

## I CONTROLLI SUGLI ENTI FRA CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ E CONTROLLO DI GESTIONE

di *Luisa Torchia*

Innanzitutto voglio ringraziare il Presidente Buscema e la Presidente Laterza per avermi invitata a questa giornata di lavori su un tema così interessante.

Il consigliere D'Amico ha aperto questa sessione con un'osservazione dalla quale vorrei partire per questo mio breve intervento.

Oggi celebriamo i sessant'anni di una delle poche leggi che è oggetto di un convegno di riflessione, ma non di proposte di riforma e per la quale non sono in vista né modifiche, né cambiamenti, né approdi ad una diversa disciplina. La ragione di questa, per la verità, rara circostanza sta nel fatto che si tratta di una legge che, invece, per comune opinione, sembra aver retto bene al trascorrere del tempo.

Questa “resilienza” della legge istitutiva della Sezione sul controllo degli enti dipende da molti fattori, ma principalmente da due elementi: a) la buona qualità della disciplina, scritta con intelligenza e con la flessibilità necessaria; b) la capacità evolutiva dimostrata negli anni nell'attività di interpretazione di applicazione della disciplina. Si è passati, infatti, da un primo periodo in cui l'attuazione di questa legge era orientata o comunque attratta verso il controllo di legittimità, ad un secondo periodo in cui la Corte dei conti ha sempre più sviluppato un tipo di controllo molto vicino al controllo di gestione, che si allontana dall'archetipo del controllo di legittimità.

Mi sembra utile, quindi, per comprendere questi sviluppi, esaminare i tre caratteri necessari di ogni controllo – l'oggetto, il criterio di giudizio e l'esito – per poi cercare di verificare se ci sono sovrapposizioni fra tipi diversi di controllo e, in caso, o come possano essere evitate.

L'oggetto del controllo è l'attività economica, finanziaria e amministrativa degli enti. È importante sottolineare, qui, che il sostantivo è importante tanto quanto gli aggettivi. Il sostantivo “attività” comporta che oggetto del controllo sia, appunto, l'attività nel suo complesso e non, invece, singoli atti o sequenze di atti. Si tratta, conseguentemente, di un controllo che deve assumere ed avere una visione di insieme, secondo parametri che sono necessariamente diversi da quelli che si usano per il singolo atto o per le sequenze di atti. Emerge, così, una prima caratterizzazione di questo controllo, in quanto esso è autonomo e diverso da altri controlli che si svolgono sull'ente.

Passiamo agli aggettivi: viene in esame l'attività economica, finanziaria e amministrativa. L'uso di questi aggettivi comporta che il controllo abbia ad oggetto l'equilibrio della gestione nel perseguimento dei fini indicati dalla legge. Non è, quindi, un controllo finalizzato a verificare la conformità formale fra ciò che l'ente ha fatto e ciò che la legge prevede, in astratto, che l'ente faccia, per un motivo semplice: quale che sia la legge – una legge sull'ente di ricerca o una legge sull'ente sanitario o su altri enti ancora – essa sicuramente consente all'ente di scegliere una serie di opzioni nello svolgimento dell'attività, che non può essere vincolata, ma ha invece inevitabilmente caratteri discrezionali. Il controllo da svolgere non è dunque finalizzato a ricercare l'unica soluzione “giusta” – che in concreto non esiste – ma deve piuttosto verificare se è stata scelta l'opzione migliore fra quelle disponibili, che possono essere tutte, in astratto, corrispondenti alla legge.

Il parametro del controllo non è quindi un parametro di conformità, ma invece un parametro di buon uso delle tecniche di gestione. E, per aggiungere un ulteriore tassello, il controllo deve tenere conto della evoluzione nel tempo delle tecniche di gestione, che non possono certo essere cristallizzate in una norma.

Questa evoluzione, e la consapevolezza di essa, è ben documentata nelle relazioni della Sezione enti. Nelle relazioni dei primi anni non si parla mai, per esempio, di informatizzazione, mentre oggi, invece, l'informatizzazione ha un ruolo significativo nella determinazione dei criteri che i magistrati devono seguire nello svolgimento del controllo

Il secondo elemento necessario di ogni tipo di controllo è, per l'appunto, il criterio di giudizio. Se si guarda ai criteri applicati si può dire, con una formula forse un po' rozza, che il controllo sugli enti è qualcosa di più del controllo di legittimità e qualcosa di meno del controllo di merito. Del resto sarebbe impossibile applicare il parametro di legittimità uniformemente a tanti enti diversi: non a caso il parametro di legittimità è stato pensato per il controllo sugli atti, che possono essere invece valutati secondo un criterio uniforme nel confronto con la norma che li disciplina.

La Sezione enti svolge la sua attività di controllo su una tipologia molto variegata di enti e non si può pensare di applicare uniformemente gli stessi criteri, per fare un solo esempio, agli enti di ricerca e alle società pubbliche, cioè a soggetti che svolgono attività completamente diverse e secondo regole e culture non assimilabili, come sono quelle della comunità scientifica e del mercato.

Il terzo elemento è, come si è ricordato sopra, l'esito del controllo, che nel caso del controllo sugli enti è configurato come referto, nell'esercizio, quindi, di una funzione referente, esercitata principalmente nei confronti del Parlamento. Tutti sappiamo, purtroppo, che il Parlamento è spesso distratto rispetto agli esiti della funzione referente, anche a prescindere dalla tempestività delle relazioni, che in passato arrivavano dopo un significativo lasso temporale, mentre oggi hanno riacquisito tempestività. Le ragioni della "distrazione" del Parlamento sono molteplici e non possono essere qui indagate analiticamente, ma è necessario ricordarne almeno una: nel nostro sistema il Parlamento contribuisce, insieme al Governo a fare le scelte che poi si sono realizzate nell'attività degli enti e quindi gli è difficile utilizzare i referti in funzione di controllo del Governo. Si tratta di una difficoltà direttamente connessa al fatto che il sistema italiano non è un sistema effettivamente dualistico. In questa cornice sembra molto utile il suggerimento proposto prima da Natale D'Amico, che porterebbe ad un utilizzo dell'esito referente sia da parte degli stessi enti controllati, che potrebbero trarne spunto per migliorare la propria gestione, sia da parte del pubblico più in generale, come collettività. Anche per queste possibili destinazioni del referto è importante che l'attività di controllo sia affidata a un'istituzione indipendente, il cui giudizio sia libero da ogni condizionamento.

L'esame dei caratteri del controllo molto sinteticamente svolto sinora consente di concludere, per un verso, che non ci sono sovrapposizioni con altri tipi di controllo e, per altro verso, che il bilancio dell'attività sinora svolta sia senz'altro positivo.

Il che non significa che non si possano immaginare miglioramenti e sviluppi ulteriori.

Considerato che l'attività di referto ha come riferimento la collettività, sarebbe davvero utile che si sottolineasse anche la funzione informativa e, ancora di più, che siamo in presenza della produzione di una informazione basata sui fatti. Se attraverso queste relazioni, oltre a fare le verifiche, si riuscisse a produrre una cultura amministrativa e di gestione, una rassegna delle pratiche migliori, delle opzioni preferibili e delle tecniche più efficienti, l'elaborazione di indicatori – ovviamente differenziati a seconda dei settori – si aiuterebbero e spingerebbero gli enti a produrre informazioni meglio organizzate e selezionate.

Questo sforzo sarebbe utile, prima di tutto, agli enti controllati per conoscere meglio se stessi e consentirebbe forse anche di elaborare via via proposte di miglioramento, ad esempio sul modo in cui essi definiscono i loro controlli interni.

Infine, sarebbe forse utile mettere in cantiere la possibilità di avere delle relazioni non solo annuali, ma anche su periodi pluriennali, che consentirebbero un esame più in profondità, ente per ente, non solo della statica, ma della dinamica degli sviluppi e della evoluzione nel tempo. E proprio perché stiamo parlando di un controllo sull'attività, e non sui singoli atti, il profilo dinamico è certamente quello di maggior interesse.

\* \* \*