

CreaImpresa

Associazione per la diffusione della Cultura d'Impresa

“Incontri nazionali del Gran Sasso d'Italia”

Economia ed Etica Appuntamento annuale

L'Aquila e Gran Sasso - giovedì 7 e Venerdì 8 settembre 2006.

II[^] edizione

L'utilizzo del denaro pubblico negli investimenti produttivi tra verifiche del rapporto costi/benefici e tentazioni di autoreferenzialità

Sintesi dell'intervento del Gen. CA Giuseppe Richero al convegno 2006 di *CreaImpresa*

1. Investimento come problema d'azione

Il processo ragionativo ed organizzativo per decidere e poi eseguire un investimento con denaro pubblico è quello codificato in appositi manuali per la soluzione dei problemi, che sono di:

- *conoscenza*, quando si traducono in una ricerca *storica* o *scientifica*, mirata alla scoperta, conferma o correzione di una verità dello specifico settore;
- *azione*, quando si raggiunge il voluto risultato superando solo ostacoli naturali od artificiali (problemi tecnici), ovvero l'imprevedibile azione di contrasto di uno o più avversari (problemi operativi).

Il procedimento da seguire prevede le seguenti fasi:

- *concettuale*, che analizza l'esigenza pubblica da soddisfare e che crea il problema, individua, valuta e confronta le possibili soluzioni, sino alla scelta della migliore, fatta in osservanza di precise regole e previa acquisizione spesso di preventivi pareri di organi consultivi e del *placet* di organi di controllo;
- *organizzativa*, che traduce in ordini operativi la decisione dell'intervento, nel rispetto delle regole previste (asta pubblica, licitazione o trattativa privata, ecc.);
- *esecutiva*, che materialmente realizza l'intervento;
- *controllo*, che verifica con continuità che quanto fatto sia conforme a quanto deciso, sino al collaudo finale.

2. Le tante regole per le pubbliche gestioni

Già alla fine degli anni “80” (*tangentopoli* era alle porte) il legislatore italiano si preoccupò di aggiornare e razionalizzare la normativa vigente per avere amministrazioni pubbliche, oltre che corrette, efficienti ed efficaci. Fra diverse altre, sono di assoluto rilievo:

- la legge n. 142/1990 su *Ordinamenti delle autonomie locali*, che (art. 53) responsabilizzò il segretario ed i dirigenti dei servizi degli enti locali, rendendo obbligatorio il loro parere in ordine alla *regolarità tecnica e contabile di ogni proposta di delibera*; sottopose alla giurisdizione della Corte dei conti (art 58) il comportamenti del tesoriere e di ogni altro agente contabile;
- la legge n. 241/1990 dal titolo: *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi* ove solennemente si afferma (art.1) che “l'attività amministrativa persegue fini determinati dalla legge ed è **retta da criteri di economicità, di efficacia e di pubblicità**”; si rende

obbligatoria (art. 4) la determinazione del responsabile del procedimento; si riconosce (art. 22) il diritto di accesso ai documenti, *al fine di assicurare la trasparenza dell'attività amministrativa e di favorirne lo svolgimento imparziale*;

- il D. L.vo n. 29/1993, recante *Razionalizzazione dell'organizzazione delle amministrazioni pubbliche e revisione della disciplina in materia di pubblico impiego...* che impone (art. 12) *l'ufficio relazioni con il pubblico*, (art. 20) la verifica dei risultati e l'istituzione – se già non esistono – di servizi di controllo interno *con il compito di verificare ... la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa*.

Le regole, come si vede, non mancavano, né erano troppo generiche. Quello che mancava – e tuttora difetta – è la volontà di applicarle, come emerge dai tanti episodi di *malafinanza, malasanità, sperpero di pubbliche risorse*, e cose del genere.

3. L'illusione dei controlli, interni ed esterni

Nei primi anni “90” l'argomento dei controlli divenne molto popolare. Resi obbligatori quelli interni con il citato D.L.vo n. 29/1993, si guardò a quelli esterni della Corte dei conti come al toccasana di tutti i mali, tanto da istituire prima apposite sezioni di giurisdizione e di controllo nelle Regioni ad alto indice di criminalità e poi (leggi n. 19 e 20, entrambe del 14 gennaio 1994) in tutte le altre.

Quale consigliere della Corte, per alcuni anni condivisi l'entusiasmo e portai a compimento diversi controlli sulla gestione di enti rientranti nella mia competenza territoriale o funzionale. Qualche dubbio sull'efficacia di quanto facevo incominciò a sorgermi, nel constatare l'inerzia negli enti locali nell'avvio dei controlli interni, nel vedere la scarsa attenzione che Parlamento e Consigli regionali dedicavano ai referti che la Corte loro invia annualmente sull'esito del controllo eseguito, ai sensi dell'art. 3 n. 6 della citata legge 20/94.

Il dubbio divenne delusione nello scambio di esperienze con colleghi partecipanti ad un convegno, organizzato in Gubbio (dicembre 1999) dalla Banca d'Italia e dalla Corte dei conti, e nell'udire un relatore concludere provocatoriamente il suo intervento, affermando che la fede nell'efficacia del controllo successivo sulle gestioni equivaleva a credere che *sia la coda a muovere il cane*.

4. L'intervento della magistratura penale

Di fronte alla mai decollata attività dei controlli interni, alla scarsa efficacia di quelli esterni della Corte dei conti, l'opinione pubblica ed i *media* invocarono e osannarono allora l'intervento del magistrato penale, per accorgersi poi che lo stesso, pur meritorio e doveroso, era:

- subordinato all'accertamento delle responsabilità dei singoli operatori;
- indifferente al buon esito dell'azione amministrativa (i tempi di sequestro di un cantiere si prolungano talora per anni);
- poco sensibile agli effetti collaterali: come il pompiere, il P.M. non è interessato all'arredo di una casa in fiamme che vuole spegnere;
- in ogni caso troppo tardivo e sovente di ostacolo alle finalità di ottenere un bene o un servizio a tempi brevi ed ai minimi costi di mercato.

5. Natura e caratteristiche dei diversi tipi di controllo

Il Parlamento ed i consigli regionali, provinciali e comunali sono organi di indirizzo e di controllo politico-amministrativo. Il loro intervento è determinante nella fase concettuale di risoluzione del problema, essendo a loro riservata la valutazione sull'esigenza pubblica da soddisfare, oltre che sull'idoneità ed economicità della soluzione scelta. Agli stessi organi spetterebbe il controllo sull'inerzia degli amministratori, che lasciano perpetuare nel tempo spese superflue (esempio: magazzini pieni di materiali da dichiarare fuori uso tecnico) o procedure di lavoro superate (esempio: archivi cartacei in aggiunta a quelli elettronici), e via elencando.

Le fasi organizzativa ed esecutiva sono invece controllate innanzitutto dai livelli gerarchici e, in seconda battuta, dai servizi di controllo interno. Un controllo per campionatura può considerarsi quello della Corte dei conti che, annualmente, definisce i programmi ed i criteri di riferimento. In presenza di fatti che potrebbero costituire reato si giustifica infine l'intervento, provocato o d'ufficio, del magistrato penale.

I controlli gerarchici e quelli dei servizi interni dovrebbero costituire l'ossatura portante del sistema, anche per facilitare un buon rapporto sinergico fra controllori e controllati. Purtroppo – anche quando funzionano – tendono all'autoreferenzialità e ricercano il quieto vivere.

I controlli esterni, specie se troppo severi, spaventano e frenano la gestione (gli amministratori ricorrono a furberie burocratiche -richieste di perizie, di pareri, ecc. – per tema di responsabilità). Trasformati in funzione specialistica rompono il necessario contatto con i responsabili della gestione. I loro referti negativi raramente provocano interventi punitivi o semplicemente correttivi.

6. Conclusione

Più che di nuovi interventi del legislatore, si avverte la necessità di imporre alla Pubblica Amministrazione la piena osservanza delle competenze e responsabilità previste dalle leggi vigenti. Spettano al Potere politico le scelte di base, evitando ulteriori interventi che turbino il perseguimento del pubblico interesse, verificando però la realizzazione degli obiettivi imposti, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa

Ben vengano i controlli esterni della magistratura contabile o penale (a quest'ultima dovrebbero andare pochi casi da risolvere in tempi brevi), ma il buon andamento dell'azione amministrativa si assicura innanzitutto con la continuativa e penetrante azione di *controllo gerarchico*.

In seconda istanza debbono rendersi efficienti ed efficaci i *servizi di controllo interno*, garantiti da organi dell'amministrazione e, quando possibile, da enti autonomi quale *l'Agenzia per il controllo e la qualità dei servizi pubblici locali del Comune di Roma*, creata nel 2002 e collocata in posizione di terzietà tra consumatori e soggetti erogatori dei servizi.

Da riscoprire è il senso di responsabilità e l'orgoglio di giudicare i dipendenti, premiando i buoni e censurando gli inetti. Ripresa allora la metafora sopra citata, si potrà coerentemente dire che *è il cane che muove la coda, e non viceversa*.

Ultima annotazione riguarda la completezza e la consultabilità di alcune banche dati della Pubblica Amministrazione. Troppo spesso per tema di compromettere la *privacy* dei singoli non si inseriscono in tali banche dati oggettivi che ne faciliterebbero la consultabilità e la conseguente elaborazione a cura dei competenti organi pubblici. Mi riferisco, in particolare, ai rapporti cittadino-erario ed ai tanti evasori totali o parziali che sfuggono al fisco.