

Il ministro Calderoli ha anticipato nel ddl anticorruzione le norme del Codice autonomie

Enti locali, controlli a tutto campo

Verifiche trimestrali, bilancio consolidato e qualità ai raggi X

DI LUIGI OLIVERI

È un'anticipazione del Codice delle autonomie la parte del disegno di legge anticorruzione dedicata ai controlli negli enti locali.

Il testo del ddl, infatti, altro non fa se non estrapolare dall'iniziativa del ministro Calderoli rivolta ad ammodernare l'ordinamento locale la parte che era dedicata al sistema dei controlli di gestione. Il ddl punta sul potenziamento dei controlli interni di gestione, il cui funzionamento ottimale può essere uno strumento utile per la lotta agli sprechi e, indirettamente, a cattive gestioni che possano nascondere proprio pericoli di corruzione.

Le modalità per lo svolgimento del controllo di gestione saranno fissate dagli statuti e dai regolamenti di contabilità. Il controllo di gestione dovrà, in primo luogo, verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, in secondo, rilevare il livello di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità

e qualità dei servizi offerti.

Per tale ragione, il controllo di gestione riguarda l'intera attività amministrativa e gestionale degli enti locali e va svolto periodicamente. Nei comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti e nelle unioni di comuni, ove si presuppone possano non esservi servizi interni, il controllo di gestione è affidato al responsabile del servizio economico-finanziario o, in assenza, al segretario comunale, in ogni caso, l'attività può essere svolta anche mediante forme di gestione associate con altri enti limitrofi.

Le fasi del controllo di gestione sono almeno 3. La prima consiste nella predisposizione di un piano dettagliato di

obiettivi, che negli enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti si accompagna al piano esecutivo di gestione. La seconda fase riguarda la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché dei risultati raggiunti. Infine, la terza comprende la valutazione dei dati rilevati, per metterli in rapporto al piano degli obiettivi e, così, stabilire il loro grado di attuazione per misurare l'efficacia dell'azione amministrativa.

Il disegno di legge intende anche apprestare sistemi di sana gestione finanziaria tendenti ad evitare pratiche elusive dei vincoli finanziari e normativi relativi alla gestione del bilancio, del personale e degli appalti, prevalentemente realizzate mediante la costituzione di società partecipate.

Per questa ragione, si punta al bilancio

consolidato, che dovrà esporre i risultati, secondo il principio della competenza economica, complessivamente conseguiti dall'attività di gestione dell'ente locale, comprendente anche quelli delle aziende partecipate. Le esternalizzazioni, pertanto, non potranno essere più il mezzo per nascondere gestioni in perdita o, comunque, per scavalcare oneri procedurali contando su una gestione privata solo sul piano formale. Tanto è vero che le partecipate dovranno a loro volta rispettare le norme di legge sui vincoli di finanza pubblica: il che significa anche attenersi ai limiti operativi e procedurali previsti per assumere personale, acquisire appalti, contrarre mutui. Gli enti locali dovranno garantire il rispetto di questi vincoli a carico delle partecipate, fissando preventivamente obiettivi gestionali, da verificare attraverso un sistema di controlli sulla corretta applicazione delle norme e sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società.

Sempre sul fronte dei controlli, il ddl introduce quello della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante orga-

nismi gestionali esterni; si imporrà l'utilizzo della rilevazione del gradimento degli utenti esterni e interni dell'ente. Il ddl, per quanto risulti in linea con il dlgs 150/2009, costruisce un sistema di programmazione, gestione e controllo peculiare per gli enti locali.

Sono, comunque, piuttosto evidenti i rischi di creazione di un ulteriore carico di adempimenti. Basti pensare che si prevede l'introduzione per gli atti di impegno di spesa (rilasciato anche nella determinazione a contrattare, per l'attestazione relativa alla base di gara, e nella stipulazione di contratti di servizio con le aziende partecipate) di un «parere di congruità», col quale il responsabile del servizio interessato attesti sotto la propria personale responsabilità amministrativa e contabile, oltre alla rispondenza dell'atto alla normativa vigente, il rispetto dei criteri di economicità ed efficienza, il comprovato confronto competitivo, anche tenuto conto dei parametri di riferimento relativi agli acquisti in convenzione col sistema Consip.

© Riproduzione riservata



Roberto Calderoli

L'INTERVENTO/1

Aumenterà la burocrazia

Potenziamento degli strumenti anti corruzione a fronte di una notevole crescita del carico burocratico che graverà sulle amministrazioni pubbliche.

Sarà pesante, in termini di nuovi atti e adempimenti, lo scotto che gli enti dovranno pagare ad un'iniziativa di legge che, nel perseguire l'intento di ridurre o eliminare la corruzione, non affronta uno dei problemi che generano pratiche elusive delle norme e, potenzialmente, alimentano sistemi di gestione non trasparenti, a loro volta fonti di possibili corruzioni: l'estrema complessità delle procedure e la quantità non controllata di adempimenti.

Non è da sottovalutare che l'utilizzo spinto di poteri speciali o, comunque, di strumenti derogatori rispetto alle procedure di gara aperte e trasparenti spesso proviene dalla lentezza delle decisioni e programmatiche amministrative, che gli organi di governo spesso chiedono di compensare abbreviando i termini delle procedure, col rischio di abbassare il livello di guardia della legalità.

Così, il ddl è un florilegio di una serie di nuovi e pesanti adempimenti. A partire dai piani di azione anticorruzione. Essi costituiscono, certamente, attuazione all'articolo 5 della Convenzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dalla Assemblea generale dell'Onu il 31 ottobre 2003 e firmata dallo Stato italiano il 9 dicembre 2003. È, indubbiamente, tuttavia, che un sistema giuridico già intriso di norme anche penali per la lotta alla corruzione, più che puntare su ennesimi piani e codici di comporta-

mento, dovrebbe garantire adeguati margini di efficienza nella gestione amministrativa ordinaria.

Giusta in teoria, ma difficilmente applicabile nella pratica, l'idea della rotazione dei dipendenti esposti a possibili ambiti di corruzione, visti i tempi di ristrettezza sulle dotazioni organiche e sulla formazione dei dipendenti pubblici.

Complicato risulta anche il monitoraggio sul rispetto dei tempi di gestione dei procedimenti, considerata l'assenza di strumenti informativi e data base dai quali trarre i dati, che nella maggior parte dei casi dovranno essere editati a mano, uno per uno.

Un vero e proprio terreno minato sarà la gestione degli appalti di lavori, servizi e forniture per i responsabili del procedimento, coinvolti in una nuova e penetrante serie di adempimenti informativi, che rischia fortemente di pregiudicare l'attenzione verso la corretta esecuzione dei contratti o, comunque, comporterà problemi di rafforzamento delle strutture amministrative.

Insomma, forte è l'impressione che a fronte delle misure, di indiscutibile utilità, contro la corruzione, non abbia fatto fronte una stima dell'impatto organizzativo che esse determinano; al contrario, il ddl impone che quanto meno per la redazione ed il presidio dei piani anticorruzione non derivino nuovi costi per la finanza pubblica. Il che accresce il pericolo che il tutto si riduca ad adempimenti formali, non dissimili da quelli già esistenti e che, evidentemente, non sono sin qui serviti per una lotta considerata efficace alla corruzione.

Luigi Oliveri

L'INTERVENTO/2

Responsabili finanziari sugli scudi

Nel disegno di legge anticorruzione, l'inserimento delle norme sui controlli previste dall'articolo 29 del codice delle autonomie, determina un incremento di compiti e responsabilità - amministrative e contabili - per il responsabile dei servizi finanziari dell'ente locale. Si parte dall'ampliamento del parere di regolarità contabile su ogni proposta di deliberazione che comporti riflessi sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, per finire alla necessità di garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione, anche di cassa, allo scopo di realizzare gli obiettivi di finanza pubblica di cui al patto di stabilità interno.

Dopo l'abrogazione dei controlli esterni da parte degli organi regionali di controllo, da più parti si richiede, con forza, l'adeguamento al nuovo sistema di controlli con strumenti adeguati. Tale richiesta proviene in primo luogo da quello che è il vero baluardo dell'ente: il responsabile del servizio finanziario o di ragioneria che dir si voglia. Oltre al particolare ruolo che già attualmente il Tuel riserva a tale figura, questo rappresenta il vero player della partita amministrativa. Più di ogni altro responsabile di servizio, più dello stesso segretario - la cui figura risulta un po' sbiadita - il responsabile finanziario è il profondo conoscitore della macchina comunale, in quanto è attraverso il suo ufficio che transitano tutti gli atti dell'ente: dalle determinazioni dirigenziali, alle delibere di giunta e a quelle di consiglio, fino ai decreti sindacali. Nonostante tutto ciò, sebbene sia definito da più parti come il primus inter pares tra i responsabili

di servizio, non è prevista per questa figura alcuna differenziazione, né giuridica né economica. Così come gli altri responsabili, è nominato dal capo dell'amministrazione, ne segue le sorti e spesso i capricci. È palese che lo scontro perenne tra responsabile finanziario e amministratori andrà crescendo con l'approvazione del disegno di legge anticorruzione. È il sindaco che affida la responsabilità del servizio, è il sindaco che revoca. A questo punto si rende necessario l'affiancamento di questa figura dalla politica, con la creazione di un albo professionale, la dipendenza funzionale e la nomina dalla Corte dei conti. Solo in tal modo si può garantire quell'esigenza di autonomia ed indipendenza richiesta dallo stesso legislatore laddove prevede, in capo a questa figura, compiti di controllo di gestione e della gestione, non solo finanziaria.

È indispensabile che il legislatore prenda atto che la situazione attuale non funziona e non potrà, a maggior ragione, funzionare in futuro. La proposta di albo professionale, di dipendenza e nomina da parte della Corte, in luogo della politica determinerebbe il permanere degli equilibri finanziari della gestione - di competenza, dei residui e di cassa - la realizzazione degli obiettivi di cui al patto di stabilità, grazie ad una continua attività di coordinamento e di vigilanza.

Tale nuova situazione non si porrebbe minimamente in contrasto con l'autonomia costituzionale riconosciuta agli enti locali con la riforma del Titolo V.

Eugenio Piscino