

I CONTROLLI SULLE DIVERSE TIPOLOGIE DI ENTI: REALTÀ E PROSPETTIVE

di Natale M.A. D'Amico

Desidero anzitutto ringraziare tutti voi per essere qui, e in particolare gli illustri accademici che hanno accettato di partecipare alla nostra tavola rotonda.

Quest'oggi festeggiamo il 60° compleanno di una legge, la n. 259/1958, che ha disciplinato il sistema dei controlli della Corte dei conti sugli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria. Stamane abbiamo ascoltato come essa è nata, come vive, come interagisce con le numerose novità intervenute nell'ambiente circostante e nello stesso ordinamento.

Introducendo questa tavola rotonda, vorrei aggiungere una prospettiva economica a quella squisitamente giuridica tanto ben rappresentata nelle relazioni del mattino. Il che mi aiuterà a tentare di guidare la nostra tavola rotonda.

La domanda che un economista si pone di fronte alla l. n. 259 è: controlli sono previsti per tutte le società; perché allora è necessario che nelle società – più in generale negli enti – ai quali affluisce denaro pubblico ce ne siano di aggiuntivi? Per esempio, se lo Stato è azionista, perché non ritiene sufficienti le garanzie che l'ordinamento offre alla generalità degli azionisti, e ne richiede una aggiuntiva, costituita dal controllo sulla gestione della Corte dei conti?

Per dare risposta a questa domanda, dobbiamo introdurre il problema detto del *principal-agent*. Si tratta di uno schema teorico la cui formulazione è abbastanza recente, risale agli anni '70 del secolo scorso, ma che informa di sé gran parte della letteratura sulla *corporate governance* successiva (riferimenti in letteratura infiniti; probabilmente i primi a enucleare il problema, indipendentemente l'uno dall'altro, furono negli anni '70 Stephen Ross e Barry Mitnick; da allora la letteratura sul cosiddetto "problema di agenzia" si è fatta sterminata; da ultimo inserita nella più generale "teoria dei contratti" soprattutto ad opera dei premi Nobel Hart e Holmstrom)

Quando una persona – *agent* – opera nell'interesse di un'altra – *principal* – si possono porre problemi nel caso gli incentivi fra l'*agent* e il *principal* non siano allineati. Facciamo il caso più semplice, che è poi quello che ci avvicina di più al nostro tema. Gli azionisti di una società eleggono uno o più amministratori, perché agiscano nel loro interesse. Ma spesso l'interesse, gli incentivi, degli amministratori sono diversi da quelli degli azionisti. L'amministratore può avere interesse al proprio potere e ruolo sociale: tende perciò a preferire che l'impresa si faccia più grande, anche a scapito del profitto che se ne ricava. Ma al socio interessa più il volume dei profitti che il volume della società. Spesso l'amministrazione guarda ai profitti negli anni più prossimi, quelli nei quali presumibilmente lui sarà ancora in carica; ma il socio di norma ha interessi di più lungo termine. Si possono fare molti altri esempi.

Per ovviare al problema *principal-agent* si scrivono contratti complessi; ad esempio si attribuisce all'amministratore una parte della sua remunerazione in forma di azioni, in modo tale che sia anche lui azionista, e quindi i suoi interessi siano allineati con quelli dei suoi danti causa. Se ben ci pensiamo, la presenza del collegio sindacale e della revisione contabile obbligatoria hanno anche funzioni simili: tipicamente, garantire agli azionisti (e agli altri *stakeholder*) che la rappresentazione dei fatti contabili sia corretta.

È evidente che il tutto per funzionare richiede che esistano soci "attivi", che esercitano una sorveglianza sui propri amministratori, e, ove del caso, siano pronti a sostituirli se seguono il loro personale interesse a scapito dell'interesse degli azionisti.

Ma il problema *principal-agent* nel caso delle partecipazioni pubbliche si presenta, per così dire, al quadrato.

Perché l'azionista è – facciamo il caso più semplice – lo Stato, attraverso il Ministero del tesoro. Ma il dante causa originario, il *principal*, non è lo Stato, né il Ministro del tesoro o il funzionario che esercitano i poteri dell'azionista, bensì è il contribuente.

Non sfuggerà a nessuno che, oltre al consueto problema *principal-agent* che si pone nel rapporto fra azionista e amministratore, qui se ne pone uno aggiuntivo, quello fra contribuente e colui – persona fisica o soggetto “entificato” – che esercita i poteri dell'azionista.

Anche qui, facciamo il caso più banale: il politico investito dei poteri dell'azionista può avere interesse a un investimento perché ha ricadute positive sul suo collegio elettorale, anche se quell'investimento non è economicamente profittevole ovvero sarebbe stato più profittevole se realizzato altrove. Ma lo stesso funzionario che “segue la pratica” potrebbe non essere sufficientemente motivato ad esercitare le sue funzioni di azionista (in fondo l'utile maggiore che la società realizzerà con una gestione più efficiente non entra nelle sue tasche).

Dunque, se qui il problema *principal-agent* è più complicato, non bastano gli ordinari strumenti (anche contrattuali) di controllo sull'operato degli amministratori; ma ne serve uno aggiuntivo. Quello che la Carta costituzionale individua nel ruolo della Corte dei conti.

Così inquadrato teoricamente questo controllo aggiuntivo “sugli enti ai quali lo Stato contribuisce in via ordinaria”, proviamo a trarre qualche conclusione:

- deve essere un controllo indipendente dal Governo; e infatti la legge n. 259 lo affida a funzionari dotati del massimo di autonomia configurabile in un sistema democratico, perché appartenenti all'ordine giudiziario;

- non può essere un controllo solo di legalità, e neanche puramente contabile, ma deve estendersi – come dice la Costituzione – all'intera “gestione finanziaria”, in modo da poter cogliere la relazione mezzi/fini, che è ciò che in ultima analisi interessa a chi fornisce i mezzi finanziari;

- destinatari delle risultanze dell'attività di controllo non devono essere il soggetto controllato, né colui che esercita le funzioni di azionista, bensì i *principal*, cioè la generalità dei contribuenti-elettori, da cui provengono le risorse finanziarie impiegate; e infatti la Costituzione e la legge dispongono che le relazioni vengano inviate al Parlamento, organo massimamente rappresentativo della Nazione (e, fatto da non trascurare, così disponendo viene previsto che le relazioni siano pubbliche, cioè accessibili alla generalità dei cittadini).

Insomma: se dovessimo oggi scrivere le norme per disciplinare il controllo sugli enti ai quali lo stato contribuisce in via ordinaria, anche in un'ottica economica, e alla luce di una teoria che è ben più recente, dovremmo scrivere norme nella loro essenza non molto dissimili da quelle adottate dal legislatore di sessant'anni fa e ancor prima dal legislatore di dieci anni prima.

* * *