

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

5^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Programmazione economica, bilancio)

INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA EVOLUZIONE DELL'ATTIVITÀ DI CONTROLLO
NELL'AMBITO DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

1° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 2000

Presidenza del presidente COVIELLO

INDICE**Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sugli aggiornamenti e integrazioni delle linee guida per il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 14, 16	* SERNIA	Pag. 5, 16
* FERRANTE (<i>Dem. Sin.-l'Ulivo</i>)	14	* LAZZARO	8, 16
PIZZINATO (<i>Forza Italia</i>)	16	* CARABBA	10

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il presidente dei Corte dei conti Sernia, accompagnato dai presidenti di sezione Carabba e Lazzaro.

I lavori hanno inizio alle ore 15,40.

Audizione di rappresentanti della Corte dei conti sugli aggiornamenti e integrazioni delle linee guida per il controllo sulla gestione delle pubbliche amministrazioni

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sull'evoluzione dell'attività di controllo nell'ambito della pubblica amministrazione. È in programma per oggi, prima audizione della nostra indagine conoscitiva, l'incontro con il presidente della Corte dei conti Sernia ed i presidenti di sezione Carabba e Lazzaro, che ringrazio per essere qui intervenuti. Li ringrazio altresì per il documento che ci hanno fatto pervenire sui criteri di riferimento del controllo che è servito ai colleghi per prendere visione, nelle linee generali, della attività di controllo.

Questa Commissione segue con interesse il lavoro della Corte dei conti, non solo nei pregevoli rapporti che ci fa in occasione dell'esame del Documento di programmazione economico-finanziaria e della legge finanziaria e nei molti referti che vengono utilizzati dai colleghi per l'attività di controllo, ma anche con la richiesta di informazioni su problemi specifici, in particolare per quell'indagine conoscitiva che noi stiamo svolgendo sull'utilizzazione degli strumenti pubblici per l'intervento nelle aree depresse. Quest'ultimo è un tema molto caro a questa Commissione, non solo per l'interesse dei commissari, ma anche perché la nostra Commissione è competente anche in materia di programmazione economica e ha quindi una particolare attenzione alle questioni degli squilibri economici e sociali. È questo un problema che ci trasciniamo dietro da tempo e che è diventato pesante in questa legislatura. Il nostro Paese, aderendo all'Unione Europea si porta dietro il fardello degli squilibri economici e sociali e deve superare questo *handicap* che lo pone in difficoltà rispetto al pieno espletarsi delle potenzialità dell'azione di adesione e delle relazioni con gli altri paesi europei.

Quest'audizione segue uno scambio di opinioni tra i rappresentanti della Corte dei conti, anche con il Presidente del Senato.

Seguiamo e apprezziamo le relazioni della Corte dei conti anche per avere approfondito questi fatti, in modo particolare con i colleghi del comitato ristretto, quando, esaminando vari provvedimenti per il giudizio di compatibilità finanziaria, ci troviamo a chiedere informazioni sui processi attuativi delle norme. Abbiamo chiesto l'autorizzazione a svolgere questa indagine perché sono maturate nuove e complesse condizioni. Questa le-

gislatura è stata protagonista di una serie di importanti riforme: pensiamo alla riforma amministrativa, con le «leggi Bassanini», deleghe e trasferimenti di poteri alle regioni, con l'avvio del federalismo fiscale che riguarda il trasferimento non solo di risorse, ma anche di competenze proprie delle regioni nell'assunzione di risorse finanziarie proprie; alla nuova disciplina dei controlli interni e, per ultimo, se vogliamo, anche all'innovazione, nel Regolamento del Senato, dell'attività di controllo. Faccio riferimento al DPEF e all'attività del Commissione bilancio legata anche ai cosiddetti «collegati fuori sessione», quindi all'apertura del discorso all'interno della Giunta per il Regolamento per la modifica di alcune norme, che consenta alla Commissione di entrare più in dettaglio nei controlli complessivi.

Sappiamo, e abbiamo noi stessi riscontrato, che ci sono delle difficoltà nel percorso dei nuovi assetti; in particolare, rispetto a quanto abbiamo fatto con la riforma del bilancio dello Stato (la legge n. 94 del 1997 sui controlli di gestione) dobbiamo registrare qualche ritardo.

Dobbiamo noi fare qualche passo in avanti e vogliamo recuperare il pensiero della Corte dei conti con un dialogo costruttivo, come abbiamo detto poc'anzi con i presidenti qui presenti, per tentare di realizzare il nostro obiettivo di un controllo non solo sulla legittimità, ma sulla gestione e quindi anche sugli aspetti economici. Ribadisco quindi che noi siamo interessati al controllo di gestione riguardo ai risultati delle politiche pubbliche. Vorrei ricordare che a proposito della riforma del bilancio abbiamo pensato alle «funzioni obiettivo» e in qualche modo ci ritroviamo carenti di informazioni sul raggiungimento degli obiettivi o sul loro stato di avanzamento.

Sappiamo che la Corte dei conti, in base alla sua norma di autoregolamentazione, sta organizzandosi per fare questo ed è interessante per noi acquisire indicazioni su come la Corte si sta organizzando. È importante perciò venire a conoscenza delle nuove forme di organizzazione della Corte dei conti per essere anche noi attrezzati per migliorare la qualità del nostro controllo.

Svolgeremo pertanto non una sola audizione, ma un'indagine conoscitiva perché io credo che sia questo il percorso di medio termine che dobbiamo seguire per ascoltare diversi interlocutori su questa materia e per avere un confronto a più voci.

Se sarà il caso, potremo fare una riflessione e riferire all'Aula visto che – posso qui annunciarlo – c'è stato un interessante dialogo tra il Presidente della Corte dei conti e i Presidenti del Senato e della Camera, che hanno avviato un discorso sul nuovo modello di organizzazione del rapporto tra Parlamento e Corte dei conti. Quindi abbiamo accolto questa iniziativa per riflettere ed eventualmente relazionare all'Aula; per questo siamo grati ai rappresentanti della Corte dei conti per questa loro presenza.

Sentiamo il bisogno di migliorare anche le relazioni istituzionali, perché un raccordo più diretto serve a migliorare la qualità del lavoro comune. Alcune notizie di stampa ci chiedono di attrezzarci meglio per com-

prendere le questioni e alcuni colleghi sono posti nelle condizioni di acquisire il pensiero della Corte dei conti solo dalle opinioni esterne al Parlamento. Auspicio, cioè, una relazione più stretta tra la Corte dei conti, che è al servizio del Parlamento, e noi che abbiamo il dovere di ascoltare questo organo importante della giurisdizione contabile. Il nostro lavoro dovrà essere migliore alla luce del trasferimento di poteri ad altri enti; sempre più di controllo, non più di legislazione, anche sui comportamenti degli altri enti. Pensiamo alla riforma posta in essere dal Governo con le nuove Agenzie; pensiamo ai poteri che sono stati trasferiti alle regioni: c'è bisogno di una forma di verifica sui modi di utilizzo di questi poteri perché tutta la normativa generale che ci apprestiamo a varare sia perfettamente consapevole di questo lavoro, che mi pare sia abbastanza interessante.

Cedo a questo punto la parola al presidente Sernia, per svolgere una relazione introduttiva.

SERNIA. La ringrazio, signor Presidente, anche perché da quando sono alla guida dell'istituto mi sono imposto uno stile particolare di riservatezza, di scarse esternazioni che non siano quelle dettate dalle occasioni solenni per la Corte. Quindi, questa occasione che lei mi offre, di far sentire il nostro pensiero su un settore in cui la Corte è particolarmente esposta, mi riempie veramente di gioia.

Entro subito in argomento: che cosa è stato fatto dal 1994, da quando è entrata in vigore la legge n. 20 che ha cambiato profondamente la filosofia del controllo della Corte? Il legislatore del 1994 si è accorto che non bastava soltanto far osservare la legge, non bastava soltanto che noi attestassimo al Parlamento che il Governo nel complesso ha aderito al precetto normativo, bisognava fare un passo in più. Ci si è accorti che l'osservanza formale della legge non garantiva sull'effettivo funzionamento del sistema, nè sulla retta spendita del denaro pubblico.

Allora la Corte ha dovuto scendere dalle proprie poltrone – e lo ha fatto con piacere – per andare ad innestarsi nelle realtà locali, non contrapponendosi agli amministratori, ma qualche volta sottoponendo alla loro attenzione alcune disfunzioni che a loro non erano note.

Abbiamo dunque affrontato questi nuovi problemi con una consapevole presa di coscienza; ci siamo riconvertiti, perché abbiamo voluto non essere più soltanto i giuristi paludati nella toga che richiamavano all'osservanza del canone normativo, ma abbiamo dovuto richiamare le amministrazioni, nei termini più appropriati, all'osservanza di principi diversi, principi di buona amministrazione che molte volte prescindono dall'osservanza della norma, ma che invece affondano le loro radici nel *management*, nella retta gestione. Allora ci siamo riconvertiti, noi e soprattutto il nostro personale; abbiamo istituito un seminario dei controlli al quale indirizziamo il personale che collabora con noi e che, a seconda dei settori che noi indaghiamo, ovviamente viene istruito in un determinato modo piuttosto che in un altro.

In che modo noi scegliamo i settori da controllare? La legge n. 20 stabilisce che dobbiamo controllare settori che però sono definiti all'inizio

dalle Sezioni riunite, massimo organo deliberativo della Corte. Pertanto, su stimolo e impulso dei colleghi addetti ai singoli comparti di spesa, viene sottoposta al presidente del coordinamento, che siede accanto a me, una serie di indagini da svolgere che sono selezionate a seconda e dell'entità delle risorse che comportano e della loro rilevanza nel sistema generale del Paese.

Ovviamente su queste indagini vanno compiuti studi di fattibilità per far sì che il loro risultato sia possibilmente significativo per noi che impegniamo risorse umane spendendo denaro pubblico, di questo ci rendiamo conto. Quindi dobbiamo offrire alla fine di queste indagini, possibilmente, risultati che servano a porre in evidenza un risparmio di risorse, perchè questo è molto importante, dal momento che sappiamo molto bene che, anche da parte del Governo, le nostre indagini tanto più hanno incisività quanto più si può dire che le amministrazioni hanno seguito un modello che poteva essere diverso. Ovviamente per dire questo noi abbiamo bisogno di delimitare esattamente la sfera del nostro intervento, perchè qualche volta non possiamo richiamarci alla norma di legge ma a principi interdisciplinari.

Tutti quanti voi ricorderete l'indagine che portò avanti il presidente Scalfaro quando fu presidente della Commissione per le zone terremotate. Noi ritenevamo che quell'indagine, che aveva compiuto degli accertamenti in profondità, avesse determinato una svolta nella gestione di quelle risorse. Lei, presidente Coviello, è originario di quelle zone come lo sono io: abbiamo svolto tre anni fa circa, con l'ausilio doveroso, anche se qualche volta sofferto, della Guardia di finanza, ma non era possibile fare diversamente, un'indagine in quelle zone dove abbiamo visto - l'ho detto pubblicamente, è un dato notorio - che il 25 per cento delle contribuzioni per decine e decine di miliardi non era andato a buon fine perchè le imprese, come voi tutti sapete, avevano usufruito di queste contribuzioni, poi avevano chiuso gli stabilimenti e se n'erano andate. È una realtà triste, meridionale, che tutti conoscete, ma ciò che ci ha sorpreso è che prima del nostro intervento il Ministero fosse rimasto inerte. Il Ministero, che pure ha organi periferici che dovrebbero informarlo, non faceva altro che continuare a contribuire, a pagare agli istituti di credito rate di contributi con iniziative ferme. Da quando abbiamo svolto questa indagine, che si è sostanziata in un voluminoso rapporto di un centinaio di pagine, le cose sono cambiate. Questo lo dico perchè il controllo di gestione non è un controllo che finisce con la pronuncia di legittimità di un atto, che è solo un tassello di tutto il quadro: finisce con l'indicazione di comportamenti di retta gestione; c'è bisogno, quindi, della collaborazione dell'amministrazione.

La Corte costituzionale quando si è interessata, nel 1995, di questo nuovo modello di controllo, con la sentenza n. 29, che qualcuno di voi ricorderà, ci ha detto che l'effetto delle pronunce della Corte dei conti è sostanzialmente collaborativo. In effetti, il nostro fine ultimo è questo, ma è solo il nostro fine ultimo, perchè è chiaro che l'amministrazione deve autocorreggersi e dovrebbe farlo forse indipendentemente dall'intervento

della Corte. Ovviamente l'amministrazione su questo ha un preciso obbligo, perchè il comma 6 dell'articolo 3 della legge n. 20 del 1994 stabilisce che le amministrazioni comunicano alla Corte e agli organi elettivi le misure consequenzialmente adottate e questo è uno degli snodi più importanti del sistema. Noi non possiamo, anche in questa nuova veste, dimenticarci di essere Corte dei conti. Quindi le amministrazioni dovrebbero darsi carico di comunicare a noi, al Parlamento e ai consigli regionali che cosa hanno fatto per aderire alle nostre richieste o perchè non lo fanno, di modo che noi possiamo al limite anche dare atto che l'omissione è avvenuta per motivi validi. Qualche volta procediamo in tal senso, perchè una delle facce meno note di questa nuova procedura è che quando noi eccepiamo qualcosa in sede di controllo di gestione e l'amministrazione ci fa presente (e questo è avvenuto anche nella gestione delle provvidenze per il terremoto) che vi sono state esigenze di intervento sociale (per esempio una ditta aveva avuto dei contributi che non le sarebbero spettati perchè non era artigiana, non era piccola industria, però ha lavorato, ha impiegato la manodopera, è attiva) il rilievo di legittimità cede rispetto a tutte le altre esigenze che il Governo deve valutare, deve farci presenti e delle quali noi ovviamente prendiamo atto, non possiamo non farlo perchè facciamo parte di questo Paese. Questo è molto importante e io volevo richiamare la vostra attenzione su tale punto.

Che cosa possiamo fare per rendere più incisivo e più stretto il rapporto con il Parlamento in questo campo? Noi programiamo indagini di grosso respiro, indagini intersettoriali e possiamo comunicarle al Parlamento; per esempio, quest'anno abbiamo preannunciato quattro grandi indagini in materia di sanità, di previdenza, sulle zone depresse e sull'università, argomenti che so vi interessano particolarmente. È chiaro che è diversa la cadenza certa, annuale della relazione sul rendiconto dello Stato (ancorato ad elementi certi come la presentazione dello stesso rendiconto, l'approvazione da parte del Governo, eccetera), ma in genere le indagini si concludono entro l'anno o al massimo nei primi mesi dell'anno venturo.

La nostra ambizione è che, comunicando questi nostri programmi a voi, se la competente Commissione della Camera o del Senato ha all'esame misure, ad esempio, di rifinanziamento di quel settore, possa chiederci, o addirittura possa attendere le nostre conclusioni per vedere qual è l'azione che concretamente va fatta. Noi possiamo dire, ad esempio, a proposito di un settore che voi state rifinanziando, che c'è stato spreco di risorse, o cattivo impiego di risorse. E questo penso che il Parlamento debba valutarlo prima di adottare nuove decisioni.

Vorrei ora dire qualcosa in materia di enti pubblici, anche se è un aspetto che forse entra di scorcio in questa audizione. Voi forse avrete letto sulla stampa che noi abbiamo sollevato recentemente di fronte alla Corte costituzionale, e ci riproponiamo di farlo ancora, la questione della legittimità costituzionale della soppressione dell'articolo 8 della legge n. 258 del 1959 sugli enti. Si tratta di un aspetto di estrema importanza. Sinceramente la Corte ed io personalmente non comprendiamo come si sia potuta sopprimere questa, che è una norma di rilevanza immensa. L'ar-

articolo 12 di questa legge del 1958 consente ad un nostro magistrato di partecipare alle sedute del consiglio di amministrazione degli enti pubblici di particolare rilevanza. Ora, io penso che in questo momento, in cui si sta procedendo alla privatizzazioni di enti, e quindi si tratta di valutare risorse di decine o centinaia di miliardi, avere la voce immediata, contingente, di un organo neutrale esterno che possa additare al Ministro vigilante eventuali anomalie, eventuali disarmonie da un percorso corretto, sia di una importanza vitale. Infatti, il Ministro in quel caso, se lo ritiene, può intervenire immediatamente e porre nel nulla quella direttiva, quella azione. Invece, purtroppo, con la soppressione dell'articolo 8, noi abbiamo ora una norma che prescrive che dobbiamo fare un rapporto annuale soltanto sul bilancio e sul consuntivo dell'ente. Il che significa rinviare ad una cadenza annuale tutto questo, con un riflesso molto minore, ovviamente, sull'incisività dell'azione. Questo l'ho detto in altre occasioni: noi speriamo che ci sia una rimediazione della materia, perché anche con lo sganciamento sempre maggiore delle imprese pubbliche, con un tirarsi indietro dello Stato, con un processo di privatizzazioni sempre più intenso, molti enti vengono a cambiare soltanto etichetta, come sapete, ma continuano a funzionare con denaro pubblico. E allora, va affermato il principio che è seguito da tutti gli organi di controllo esterni del mondo: *control follows the money*, cioè vi è controllo laddove c'è spendita di pubblico denaro. Il contribuente ha il diritto di essere informato come viene speso il denaro che gli viene richiesto indipendentemente dalla natura giuridica (società privata o altro) dell'ente che l'amministra. Ciò è particolarmente importante. Per questo noi abbiamo assistito sgomenti alla rinuncia ad uno strumento preziosissimo per una immediata percezione dei problemi.

LAZZARO. Innanzitutto ringrazio il Presidente della Commissione per l'onore che ha fatto a me e alla Corte nell'invitarci a questa audizione. Io sono il responsabile del controllo di gestione che la legge n. 20 del 1994 affida alla Corte. Il presidente Sernia ha già ricordato come ci siano stati all'inizio dei momenti di necessario rodaggio, ma adesso credo che la nostra attività stia procedendo meglio.

Per entrare subito in argomento, innanzitutto noi, in base anche all'interpretazione data dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 470, per poter effettuare il controllo di gestione dobbiamo far precedere le nostre attività istruttorie da una programmazione che viene adottata annualmente. Questa programmazione, in base alla legge, è deliberata dalla Sezione centrale del controllo attraverso un suo organo, che è l'adunanza plenaria della Sezione stessa e che tiene conto, naturalmente, anche dei criteri di riferimento già stabiliti dalle Sezioni riunite. Se il Presidente lo consente, vi lascerò un documento di ciò che è stato deciso nell'ultima adunanza plenaria, in cui vi è l'elenco di tutti i nostri programmi stabiliti per questo anno.

Considerato che in base alla legge n. 20 la Sezione centrale del controllo ha una competenza sostanzialmente illimitata su tutte le amministrazioni pubbliche, ovunque vi sia spendita di denaro pubblico, ecco che vi è

per il controllo un campo sostanzialmente smisurato, dove la Corte deve però orientarsi, deve stabilire dei settori di intervento. Al contrario di quanto avviene per le Sezioni riunite, che in base alla legge riferiscono sugli esiti del controllo eseguito, e quindi hanno in qualche modo un binario che li guida, per la Sezione di controllo vi è invece soltanto un terreno vergine su cui ogni anno bisogna muoversi. E allora, come si scelgono i settori? È mio convincimento che la bussola da tenere sempre presente per orientarsi in questo *mare magnum* è lo scopo che la legge assegna al controllo di gestione. Scopo essenziale è quello di fornire al Parlamento innanzitutto la conoscenza completa dei risultati che si sono avuti nelle singole gestioni. Credo che sia essenziale che il Parlamento abbia cognizione precisa dei risultati che l'amministrazione ottiene facendo spendita di quei fondi che il Parlamento stesso ha stanziato, e in che modo essa abbia usato le leggi, le procedure che di volta in volta sono state individuate per i fini particolari. E la legge stabilisce proprio che la Corte ha il dovere di verificare i risultati, verificare la rispondenza dell'azione amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge; e poi c'è l'altro risvolto della stessa medaglia, che è l'effetto di autocorrezione per l'amministrazione. Infatti, evidentemente, il controllo sfocia, come diceva il presidente Sernia, in un rapporto che a quel punto e solo a quel punto diventa di tipo collaborativo con l'amministrazione, in quanto l'amministrazione fa propri i nostri risultati, i nostri accertamenti per correggere la propria rotta.

Naturalmente, bisogna però anche fare un distinguo, perché quando si parla di amministrazione, oggi che è cambiato profondamente il sistema dell'amministrazione dello Stato, è da tenere sempre presente che l'amministrazione si articola, in sostanza, in due entità ben distinte. Vi è il Ministro, che è il responsabile politico, che dà le istruzioni politiche, che assegna gli obiettivi, che assegna il *budget*; poi vi sono i dirigenti, cioè coloro che operano in concreto la gestione. Quindi, innanzitutto è interesse del Ministro conoscere, attraverso l'opera di un organo di magistratura, e perciò imparziale e obiettivo, i risultati concreti di questa gestione per poter eventualmente, ove lo ritenga, intervenire sull'opera dei dirigenti. Se questa è la stella polare che noi dobbiamo seguire per esercitare il nostro diritto-dovere di controllo di gestione, ecco che noi cerchiamo ogni anno di individuare i temi che siano più vicini a quelli che sono gli interessi che crediamo di individuare come espressione della volontà del Parlamento, del Governo e della legge. E allora scegliamo quelle leggi di spesa che si presentano con una particolare importanza o per lo stanziamento, o per i risvolti sociali, o perché hanno formato oggetto, a volte – lo leggiamo dagli atti parlamentari – di interpellanze o di interrogazioni. Ad esempio, abbiamo in corso un'indagine sulla bonifica ambientale all'inquinamento acustico sugli aeroporti perché essa è stata in qualche modo sollecitata da un'esplicita interrogazione parlamentare di un anno fa. Abbiamo quindi avviato questa indagine, che per ora ha dato solo risultati parziali, e la stiamo proseguendo; e così per tante altre. Abbiamo, ad esempio, appena completato un'indagine sulla gestione delle leggi speciali

per il risanamento di Palermo, Catania e Reggio Calabria ed abbiamo avuto dei risultati molto scoraggianti perché abbiamo constatato che in tanti anni non sono stati affatto raggiunti gli obiettivi, anzi c'è un grosso scostamento dagli obiettivi da perseguire, con dispendio notevole di risorse pubbliche. E così anche l'indagine che ci portava prima ad esempio il presidente Sernia per le zone terremotate, e tante, tante altre che potrei citare e di cui potrei far avere un elenco, almeno di quelle più importanti.

Comunque tutte le nostre relazioni vengono sempre trasmesse agli Uffici di Presidenza del Senato e della Camera, come è nostro dovere, oltre che alla Presidenza del Consiglio affinché possa esercitare il suo potere di coordinare la pubblica amministrazione. Naturalmente nel fare il controllo noi ci avvaliamo volta a volta di vari strumenti: essenzialmente facciamo leva sulla collaborazione degli uffici della stessa amministrazione, collaborazione che a volte c'è a volte, dispiace dirlo, non c'è, per un motivo o per un altro e questo naturalmente rende la nostra attività di controllo molto più difficile. Fortunatamente la legge ci assegna poteri sufficientemente ampi, fino alla possibilità di far ricorso alla Guardia di finanza per acquisire quei documenti o compiere quegli accertamenti diretti che dovessimo ritenere necessari. A volte ce ne siamo serviti con buoni risultati in rapporto allo scopo ultimo che è sempre quello di fornire al Parlamento la cognizione quanto più precisa possibile e concreta dei risultati che si sono avuti in relazione agli obiettivi che il Parlamento stesso ha definito attraverso le leggi, le leggi di spesa o quant'altro. Resto comunque a disposizione della Commissione.

CARABBA. Commenterò più da vicino il documento che è stato distribuito, concernente i criteri di riferimento del controllo; documento che porta indicazioni metodologiche e alcuni indirizzi programmatici per tutti i controlli della Corte. Per questo è tanto importante l'esame in Parlamento.

Anch'io esprimo una gratitudine assolutamente non formale ma profondamente persuasa al presidente Coviello e al presidente Mancino per questa audizione; come è stato già detto dai presidenti Sernia e Lazzaro, il controllo sulla gestione è una componente essenziale della riforma amministrativa e del bilancio ed è difficile immaginare che possa assumere una propria vitalità e una propria credibilità al di fuori di un rapporto con il maggior organo istituzionale che è rappresentato dalle Assemblee elettive delle Camere.

Il controllo sulla gestione – il primo paragrafo del documento tenta una collocazione istituzionale – completa il disegno della riforma amministrativa e del bilancio. Sostanzialmente l'intero corpo legislativo da ultimo dettato dalla legge n. 94 del 1997, dai decreti legislativi e da altre leggi del 1999, orienta l'amministrazione verso una determinazione programmatica degli obiettivi (che deriva dall'impostazione programmatica del bilancio nella legge n. 94) e richiede un esame dei risultati in termini di rapporto costo-prodotto, di impatto sull'economia e sulla società, in definitiva in termini di servizi effettivi resi ai cittadini. L'orientamento

verso i risultati del controllo della gestione non è un compito eccentrico affidato alla Corte, ma è una componente essenziale del disegno della riforma amministrativa.

Procedendo in maniera molto schematica (e me ne scuso), devo dire che dopo il decreto legislativo n. 286 del 30 luglio 1999, di riorganizzazione dei controlli interni, si delinea una distinzione chiara: il sistema dei controlli interni si colloca nell'area dei rapporti tra l'autorità di Governo, il Ministro, e l'apparato amministrativo, o si pone come un meccanismo di autocorrezione interno alla gestione, mentre l'attività di controllo esterno affidata alla Corte dei conti vede accentuato il suo rapporto ausiliario con il Parlamento. Insomma il controllo interno sta nel circuito istituzionale Ministro-amministrazione, il controllo esterno sta prevalentemente nel circuito istituzionale Parlamento-Governo. Per questo la discussione dei nostri programmi dinanzi al Parlamento è un momento essenziale.

Alle metodologie, poi, sono dedicati alcuni paragrafi di questo documento. Qui vorrei ricordare un elemento che deriva dalla riflessione scientifica sul controllo di gestione. Bisogna distinguere nettamente gli strumenti di analisi del controllo a seconda della dimensione, della «scala» del fenomeno gestorio interessato. Vi è una prima manifestazione del controllo che ha ad oggetto la *fiscal policy* nel suo complesso (che abbiamo cercato di esprimere con un'esperienza certamente per noi feconda di cui sono grato a questa Commissione, così come alla corrispondente Commissione della Camera) di valutazione complessiva dei risultati delle politiche generali di bilancio e fiscali delineate dal DPEF e dalle leggi finanziaria e di bilancio. Questa attività è di grande rilievo, richiede strumenti di valutazione complessiva della politica fiscale e naturalmente non può avere altra destinazione che quella di essere offerta alla riflessione del Parlamento.

Un altro gruppo di indagini ha per oggetto le politiche pubbliche di settore nel loro complesso. Si tratta di un insieme di strumenti di analisi che si riconducono sostanzialmente all'analisi delle politiche pubbliche o *policy analysis* e trova il proprio impianto di base nella legge n. 94 del 1997. Quando il Parlamento ha fatto «un passo indietro» rispetto all'analiticità della decisione del bilancio in 6000-7000 capitoli, per decidere su alcune aggregazioni per unità previsionali e per funzioni obiettivo di maggiore rilievo, ha dato luogo, per usare il linguaggio dei politologi, ad uno «scambio politico»: alla rinuncia di analiticità della decisione corrisponde o dovrebbe corrispondere una più netta e chiara definizione delle politiche pubbliche da parte del Governo dinanzi al Parlamento, con le Note preliminari a ciascuno stato di previsione e con le direttive del Ministro.

La norma sul rendiconto inserita nel decreto legislativo n. 279 del 1997 che attua la legge n. 94, stabilisce che il rendiconto è costruito ai fini della valutazione delle politiche pubbliche in modo da consentire la verifica, la misurazione e la valutazione dei risultati in termini di efficacia, di efficienza e di economicità. Questo è il lavoro cui la Corte si accinge.

La terza dimensione del controllo, che ha per oggetto fenomeni gestori determinati, il controllo micro, il controllo sulla gestione in senso

proprio richiede, come ha detto il presidente Lazzaro, una programmazione del controllo; e anche in questo caso lo sguardo della Corte dei conti, organo di magistratura di controllo esterno si differenzia da quello dei controlli interni perché spetta alla Corte soprattutto la «metavalutazione» del reale funzionamento, delle metodologie e delle conclusioni dei controlli interni e la comparazione fra fenomeni gestori riconducibili a *standard*, prodotti e servizi forniti, tra loro confrontabili entro sistemi «a rete» (quello che nel linguaggio delle discipline di *public administration* statunitensi si chiama *benchmarking*).

La Corte, sia pure con le difficoltà di un mutamento culturale profondo che è venuto determinandosi negli anni '90, è avviata su tutti e tre i terreni (analisi della *fiscal policy*, analisi delle politiche pubbliche e controllo di gestione in senso proprio) e il rapporto con il Parlamento è indispensabile perché, come rivela la stessa esperienza di questi anni, la scelta del terreno dell'analisi delle politiche pubbliche (quello che nel decreto legislativo n. 286 si chiama controllo strategico o valutazione) pone in una difficile zona di confine con l'area (rigorosamente propria delle istituzioni della sovranità) della valutazione propriamente politica. Noi siamo consapevoli di questo rischio.

Come si può costruire una valutazione delle politiche pubbliche nei grandi settori senza improprie invasioni di campo della politica? In primo luogo spetta a noi usare strumenti di analisi rigorosi la cui verifica scientifica, se possibile, spetta alle Camere che sono destinatarie delle nostre analisi. Quindi, tanto più è rigido il vincolo, per noi, di avvalerci di criteri di analisi seri e rigorosi. Ma probabilmente questo non è sufficiente; occorre (e questa è l'intuizione che sta dietro anche a questa audizione) che le linee generali, i termini di riferimento del controllo sulla gestione siano soppesati dal Parlamento, non già per un'approvazione, che sarebbe impropria nei confronti di una magistratura come la Corte dei conti, ma perché l'esercizio dei poteri che già i Regolamenti delle Camere affidano all'uno e all'altro ramo del Parlamento possa essere meditatamente svolto in maniera da integrare, suggerire priorità, correzioni, aggiunte ai nostri programmi di controllo. Credo che questo tipo di cooperazione restituisca alla Corte dei conti quel carattere di organo ausiliario del Parlamento che in certi momenti può essersi sfumato o aver perduto di spessore, senza far venir meno quel carattere di terzietà, di autonomia, di organo posto a tutela dell'ordinamento che la Corte come magistratura deve avere. E questo – io credo – con vantaggio anche per il Parlamento, perché non si tratta di indagini affidate a propri uffici o a strumenti serventi, ma di indagini in qualche modo concertate, volte ad orientare le scelte della magistratura contabile. In questa direzione io credo che la sperimentazione di questa audizione, ma soprattutto la felice intuizione del Presidente della Commissione di avviare un'indagine conoscitiva sui controlli, potrebbe condurre a consolidare, anche con novelle ai Regolamenti parlamentari oltre che nella prassi, un rapporto di questo genere.

Devo dire che a titolo personale ho in mente il modello della Camera dei Comuni inglese, nella quale opera una commissione che si occupa di

controlli, la *Public Account Commission*, che ha il compito di soppesare e valutare, anche riferendo periodicamente all'Assemblea della stessa Camera i risultati referenti del controllo del *National Office*, ed esamina preventivamente il programma dei controlli predisposto annualmente. Questo metodo dà al controllo sulla gestione una legittimazione democratica, una incidenza politico-istituzionale maggiore nei confronti degli organi di Governo e dell'amministrazione, che a questi controlli sono sottoposti. In questa direzione, dentro e fuori la sessione di bilancio, credo ci sia un fruttuoso lavoro di elaborazione che potrebbe, *a latere* di questa indagine conoscitiva così preziosa, contribuire alle conclusioni cui la Commissione potrà giungere tirando le fila dell'indagine.

Mi limito ora, infine, a qualche cenno al merito delle scelte, perché sul merito delle grandi indagini intersettoriali, sulle quali il presidente Sernia ha già attirato l'attenzione della Commissione, credo che potrebbe sperimentarsi in futuro, con gli strumenti che il Regolamento del Senato consente, un confronto più ravvicinato. Noi abbiamo scelto quattro grandi campi di indagine nel pubblico: la previdenza, la sanità, gli interventi nelle aree depresse e il settore universitario. Per la previdenza la nostra ambizione è quella di fornire alle innumerevoli analisi di tipo macroeconomico disponibili il contributo che può derivare dall'esperienza sul campo del controllo esercitato dalla Corte sui maggiori enti previdenziali. Si tratterebbe di confrontare i risultati delle analisi macroeconomiche svolte dal Tesoro, da centri studi privati, dalle Commissioni parlamentari competenti, con l'analisi microeconomica degli andamenti, delle scelte e dei criteri amministrativi degli enti previdenziali. È quindi un approccio che potrebbe avere il suo valore aggiunto in un campo esplorato ed arato con grande dovizia di analisi.

Per la sanità la Corte, attraverso anche la rete di propri collegi regionali di controllo, dovrebbe anche in questo caso trovare un punto di incontro tra i due approcci: quello dell'analisi degli equilibri generali della finanza sanitaria nel quadro della riforma e quello di una comparazione selettiva delle scelte organizzative e dei risultati gestori delle aziende sanitarie, sia ex USL che ospedaliere, nel quadro delle politiche regionali.

Per le aree depresse (tema caro al presidente Coviello) credo sia il momento di esaminare il processo di attuazione del quadro comunitario di sostegno 1994-1999. In sostanza, poiché i termini coincidono, si tratterebbe di vedere cos'è accaduto quando è finito il ciclo dell'intervento straordinario e si è passati all'intervento ordinario. Qual è il peso della finanza pubblica nel complesso sugli equilibri macroeconomici, sull'andamento degli investimenti, che si misura dal momento in cui è finito l'intervento straordinario, per scelta del legislatore, e si è passati all'intervento ordinario? Naturalmente tutto questo sulla base dei criteri fissati dall'Unione Europea di addizionalità, sul piano macro, e di cofinanziamento, sul piano micro, degli interventi. Una seria analisi dedicata al passato, ad un ciclo ampio come quello del quadro di sostegno 1994-1999, potrà aiutare le riflessioni sul nuovo quadro comunitario di sostegno e sugli strumenti per attuarlo.

Infine, per il sistema universitario nel nuovo regime di autonomia, l'indagine dovrebbe avere ad oggetto l'equilibrio istituzionale e finanziario complessivo del sistema universitario, in regime di autonomia e, accanto a questo, una comparazione selettiva dei risultati della gestione delle reti delle diverse università, anche con l'utilizzazione del metodo del *benchmarking* per comparti di discipline, avente ad oggetto i «prodotti» dell'istruzione universitaria.

Su questi temi di ordine generale è evidente quello che dicevo in astratto; che la legittimazione di un organo di controllo (sia pure di un organo che è una magistratura e che ha il conforto di vedere modelli simili in tutte le democrazie dell'Occidente) quando si affronta la valutazione di politiche pubbliche così ampie, discende anche dal conforto *ex ante*, in corso d'opera, ed *ex post*, di una valutazione dell'organo della sovranità; questo è certamente un punto di passaggio che non può che rafforzare la capacità d'indagine e la legittimazione sostanziale del lavoro della Corte dei conti.

PRESIDENTE. Ringrazio i presidenti che ci hanno offerto questo quadro generale, nel quale mi sembra vi siano spunti interessantissimi. Devo far presente ai colleghi che spesso il Senato istituisce delle Commissioni di indagine per settore; per quanto riguarda, ad esempio, il settore sanitario, vi è una Commissione del Senato che sta indagando sulla realizzazione degli ospedali. Sul problema della previdenza, vi sono alcuni componenti di questa Commissione che stanno dedicando grande tempo e passione. Pensiamo anche alla norma che abbiamo approvato sul federalismo fiscale, che in qualche modo affida allo Stato il monitoraggio, che è un monitoraggio sui servizi sanitari resi ai cittadini. Io voglio ringraziare i nostri interlocutori per questi richiami nel loro programma di lavoro. Noi faremo un approfondimento su questo e credo che sarà necessario incontrarci di nuovo. Credo che molti colleghi intendano intervenire e chiedervi informazioni, perché da questo primo raccordo possa poi venire fuori un tracciato del nostro itinerario. Può essere utile a voi, come a noi, stabilire questo contatto così auspicato da voi e da noi.

FERRANTE. Le audizioni sono veramente necessarie e la Corte ci ha dato un grande stimolo. Tuttavia, per non creare una situazione itinerante infinita, le chiedo se sia possibile già adesso anticipare la necessità di alcuni chiarimenti.

Vi sono stati alcuni passaggi, nell'esauriente illustrazione ad integrazione delle decisioni delle Sezioni riunite, che mi hanno colpito. Non voglio parlare della riforma della Corte e delle procedure o procedimenti da realizzare in conformità a mutate situazioni sociali, politiche, eccetera. Convengo sul fatto della necessità, ormai non più rinviabile, di più puntuali controlli sulla gestione, che è cosa essenziale, e che il controllo si ritiene efficace se dinamico, però vorrei sapere, non in questa occasione ma nella prossima seduta, se possibile, cosa occorre per attuare quest'obiettivo e che cosa attualmente osta, perché la relazione scritta e le indi-

cazioni che cortesemente sono state fornite possono far pensare (a chi è poco attento come me) che vi possa essere una migliore collaborazione, sì, ma anche un rischio, e cioè che da controllori sapienti, eccetera, ci possa essere una trasformazione, una metamorfosi in amministratori. Questo è un fatto importante, dirimente della necessità di individuare al meglio le soluzioni.

Inoltre, siccome giustamente si è fatto riferimento a questo rapporto, sempre necessario e credo anche svolto con reciproca soddisfazione, tra Corte e Parlamento, mi è parso, anche se non è stato affermato, che non altrettanto avviene tra la Corte e il Governo, al di là del Governo del momento, ma proprio come organo esecutivo in generale. Questo è un passaggio secondo me molto delicato, perché al di là delle intenzioni delle varie istituzioni possono verificarsi, come è stato anche accennato, invasioni di campo che sono sempre deleterie e possibili perché è proprio nella natura del rapporto che si creano zone grigie che danno luogo a questo fatto. Me ne preoccupa non tanto o non solo per il fatto della funzione del Parlamento, ma anche perché invasioni di campo potrebbero dare luogo a possibili lesioni dell'autonomia della Corte. Su questo dovremmo essere tutti molto attenti perché non vorrei che poi il rimedio fosse peggiore del male.

Concludo, se possibile, chiedendo chiarimenti. Se ho ben capito lei, presidente, faceva un riferimento concreto, appunto quello degli interventi nelle aree del terremoto e quant'altro, dove ci sono stati – o ci possono essere stati, se ho ben capito – contributi e finanziamenti, eccetera, anche quando non esistevano requisiti. Però la ricaduta sociale e politica portava ad avere una particolare attenzione per questi fenomeni. Questa però dovrebbe essere una preoccupazione sia dell'Esecutivo sia del Parlamento, mentre alla Corte dovrebbe rimanere il rilievo che consenta poi, nei dovuti ambiti di competenza, non dico amnistie e condoni, ma rettifiche e modifiche che non creino quel fenomeno deleterio e non condivisibile, che pure si è verificato in diverse situazioni. È indubbio che laddove ci sono soldi pubblici ci deve essere il controllo, perché dobbiamo rendere conto, eccetera. Tuttavia la presenza di un rappresentante della Corte che accompagni il procedimento, non nel senso che partecipi alla decisione quanto per agevolare questo percorso, sarebbe quasi non dico un controllo preventivo palese ma potrebbe essere certamente surrettizio. Infatti, già ci sono i rappresentanti del pubblico in quegli organismi: c'è un collegio sindacale che dovrebbe svolgere questa funzione e indubbiamente in quella ricerca del puntuale controllo la Corte credo abbia già gli strumenti, si tratta soltanto di sapere se sono, purtroppo, non per colpa della Corte, tardivi rispetto alle decisioni e quindi intervenire quando il danno ormai è stato creato.

Io mi sono permesso, e me ne scuso, di chiedere alcuni chiarimenti soprattutto sul fatto, ripeto, che si conviene sulla necessità del controllo della gestione, ma si tratta di sapere che cosa occorre fare e che cosa occorre eliminare perché questo controllo effettivamente si attui.

PRESIDENTE. Vorrei ringraziare il senatore Ferrante che in qualche modo rappresenta la parte interessata a che questa relazione sia proficua, interessante e anche incanalata sul binario giusto. Mi pare che ci sia già un primo momento di ulteriore riflessione che ha dato il segno dell'attenzione e dell'interesse della Commissione.

PIZZINATO. Se mi consente, signor Presidente, i nostri ospiti hanno affermato, sulla base delle analisi compiute, la non efficacia del 25 per cento dei finanziamenti. Ora, rispetto a quel momento – mi riferisco in particolare ai contratti d'area, eccetera – vi è stata una profonda innovazione sui criteri di valutazione sia degli obiettivi sia dei progetti: l'insieme dei mutamenti normativi introdotti può evitare, sulla base della vostra esperienza, gli inconvenienti che sono stati prima ricordati?

PRESIDENTE. L'audizione è incentrata sulle problematiche del controllo relativamente agli interventi nelle aree interessate dal terremoto del 1980, ma una valutazione sulla normativa successiva, ad esempio sul processo di industrializzazione di quelle stesse aree, sarebbe interessante. I contratti d'area, infatti, hanno inserito strumenti di controllo e garanzia che credo abbiano eliminato certi rischi.

SERNIA. Ma in quel caso ci si avvale di procedure diverse.

LAZZARO. Nel documento che vorremmo lasciare alla Commissione vi è anche un riferimento ai patti territoriali, a proposito dei quali pensiamo di compiere un'apposita indagine entro l'anno per poter fornire le relative risposte.

PIZZINATO. La mia domanda è molto semplice: le innovazioni introdotte rendono più efficace il controllo oppure no?

PRESIDENTE. Ringrazio il senatore Pizzinato e naturalmente i nostri ospiti, ma ricordo che è imminente l'inizio di una seduta comune del Parlamento. Rinvio pertanto il seguito dell'audizione.

I lavori terminano alle ore 16,40.