Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni

Dal federalismo ai costi standard

Luca Anselmi, Fabio Donato, Ludovico Marinò, Aldo Pavan, Mara Zuccardi Merli (a cura di)

ECONOMIA DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FrancoAngeli

La nuova Collana *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche* nasce con una doppia ambizione ovvero quella di mantenere, ed anzi rivalutare, il ruolo della monografia e al tempo stesso di promuovere le pubblicazioni (in italiano o in inglese) della comunità scientifica italiana, assicurandone il massimo rigore scientifico e rispettando i parametri di selettività e peer reviewing che ormai si sono imposti a livello internazionale.

La Collana si propone dunque di pubblicare, valorizzandoli attraverso un adeguato referaggio, i contributi che risultino rigorosi ed originali dal punto di vista metodologico e scientifico e che diano prova di contribuire al progredire della disciplina ed alla corretta gestione delle risorse pubbliche.

La Collana è aperta a tutti gli studi e le ricerche che abbiano ad oggetto le aziende pubbliche, a condizione che queste siano indagate in chiave economico-aziendale, anche se sono apprezzate le contaminazioni con le altre discipline.

Ancora, sono accolti con particolare interesse gli studi che dimostrino un approccio ed un respiro internazionale e comparativo, e comunque ogni contributo che possa servire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione italiana ed europea.

Il Comitato Direttivo affianca il Direttore per supportarlo nella definizione dell' orientamento di fondo della Collana. In accordo con il Direttore, interviene inoltre nella valutazione della coerenza delle proposte con la linea editoriale, nella loro valutazione sintetica e nell'individuazione dei componenti del Comitato Scientifico a cui attribuire la valutazione analitica.

I componenti del Comitato Scientifico intervengono, su richiesta del Direttore e del Comitato Direttivo, in relazione alle loro specifiche competenze di ricerca per valutare analiticamente le proposte, con particolare riferimento alla qualità scientifica ed al rigore di metodo.

La Collana, oltre la serie referata, comprende anche una Sezione "Contributi e riflessioni" dove vengono ospitate le opere collettanee e gli atti di convegno, per i quali si è giudicato di non dover procedere alla verifica dei singoli contributi. Non sono invece ammessi in Collana lavori monografici i cui autori non accettino di sottoporsi al giudizio dei referee.

Comitato Direttivo
Luca Anselmi (Università di Pisa, Scuola Superiore Pubblica Amministrazione)
Riccardo Mussari (Università di Siena)
Stefano Pozzoli (Università di Napoli Parthenope) - Direttore

Comitato Scientifico
Eugenio Anessi Pessina (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Carmine Bianchi (Università di Palermo)
Elio Borgonovi (Università di Milano-Bocconi)
Bettina Campedelli (Università di Verona)
Eugenio Caperchione (Università di Modena e Reggio Emilia)
Lidia D'Alessio (Università di Roma Tre)

Mariano D'Amore (Università di Napoli Parthenope)
Fabio Donato (Università di Ferrara)
Marco Elefanti (Università Cattolica del Sacro Cuore)
Luigi Fici (Università della Tuscia)
Andrea Garlatti (Università di Udine)
Lucia Giovannelli (Università di Sassari)
Luciano Hinna ((Università di Roma "Tor Vergata")
Luciano Marchi (Università di Pisa)
Giuseppe Marcon (Università di Venezia "Ca' Foscari")
Antonio Matacena (Università di Bologna)
Marco Meneguzzo (Università di Roma "Tor Vergata")
Mauro Paoloni (Università di Roma Tre)
Aldo Pavan (Università di Cagliari)
Niccolò Persiani (Università di Firenze)
Fabrizio Pezzani (Università di Milano-Bocconi)
Luigi Puddu (Università di Torino)
Paolo Ricci (Università del Sannio di Benevento)
Massimo Sargiacomo (Università di Chieti Pescara)
Sebastiano Torcivia (Università di Palermo)
Giovanni Valotti (Università di Milano-Bocconi)
Francesco Vermiglio (Università di Messina)
Antonello Zangrandi (Università di Parma)
Andrea Ziruolo (Università di Chieti Pescara)
Mara Zuccardi Merli (Università di Genova)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche

R. Romano, *I servizi idrici italiani. Quale relazione tra performance e modelli di governance* (2012)

E. Gori, S. Fissi, *Il dissesto finanziario negli enti locali. Un modello per l'analisi e la prevenzione dei default* (2012)

Economia delle Aziende e delle Amministrazioni Pubbliche
Sezione Contributi e Riflessioni

M. Meneguzzo, R. Trequattrini, G. Russo, G. Fiorani (a cura di), *Spending review, trasparenza e qualità dei servizi nelle amministrazioni regionali. La sfida per le Regioni* (2012)

L. Anselmi, F. Donato, L. Marinò, A. Pavan, M. Zuccardi Merli (a cura di), *Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni* (2013)

Il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni

Dal federalismo ai costi standard

Luca Anselmi, Fabio Donato, Ludovico Marinò, Aldo Pavan, Mara Zuccardi Merli (a cura di)

ECONOMIA DELLE AZIENDE E DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

FrancoAngeli

Copyright © 2013 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore.
L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito www.francoangeli.it.

INDICE

Introduzione pag. 9

Parte I
Nuovi controlli nel processo di trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e relativi costi standard nella prospettiva del federalismo

1. Il declino dei controlli nel regionalismo mancato, di *Luca Anselmi* » 15
1.1. L'età del bronzo e le successive » 15
1.2. La voglia di federalismo e i suoi frutti acerbi » 18
1.3. Conclusioni provvisorie, ma non troppo » 22
Bibliografia delle opere citate » 23
2. La pubblica amministrazione tra riforme e controlli: una storia infinita, di *Giampaolo Ladu* » 24
3. Processi di riforma in chiave federale: riflessi sul management delle amministrazioni regionali, di *Vincenzo Zarone* » 40
3.1. Criticità e opportunità nel percorso verso il federalismo » 40
3.2. Le istanze riformatrici nella realtà organizzativa delle amministrazioni regionali: formalizzazione della ricerca empirica » 45
3.3. Spunti di riflessione dall'operativizzazione dei presupposti teorici, delle variabili istituzionali e delle ipotesi di ricerca » 47
3.4. Osservazioni conclusive » 53
Bibliografia » 54
4. Forme di indirizzo e controllo nella prospettiva dello Stato, di *Luca Del Bene* » 56
4.1. Ruolo dello Stato e configurazione dei controlli: tra decentramento ed equilibrio di sistema » 56

4.2. I costi standard come strumenti di controllo pag. 70
Bibliografia » 80
5. Il sistema dei controlli delle regioni italiane nella prospettiva federale, di *Simone Lazzini* » 83
5.1. Il disegno della ricerca: dal contesto concettuale e teorico al modello di analisi » 83
5.2. Sistema dei controlli e federalismo: quali connessioni » 88
5.3. Il finanziamento a costi standard: quali implicazioni per le Regioni » 95
5.4. L'analisi sul grado di percezione di utilità dei controlli manageriali da parte degli utilizzatori » 101
5.5. Discussione: ascesa o declino dei controlli? » 112
Bibliografia » 114

Parte II
Governo partecipato e controllo relazionale

6. Governo partecipato e controllo relazionale in un management pubblico in transizione, di *Francesco Badia* e *Fabio Donato* » 119
6.1. La prospettiva della ricerca » 119
6.2. Un management pubblico in transizione » 120
6.3. La crisi finanziaria internazionale e lo scenario in divenire per le amministrazioni pubbliche italiane » 128
6.4. Tendenze emergenti per la governance locale in un contesto in mutamento » 139
6.5. Analisi empirica nei comuni italiani capoluogo di provincia » 143
Bibliografia » 164

Parte III
Il sistema di controllo interno negli enti locali italiani

7. Il sistema di controllo interno negli enti locali italiani, di *Aldo Pavan*, *Elisabetta Reginato*, *Isabella Fadda*, *Paola Paglietti* e *Cristina Landis* » 171
7.1. Introduzione » 171
7.2. Obiettivi e ipotesi della ricerca » 172
7.3. I metodi d'indagine » 178
7.3.1. Le interviste » 178
7.3.2. Il questionario » 179
7.3.2.1. Gli indicatori GAC e MAC » 181

7.4. Il PI*f*C quale framework di riferimento in tema di qualità dei controlli nelle amministrazioni pubbliche pag. 186
7.5. Il sistema di controllo interno negli enti locali italiani » 189
7.5.1. Analisi della normativa » 189
7.5.2. Analisi delle prassi » 197
7.6. L'interpretazione delle cause di divergenza tra norme e prassi » 202
7.7. Conclusioni » 205
Bibliografia » 207

Parte IV
La relazione tra sistemi di valutazione dei dirigenti e performance economiche nelle aziende sanitarie italiane: evidenze alla luce di un'analisi empirica

8. La relazione tra sistemi di valutazione dei dirigenti e performance economiche nelle aziende sanitarie italiane: evidenze alla luce di un'analisi empirica, di *Lucia Giovanelli*, *Ludovico Marinò* e *Federico Rotondo* » 215
8.1. Introduzione e obiettivi della ricerca » 215
8.2. Il *framework* teorico » 218
8.3. Metodologia » 223
8.4. I risultati dell'indagine empirica » 227
8.4.1. La prima fase » 227
8.4.2. La seconda fase » 237
8.5. Considerazioni conclusive » 245
Bibliografia » 249

Parte V
I controlli manageriali nelle università

9. I controlli manageriali nelle università, di *M. Zuccardi Merli* e *E. Bonollo* » 255
9.1. Introduzione » 255
9.2. La programmazione necessario presupposto ai controlli manageriali » 257
9.2.1. La programmazione triennale della Legge n. 43/2005 » 258
9.2.1.1. I piani strategici delle Università statali » 260
9.2.2. La programmazione nelle Università secondo la riforma Brunetta » 271
9.2.2.1. I Piani della performance delle Università statali » 272

9.3. Il monitoraggio degli obiettivi strategici e operativi pag. 274
9.3.1. Le banche date ministeriali a supporto dei controlli manageriali » 278
9.3.2. Gli indicatori per la misurazione e valutazione dei risultati nella programmazione triennale ministeriale » 284
9.3.3. La misurazione e valutazione delle performance nella riforma Brunetta » 288
9.3.3.1. Le Relazioni sulla performance delle Università statali » 291
9.4. Considerazioni conclusive » 295
Bibliografia » 297

INTRODUZIONE

Il progetto di ricerca alla base della pubblicazione (Programma di Ricerca di rilevante Interesse Nazionale, PRIN 2008, cofinanziato dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca) ha avuto ad oggetto «il declino del sistema dei controlli manageriali nelle pubbliche amministrazioni», nella prospettiva dell'identificazione dei principali complessi causali nel percorso verso il federalismo e l'introduzione dei costi standard, approfondendo diversi aspetti della questione, indagando opportunità e criticità in contesti differenziati ed attraverso molteplici prospettive convergenti di ricerca.

Il fine conoscitivo di fondo trae il proprio fondamento dall'ipotesi che vi sia una relazione tra il tenore delle esigenze di controllo e l'adeguatezza degli strumenti disponibili. Dall'analisi emerge tuttavia come, sul piano formale, le riforme deliberate siano state indirizzate proprio all'adozione di sistemi di controllo idonei a supportare i processi decisionali. Spostando l'osservazione sul piano sostanziale, tuttavia, rispetto ai disegni di riforma gli esiti appaiono ancora limitati e talvolta contradditori. L'impostazione di stampo burocratico-autorizzatorio sembra essere troppo spesso dominante, con la conseguenza che le riforme operate nell'ambito dei controlli manageriali tendono ad evidenziare un marcato divario tra l'intento sottostante la loro introduzione e l'effettiva valenza.

Il cambiamento nei presupposti che stanno alla base dei meccanismi di reperimento dei mezzi finanziari, nonché il rafforzamento del rapporto tra amministrazioni centrali, periferiche e cittadini/utenti, avrebbero dovuto sollecitare l'impiego generalizzato di strumenti di programmazione e controllo della gestione, fino all'utilizzo di meccanismi in grado di valutare gli impatti sociali delle scelte effettuate e di rafforzare un orientamento alla gestione impostata e controllata anche in chiave strategica, lungo un orizzonte temporale pluriennale ed in un contesto reticolare policentrico. Tutto ciò

non sempre è avvenuto, lasciando gli intenti riformatori, per molti versi, sostanzialmente incompiuti.

Alcuni assunti di fondo, pertanto, hanno caratterizzato l'impostazione e lo svolgimento del lavoro di ricerca, tra cui: la consapevolezza della necessità di un costante adattamento dell'architettura amministrativa e dei modelli gestionali delle organizzazioni pubbliche in risposta alle istanze di decentramento e devoluzione delle competenze, che caratterizzano il processo di riforma costituzionale in chiave federale e, di conseguenza, le prospettive di riconfigurazione del ruolo e dei poteri dello Stato; la persistenza di elevati livelli di inadeguatezza dei sistemi di controllo manageriale, che nella prassi hanno spesso dimostrato elementi di deficitarietà strutturale, non supportando lo svolgimento consapevole ed efficace dei processi decisionali, tanto che da tempo si parla di "crisi" o quanto meno di declino dei controlli (Rebora, 2007); l'espansione della dimensione orizzontale del decentramento (Kickert, 1997), che innova il sistema delle relazioni che si costituiscono tra i vari soggetti pubblici con l'immediata conseguenza che anche i processi di controllo non possono più essere confinati ad una specifica istituzione, ma la loro significatività dovrebbe essere interpretata ad un livello più alto, a livello, cioè, di sistema (Rhodes, 1996). Risulta, pertanto, di fondamentale importanza la comprensione del loro reale livello di efficacia e delle possibili alternative di riconfigurazione per assecondare le emergenti necessità informativo-decisionali. Da ciò i presupposti teorici della ricerca, che si basano sulla constatazione che di frequente si manifesta un andamento inverso tra il fabbisogno crescente di controlli manageriali e la sostanziale inadeguatezza degli strumenti disponibili. Si presume, cioè, che quanto più l'amministrazione centrale tenda ad assumere i connotati di nodo essenziale della rete pubblica, tanto più il tenore del fabbisogno informativo dovrebbe risultare significativo; sollecitato, tra l'altro, da un management chiamato ad assumere compiti e responsabilità crescenti in termini di coordinamento e controllo. Si assiste, invece, alla presenza di un differenziale, un'asincronia, tra l'effettività espressa dai cambiamenti istituzionali e organizzativi e l'effettività raggiunta dal sistema dei controlli. Mentre le riforme che hanno caratterizzato i primi hanno saputo imprimere al sistema la propria portata innovativa, i cambiamenti nella effettiva portata del sistema dei controlli, per contro, hanno espresso contenuti meno significativi.

La prospettiva di analisi che caratterizza il lavoro spazia in alcune delle più rilevanti realtà che compongono il settore pubblico. La struttura della ricerca, tenuto conto della complessità del sistema delle pubbliche amministrazioni italiane, persegue l'obiettivo conoscitivo conducendo un'analisi sia verticale, concentrandosi in alcuni settori quali gli enti locali, le aziende

sanitarie e le università, sia di carattere trasversale, andando ad analizzare il sistema di controllo che si instaura tra amministrazioni centrali e regioni e quello di carattere relazionale e partecipativo tra cittadini/utenti e amministrazioni pubbliche.

Rispetto alla tematica generale del "declino dei controlli" nel sistema delle aziende ed unità pubbliche, in relazione ai sistemi di controllo manageriale che legano gli organi amministrativi centrali alle regioni, la ricerca ha avuto come obiettivo l'analisi dell'utilità sostanziale e della potenzialità degli stessi, valutando una serie di alternative per la loro riconfigurazione in relazione alle emergenti necessità informativo-decisionali e alle prospettive di maggiore autonomia finanziaria ed organizzativa che derivano dalla riforma federalista, al fine di individuare alcune criticità derivanti dalla conversione del sistema di controllo da un modello verticalistico a uno reticolare policentrico (Parte I).

Con riferimento alla realtà degli enti locali, un elemento su cui la ricerca si è soffermata riguarda l'attuale presenza e i possibili percorsi di sviluppo di elementi di controllo relazionale e partecipato nell'ambito del sistema dei controlli o, più in generale all'interno dei loro sistemi informativo-contabili, con la funzione di aumentare la qualità ed adeguatezza dei sistemi di controllo utilizzati (Parte II). Fra gli strumenti di controllo partecipato più diffusi, l'analisi empirica pone in evidenza il bilancio sociale con elementi partecipati, gli strumenti applicativi di Agenda 21 Locale e i programmi/piani partecipati di natura settoriale o di quartiere. Ulteriori interessanti spunti di analisi sono emersi dalle risposte prestate dai soggetti intervistati, nella sezione dedicata al rapporto fra bilancio sociale, (eventuale) bilancio partecipato o partecipativo e politiche di coinvolgimento sociale da parte dell'ente locale.

Una parte dell'attività di ricerca, muovendo dall'analisi dello stato dei controlli negli enti locali, ha inteso verificare la coerenza concettuale e terminologica tra la normativa vigente e la letteratura internazionale in materia, per definire il contesto nel quale le prassi degli enti si sono sviluppate ed individuare dei benchmark di qualità dei controlli per la loro valutazione (Parte III). L'analisi in oggetto ha consentito l'evidenziazione e l'interpretazione critica delle divergenze tra le prassi degli enti locali italiani, la normativa vigente e gli standard internazionali di riferimento.

Nel settore sanitario l'analisi del grado di efficacia dei sistemi di controllo manageriale può essere utilmente analizzato in due prospettive differenti correlate alla due principali tipologie di responsabilità che connotano la sua gestione. Da un lato s'identificano le responsabilità politiche delegate dai citta-

dini con meccanismi consensuali agli organi istituzionali (Stato, Regioni) chiamati a definire la dimensione del bisogno sanitario; dall'altro lato si hanno le responsabilità di tipo manageriale legate alla capacità di strutturare processi d'offerta in grado di soddisfare il bisogno di salute della popolazione secondo criteri di efficienza, efficacia, equità, qualità e appropriatezza. L'adozione dei sistemi di valutazione delle performance nel settore sanitario è al centro di un ampio dibattito dottrinale e istituzionale teso ad approfondire le condizioni di complessità che caratterizzano i loro processi di implementazione e la capacità di questi nell'incidere come leva per il miglioramento delle performance individuali e, conseguentemente, aziendali. In tale ambito, la ricerca si è concentrata sullo studio e la progettazione di proposte migliorative dirette ad accrescere la funzionalità dei controlli manageriali sia nella dimensione strategica che in quella operativa (Parte IV).

L'attività di ricerca ha riguardato anche il sistema universitario (Parte V), in risposta all'esigenza di verificare se effettivamente, a fronte delle molteplici iniziative del legislatore, le Università operino sulla base di un modello manageriale, evidenziando le criticità riscontrate in merito all'effettiva attuazione del sistema dei controlli manageriali e delineando possibili vie di attuabili soluzioni, proponendo altresì un sistema di misurazione delle performance per le Università, che potrebbe essere utilizzato per fissare «standard qualitativi ed economici» per la valutazione dell'operato delle singole amministrazioni e del relativo personale e per definire misure per la qualità del sistema universitario da cui dipenderanno parte dei finanziamenti erogati sotto forma di FFO (art. 2, legge n. 1/2009).

PARTE I

NUOVI CONTROLLI NEL PROCESSO DI TRASFERIMENTO DI COMPETENZE DALLO STATO ALLE REGIONI E RELATIVI COSTI STANDARD NELLA PROSPETTIVA DEL FEDERALISMO

1. IL DECLINO DEI CONTROLLI NEL REGIONALISMO MANCATO

di *Luca Anselmi*

1.1. L'età del bronzo e le successive

Quando parliamo di crisi dei controlli nello Stato, sia in riferimento alle strutture centrali che nelle relazioni con le Regioni (e da esse principalmente le ASL e le aziende ospedaliere) e gli enti locali (servizi pubblici locali in gran parte gestiti da società *in house*, consorzi, S.p.A. a prevalenza privata ecc.) intendiamo riferirci essenzialmente a due punti: la capacità di aggregazione e poi di lettura dei bilanci "consolidati" dei vari enti così come vengono comunicati allo Stato (Ragioneria Generale) e la possibilità per ciascun centro decisionale di ottenere informazioni accurate e tempestive sui propri andamenti, e su quelli delle entità dipendenti, in maniera che le policy adottate siano assunte con consapevolezza e responsabilità manageriale. È ovvio fin dalla premessa che il sistema dei controlli è in Italia fortemente caratterizzato da un sistema normativo molto invasivo rispetto a principi, criteri e metodologie manageriali (NPM, NPFM, IPSAS ad esempio). Ciò in parte è ritenuto necessario per garantire trasparenza, condivisione, consolidamento, efficacia ed efficienza, almeno nelle intenzioni, in parte invece è profondamente contraddittorio con l'esigenza principe di autonomia che ogni ente possiede, costituzionalmente garantita, e che è indispensabile per permettere l'assunzione di decisioni che tengano conto delle differenze organizzative, gestionali, di sistemi di rilevazione ben visibili tra i vari soggetti.

Crisi dei controlli lascerebbe credere che essi in un periodo abbastanza lontano, alle nostre spalle, abbiano ben funzionato e che recentemente e improvvisamente siano divenuti meno stringenti e utilizzabili, probabilmente a seguito del moltiplicarsi dei centri decisionali, dei sistemi contabili

e dei relativi principi adottati[1], situazione verificatasi in gran parte con il passaggio dallo Stato unitario a quello federale (o meglio a quello delle autonomie, perché comuni e loro aziende e le tuttora esistenti e agenti province non sono meno attive delle Regioni).

Ebbene l'età dell'oro dei controlli non è purtroppo mai esistita.

Se andiamo un poco indietro nel tempo vediamo che lo Stato unitario, decisamente accentrato dopo l'epico scontro dottrinale e istituzionale tra Minghetti[2] e Spaventa[3] che caratterizzò le decisioni architetturali del dopo Cavour si era dotato degli strumenti essenziali del controllo: sugli aspetti generali della gestione aveva scelto il sistema contabile classico del nostro paese secondo le scelte operate da Cavour (la partita doppia e la contabilità economico patrimoniale[4]) che permetteva dunque un buon grado di omogeneità, sia nel metodo che nel sistema e quindi la possibile redazione di consolidati significativi, avendo già risolto i problemi di "unificazione contabile", ancorché molto "asciutti" tecnici e senza soverchiante rilevanza politica, secondo le impostazioni del tempo; gli aspetti analitici erano più trascurati nella convinzione che dalle rilevazioni generali fosse derivabile ogni genere di osservazioni. Per di più la limitatezza delle tipologie gestionali in ciascuna amministrazione portava ad identificare facilmente le buone prassi, senza troppi fronzoli né grandi dubbi. Questo lavoro era affidato per la gestione ai singoli dicasteri, per la rilevazione alle Ragionerie Centrali dei dicasteri, per il controllo "interno" ai consolidamenti della Ragioneria Generale e per quelli destinati al Parlamento e all'opinione pubblica alla Corte dei Conti.

Il modello adottato dall'unità fino agli inizi del Novecento aveva sostanzialmente funzionato pur evidenziando limiti e criticità: restava determinante il centralismo, il potere gerarchico anche nei controlli, la professionalità e l'autorità delle persone che venivano incardinate nelle funzioni. Per rispettare la definizione precedente eravamo all'età del bronzo, avremmo potuto andare avanti, ma ciò è accaduto in modo limitato, abbiamo vissuto appena nell'età del ferro.

[1] Cfr. Lapsley I., Mussari R., Paulsson G. (2009), "On the Adoption of Accrual Accounting in the Public Sector: A Self-Evident and Problematic Reform", *European Accounting Review*, 18(4): 719-723; con riferimento al contesto italiano, si veda Pavan A. (2007), "Linguaggi Contabili Pubblici nell'Italia del Federalismo Fiscale", *Azienda Pubblica*, (4): 631-652.

[2] Cfr. Minghetti M. (1881), *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell'amministrazione*, Zanichelli, Bologna.

[3] Cfr. Spaventa S. (1910), *La politica della Destra, scritti e discorsi raccolti da Benedetto Croce*, Laterza, Bari.

[4] Si rinvia, a tal proposito, ad Anselmi L., Lazzini S., Ponzo S., Zarone V. (2012), *Contabilità per l'amministrazione economica dello Stato dal secolo XIX*, Giappichelli, Torino.

Nel Novecento il sistema cambiava, in peggio, perché era lo Stato a modificarsi: alle funzioni non solo amministrative e di garanzia, ma anche sociali, culturali, di integrazione di popolazioni che avevano vissuto il processo unitario come un procedere verso l'ignoto, si accompagnavano nuovi compiti di servizi pubblici derivanti da una vera produzione industriale (energia elettrica, gas, trasporti, ferrovie, assicurazioni sulla vita e sugli infortuni e per la pensione ecc.). Era evidente che questo salto di qualità verificatosi in epoca giolittiana necessitava di un rafforzamento degli strumenti allora in atto: questo avvenne parzialmente (ricordiamo l'impegno di Luzzati) e con alcune contraddizioni, ma soprattutto fu immediatamente esposto al cambiamento portato dalla nuova ideologia al potere dal 1922. Venne l'epoca del più deciso accentramento sia in materia politico gestionale, che nei controlli "interni" che in tutte le altre funzioni dirette e indirette. Fu seguita una politica industriale che portò alla nascita e alla crescita dell'IRI così come quella dell'AGIP e di altre aziende pubbliche. La politica di welfare fu unificata dai grandi enti pubblici. Lo Stato cresceva nei compiti e nelle strutture e al tempo stesso la filiera dei controlli si riduceva e si accentrava, ovviamente le autonomie venivano meno.

La ricostruzione ripristinò i poteri locali, ma non incise sull'accentramento dei controlli e sulla loro rilevanza limitata all'aspetto finanziario. La situazione, anzi, andò degenerando perché contemporaneamente crebbero gli interventi pubblici nei più diversi settori produttivi o pseudo, assistenziali, locali, internazionali (cooperazione allo sviluppo) ecc. senza che "i controlli" assumessero la dimensione economica e patrimoniale sia per l'analisi delle politiche dei bilanci sia per quella delle singole iniziative (obiettivo, costo, risultato). È ben noto che gli effetti di queste scelte furono la dimensione del deficit di ciascuno degli addendi del bilancio pubblico "allargato" e la crescita costante del debito, e degli interessi relativi, che è divenuta il più rilevante fattore limitazionale del nostro sistema economico.

Non si può quindi parlare di "crisi dei controlli", ma di loro "decadenza" perché pur risciacquati di tanto in tanto continuavano nell'illusione di cercare di segnalare la dinamica finanziaria (Giannessi segnalava la grave malattia derivante dalla mentalità finanziaria[5]), mentre le cause del dissesto erano e

[5] «Quando la situazione finanziaria è pesante, gli amministratori non si dedicano più con l'intensità voluta allo studio dei problemi reddituali. Questi problemi vengono seguiti in maniera superficiale e sempre nei "ritagli" di tempo lasciati liberi dalle preoccupazioni finanziarie che gravano sul sistema operativo. Gradualmente si forma una "mentalità finanziaria" che spinge gli amministratori a riguardare i costi, i ricavi e le formazioni reddituali sotto una luce che non è più quella che identifica l'equilibrio della vita aziendale». Giannessi E.