

## **Rielaborazione della relazione presentata al Convegno del 28/7/2008 svolto presso la Provincia di Genova con il patrocinio dell'UPI per la presentazione del volume di C. Moretti e F. G. Lo Torto "Finanza locale".**

**Autore:** Sabetta Sergio Benedetto

**In:** Diritto amministrativo

Il libro di finanza Locale che oggi andiamo a presentare si apre, nella nota a pag. 12, con una problematica relativa ai controlli di cui è interessante evidenziare alcuni aspetti.

In questi ultimi tempi è emersa una crisi dei controlli che ha avuto tra l'altro per oggetto l'esatta determinazione delle stime finanziarie e i problemi dei derivati, questi sono stati solo gli aspetti più eclatanti di un malessere diffuso, in cui è venuto a mancare l'individuazione, sia nelle modalità che nelle funzioni, di un ruolo preciso e riconosciuto, basti pensare all'atto amministrativo con cui nell'ultima manovra si prevede di incidere sulle leggi di bilancio se non di anticiparle, manifestazione di una velocizzazione dei tempi ma anche limite culturale evidenziato sia per quanto riguarda l'aspetto tecnico che quello relazionale tra istituti.

E' una illusione l'esistenza di un controllo puramente tecnico, se non come raccolta di dati, in quanto qualsiasi valutazione acquista una valenza politica nel preciso momento in cui viene ad incidere sui servizi offerti alla collettività in termini di trasferimento, recupero e allocazione delle risorse finanziarie e umane e quindi indirettamente sugli equilibri politici, ossia sul potere.

Di questi giorni è la notizia di un protocollo di intesa tra Corte dei conti e Funzione pubblica per il controllo su assenteismo e consulenze, ma è altrettanto di questi giorni la pronuncia della Sez. regionale di controllo per la Lombardia che con il parere 48/2008 sulle procedure di dismissione delle partecipate pubbliche porta il termine di ultimazione entro il 30/6/2009.

Vi è in questo l'innescarsi tra le parti politiche e tra controllori e controllati di una teoria dei giochi in cui ciascuno tenta di massimizzare il guadagno in termini di potere, l'autonomia della BCE contestata dalla Francia non può essere correttamente richiamata, trattandosi nel nostro caso di valutazioni proprie di gestioni altrui, mentre per la BCE trattasi di propri obiettivi monetari.

Affinché vi sia un rispetto delle regole occorre che vi sia una situazione di equilibrio, in cui i costi della possibile rottura siano maggiori dei benefici, rispettare le regole non deve costituire uno svantaggio (Nash).

Nell'imporre limiti finanziari al potere politico si è ricorsi fiduciosi alle deleghe all'U. E., questo sotto anche la pressione dei mercati finanziari internazionali sempre più aperti, tuttavia si è constatato che persiste sempre un triangolo che molti studiosi quali Berry, Adams e Jordan definiscono di ferro, costituito da gruppi di interesse, dirigenti amministrativi e politici, una relazione che assume in tempi dinamici la

struttura di un network ( Heclò ).

D'altra parte il territorio nazionale frantumato in una complessità estremamente densa conduce ad una difficoltà gestionale, con la necessità di una differenziazione di strumenti, peraltro ogni trasformazione presenta delle occasioni e quindi specularmene delle tentazioni, basti pensare alla dismissione del patrimonio immobiliare e delle aree industriali.

Il controllo a sua volta nel tentativo di adattarsi alle realtà locali si frantuma con il rischio di scivolare verso una tendenziale caoticità, in cui ogni perturbazione volge ad amplificarsi rendendo incerto il sistema, vi è l'entropia dell'informazione sia in termini giuridici che finanziari, di fatto è quanto accaduto in questo ultimo decennio quando una serie di riforme hanno coinvolto i controlli nel loro insieme, si è creato lo spazio per interventi suppletivi della magistratura ordinaria quale risposta alla fragilità del sistema, vedasi il caso del comune di Milano (sent. 27/3/2008 SS. UU. Cassazione).

Maggiore è la pluralità culturale, tecnologica e imprenditoriale di un territorio e maggiore è la sua capacità di reagire agli stimoli del mercato e a formulare risposte adattive ed evolutive di tipo innovativo, si tratta di una rinascita del particolare quale effetto imprevisto della globalizzazione, ma diventa anche più complessa l'attività di controllo che non potrà più limitarsi ad aspetti contabili e di diritto ma verrà sempre più ad investire aspetti finanziari ed economici.

E' del tutto evidente la necessità di una prima differenziazione tra enti sopra e sotto i 5.000 abitanti relativamente agli adempimenti, ma è emersa altrettanto l'opportunità di una ristrutturazione del controllo anche della Corte come del resto prevista dalla stessa legge finanziaria 2008 n. 244/07 (commi 62 - 63, art. 3).

La frantumazione del controllo sul territorio quale espressione di un federalismo istituzionale ondivago ha dato luogo in breve tempo a situazioni piuttosto contrastanti, è sorta pertanto pressante la necessità di un coordinamento a livello centrale che ha trovato una prima voce agli artt. 7 e 8 della delibera del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19.6.2008 quale integrazione del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

Ogni istituzione, come riconosciuto da March e Olsen ha una propria "memoria istituzionale" che si esercita su coloro che vi sono inseriti, ma essa consolida e diffonde anche il senso della realtà sociale, una visione comune in cui le scelte avvengono quasi fosse una rappresentazione teatrale, attraverso dimensioni simboliche.

Vi è quindi un malinteso nell'intendere il controllo in termini assoluti, come qualcosa di capillare se non partiamo dal concetto che il controllo ha un costo sia come struttura che come appesantimento delle procedure, ne deriva che dobbiamo accordarsi sull'ammontare del costo che intendiamo sopportare, sul suo livello di pervasività e dei benefici che si presume di ricavarne come coerenza e quindi affidabilità dell'architettura del sistema, partendo

comunque dall'assunto della non eliminabilità dell'errore. Più si comprime il rischio e maggiori sono i costi di controllo, fino a che i costi saranno superiori ai benefici.

Ecco intervenire la scelta politica del livello dell'accettabilità dell'errore, in una dialettica tra centri dimensionali diversi, infatti non si può parlare di un rapporto semplicistico fra centro e periferia, in cui si parte sempre da una ottica centrale ma di vari sistemi aggreganti in scale diverse in parte concentrici e collegati in rete fra loro.

Dobbiamo considerare che l'investimento è vantaggioso solo in presenza di un significativo aumento dell'affidabilità del sistema, che si traduce in un corretto passaggio di informazioni finanziarie con un contenimento percentuale degli errori, il controllo deve pertanto concentrarsi sui punti in cui più alto è il rischio dell'evento indesiderato.

Vi è la necessità della rideterminazione costituzionale del controllo, dell'ambito e delle sue funzioni, circostanza a cui non si è data ad oggi adeguata risposta, si è scelta di fatto la via di lasciare il controllo galleggiare sulla spinta delle varie forze presenti nella scena politica, frutto di necessità e accordi del momento, estremamente elastico ma anche indeterminato.

Un controllo strettamente contabile di fatto si riduce ad una elaborazione informatica di dati, la cui esattezza può essere verificata con un semplice programma dai costi contenuti, occorre qualcosa di più, il valore aggiunto della valutazione sui possibili e probabili scenari futuri.

Possiamo concludere con un semplice richiamo alla moderna coscienza della fallibilità intrinseca di qualsiasi procedimento conoscitivo, quale descrizione corretta degli eventi (Peirce- Dewey).

**Sergio Sabetta**

## **Bibliografia**

J. M. Berry, Subgovernements, issues networks and political conflict, in R. A. Harris, S.M. Milkis, Remaking American Politics, Westview Press, Boulder, 1989.

G. Adams, The politics of defence contracting: The iron triangle, Transaction Press, New Brunswick, 1982.

J. G Mark - J. P. Olsen, The new institutionalism: organizational factors in political life, in American political science review, 1984.

H. H. Hecl, Issue networks and the executive establishment, in A. King Ed. 1978.

A. G. Jordan, Iron triangles, wolly corporatism and elastic nets: images of the policy process, in Journal of public policy, I, 1981.

<https://www.diritto.it/rielaborazione-della-relazione-presentata-al-convegno-del-2872008-svolto-presso-la-provincia-di-genova-con-il-patrocinio-dell-upi-per-la-presentazione-del-volume-di-c-moretti-e-f-g-lo-torto/>