

AI3

Si ringraziano l'ins. Giulia Palmisano, Giuseppe Pascale, Pasquale Susca e Ruggiero Fiore per la collaborazione alla redazione del presente volume

Controllo di gestione e social reporting

L'esperienza dell'Ente Parco

a cura di

Nunzio Angiola
Fabio Modesti
Giuseppe Mongelli
Salvatore Romanazzi

Contributi di

Alberto Ametta, Nunzio Angiola, Piervito Bianchi, Antonella Delcuratolo,
Francesco Dimarno, Anna Grazia Frassanito, Roberto Miolla, Fabio
Modesti, Andrea Mongelli, Giuseppe Mongelli, Adriano Muggeo, Carmen
Papalino, Lorella Riccio, Salvatore Romanazzi, Maria Rosaria Savino, Lucia
Spilotro, Luciana Zollo, Angela Zullo



Copyright © MMXVII
Aracne editrice int.le S.r.l.

www.aracneeditrice.it
info@aracneeditrice.it

via Quarto Negroni, 15
00040 Ariccia (RM)
(06) 93781065

ISBN 978-88-255-0430-9

*I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica,
di riproduzione e di adattamento anche parziale,
con qualsiasi mezzo, sono riservati per tutti i Paesi.*

*Non sono assolutamente consentite le fotocopie
senza il permesso scritto dell'Editore.*

I edizione: ottobre 2017

Indice

- 7 Prefazione
Fabio Modesti
- 11 L'efficienza nella Pubblica Amministrazione italiana e il caso della Contabilità di Stato del 1923. Pluridimensionalità del canone di efficienza ed evoluzione del processo di giuridificazione
Andrea Mongelli
- 31 L'attività di controllo e monitoraggio del MEF sugli enti parco
Carmen Papalino

Parte Prima

- 55 Il controllo di gestione nel sistema dei controlli interni. Spessore ontologico e centralità del ruolo, in un approccio *performance-oriented*
Nunzio Angiola, Piervito Bianchi, Lorella Riccio
- 97 Il sistema dei controlli nell'Ente Parco Nazionale
Giuseppe Mongelli
- 131 Controllo di Gestione e Rendicontazione Sociale. L'esperienza del Parco Nazionale dell'Alta Murgia
Maria Rosaria Savino
- 145 Organizzazione del sistema di controllo di gestione in un Ente Parco
Roberto Miolla, Adriano Muggeo
- 167 Il collegamento tra controllo di gestione e contabilità generale dell'Ente
Antonella Delcuratolo, Francesco Di Marno

- 177 Il bilancio di esercizio dell'Ente Parco quale strumento di comunicazione esterna
Alberto Ametta
- 185 Gli indicatori nel sistema pubblicistico
Angela Zullo
- 195 L'individuazione e la misurazione degli indicatori del Parco Nazionale Alta Murgia
Lucia Spilotro

Parte Seconda

- 209 La “nuova frontiera” della rendicontazione sociale e il suo rapporto strumentale rispetto al controllo strategico, nella più ampia prospettiva della misurazione e della valutazione della *performance*
Nunzio Angiola, Piervito Bianchi, Lorella Riccio
- 253 Il *social reporting* dell'Ente Parco
Salvatore Romanazzi
- 271 Inquadramento territoriale
Anna Grazia Frassanito, Luciana Zollo
- 295 Il processo di coinvolgimento degli *stakeholders* nel territorio del Parco Nazionale dell'Alta Murgia attraverso le principali azioni svolte dall'Ente
Anna Grazia Frassanito, Luciana Zollo
- 341 Tra i banchi sull'Alta Murgia – VI anno (in corso di redazione il resoconto del VII anno)
Anna Grazia Frassanito, Luciana Zollo
- 347 Appendice fotografica
- 363 Gli Autori

Prefazione

FABIO MODESTI*

È trascorso poco più di un decennio dall'avvio dell'esperienza del Parco nazionale dell'Alta Murgia e, nonostante le tante difficoltà che hanno costellato la nascita e lo sviluppo delle attività istituzionali dell'ente, si è potuto registrare una serie di importanti traguardi raggiunti. In primo luogo la protezione della natura e del paesaggio. L'incremento sensibile di specie di animali selvatici nel Parco, a cominciare il principe dei predatori, il Lupo, seguito dal ritorno di specie di uccelli selvatici di straordinaria importanza come il Biancone, la Gru, la Ghiandaia marina, il Lanario, è indice di obiettivi primari raggiunti grazie all'abnegazione del piccolo nucleo di dipendenti e di collaboratori dell'Ente. In secondo luogo, i risultati raggiunti sul fronte della maturazione della consapevolezza d'essere uno dei territori più straordinari in Italia e in Europa. Questa consapevolezza ha fatto sì che il Parco Nazionale dell'Alta Murgia si fregiasse del riconoscimento della Carta Europea del Turismo Sostenibile. E poi, ancora, il grande risultato dell'approvazione ed entrata in vigore del Piano per il Parco e la predisposizione del Regolamento del Parco. Il primo è stato il risultato di un impegnativo *tour de force* e di un'attenta lettura e comprensione del territorio e delle sue esigenze. Il secondo, in fase di approvazione da parte del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, un lavoro "di fino" che darà ottimi risultati.

Con questa grande consapevolezza di risultare non solo un Ente che deve dimostrare la capacità istituzionale di essere proattivo e collaborativo nei confronti del contesto territoriale di riferimento, ma di rivestire la qualità giuridica di Ente Pubblico non Economico dello Stato, inserito nell'allegato IV della Legge n. 70 del 1975, per scelta del nostro Legislatore espressa nella Legge quadro sulle aree protette risalente, ormai, al lontano 1991, il Parco Nazionale dell'Alta Murgia è, come gli altri Enti Parco Nazionali, al centro di una complessità di adempimenti amministrativi e contabili, negli ultimi anni decisamente accresciuti per effetto dell'inasprimento dei vincoli di finanza pubblica e di altri obblighi.

* Direttore ff. Parco Nazionale Alta Murgia.

La recente costituzione dell'Ente che ha, solo nel 2013, visto cristallizzare una dotazione organica notevolmente ridotta rispetto a quella originaria, per effetto dei ripetuti interventi di riduzione apportate dalle Leggi finanziarie in materia di contrazione degli oneri del personale, ha reso più difficile la realizzazione di un'organizzazione protesa all'efficacia, all'efficienza e all'economicità.

Questa condizione diviene ancora più stridente se collegata alla necessità, oramai incombente sugli Enti Pubblici non Economici che dovranno cimentarsi nell'analisi e valutazione della spesa, prevista dalla riforma della legge di contabilità n. 196 del 2009 e del D.Lgs n. 123 del 2011, di attivare una sistematica di analisi della programmazione e della gestione delle risorse finanziarie, dei risultati conseguiti dai programmi di spesa finalizzata al miglioramento del grado di efficienza ed efficacia della spesa, anche in relazione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Ecco, dunque, emergere la rilevanza del sistema dei controlli interni come strumenti a disposizione della dirigenza per supportare la verifica degli andamenti gestionali e comprendere eventuali scostamenti dagli obiettivi prefissati e porre in essere le azioni adeguate di correzione.

Indubbiamente, un particolare e specifico significato, sotto questo profilo, è assunto dal controllo di gestione, uno strumento tipicamente in uso nelle aziende private e che dal 1999 è stato introdotto dal nostro Legislatore anche per le realtà pubbliche. Lo scopo è di favorire lo sviluppo di una cultura del risultato consapevole e responsabile, in linea con la grande "scommessa" della riforma del 1993 in cui è separata la funzione di indirizzo politico da quella di gestione assegnata esclusivamente alla dirigenza.

L'Ente Parco non dimentica il proprio e importante ruolo di attore istituzionale nelle politiche di tutela e promozione economica, sociale e culturale che presuppone un costante, paziente e impegnativo lavoro di sviluppo del *networking* istituzionale per promuovere la convergenza degli altri attori, istituzionali e non, nella realizzazione dei risultati attesi.

Quest'ultimo aspetto vede un punto fermo nello sviluppo della più ampia partecipazione del contesto territoriale attraverso la predisposizione del bilancio sociale.

Il bilancio sociale, voglio sottolinearlo, rappresenta una delle principali frontiere di innovazione della comunicazione pubblica ed è praticamente una sede altamente qualificata in cui la trasparenza consegue la massima espressione in un processo ampio di condivisione e confronto tra l'Ente e gli interlocutori di riferimento.

Il *social reporting* ha ormai assunto un ruolo di primo piano nel rapporto tra l'Ente e gli *stakeholders*, al punto che si configura come strumento attraverso il quale l'organizzazione — pubblica nel caso del Parco — vuole "raccontare" alla variegata platea dei portatori d'interesse quella che è stata la

propria azione. Si tratta, dunque, di un momento utile per “rendere conto”, ma anche per “rendersi conto”.

È in quest’ottica che l’Ente Parco Nazionale dell’Alta Murgia ha avviato un’approfondita riflessione sulle tematiche relative all’impatto sociale della propria azione sul territorio e sulla collettività di riferimento. È stata anche l’occasione per censire puntualmente le attività dell’Ente, con particolare riferimento a quelle ad impatto esterno. Ed è proprio su questo “impatto” che l’attenzione si è concentrata, in termini di *outcome* e di ricaduta sociale della nostra azione. Nella sostanza ci si è chiesti: cosa aggiunge al territorio e alla collettività di riferimento l’azione del Parco? A questo e ad altri quesiti ha cercato di dare risposta la riflessione avviata e portata avanti riguardo la rendicontazione sociale.

Ecco quindi spiegata l’attenzione rivolta dall’Ente alle problematiche riguardanti le pratiche di attuazione del controllo di gestione e del bilancio sociale e all’esperienza intervenuta nell’ambito del Parco Nazionale dell’Alta Murgia.

Organizzare e implementare questi strumenti in un Ente pubblico, oltre a costituire necessari presupposti per promuovere il migliore quadro conoscitivo interno ed esterno, si rivelano fondamentali per definire le migliori strategie dell’organo di vertice e della dirigenza in un’ottica di innovazione gestionale e di promozione della c.d. *accountability*.

FABIO MODESTI

Direttore f. f. Parco Nazionale dell’Alta Murgia

L'efficienza nella Pubblica Amministrazione italiana e il caso della Contabilità di Stato del 1923

Pluridimensionalità del canone di efficienza ed evoluzione
del processo di giuridificazione

ANDREA MONGELLI*

I. L'efficienza nella Pubblica amministrazione: alcune distinzioni concettuali

È interessante cogliere l'evoluzione del concetto di efficienza rapportato alle gestioni delle pubbliche amministrazioni nella nostra esperienza nazionale, alla luce dei poco più centocinquant'anni dalla formazione dello Stato unitario, per comprenderne il lento, contrastato e, forse, incompiuto (?), processo di giuridificazione del canone dell'efficienza della nostra pubblica amministrazione¹.

Riflettere sul profilo dell'efficienza della P.A. implica affrontare il problema dello sviluppo della pubblica amministrazione italiana e, come osservato da Pastori², «chiedersi come sia stato configurato e applicato il principio dell'efficienza ovvero, in maniera più comprensiva, il principio del buon andamento nella nostra pubblica amministrazione [...] si potrebbe dire sinteticamente che a una forma di Stato corrisponde una forma di amministrazione».

È, pertanto, condivisibile l'approccio e l'impostazione di una recente monografia di Ursi che ha pensato bene di illustrare l'evoluzione del canone dell'efficienza nella P.A., attraverso la metafora delle stagioni, nella consapevolezza dell'Autore della preventiva necessità di intendersi sul concetto di efficienza della PA in quanto:

* Tirocinante giudiziario presso la Procura generale della Corte di Appello di Bari e tirocinante forense presso il libero Foro di Bari.

1. Cfr. R. URSI, *La giuridificazione del canone dell'efficienza della pubblica amministrazione*, 2017, in Barbara Marchetti Mauro Renna (a cura di), *A 150 anni dall'unificazione amministrativa italiana — Studi — La giuridificazione*. Firenze: Firenze University Press.

2. Cfr. G. PASTORI, *Le stagioni dell'efficienza (un percorso)*, prefazione al testo di R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza — paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016, p. II e ss.

La questione sembra giustificata dalla circostanza, non solo di attribuire un significato condiviso ad un significante talvolta ambiguo e sfuggente, ma soprattutto di determinare un paradigma di riferimento al canone giuridico vigente [...] la giuridificazione dell'efficienza disegna, nel corso dell'evoluzione del nostro ordinamento amministrativo, una parabola in cui diversi sono i paradigmi del canone giuridico, i quali, ad una prima approssimazione, sembra che connotino le fasi della dimensione sociale e politica del ruolo dell'amministrazione negli ultimi 150 anni. E allora, intendersi sul significato di attribuire al concetto di efficienza significa percepire quale sia il suo paradigma giuridico di riferimento in un determinato contesto storico.

È scontato il riferimento alla concezione di efficienza tratta dalla letteratura manageriale della pubblica amministrazione che è associata a logiche di tipo aziendale e industriale equivalenti al concetto di produttività³, che accede ad una visione dell'organizzazione pubblica come soggetto che produce valore⁴. Le pubbliche amministrazioni devono produrre valore, si parla nella letteratura manageriale di *public value* (valore pubblico). Definire il significato di valore pubblico è molto arduo perché è imprescindibile l'associazione al concetto di valore economico anche del valore sociale. Infatti, mentre l'impresa per giustificare la propria esistenza deve rispettare una logica unitaria che, in prima approssimazione, può sintetizzarsi nella capacità di creare valore economico per i propri azionisti, clienti e lavoratori, le pubbliche amministrazioni devono rispondere alle logiche economiche ma anche alle logiche politiche degli amministratori eletti, ai valori prevalenti nella società civile, ai bisogni dei cittadini e di tutti gli altri *stakeholders* con cui interagiscono. Si tratta di prospettive assai diverse tra loro che comportano misure differenti e pongono la dirigenza pubblica in contesti operativi a volte più complessi di quelli del settore privato. Pertanto, data la molteplicità dei significati che si associano al processo di creazione di valore pubblico, non è possibile determinare un paradigma univoco. Occorre al contrario, trovare una definizione sufficientemente ampia che sia in grado di rappresentare le diverse componenti del valore, permettendo poi di declinare i modelli operativi di generazione del valore pubblico nei vari contesti. Nella letteratura manageriale si afferma che i risultati delle pubbliche amministrazioni sono costituiti dagli *output* e dagli *outcome* e che il modello *input/output* adottato al contesto delle pubbliche amministrazio-

3. Negli studi di economia aziendale il fine economico generale di un'azienda è quello di creare valore, cioè soddisfare i bisogni umani utilizzando nel migliore dei modi le limitate risorse a disposizione. L'azienda crea valore nel momento in cui l'utilità prodotta è superiore all'utilità consumata, basti pensare al processo produttivo aziendale che trasforma i fattori produttivi (*input*) in beni/servizi/ (*output*).

4. Cfr. N. ANGIOLA, P. BIANCHI, *Management pubblico — una visione performance based*, FrancoAngeli, 2015; N. ANGIOLA, P. BIANCHI, G. MONGELLI, *Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche*, Aracne, 2016.

ni è la combinazione *input–process–output–outcome* che viene solitamente definita catena del valore pubblico, alla stregua di un'azienda privata,⁵ tenuto conto che negli studi di economia aziendale il fine economico generale di un'azienda è quello di creare valore, cioè soddisfare i bisogni umani utilizzando nel migliore dei modi le limitate risorse a disposizione. L'azienda crea valore nel momento in cui l'utilità prodotta è superiore all'utilità consumata, pensiamo al processo produttivo aziendale che trasforma i fattori produttivi *input in beni/servizi output*.

Questo è un approccio tipicamente da contesto *business/industriale* e quindi va adattato al contesto delle pubbliche amministrazioni che però anch'esse non possono prescindere dalla massimizzazione del rapporto tra utilità prodotta e utilità consumata. Tuttavia, nelle pubbliche amministrazioni, non si può risolvere il tutto nella verifica del rapporto *input/output* perché occorre tenere presente gli effetti generati dall'attività dell'ente sull'ambiente esterno cioè gli *outcome*, intesi come effetti di cambiamento delle condizioni socio, economiche, ambientali, ecc. che potranno essere positivi e/o negativi⁶.

5. Cfr. N. ANGIOLA, P. BIANCHI, *Management pubblico — una visione performance based*, FrancoAngeli, 2015; N. ANGIOLA, P. BIANCHI, G. MONGELLI, *Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche*, Aracne editore, 2016. Occorre fare riferimento a criteri di classificazione degli istituti aziendali come sono annoverati nella letteratura economico-aziendale e manageriale nazionale ed estera. Ricordiamo la basilare distinzione che si fa in dottrina tra aziende profit e non profit che però non riesce ad essere esaustiva per via della complessità della realtà aziendale. Ecco allora soffermarsi a considerare la gestione erogatrice: ecco la distinzione tra aziende che producono per il mercato da quelle di produzione per l'erogazione. Le aziende di produzione per il mercato soddisfano indirettamente i bisogni dei destinatari dei beni/servizi, mentre soddisfano direttamente i bisogni le aziende di erogazione. Tuttavia anche queste distinzioni non possono dirsi ancora una volta esaustiva per via della complessità dei fenomeni aziendali in cui è possibile che possano anche coesistere fattori dell'una e dell'altra tipologia dando corpo ad aziende composte, cioè, ad esempio, aziende di produzione che possano svolgere al loro interno una limitata attività di erogazione (asili nido aziendali, borse studi a figli dipendenti) e viceversa aziende erogatrici che possano svolgere attività imprenditoriale.

6. Cfr. N. ANGIOLA, P. BIANCHI, *Management pubblico — una visione performance based*, FrancoAngeli, 2015; N. ANGIOLA, P. BIANCHI, G. MONGELLI, *Migliorare la performance delle amministrazioni pubbliche*, Aracne editore, 2016. È altrettanto importante ricordare che, per comprendere il reale apporto o meglio per stimare tale apporto dell'ente pubblico in termini di *outcome*, occorrono tecniche di analisi talvolta sofisticate per la valutazione degli impatti delle politiche pubbliche che servono a stabilire i giudizi di efficacia esterna della politica della P.A. intesa come attitudine a soddisfare i bisogni collettivi. La valutazione della *performance*, sotto il profilo dell'efficacia esterna, si fonda sull'analisi della qualità percepita dagli utenti dei servizi pubblici (*output*) da coinvolgere attraverso apposite indagini di *user/citizen satisfaction*. Bisogna distinguere il concetto di efficienza tecnica che dipende dal rapporto tra i output e gli input risorse utilizzate a parità di standard di qualità. L'analisi dell'efficienza tecnica si avvale dello strumento degli indicatori che possono essere espressi in termini di rapporti *output/input* (che misura la produttività, ossia la quantità del prodotto realizzato in un certo lasso di tempo per ogni unità di input utilizzato. Se aumenta il valore dell'indicatore del rapporto indica un innalzamento del livello di efficienza ovviamente dando per scontato il mantenimento del livello qualitativo), diversamente il rapporto *input/output* esprime il consumo unitario dei fattori della produzione cioè gli input utilizzati per produrre gli output (una diminuzione del valore dell'indicatore

Illustrata la concezione di efficienza / produttività, è significativo prendere in considerazione un'altra concezione di efficienza dell'amministrazione che, sempre come Ursi sostiene, «affonda le radici nel pensiero occidentale e che vede il canone quale connotato prevalente di una buona amministrazione [...] l'efficienza è l'adeguatezza ad un fine, la capacità potenziale di raggiungere un obiettivo. Essa è percepita come contributo al raggiungimento di uno obiettivo e giammai nel senso economico di relazione tra risorse e risultati».

Questa concezione di efficienza che appare correlata alla dimensione di adeguatezza, capacità e idoneità orientata alla funzionalità della pubblica amministrazione a saper esprimere la migliore capacità di realizzazione degli scopi istituzionali per cui è stata prefigurata alla fine, precisa Ursi, porta a ritenere che «l'assiomatica nozione tecnica di efficienza, oggi tanto in voga, altro non è che una declinazione, e nemmeno l'unica, della più tradizionale e sostanziale idea di funzionalità che, a seconda del contesto storico, talvolta si nasconde dietro lo schermo della legalità talaltra si ammanta del paradigma della produttività, in altra ancora si riduce alla stretta economicità».

L'efficienza, pertanto, reca in sé una valenza pluridimensionale che è determinata dal diverso significato assunto dal concetto di efficienza in relazione al suo paradigma giuridico di riferimento in rapporto a un determinato contesto storico.

2. L'efficienza nella P.A. nel periodo storico dello Stato liberale e monarchico

L'efficienza nella pubblica amministrazione nel periodo storico che abbraccia l'arco temporale dal 1861 sino all'emanazione della Costituzione del nuovo Stato repubblicano, sconta il contesto del pensiero liberale ottocentesco che innanzitutto è dominato dal principio fondamentale che vede limitare la funzione autoritaria dello Stato e garantire quelle funzioni strettamente necessarie (difesa, giustizia, battere moneta, ecc.) in favore della libertà dell'individuo. Secondo tale accezione, il postulato principale è retto dal primato della funzione normativa, a cui è riservata la prerogativa di delimitare gli ambiti e le sfere di competenza dello Stato per la sua azione e nel contempo riconoscere la tutela giurisdizionale dei diritti e delle libertà dei singoli cittadini⁷.

del rapporto esprime un incremento dell'efficienza in quanto riduce il consumo medio unitario a parità di caratteristiche qualitative).

7. Cfr. R. Ursi, *Le stagioni dell'efficienza — paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016, p. 43. Osserva l'A. che «nel campo amministrativo-costituzionale questa idea di Stato corrisponde all'affermarsi di alcuni principi di fondo che, anche se con accentuazioni e sistema-

tizzazioni diverse nelle varie esperienze nazionali, possono essere così compendiate: la divisione dei poteri e la relativa collocazione delle organizzazioni amministrative nell'ambito del potere esecutivo; l'idea del non arbitrio del potere pubblico (primato della funzione normativa) da cui il principio di legalità; il principio dell'assolutezza della giurisdizione e, quindi, della tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali; infine, l'idea di una normazione pubblicistica speciale per regolare l'attività dell'amministrazione pubblica, da cui la costituzione di un nuovo ramo del diritto pubblico, cioè il diritto amministrativo. In questa concezione, alla legge, astratta e universale, spetta il compito di definire le reciproche sfere di influenza, di determinare i confini tra pubblico e privato, fra i poteri dell'amministrazione e i diritti dei cittadini, fra autorità e libertà. All'amministrazione spetta il compito fondamentale di dare esecuzione imparziale alle norme astratte e universali fissate dal legislativo, risolvendo autoritativamente i conflitti di interesse. Tale modello si fonda sul razionalismo astratto proprio della cultura liberale che ritiene di potere elaborare istituzioni razionali-ottimali in assoluto, le quali, quindi, non devono essere sottoposte a variazioni a pena di lederne la loro razionalità intrinseca. Come afferma Hegel, «lo Stato, in quanto è la realtà della volontà sostanziale, che esso ha nell'autocoscienza particolare, elevata alla sua universalità, è razionale in sé e per sé». Almeno nella sua evoluzione originaria e tradizionale, lo "Stato minimo" e lo "Stato di diritto" costituiscono le coordinate comuni per individuare lo Stato liberale. Lo "Stato minimo" denota il rapporto tra società e Stato. Se lo Stato è coercizione e la società si sostanzia nella libertà degli individui che la compongono, allora il primo si qualifica come uno strumento subordinato alla seconda, destinato a garantirne lo sviluppo infinitamente mutevole e vario. Posto che le sfere d'azione degli individui possono entrare in collisione, lo Stato si rivela essere un male necessario per mantenere la pace, ma occorre che esso rappresenti il male minore e, quindi, che il suo spazio sia arginato entro limiti ristretti e assai precisi. Questo dogma dello Stato liberale ottocentesco è sintetizzato nel pensiero Von Humboldt, secondo il quale «lo Stato non dovrebbe occuparsi del benessere positivo dei cittadini; della loro vita e della loro salute, a meno che non siano in pericolo per fatto altrui; non deve occuparsi che della sicurezza». Secondo il pensiero liberale, lo Stato deve essere minimo nel senso che deve intervenire il meno possibile nel libero svolgimento e nella libera crescita della società civile, la quale trova in sé stessa le energie necessarie per consentire quello svolgimento e quella crescita, i quali, al contrario, potrebbero essere inceppati e compromessi dall'intervento della pubblica autorità. Dunque, il liberalismo ottocentesco assegna allo Stato un ambito di azione circoscritto, limitato, sostanzialmente, ad assicurare la sicurezza esterna e l'ordine interno: ad esso spetta il compito di garantire ai cittadini il godimento dei loro diritti e, tra essi, prioritariamente, il diritto di proprietà ed il diritto di svolgere una libera iniziativa economica⁴². ma anche in relazione alla qualità e quantità dei poteri che esso esercita. In considerazione del necessario carattere autoritativo, l'azione dello Stato non può che essere disciplinata dal diritto. La regola giuridica diventa la garanzia della libertà rispetto all'autorità, in ciò superando lo Stato assoluto, invece, tradizionalmente *legibus solutus*. Alla forma, rappresentata dalla legge, si attribuisce il ruolo di valore ordinatore per il suo essere al contempo limite e barriera rispetto all'esercizio del potere pubblico. Nel contesto di relazioni giuridiche formali il potere autoritativo si plasma sulle esigenze prioritarie della libertà individuale. La garanzia formale, nella sua qualificazione suprema rappresentata dalla costituzione, rappresenta lo spazio vitale, all'interno del quale sono declinati i fondamentali diritti individuali, «il —perimetro giuridico || e la cornice positiva al cui interno trovano formale riconoscimento e definitiva consacrazione i diritti civili e politici, a cominciare dal terribile diritto, ossia il diritto di proprietà». In questa prospettiva, lo Stato di diritto — denominazione coniata dai giuristi tedeschi della seconda metà dell'Ottocento proprio per qualificare lo Stato liberale — connota il proprio ordinamento sulla garanzia della libertà individuale rispetto al potere dell'autorità. In questo senso, come è attentamente stato osservato, «lo Stato di diritto, in quanto modello di ordinamento legale, con il centro del sistema il valore del primato della legge, costituisce la risposta pensata e mirata — e dunque razionale — al problema della forza nel contesto di un modello di nuova organizzazione, governato dal principio, prima materiale e poi formale, del bilanciamento e della ponderazione dei poteri». Lo Stato di diritto crea un sistema razionale in cui il singolo individuo, con la sua capacità, la sua inventiva e la sua ineludibile autodeterminazione trova nella legge, nel quadro formale di un ordinamento positivo, nelle regole istituzionali che ne disciplinano il funzionamento, la protezione della propria libertà rispetto all'autorità del potere pubblico».

Indubbiamente, come è stato ampiamente dimostrato su un piano trasversale dalla dottrina interdisciplinare giuridica, sociologica e storica, all'interno dell'arco temporale pre-repubblicano, i caratteri precipui che contrassegnano l'ordinamento rispetto alla problematica dell'efficienza nella pubblica amministrazione si risolvono essenzialmente nel fondamentale principio che vede la legge ed il principio di legalità, elevati a mito, divenendo, come osservato da Ursi⁸, «l'unico criterio ordinatore dei rapporti organizzativi, non solo dal punto di vista formale, ma anche sostanziale. Così, la particolare modalità con cui si instaura la amministrazione del Regno, attraverso l'estensione di quella sabauda»⁹

Questa fase storica rimane fortemente condizionata dall'assetto dei poteri costituzionali che vede, dunque, l'esecutivo subordinato al potere legislativo, potrà, tuttavia, impiegare la struttura burocratica in modo pieno e autonomo posto che la sfera organizzativa della pubblica amministrazione sia confinata in un ambito squisitamente interno e non ha una rilevanza esterna. Non a caso in questa fase storica è predominante la concezione della responsabilità ministeriale¹⁰ che vede nella figura del ministro, del responsabile

8. Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza – paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016, p. 63 e 65. Osserva l'A. che «il disegno si fonda sul mito della legge quale strumento per assicurare la funzionalità del sistema, posto che l'esigenza di efficienza trova soddisfazione nella razionalità nell'impianto complessivo e, dunque, nella capacità dell'amministrazione di generare, sempre da sola, il proprio assetto adeguato allo svolgimento concreto dei compiti assegnategli [...] L'efficienza, intesa come funzionalità degli uffici, viene confinata nell'astratta rispondenza ad un quadro formale di rapporti istituzionali, ingenerando un modo di essere dell'agire amministrativo non in grado di cogliere l'esatta connessione tra l'agire stesso ed il contesto sociale di riferimento. Infatti, si riscontra, nell'approccio formale ed uniforme, il rifiuto verso, o meglio l'assenza di, criteri o strumenti metodologici atti a cogliere gli effetti sociali dell'attività amministrativa e, quindi, ad orientare l'organizzazione degli apparati sulla base di stimoli provenienti dall'ambiente esterno».

9. Emblematica la ricostruzione di Melis quando descrive il modello cavouriano a cui si è ispirata l'impostazione degli apparati statali postunitari e di inizio del XX secolo. Afferma Melis: «la struttura dell'amministrazione centrale fu delineata secondo un modello rigidamente gerarchico-piramidale. Al vertice, il segretario generale (spesso di estrazione politico-parlamentare) avrebbe dovuto assicurare che le direttive politiche del ministro discendessero senza soluzione di continuità nei livelli sottostanti, sino a raggiungere i gradini più bassi; il direttore generale subito sotto il segretario generale, avrebbe avuto la responsabilità di dirigere più servizi (divisioni), esercitando la sua competenza su un complesso di materie omogenee. Più in basso, il capo divisione avrebbe dovuto riunire sotto la sua direzione un complesso di uffici. In ognuno di queste cellule base, infine, un capo ufficio avrebbe vegliato sull'esecuzione delle funzioni parziali attribuite alla sua competenza. Concepita come una macchina (e di "ruotismi amministrativi" si parlò più volte sin nel dibattito parlamentare del 1852-1853), l'amministrazione per ministeri avrebbe dovuto assicurare l'esecuzione appunto "meccanica" (cioè "pronta", ed esattamente corrispondente all'input iniziale impresso dall'alto) di tutte le direttive politiche». «Dimensionata su una realtà limitata, l'assenza di una struttura organizzativa già collaudata come quella francese, le carenze dimensionali degli apparati cospirano ad un conveniente e sicuro rifugio nei dogmi dell'astratta legalità a danno di ogni giuridificazione di criteri gestionali interni all'organizzazione».

10. Cfr. R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza – paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli editore, 2016, p. 58 e 59. Osserva l'A. a proposito della struttura burocratica dello Stato unitario italiano che «il sistema ivi immaginato si radica tutto sul principio della responsabilità ministeriale

del dicastero, il vero unico protagonista che impiega completamente la sua struttura burocratica con ampia autonomia essendone il vertice di tutta la struttura fondata sul principio gerarchico-piramidale.

Con l'avvento del regime fascista, ad avviso della dottrina maggioritaria, non sembra cambiare molto in relazione alla specificità della problematica dell'efficienza nella pubblica amministrazione e, come osservato da Ursi:

Il tema della giuridicità dell'efficienza è, allora, naturale conseguenza del problema della giuridicità dell'organizzazione interna dell'amministrazione. In proposito, la dottrina prevalente sembra optare per la giuridicità anche se per l'irrelevanza esterna della stessa [...] tirando le fila dal discorso, non può non condividersi la tesi autorevolmente sostenuta che, per quel che interessa il tema in oggetto, la storia amministrativa del Regno d'Italia, è caratterizzata da alcune varianti al medesimo tema, quello dello Stato di diritto di stampo liberale, fondato sul principio di legalità e che, almeno nei suoi tratti generali, non riconosce all'efficienza dell'organizzazione alcun tratto giuridico.

esclusiva, laddove l'art. 1, della legge stabilisce che i soli ministri erano tenuti a provvedere all'amministrazione centrale dello Stato, attraverso un apparato amministrativo, gli Uffici, posto «sotto l'immediata loro direzione». La legge non deve andare oltre la determinazione delle direzioni generali presenti in ogni ministero, mentre il se e il come istituirle deve essere lasciato al potere esecutivo per non svuotare la responsabilità del Ministro. Secondo l'art. 2, infatti, i soli principi devono essere stabiliti dalla legge, mentre spetta al potere esecutivo provvedere all'organizzazione interna, tramite un regolamento deliberato dal Consiglio dei Ministri, e alle sue variazioni; mentre l'ordinamento dei Ministeri e degli Uffici si impronta al principio dell'uniformità di titoli, gradi, stipendi e di organizzazione interna. Posto che tale responsabilità deve essere garantita nel modo più pieno, la legge si ancora al principio cardine dell'uniformità quale espressione di razionalità ed unità dell'agire amministrativo. La coerenza con il contesto europeo emerge anche dalla soppressione delle Aziende. Tuttavia, dai lavori parlamentari emerge come tale soppressione si giustifichi, non tanto sul presupposto ideologico di una netta separazione tra pubblico e privato nell'attività economica, quanto, piuttosto, in ragione della necessità di consolidare proprio l'imprescindibile principio di responsabilità ministeriale. Il regolamento attuativo della legge n. 1483/1853, disegna un'organizzazione che non può, allora, che essere rigidamente gerarchica. Secondo il principio dell'assoluto comando governativo dell'azione amministrativa, la responsabilità dell'esecuzione e della direzione degli atti è affidata ad una sola persona, il Ministro, che è il vertice di un ordinamento gerarchico in cui gli impiegati devono godere di sua fiducia se non vogliono essere dispensati. Con riferimento a questi ultimi si delinea un assetto costruito su un'unica carriera, da percorrere in tutti i suoi gradini, acquisendo sul lavoro le competenze necessarie, o meglio le prassi necessarie. Nella macchina organizzativa dello Stato, gli impiegati, privi di autonomia, di responsabilità, di diritti, altro non rappresentano che gli ingranaggi. Come si è attentamente osservato, lo Statuto albertino si ferma, infatti, alle soglie degli uffici pubblici, generando il paradosso che lo Stato costituzionale è indotto, proprio per affermare la sua costituzionalità, ad irrigidire l'amministrazione in una morsa gerarchica e autoritaria fondata sulla responsabilità esclusiva del Ministro, legittimando, entro i suoi confini, un'interpretazione affievolita dei diritti costituzionalmente garantiti nella società. Su queste coordinate si avvia la storia dell'amministrazione dello Stato unitario, la quale, nel periodo di vigenza dello Statuto del 1848 – ma, come si vedrà, anche ben oltre l'emanazione della Costituzione – rimane legata, seppur con diverse e significative differenziazioni, all'*inprinting* originario voluto dalle leggi cavouriane».

3. L'efficienza nella PA e il caso della Contabilità di Stato del 1923

La valutazione netta della dottrina più autorevole, che chiude recisamente ogni spazio alla rilevanza dell'efficienza della pubblica amministrazione del periodo liberale, sembra non tenere in alcun conto alcuni fattori e circostanze che meriterebbero maggiore attenzione rispetto alle ricostruzioni storiche e della dottrina amministrativistica finora assunte dal periodo repubblicano in poi.

Un aspetto significativo connesso alla problematica dell'efficienza della pubblica amministrazione lo si rinviene nella importante riforma de' Stefani del 1923/1924¹¹ all'indomani dell'avvento del primo governo fascista presieduto da Mussolini.

La storiografia maggioritaria¹² ha intravisto in quella importante riforma, portata avanti dal Ministro delle Finanze de' Stefani, divenuto nel frattempo ministro dell'unificato dicastero del Tesoro e delle Finanze, linee di continuità con la politica del precedente periodo di stampo liberale.

La riforma de' Stefani, relativamente alle tematiche riguardanti i compiti e le attribuzioni assegnate alla Ragioneria generale dello Stato¹³ e al suo vertice, è annoverata, dalla storiografia maggioritaria, come una normativa che ha consentito a questo organismo di concentrare "poteri di controllo estremamente penetranti" e determinare il rafforzamento della Ragioneria generale dello Stato e del dicastero delle Finanze. In questa fase un ruolo determinante verrà assunto dall'Amministrazione del Tesoro e in particolare dalla Ragioneria generale dello Stato che, come osserva Melis,

11. La riforma del 1923 è adottata su delega a seguito dell'emanazione della legge c.d. dei "pieni poteri" che entrò in vigore il 3 dicembre 1922, con il n. 1601 e all'art. 1, recitava testualmente: «per ordinare il sistema tributario, allo scopo di semplificarlo, di adeguarlo alle necessità del bilancio e di meglio distribuire il carico delle imposte; per ridurre le funzioni dello Stato, per riorganizzare i pubblici uffici, renderne agili le funzioni e diminuire le spese, il Re, sotto la responsabilità dei suoi Ministri, è munito dei pieni poteri fino al 31 dicembre 1923».

12. Cfr. G. MELIS, *La Macchina dello Stato e non lo "Stato macchina"*, in *La Macchina dello Stato*, Mondadori Electa, Milano 2011; *I servitori dello Stato — centocinquanta biografie di uomini illustri d'Italia*, editore Gangemi, Roma 2011; *Fare lo Stato per fare gli italiani*, edizioni il Mulino, Bologna 2015; *Burocrazia*, edizioni il Mulino, Bologna 2015; *Storia dell'amministrazione italiana (1861-1993)*, ed. il Mulino, Bologna 1996; *Due modelli di amministrazione tra liberalismo e fascismo—burocrazie tradizionali e nuovi apparati*, Ministero per i Beni Culturali e Ambientali, Pubblicazioni degli archivi di Stato, Saggi 10, Roma 1988; S. CASSESE, *Sistema dei controlli e riforma della Costituzione*, in "Corte dei conti", IPZS, Roma 1995; *I contabili al governo*, in "Politica del Diritto", 1970, 1; nota a *Il trionfo della burocrazia della cifra e l'amministrazione legislatrice* di C. PETROCCHI, "Riv. Trim. di dir. Pubblico", 1973, 3; *Controllo della spesa pubblica e direzione dell'amministrazione*, in "Politica del Diritto", 1973, 1; *L'influenza del diritto comunitario sui diritti nazionali*, in "Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario", 1993; R. FAUCCI, *Finanza, Amministrazione e pensiero economico — il caso della contabilità di Stato da Cavour al Fascismo*, Fondazione Luigi Einaudi, Torino 1975; F. FERRARESI, *Burocrazia e politica in Italia*, il Mulino, 1980.

13. D. LA ROCCA, *Ragioneria Generale dello Stato e Uffici pubblici di ragioneria*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, Giuffrè Editore, 1987; V. LIPPOLIS, M. LUCIANI, *La Presidenza del Consiglio dei Ministri. Questioni fondamentali dell'esperienza repubblicana*, Paper "Italiadecide" in www.italiadecide.it

diviene il fulcro della “normalizzazione”. Non soltanto questo dicastero assume pienamente «il proprio compito istituzionale di controllo della spesa pubblica (per esempio attraverso i continui inviti a “sopprimere, ridurre, semplificare tutti gli organi e gli uffici superflui” e ad attuare “la più rigorosa economia”), ma svolge, specie durante il secondo ministero Nitti, quando al Tesoro viene chiamato Carlo Schanzer, un ruolo decisamente più ampio ed incisivo, condizionando l'intero dibattito sulla riforma cui servizi pubblici attraverso l'apposita Commissione centrale presieduta dallo stesso Schanzer insieme al Ragioniere generale dello Stato De Bellis¹⁴. Il Tesoro, la sua burocrazia, diventano così l'apparato chiave cui di fatto è delegata la gestione della progettata riforma amministrativa del dopoguerra».

Si realizzano tutte le condizioni — osserva Melis — per una svolta nella crescita di una «“burocrazia forte” capace di rivaleggiare con quella dell'Interno come apparato-guida di tutta l'amministrazione degli Anni Venti.

14. Si tratta di un Ragioniere generale dello Stato, nato a Polignano a Mare il 9 maggio del 1874, il quale ha avuto la responsabilità di vertice della Ragioneria Generale dello Stato dal 1919 al 1932. È deceduto in attività di servizio il 7 luglio 1932. La Ragioneria Generale dello Stato è stata istituita nel lontano 1869 come organismo tecnico contabile a supporto del Ministro delle Finanze (e/o Tesoro), oggi del Ministero dell'Economia e delle Finanze e comunque del Governo. È un organismo di alta amministrazione e svolge attività di controllo sulla spesa pubblica. De Bellis nella sua qualità di Ragioniere generale dello Stato è stato il fautore, ancora meglio «il regista discreto ma efficace» (così afferma G. Melis), della grande riforma del 1923 che ha realizzato la moderna Ragioneria Generale dello Stato, quella che conosciamo oggi. La legge di contabilità generale dello Stato del 1923 ha rappresentato l'ordinamento fondamentale e il riferimento per il funzionamento di tutta la PA italiana. A distanza di quasi un secolo è ancora vigente per molte sue parti e continua ad essere un riferimento generale per molte questioni che attengono le procedure di spesa e di entrata dello Stato. Inoltre, De Bellis è stato un innovatore e precursore in materia di controllo perché nel 1923 ha istituito una forma di controllo innovativa e moderna per l'epoca, che superava i limiti del controllo formale di legalità all'epoca imperante: il c.d. controllo di proficuità. De Bellis è pertanto centrale per la storia della Ragioneria generale dello Stato e si è distinto per la sua caratura di integerrimo e inflessibile difensore dell'erario. A tal proposito emblematiche sono le testimonianze lasciate su di lui dal ministro delle finanze dell'epoca, Alberto de' Stefani, che senza infingimenti lo decanta come un grande servitore dello Stato e lo difende dall'antipatia viscerale di Mussolini che lo vede, almeno nei primi anni del suo primo incarico governativo, come un ostacolo alla sua azione politica. Dopo si accorge, invece, che De Bellis è un competente e affidabile tecnico a cui riconoscere fiducia per la responsabilità dei conti pubblici e della finanza pubblica. De Bellis ha svolto una titanica attività nel definire i c.d. danni di guerra (quelli causati dalla prima Grande Guerra 1915–1918) e anche in questo caso si distinse per la difesa dell'erario dai numerosi creditori che vantavano, sovente, crediti non regolari se non addirittura illeciti. Nello svolgimento della sua attività istituzionale ebbe molti nemici e fu molto osteggiato come riferisce il suo ministro nelle sue memorie. Ha lasciato scritto de' Stefani che “il lavoro e la tristezza dell'ingratitude lo consumarono”. Morì improvvisamente in carica il 1932. La figura del De Bellis cadde disgraziatamente in ombra. Nel 2011 in occasione della celebrazione del 150 anniversario dello stato unitario a seguito dell'iniziativa del ministro pro tempore della Funzione Pubblica, Renato Brunetta, sono stati incaricati dell'elaborazione di 150 biografie dei migliori servitori dello Stato italiano dal 1861 al 2011 alcuni studiosi e storici delle istituzioni, tra cui come responsabile il prof. Guido Melis, uno tra i più autorevoli studiosi della materia. Ebbene tra questi 150 esemplari servitori dello Stato troviamo anche Vitantonio De Bellis. Cfr. A. DE' STEFANI, *Una riforma al rogo*, Volpe editore, Roma 1963; G. MONGELLI, *Il ragioniere generale dello Stato di “ferro” — Vitantonio De Bellis, storia dimenticata di un servitore dello Stato*, Aracne, Roma 2015.

[...] Nel clima di generale preoccupazione per la crisi del bilancio, l'amministrazione finanziaria sembra assumere con coscienza e fermezza, sebbene non senza contestazioni da parte delle altre burocrazie, il ruolo privilegiato di supremo garante del contenimento della spesa pubblica».

Ai fini della presente trattazione, invece, appare interessante fare riferimento alle disposizioni normative della riforma della contabilità dello Stato del 1923¹⁵ che introducono prescrizioni normative agli apparati burocratici che, per il periodo in considerazione, appaiono decisamente innovative e per certi versi anche sorprendenti. In particolare le norme in questione sono il R.D. L. 29 giugno 1924, n. 1036 e il successivo D.M. 19 agosto 1924.

Il primo decreto nell'articolo unico, emanato in attuazione dell'art. 1 del R.D. 23 marzo 1923, n. 599 e dell'art. 27 del R.D. 18 novembre 1923, n. 2440 (la legge di contabilità generale dello Stato L.C.G.S., c.d. "legge de' Stefani"), dispone che «le ragionerie centrali presso le singole amministrazioni e le ragionerie coloniali, nell'esercizio della vigilanza loro affidata sulla gestione del patrimonio e del bilancio dello Stato, debbono assicurare che la gestione medesima sia condotta nei modi finanziariamente più proficui», rinviando a un successivo decreto ministeriale le norme per l'esecuzione. Il decreto ministeriale di esecuzione è adottato il 12 agosto 1924 e recita:

“le ragionerie centrali, nell'esercizio della vigilanza ad esse affidata, a norma del R.D. 29.o.6.1924, n. 1036, hanno l'obbligo di richiamare l'attenzione dei singoli ministri in tutti i casi in cui – a loro avviso – nella gestione delle spese si rende possibile evitare o ridurre l'aggravio di bilancio. Detta vigilanza non si estende all'esame dei motivi e delle necessità della spesa per i contratti od altri atti che si riferiscono alla preparazione del personale o alla fornitura e all'allestimento di materiali per la difesa militare, ovvero alla esecuzione di opere concernenti la difesa nazionale¹⁶”

15. Il R.D.L. 18 novembre 1923, n. 2440, comunemente noto come legge di contabilità generale dello Stato (LCGS) e il R.D.L. 23 maggio 1924, n. 827, noto come regolamento di contabilità generale dello Stato (RCGS), insieme formano una disciplina molto ampia che riguarda molti aspetti della contabilità pubblica, i controlli, l'attività contrattuale e l'accertamento delle responsabilità dei pubblici funzionari. Molte disposizioni, nonostante il tempo trascorso, sono ancora vigenti.

16. Continua il D.M. 12 agosto 1924 con il prescrivere nell'art. 2 che «qualora l'esame degli atti, ai sensi del precedente articolo 1, dia luogo ad osservazioni, i capi delle ragionerie centrali ne fanno immediata comunicazione ai rispettivi ministri. Devono, inoltre, a mezzo ragioneria generale, dare notizia, al ministro per le finanze, dei rilievi che presentino speciale importanza e, in ogni caso, di quelli che vengano accolti dall'amministrazione o per i quali le spiegazioni da essa fornite non risultino sufficienti». Nell'articolo 3, si dispone che «ove, nonostante le osservazioni fatte, i ministri ritengano che il contratto o l'atto debba avere corso, ne danno ordine scritto, ai sensi dell'art. 64 del R.D. 18.11.1923, n. 2440, sulla contabilità generale dello Stato. Il capo della ragioneria, nel dare esecuzione a tale ordine, ne informa il ministro delle finanze, per tramite della ragioneria generale». Precisa successivamente il decreto che la vigilanza sugli atti di gestione non conferisce alle ragionerie centrali alcuna attribuzione nella formazione degli atti sottoposti al loro controllo e che la responsabilità degli atti spetta esclusivamente alle singole amministrazioni e non cessa, né resta in alcun modo diminuita, anche quando su di essi non siano state formulate osservazioni.