiettivi condivisi.

[36] Nella nuova struttura data al bilancio delle Regioni, sia statuto speciale che a statuto ordinario, a seguito della entrata in vigore della legge n. 196/2009, cosÃ¬ come elaborato dal d.lgs. n. 118/2011 (armonizzazione dei bilanci pubblici) si individuano 19 Missioni.

[37] Per fare qualche esempio, la legge (rinforzata) della Regione Lazio che approva il relativo Statuto (Legge 11 novembre 2004, n. 1), prevede allâ??art. 56 (*SocietÃ ed altri enti privati a partecipazione regionale*) che la Regione possa partecipare ovvero promuovere la costituzione di societÃ di capitali, di associazioni, di fondazioni e di altri enti privati che operino nelle materie di competenza regionale in conformitÃ alle disposizioni del codice civile e nel rispetto delle norme generali stabilite da apposita legge regionale.

[38] Anche il Ministero dellâ??Economia e delle Finanze Ã¨ tenuto alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute ai sensi dellâ??art. 22, c. 1, lett. 1-bis, del d.lgs. n. 33/2013.

[39] Riportato in *â??Regione, Provincia, Comune. Alla luce della legge di riforma delle Autonomie Localiâ?•* (a cura di R. Scalia-P. Crea), con presentazione di Franco Fausti, ed. CieRre, Roma, 1991, pag. 11.

[40] Riportato in volume cit. *â??Regione, Provincia, Comune etc.â?•*, ed. CieRre, Roma, 1991, pag. 247.

[41] A tal riguardo, Renzo Santini, Presidente della Cispel, richiamava lâ??attenzione sul fatto che il testo approvato ha un valore programmatico. E ciÃ² in considerazione del fatto che lâ??art. 22, c. 2, contiene un esplicito rinvio a una legge che dovrÃ definire i servizi riservati in via esclusiva agli enti localiâ?¦ Legge ancora allâ??esame della I^ Commissione del Senatoâ?¦.(Audizione del 17.7.1990).

[42] Solo una assunzione di responsabilitÃ istituzionale (controllo sulla gestione che va necessariamente auto-deciso nei rispettivi programmi di controllo annuali), da parte della Magistratura del buon andamento, potrebbe riguardare due organismi svolgenti identico servizio pubblico intendendosi gli stessi come due organizzazioni valutabili sotto il profilo della loro economicitÃ sia organizzativa che funzionale.

[43] Ad esempio, il Comune di Roma, al fine di definire i rapporti tra tale ente e il â??Gruppo Romaâ?• (complesso degli organismi partecipati a vario titolo), si Ã¨ preoccupato, nel 2007, con lâ??apporto di eminenti economisti e di giuristi dâ??impresa, di elaborare una Guida completa dal titolo â??Guida alla

gestione del Gruppo Romaâ?•.

[44] Si richiamano, qui di seguito, le piÃ¹ recenti indicazioni fornite con la delib. n. 7, approvata dalla Sezione delle Autonomie in data 4 maggio 2023. Lâ??analisi di esse, se effettuate nel tempo, costituiscono preziosi elementi di riflessione che possono indurre la dottrina ad avere un atteggiamento piÃ¹ aderente alla realtÃ cangiante di questo sistema.

Data di creazione
2023/07/24