

Gli Uffici del Consiglio e il sistema dei controlli interni.

di Giancarlo De Maria

Com'è noto, il T.U. degli EE.LL. al primo comma dell'art. 42 "attribuzioni dei Consigli" recita: "Il Consiglio è l'organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo".

L'esperienza però ci dice che, tra le tante contraddizioni tra le disposizioni di legge e la possibilità della loro pratica attuazione che hanno contraddistinto il percorso di rinnovamento degli Enti Locali a partire dalla L. 142/90 (ma soprattutto a partire dalla L.81/93 sull'elezione diretta dei Sindaci e dei Presidenti di Provincia) quella concernente le attribuzioni dei Consigli è tra le più stridenti. A distanza di 11 anni dalla legge 81, infatti, i Consigli stanno ancora cercando il loro ruolo o almeno, a voler essere cauti, gli strumenti più adeguati per svolgerlo, stretti come sono dall'invasione degli altri organi politici da una parte e dall'impossibilità, dall'altra, di occuparsi dell'attività gestionale, oggi esclusivo appannaggio della Dirigenza, come avveniva prima del D.lgs. 29 quando i consiglieri partecipavano, per fare solo l'esempio più eclatante, alle commissioni di gara e di concorso. I tentativi di crearsi uno spazio riconducibile a quanto dichiarato dalla norma citata, hanno finora prodotto una gamma di comportamenti molto diversificata nei suoi aspetti pratici (si va dai Consigli che preferiscono occuparsi di politica estera ad altri in cui magari prevalgono le interpellanze sulle modalità di scelta dei fornitori della cancelleria et similia) ma con un comun denominatore: la richiesta, questa sì generalizzata, di avere a disposizione uffici di propria esclusiva competenza. Con la conseguenza che la richiesta di personale e risorse non è chiaro al soddisfacimento di quali funzioni sia finalizzata. Ancora una volta, perciò, può essere utile ricorrere, per così dire, all'approccio teleologico e chiedersi preliminarmente a quale scopo i Consigli (e con voce particolarmente stentorea le minoranze ad essi interne) pretendono di avere a disposizione queste strutture e queste risorse. O meglio ancora chiedersi il raggiungimento di quale scopo giustificerebbe questa richiesta.

La ricerca non può che partire dall'individuazione di funzioni ed attività che, svolte con l'indispensabile supporto di adeguate risorse, avvicinino il ruolo effettivamente svolto dai Consigli a quello disegnato dalla legge.

Possiamo intanto affermare che la norma contiene il riferimento a due funzioni del tutto diverse tra loro, di cui l'una, quella di indirizzo, viene condivisa quantomeno con il Sindaco-Presidente che ne è pienamente titolare in quanto eletto direttamente dai cittadini ed in quanto facente parte egli stesso del Consiglio. Nei fatti, poi, vediamo come le stesse Giunte esercitino costantemente la funzione di indirizzo pur non essendo a ciò formalmente legittimate dalla norma di legge, per una serie di ben note ragioni che possono riassumersi nel loro potere di interdizione della volontà del Sindaco-Presidente, potere che esercitano in virtù della logica di coalizione che tuttora caratterizza il nostro sistema politico.¹

I Consigli, pertanto, si trovano per quanto attiene la funzione d'indirizzo in una situazione di concorrenza sia con il Sindaco-Presidente sia con la Giunta. Stante però l'ovvio prevalere della volontà della maggioranza consiliare, almeno per quanto attiene la sostanza degli atti formalmente adottati, nella quasi totalità dei casi questa concorrenza ha come sbocco un comportamento di totale appiattimento sulle posizioni espresse dagli altri due organi di governo. Solo in qualche raro caso si è assistito ad una vera e propria concorrenzialità, spesso determinata da motivazioni

¹ E' ormai, infatti, definitivamente acclarato che la riforma elettorale introdotta dalla legge 81 non ha prodotto quel bipartitismo che sicuramente il legislatore preconizzava e che ben motiva le attribuzioni del Sindaco-Presidente e il ruolo residuale della Giunta descritti dalla legge, ma soltanto un bipolarismo dal peraltro incerto avvenire.

extraistituzionali. Questa concorrenzialità, esercitata normalmente e senza secondi fini, potrebbe sicuramente contribuire al miglioramento del processo ideativo e di messa a punto delle strategie e con ciò alla miglior qualità dell'azione amministrativa.

Ma può la ricerca di efficacia nello svolgimento della funzione di indirizzo giustificare la richiesta di Uffici del Consiglio? Proveremo a dare più oltre una risposta a questa domanda.

Per adesso osserviamo come l'aspetto più interessante ai fini di individuare un ruolo concretamente esercitabile da parte dei Consigli e quindi in grado di dare ad essi quella visibilità che finora non hanno avuto, è sicuramente relativo all'altra loro formale attribuzione: l'esercizio della funzione di controllo politico-amministrativo.

E' preliminarmente importante rimarcare come solo al Consiglio, tra i tre organi di governo, spetti l'esercizio di questa funzione. Anzi, è proprio sull'attività degli altri due organi che il controllo va esercitato (viene pertanto anche con ciò esclusa qualsiasi ipotesi di concorrenza con essi nell'esercizio di questa funzione). Inoltre sarebbe opportuno chiarire in sede statutaria, il significato della doppia natura del controllo (politico-amministrativo) descritto dalla norma al fine di escluderne ovvero ricomprenderne l'estensione all'attività gestionale propria della Dirigenza, tramite autonoma interpretazione dell'espressione controllo amministrativo (sulla questione esiste infatti una notevole letteratura che non ha portato però finora ad un approdo univoco).

E' comunque sotto gli occhi di ogni osservatore come i Consigli siano oggi ridotti ad esercitare questa funzione tramite l'unico strumento delle interpellanze-interrogazioni. Qualche Statuto e qualche regolamento particolarmente audace si spinge ad introdurre il "question time", spazio in cui, senza alcun preavviso (ma solo da parte delle minoranze...) si pongono domande agli assai poco spaventati membri della Giunta. E' tale l'interesse suscitato da quest'attività in cui si dovrebbe sostanziare la funzione di controllo da parte dell'Assemblea degli eletti, che normalmente, oltre al consigliere e all'assessore coinvolti direttamente, ad essa assistono per buona educazione il Presidente del Consiglio o chi ne fa in quel momento le veci nonché, fra il pubblico, uno o due fra i funzionari dell'Ente di volta in volta interessati ad un qualche avanzamento di carriera. I rimanenti attori colgono la preziosa, sia pur non rara, occasione per onorare il buffet, nell'attesa di subentrare a turno ai due protagonisti del momento. Se a ciò si aggiunge che nella quasi totalità dei casi la stampa locale, nel giustificato timore di innescare un pernicioso processo emorragico di lettori, si guarda bene dal dare notizia del contenuto delle interpellanze e tanto meno delle risposte che ad esse vengono fornite, si capirà come si sia in presenza non certo di un efficace esercizio della funzione di controllo, bensì di un mero (e perché no, magari anche utile...) esercizio di ginnastica politica la cui sede naturale non dovrebbe però essere un'aula consigliere ma, assai più propriamente, lo spazio antistante lo specchio della propria camera da letto.

Queste amare constatazioni ci riportano bruscamente al problema dell'esigenza di riempire di contenuti l'attività di un organo che essendo direttamente eletto dai cittadini non può più a lungo essere relegato al ruolo di comparsa nell'ambito di un assetto normativo delle istituzioni locali che, rebus sic stantibus, avrebbe generato una sorta di "monstrum" essendo tanto più debole quanto più forte è la sua legittimazione da parte dell'elettorato. A fargli da perfetto pendant, peraltro, si colloca l'altro "monstrum": una Giunta che è tanto più forte quanto più debole, per non dire inesistente, è il proprio legame con gli elettori.

Cosa fare? Oltre naturalmente ai ricorrenti Convegni sull'argomento alcuni dei quali promossi in passato dalla meritoria Associazione dei Presidenti dei Consigli giustamente ansiosa di riscattarsi da una programmazione annuale di attività troppo simile a quella di una dopolavoristica associazione di ex consiglieri?

E' ormai urgente assumere dei provvedimenti concreti, che fortunatamente possono prendere forma partendo da semplici specifiche modifiche statutarie e regolamentari senza dovere necessariamente ricorrere ad interventi legislativi ad hoc. Cosa che può mettere in moto un processo imitativo a catena assai più efficace nei suoi effetti rispetto a quello forzatamente innescato da disposizioni da applicarsi erga omnes, perché scaturisce da esigenze già avvertite come mature nei vari Enti. Un

processo analogo a quello che ha condotto ad una diversificata implementazione dei sistemi di controllo interno e ad una diversa definizione delle funzioni dei Segretari e dei Direttori Generali (e opposto a quello che verrà innescato dal Testo Unico se, come pare, sarà presto modificato imponendo a tutti il rispetto di disposizioni dettate da mere esigenze di tutela di specifici interessi di categoria).

Ritornando al problema principale, si può cominciare a dare qualche risposta: la funzione d'indirizzo non ha bisogno più di tanto di essere supportata da specifiche strutture interne. E' una funzione che, ammesso che il Consiglio, come si diceva più sopra, la voglia efficacemente svolgere ponendosi in posizione di concorrenza con gli altri organi di Governo, è connessa alla capacità del consigliere di farsi interprete delle esigenze e tutore degli interessi dei diversi soggetti sociali che rappresenta. E' da questa capacità di lettura che nascono i programmi di mandato e la loro esplicitazione nelle relazioni programmatiche annuali e pluriennali allegate ai Bilanci di previsione, mentre il ruolo delle stesse strutture burocratiche interne e della stessa dirigenza degli Enti in questa fase d'ideazione è del tutto secondario, limitandosi alla verifica di fattibilità dei diversi progetti nel confronto con le risorse disponibili, ma non entrando mai, com'è giusto che sia, nel merito delle scelte. In ogni caso se i Consigli volessero dotarsi di Uffici in grado di svolgere anche per essi le verifiche di fattibilità, si dovrebbe mettere a loro disposizione quasi una struttura-fotocopia dell'intera struttura dell'Ente tante e tali essendo le competenze d'ordine tecnico a quello scopo necessarie. E' pertanto di gran lunga preferibile che queste informazioni vengano fornite al Consiglio dalla struttura stessa dell'Ente e che per facilitare l'esercizio di questa facoltà negli Statuti, ma soprattutto nei regolamenti, ce la si cavi un po' meno sbrigativamente di quanto avviene normalmente ora laddove non ci si discosta quasi mai da mere affermazioni di principio sul diritto all'accesso agli atti da parte dei consiglieri, e si cominci ad entrare più dettagliatamente nel merito delle procedure a ciò concretamente necessarie.

E' pertanto negativa la risposta alla domanda di cui sopra anche quando venga più precisamente formulata: non è per svolgere più efficacemente la funzione di indirizzo che può giustificarsi la richiesta di personale da assegnare in via esclusiva ai Consigli.

Il discorso si fa diverso se lo si applica alla funzione di controllo politico-amministrativo. Cominciamo con il porci questa domanda:

E' accettabile che il sistema di controllo interno (e i connessi organi ed uffici, ivi compresi naturalmente i Nuclei di Valutazione), non veda disegnato, nell'ambito di Statuti e regolamenti, un suo organico collegamento con l'unico organo di governo, il Consiglio, cui la legge attribuisce esplicitamente la funzione di controllo? E che questo collegamento continui ad essere limitato a quello previsto dalla legge per l'organo preposto alla revisione economico finanziaria?²

La risposta negativa a questa domanda appare scontata. Ancor di più lo è qualora si volesse far riferimento al solo controllo strategico che il legislatore ha voluto tener separato dal controllo di gestione e dal controllo di regolarità amministrativo contabile³. Nel senso che se è forse possibile avanzare qualche riserva circa la titolarità del Consiglio sul controllo di gestione in quanto potrebbe configurare una violazione del principio della distinzione tra compiti d'indirizzo e compiti di gestione, diventa assai arduo sancirne l'estraneità alla funzione di controllo sull'esito della programmazione strategica che esso stesso ha contribuito a definire ed ha in ultima analisi approvato assieme al Bilancio di Previsione.

Il diritto-dovere del Consiglio di presidiare la funzione di controllo strategico appare fuori discussione in tutte e tre le possibili accezioni di questo: controllo sugli obiettivi connessi ai progetti

² Vedi D.lgs.267/00. Titolo VII

³ Vedi D.lgs 286/99, art. 1, c.2 e D.lgs 267/00, art.147, cc. 2 e 3.

di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica, controllo sul grado di soddisfazione dei cittadini utenti per l'azione amministrativa dell'Ente, controllo sul rispetto di determinati parametri di qualità dell'azione amministrativa stessa.

Ma non si può nemmeno liquidare troppo sbrigativamente (appare infatti inappropriato al riguardo il suddetto rinvio al principio della distinzione dei ruoli) il problema dell'opportunità-necessità di far presidiare al Consiglio la stessa funzione di controllo di gestione, soprattutto se lo si considera sotto l'aspetto del controllo sull'efficienza e quindi sul corretto utilizzo delle risorse pubbliche affidate dai cittadini all'Ente e da questo gestite.

Analogamente sembra difficile escludere aprioristicamente la titolarità del Consiglio ad essere referente dell'attività concernente il controllo interno di legittimità. A meno di dover affermare che l'organo di Governo preposto al controllo politico amministrativo debba disinteressarsi a come l'Ente assolva concretamente l'obbligo di autocontrollo in merito alla correttezza formale degli atti che produce.

Sono domande alle quali è ormai urgente cominciare a fornire risposte non più soltanto formali. Si potrebbe infatti, rispondere affermativamente all'intero loro complesso, nel senso di affermare la piena titolarità del Consiglio ad esercitare efficacemente la funzione di controllo e poi sostenere (beffardamente...) che lo strumento in mano al Consiglio per l'esercizio efficace di questa prerogativa è quello dell'interpellanza; ma se, invece, non vogliamo continuare a glissare su un argomento estremamente serio, bisogna che cominciamo a pensare a consegnare ai Consigli strumenti veramente efficaci. Questi strumenti possono essere diversi ed essere introdotti dagli Statuti e dai Regolamenti tutti insieme o gradualmente anche a seconda dell'intensità con cui nelle diverse realtà locali è avvertito il problema del potenziamento del ruolo del Consiglio.

Proviamo ad elencare alcune possibilità realizzabili tramite modifiche statutarie-regolamentari e/o tramite revisioni organizzative.

- Il Nucleo di Valutazione fornisce direttamente al Consiglio i report relativi al controllo strategico
- Se esiste un servizio che si dedica esclusivamente ad elaborare i dati relativi al controllo strategico, viene inserito negli Uffici del Consiglio.
- I report del controllo di gestione concernenti i progetti contenuti nella relazione previsionale e programmatica vengono inviati direttamente al Consiglio.
- Lo stesso per i dati e le informazioni relative all'efficienza dell'azione amministrative (confronto fra serie storiche, bench marking con altri Enti ecc).
- Il Segretario, figura cui viene affidato il coordinamento delle attività di controllo interno di legittimità, vede rafforzata la sua posizione di diretto referente del Consiglio.

L'elencazione, imprecisa ed incompleta, potrebbe continuare se non proprio all'infinito, perlomeno con un numero di esempi proporzionalmente commisurato alle tante diverse specificità che caratterizzano il mondo delle autonomie locali.

In ogni caso, la ricerca delle modalità per un efficace svolgimento della funzione di controllo appare essere ciò che meglio motiva la creazione ed il potenziamento di una struttura organizzativa posta alle dirette ed esclusive dipendenze del Consiglio.

Il riferimento alla funzione di controllo del Consiglio sull'azione degli altri Organi di governo, inoltre, rende inevitabile la separazione di questa struttura dalle altre che compongono l'organigramma dell'Ente; per evitare di dar vita a figure poste schizofrenicamente alle dipendenze funzionali sia del controllore che del controllato.

Alcune ulteriori considerazioni.

La prima, di ordine organizzativo, riguarda la direzione degli uffici del Consiglio. La soluzione preferibile sarebbe quella di affidare questa funzione al Segretario Generale; non limitando il suo coordinamento, quindi, alle sole attività più strettamente connesse al controllo di legittimità. Di fatto, la figura del Segretario è sempre più caratterizzata, già allo stato attuale, come referente del Consiglio in virtù di una quasi spontanea estensione del suo canonico ruolo di assistenza agli organi. Si tratterebbe pertanto di dare un aspetto formalmente compiuto a questo dato di fatto. Tra l'altro, se in un auspicabile futuro la legge, lungi dall'essere condizionata da interessi corporativi, terrà nettamente separata la figura del Segretario da quella del Direttore Generale, il rafforzamento del legame tra Segretari e Consiglio, che farà da contrappeso allo stretto legame tra Direttore Generale ed organi esecutivi, potrebbe essere ulteriormente formalizzato tramite la previsione per legge di un passaggio obbligatorio in Consiglio propedeutico alla nomina del Segretario da parte del Sindaco-Presidente.

La seconda considerazione ha valore organizzativo e politico al tempo stesso e riguarda la figura del Presidente del Consiglio. Nell'assetto proposto diverrebbe una figura chiave poiché è il Presidente il riferimento politico di una struttura organizzativa che, nell'ipotesi avanzata, vede come vertice gestionale il Segretario. Spetta al Presidente utilizzare al meglio l'attività dell'Ufficio del Consiglio al fine di rendere massimamente efficace la funzione di controllo dell'Assemblea (analogamente sarebbe preferibile che fosse il Presidente del Consiglio a farsi carico di rivolgersi per conto dei Consiglieri alla restante struttura dell'Ente per ottenere quei dati e quelle informazioni utili a dare concretezza alle proposte programmatiche da avanzarsi in sede di esercizio della funzione d'indirizzo politico.)

Una struttura organizzativa che avesse come riferimento la totalità dei consiglieri o anche solo i Presidenti dei Gruppi Consiliari, difficilmente potrebbe operare in condizioni tali da garantire un minimo di efficacia. Meglio quindi affidare la funzione di interfaccia al solo Presidente del Consiglio.

Sarebbe inoltre importante definire (o meglio definire) la funzione del Presidente del Consiglio quale referente del Collegio dei Revisori, unico organo di controllo interno che la stessa legge connette direttamente al Consiglio, ma i cui membri in mancanza di una più precisa regolamentazione procedurale che preveda un maggior numero di occasioni formali di incontro, corrono il rischio di far conoscenza con i consiglieri nelle sole occasioni in cui si discutono in aula i bilanci di previsione, lo stato di attuazione, l'assestamento e il consuntivo. Con tutti i connessi rischi, per i meno fisionomisti, di trovarsi ogni volta in condizioni di palese imbarazzo....

La terza considerazione è strettamente legata alla seconda ma ha anche una valenza più generale che ci riporta al problema iniziale: vale a dire, a chiederci quali sono le cause per cui il Consiglio ha finora svolto il proprio ruolo in posizione di sostanziale marginalità. Cause riassumibili nel timore da parte degli organi di governo diretta espressione della maggioranza, Sindaco-Presidente e Giunta, di fornire al Consiglio strumenti di controllo tali da mettere in condizione le minoranze presenti all'interno del Consiglio stesso di ostacolare l'azione amministrativa conseguente alle scelte strategiche della maggioranza; di ostacolare, in altri termini, la volontà politica di chi ha ottenuto il consenso da parte della maggioranza dei cittadini.

In questo sta l'importanza della valorizzazione di un ruolo, quello del Presidente del Consiglio che, pur essendo espressione egli stesso della maggioranza, ha il compito di contemperare le ragioni di questa sua appartenenza con quelle che gli derivano dal presiedere un'Assemblea in cui sono rappresentate tutte le forze politiche e nella quale tutte le forze politiche hanno uguale diritto di esercitare le funzioni che la legge assegna al Consiglio.

Un Presidente del Consiglio garante delle prerogative dell'Assemblea e quindi impegnato a mettere a disposizione di questa gli strumenti più idonei, fra i quali come si è detto una specifica struttura di riferimento, a svolgere efficacemente il complesso delle proprie funzioni e in modo particolare, in quanto esclusiva del Consiglio stesso, la funzione di controllo politico amministrativo.

Un Presidente del Consiglio che al tempo stesso, nell'esercizio di questo ruolo, sia consapevole dei diritti della maggioranza e che pertanto vigili sul corretto utilizzo delle prerogative consiliari da parte delle minoranze.

In conclusione: gli Enti Locali si trovano di fronte alla scelta se continuare a veder compresso e mortificato il ruolo del Consiglio, Organo di governo diretta espressione della volontà popolare, oppure valorizzarlo accettando di correre i rischi connessi alla maggiore capacità di contraddittorio che verrebbe assicurata alle minoranze dal poter disporre di adeguati strumenti di controllo dell'azione amministrativa.

E, conseguentemente all'adozione di quest'ultima, preferibile, opzione, fare entrare a pieno titolo i Consigli e i Presidenti dei Consigli all'interno del Sistema dei controlli interni dell'Ente definendo per essi, in questo ambito, ruolo, funzioni e compiti.

La salute democratica del nostro assetto istituzionale locale e l'efficacia, nel suo ambito, dei sistemi di controllo interno, trarrebbero forse un sostanziale vantaggio dall'avvio di un processo che, anche col procedere nel senso indicato, avesse le caratteristiche di una visibile inversione di tendenza.

Il desolante spettacolo di sedute consiliari in cui si alternano estenuanti dialoghi e due su questioni spesso di minima portata e altrettanto inascoltati dibattiti sui destini del mondo, continua purtroppo ad essere la cartina di tornasole della scarsa importanza che viene assegnata al ruolo delle Assemblee elettive locali.

L'alternativa al perdurare di questa situazione comporta il gettare il cuore oltre l'ostacolo costituito dal timore di correre i rischi di cui sopra e come primo ed urgente passo operare affinché il Consiglio divenga il referente, quanto meno, della funzione di controllo strategico.

Tertium, anche in questo caso, non datur.