

Controlli sulla P.A.: cosa cambia con la Riforma Brunetta

Con l'entrata in vigore del complesso normativo della c.d. Riforma Brunetta (l. 15/2009 e d.lgs. 150/2009) il ruolo di controllo sulle gestioni pubbliche statali della Corte dei Conti esce sostanzialmente rafforzato. È questo un primo segnale di attenzione alle trasformazioni che vedono protagonista l'Organo ausiliario per eccellenza, la Corte dei Conti, che in questo modo può tenersi al passo con i tempi e garantire quell'efficacia ed effettività dei propri controlli sancite dalla legge 20 del 1994.

In virtù dell'articolo 11 della legge delega (15/2009) la Corte può finalmente prevenire, oltre che reprimere, la "collusione" fra i poteri, per usare le parole di Constant.

Il decreto delegato (150/2009), invece, sotto il titolo "misurazione, valutazione e trasparenza della *performance*", racchiude un complesso di norme tese a disciplinare (riformandoli) i controlli "interni" delle Amministrazioni, con l'obiettivo di "assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici del servizio tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale" (art. 2).

Vorrei premettere che in questo caso lo sforzo del Legislatore è teso a garantire la soddisfazione del cittadino, "cliente" per eccellenza della nostra Pubblica Amministrazione.

Esaminando il tema dei controlli "esterni", la legge 15 privilegia decisamente il controllo "in corso di svolgimento", presumendo l'opportunità di intervenire durante l'esercizio in funzione auto-correttiva prima che sanzionatoria. Il controllo concomitante garantisce la possibilità di segnalare, circoscrivere e riparare il danno erariale prima che questo sia deflagrato e prima che si

concretizzi il rischio di non poterlo più concretamente perseguire, in quanto segnalato troppo tardi rispetto all'evento dannoso.

Tale tipo di controllo, in realtà, era già in parte nella disponibilità della Corte nel sistema delineato dalla l. 20/1994 che già consentiva “anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria” (art. 3, comma 4); oltre al fatto che la Corte poteva e può formulare “in qualsiasi momento” le proprie osservazioni alle amministrazioni interessate, le quali sono tenute a comunicare alla Corte e agli organi elettivi, entro sei mesi dalla data di ricevimento della relazione di controllo della Corte stessa, le misure conseguentemente adottate (arg. ex art. 3, comma 6)

Va peraltro evidenziato che la nuova disciplina contenuta nell'art. 11 della l. n. 15 del 2009 non abroga le norme della l. n. 20 del 1994 e, pertanto, come è stato accertamente evidenziato, proprio per il *labor limae* a cui è stata sottoposta in Parlamento, non definisce esattamente il rapporto tra le fonti.

Tuttavia le disposizioni introdotte semplificano il sistema e valorizzano la virtuosità del meccanismo del controllo concomitante, offrendo un'ulteriore freccia nell'arco della magistratura contabile le cui relazioni, usando le parole del Presidente della Corte alla recente inaugurazione dell'anno giudiziario, “dovranno fornire al cittadino un servizio di controllo molto più efficace di quello consistente in mere denunce ... povere di conseguenze concrete e percepibili”.

La Legge Brunetta introduce una serie di procedure tese ad accrescere l'*accountability* dei Ministri (ma anche dei Presidenti di Regione e degli amministratori pubblici in genere), le cui figure escono maggiormente responsabilizzate, in linea con il monito di Toqueville, secondo cui, se

l'accentramento politico si congiunge a quello amministrativo, la causa della libertà è perduta.

In questo modo è potenziato di fatto il rapporto tra la Corte e i titolari del potere esecutivo, lasciando sullo sfondo il rapporto tra la Corte e le Assemblee rappresentative, nei confronti delle quali, nel sistema delineato dalla Costituzione (art. 100 Cost.), la Corte svolge una funzione ausiliaria, fornendo dati e informazioni necessari per consentire l'intervento sugli esecutivi, attraverso lo strumento legislativo o comunque il sindacato politico.

Le ipotesi di intervento previste per il controllo concomitante sono:

- 1) gravi irregolarità gestionali, ovvero gravi deviazioni da obiettivi, procedure o tempi di attuazione stabiliti da norme, nazionali o comunitarie, ovvero da direttive del Governo;
- 2) rilevanti ritardi nella realizzazione di piani e programmi, nell'erogazione di contributi ovvero nel trasferimento di fondi.

Le due ipotesi consentono alla Corte di intervenire con poteri incisivi di segnalazione ma, in ultima analisi, il rispetto dell'intervento correttivo della Corte è interamente rimesso alla discrezionalità dei politici amministratori, che pure ricevono una spinta importante alla correzione di rotta al fine del raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Su questo punto va segnalato che le Sezioni Riunite della Corte dei Conti (24 luglio 2009, n. 29) si sono espresse favorevolmente sugli aspetti applicativi della legge n. 15 del 2009, che ha innovato fortemente il sistema dei controlli, mostrando implicitamente insoddisfazione per il modello di controllo successivo sui risultati delle pubbliche gestioni. In altre parole, è necessario cogliere le sfide dell'innovazione per non perdere il contatto con un mondo globalizzato che, grazie alle autostrade di Internet, muta sempre più velocemente.

Tutto questo mostra come la Corte aspiri far valere il suo ruolo più nei confronti

dei Governi (centrali o locali) che delle assemblee elettive, confidando che gli amministratori sappiano adottare comportamenti coerenti con i risultati del controllo concomitante, idoneo per sua natura a innescare correzioni e aggiustamenti dell'azione amministrativa *in itinere*.

Non è l'insostenibile leggerezza dei Parlamenti, per dirla con Dahrendorf, ma semplicemente la coscienza che ormai il modello Westminster – o “democrazia maggioritaria” per usare la brillante immagine di Lijphart - è nei fatti il vincente e sono gli Esecutivi a dettare le sorti dei propri Paesi nei limiti tracciati dagli organismi sovra-nazionali.

Se da un lato la valorizzazione della responsabilità – metronomo di tanti bilanciamenti dei sistemi federali – viene utilizzata come strumento per il raggiungimento dell'efficienza, dall'altro il superamento dell'ottica meramente repressiva e sanzionatoria è finalizzato a dirigere l'attività amministrativa verso il bene comune.

Quanto alle disposizioni organizzative, l'art. 11 della legge n. 15/2009, ridisegna poteri e funzioni della magistratura contabile, affidando al Presidente della Corte compiti di indirizzo e garanzia molto forti.

In materia di controlli concomitanti quest'ultimo viene ad assumere il compito di garantire la nomofilachia del controllo attraverso il duplice filtro del “previo concerto” e del “decreto motivato”.

Non saranno, pertanto, le sezioni di controllo a censurare i ritardi, le irregolarità e le deviazioni in corso di esercizio, ma esse, concertato con il Presidente l'avvio dei controlli, riferiranno allo stesso e questi, attraverso l'uso di un potere discrezionale, e dunque il filtro di un'ulteriore prudente riflessione, adotterà i rilievi da formulare con decreto motivato.

Tale soluzione, se da un lato sacrifica la collegialità della decisione, rimettendo al prudente apprezzamento del Presidente ogni decisione, dall'altro consente che

il Presidente della Corte, nella qualifica di “organo di governo dell’Istituto”, garantisce l’esatta osservanza e l’uniforme interpretazione della legge in piena armonia con la collegialità.

Per raggiungere questo obiettivo, peraltro, il d.l. n. 78 del 2009 ha introdotto una norma (che si affianca a quella precedente senza abrogarla), secondo cui il Presidente della Corte può richiedere alle sezioni riunite della stessa Corte di adottare pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo, nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza (art. 17, comma 31).

Un’altra importante modifica contenuta nella legge n. 15 del 2009 riguarda l’intervento sull’organo di autogoverno della magistratura contabile, il Consiglio di Presidenza.

La legge, infatti, riduce il numero dei membri elettivi, attribuisce in via esclusiva e ridistribuisce le funzioni tra il Consiglio e il Presidente della Corte anche alla luce del nuovo ruolo assegnato a quest’ultimo.

Il Presidente, infatti, può stabilire l’agenda dei lavori del Consiglio e autorizzare e revocare gli incarichi extraistituzionali dei magistrati.

Ciò sempre nell’ottica della valorizzazione del ruolo del Presidente quale crogiuolo delle diverse sensibilità dei magistrati contabili e garante del corretto andamento dell’azione di autogoverno.

Passando al tema dei c.d. controlli interni, si osserva che nel decreto delegato (n. 150 del 2009) l’introduzione di un sistema davvero innovativo, supera e abroga la disciplina previgente.

Il sistema, all’apparenza, non è agevolmente riconducibile alla categoria dei “controlli interni”, dal momento che i soggetti protagonisti del “ciclo di gestione della performance”, secondo una felice immagine di innesti produttivi e proficui di tralci nuovi su viti consolidate, sono in larga parte esterni alle

amministrazioni controllate.

A ben vedere, tuttavia, gli organismi di valutazione non svolgono direttamente la funzione di valutazione della performance, che invece è di competenza dei soggetti indicati da ciascuna amministrazione, al momento di definire il proprio sistema di misurazione e valutazione della performance.

In ragione di ciò, l'ampiezza dei compiti assegnati ai controllori non esclude integrazioni di rilievo con le funzioni di competenza della magistratura contabile, che potrà trarre da questi controlli "interni" degli stimoli positivi e, ci auguriamo, produrre positivi effetti emulativi per tutte le Pubbliche Amministrazioni.

Il ciclo di gestione della performance si articola in 6 fasi:

- a) definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- b) collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- c) monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- d) misurazione e valutazione della performance, organizzativa e individuale;
- e) utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- f) rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico-amministrativo, ai vertici delle amministrazioni, nonché ai competenti organi esterni, ai cittadini, ai soggetti interessati, agli utenti e ai destinatari dei servizi.

Finalmente l'utente viene messo al centro del sistema ed è considerato nella veste di vero e proprio cliente della PA, così previsto più di trent'anni fa da Massimo Severo Giannini. E destinatari delle verifiche sono tutti i dipendenti pubblici (non più solo i dirigenti) che, per dirla con Max Weber, rappresentano la tecnocrazia che sfugge al controllo democratico del consenso.

L'idea è quella di introdurre i principi di indipendenza dei valutatori e di

trasparenza delle valutazioni per attivare un vero e proprio controllo sociale delle scelte degli amministratori.

La scelta di fondo consiste nel privilegiare un controllo che solo in parte resta interno, dal momento che la responsabilità della valutazione è assunta da soggetti esterni in raccordo con un organismo centrale indipendente.

Questo garantisce l'attuazione dei principi di indipendenza dei valutatori e anche la trasparenza delle varie fasi, e in ultima analisi dei risultati della valutazione, con il rischio, calcolato, di ridimensionare l'aspetto collaborativo tipico dei controlli interni, considerati dal vertice politico in mera funzione auto correttiva. La rivoluzione culturale attesa dalla riforma Brunetta rende sostenibile tale rischio e anzi scommette sul successo della riforma proprio perché capace di orientare positivamente i comportamenti degli attori politici.

La certezza degli indirizzi e la trasparenza delle modalità rappresentano la stella polare che indica la via per la soddisfazione dei cittadini e per l'eliminazione in via preventiva di ogni illegittimità.

Novità importante è senz'altro il legame tra la valutazione e la gestione del personale.

Dalla valutazione, infatti, discende la valorizzazione del merito e, in concreto, la predisposizione dei criteri per la distribuzione dei premi e degli incentivi. Essi, infatti, sono attribuiti al personale sulla base di valutazioni svolte dagli organismi di controllo, i quali offrono un filtro virtuoso alle proposte dei dirigenti, non deresponsabilizzati ma coadiuvati nelle difficili scelte di valore, chiamati, finalmente, ad esprimersi compiutamente e fino in fondo.

Da più parti, in dottrina, da tempo, si segnala la necessità di riformare organicamente il sistema dei controlli amministrativi, che nell'ultimo quindicennio sono sempre stati sbilanciati più su controlli successivi ai risultati delle gestioni, che su controlli preventivi di legittimità su singoli atti, pressoché

scomparsi.

La recente normativa che conferisce alla Corte dei Conti un palco di primo piano, con l'introduzione del controllo concomitante da parte della magistratura contabile accanto a controlli "interni" di competenza di soggetti indipendenti, offre l'occasione culturale prima che normativa di immaginare una macchina pubblica che funziona e offre servizi adeguati ai cittadini i quali, per la prima volta, hanno la possibilità di "valutare" chi li governa attraverso i servizi erogati. Si tratta dell'ultimo anello della catena della responsabilità che lega gli elettori/contribuenti agli eletti secondo il principio del "pago, vedo, voto", in quanto, come scrisse Montesquieu, nel giustificare la divisione dei poteri "ogni uomo il quale ha in mano il potere è portato ad abusarne, procedendo fino a quando non trova dei limiti".

È questo il contesto in cui si inserisce il programma di formazione rivolto al personale amministrativo della Corte che la Presidenza e la Segreteria Generale hanno voluto realizzare in collaborazione con il Ministro della Pubblica amministrazione e dell'Innovazione. Il programma si articola nell'arco di un triennio e coinvolgerà gran parte del personale interessato a percorsi di formazione coerenti con i processi di riforma sopra citati. Di particolare rilievo sarà l'attività di trasferimento delle attività didattiche più significative sul web garantendone la fruibilità anche a distanza.

Tutte le attività e i partecipanti saranno costantemente monitorati per aggiornare periodicamente la Corte sull'andamento e sui risultati raggiunti.

Auguro a tutti quanti noi buon lavoro.

Marco Villani