

BIBLIOTECA

Cenni storici sull'evoluzione dei controlli nella Pubblica Amministrazione in Italia

Introduzione

Benvenuti. In questa nuova lezione tratteremo un breve excursus storico sull'evoluzione dei controlli all'interno della Pubblica Amministrazione italiana.

In particolare, vedremo le principali tappe che hanno portato all'odierno sistema dei controlli interni alla PA e le principali criticità del collegato sistema integrato dei controlli.

Non ci resta che iniziare...

Principali tappe dell'evoluzione dei controlli nella PA italiana

Il sistema dei controlli interni sulle attività svolte dalla Pubblica Amministrazione in Italia è frutto di un processo evolutivo che può essere distinto in due grandi fasi: le riforme precedenti agli anni Novanta del secolo scorso e quelle che si sono succedute negli ultimi trent'anni.

Queste ultime hanno mutuato gran parte delle procedure attive nel settore privato e sono state ispirate dal cosiddetto *New Public Management*, che ha condizionato profondamente la Pubblica Amministrazione di quasi tutti i Paesi occidentali. Tali riforme sono state mosse dall'idea che fosse necessaria una trasformazione culturale per portare le organizzazioni pubbliche a orientare il proprio operato non più esclusivamente alla regolarità amministrativa, ma verso risultati tangibili.

Ciò è dovuto all'atavica autoreferenzialità della Pubblica Amministrazione, che ha preso corpo su modelli organizzativi gerarchici e autoritari. Tali modelli sono nati in momenti storici molto diversi da quello attuale, si basano su atti formali regolati da norme e non sono stati certo pensati perché siano continuamente messe in discussione strutture e modalità organizzative. Al contrario, hanno sviluppato una resistenza al cambiamento, in parte giustificata da un principio di tutela dell'interesse collettivo.

In Italia, già negli anni Settanta, due grandi riforme posero le basi per una trasformazione che sarebbe stata avviata soltanto due decenni dopo: l'istituzione del Servizio Sanitario Nazionale, che richiedeva un controllo della spesa affidata all'autonomia delle neocostituite Regioni e la nuova contabilità statale, che sanciva la trasformazione del bilancio dello Stato in un documento programmatico finalizzato – tra le altre cose – a contrastare l'esplosione del debito pubblico. A queste riforme si associava l'introduzione del principio della responsabilità dirigenziale, stabilito per la prima volta con l'articolo 19 del DPR n. 748/1972, che conferiva ai dirigenti statali poteri di spesa e di responsabilità organizzativa, controbilanciati da un principio di verifica dei risultati perseguiti.

Un principio, quello della responsabilità dirigenziale, che però rimase a lungo lettera morta, in un'amministrazione pubblica ancora troppo radicata sulle logiche preesistenti. Inoltre, inizialmente non era stato previsto nessun meccanismo reale di controllo, né in termini di metriche per misurare le prestazioni dei dirigenti, né di strumenti per la verifica dei risultati complessivi conseguiti.

Una brusca accelerazione di questo lento processo di responsabilizzazione dirigenziale avvenne con la crisi istituzionale dell'inizio degli anni Novanta, che fece riaffiorare l'urgenza di apportare delle modifiche significative al funzionamento della macchina amministrativa statale. Un pacchetto di leggi venne introdotta con l'intento di assicurare la corretta gestione delle risorse pubbliche, in risposta al dilagante fenomeno della corruzione esploso in quegli anni. Quattro interventi normativi, in particolare, hanno dato l'avvio a un cambiamento che ha definito i tratti della Pubblica Amministrazione come oggi si presenta. Le tappe principali sono state:

- la **Legge 241/1990** sul procedimento amministrativo, conosciuta come legge sulla trasparenza, che obbliga le Pubbliche Amministrazioni a individuare e dichiarare il soggetto responsabile delle azioni previste per il raggiungimento di un dato provvedimento amministrativo
- il **D.Lgs. 29/1993** sulla privatizzazione del pubblico impiego, che ha introdotto i controlli interni per valutare, indirizzare e correggere l'attività degli uffici in relazione agli obiettivi assegnati, di cui sono responsabili i dirigenti
- la **Legge 20/1994** di riforma della Corte dei Conti, che attua un potenziamento del sistema dei controlli istituito con il D.Lgs. 29/1993 e prevede che questi tengano conto dei risultati, della coerenza e dell'adeguatezza dell'azione amministrativa rispetto ai programmi politici, nonché dei costi, dei risultati, della trasparenza e della soddisfazione degli utenti
- il **D.Lgs. 286/1999** che rielabora il sistema dei controlli interni, identificando determinati tipi di controllo assegnati a specifici soggetti

L'efficienza e l'efficacia diventano in questo modo dei valori fondanti della nuova Pubblica Amministrazione e fanno perno entrambe sulla definizione di obiettivi, che richiedono l'istituzione di sistemi di misurazione adeguati. La responsabilità di tutto questo è in capo alla dirigenza pubblica, che impersona così più propriamente la figura del manager e che, inevitabilmente, necessita di un sistema efficace di valutazione e controllo.

Tipi di controllo nella Pubblica Amministrazione

Abbiamo visto che già nel 1999 con il **D.Lgs. 286/1999** si rese necessaria una rielaborazione dei controlli interni esistenti. Il testo normativo prevede quattro strumenti di controllo:

1. il controllo di regolarità amministrativa e contabile, che è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa
2. il controllo di gestione per la verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa, che ha il compito di ottimizzare, anche mediante interventi di correzione, il rapporto tra obiettivi prefissati e obiettivi raggiunti, tenuto conto delle risorse umane, strumentali e finanziarie impiegate
3. la valutazione della dirigenza, intesa come verifica della qualità dell'operato del personale con ruoli di responsabilità interna ed esterna

4. e infine il controllo strategico, che verifica il conseguimento delle finalità previste nei documenti di programmazione strategica dell'organo politico-amministrativo, valutando l'adeguatezza della pianificazione operativa e dell'attività di seguito svolta per il conseguimento degli obiettivi strategici

A questi controlli nel tempo se ne sono aggiunti degli altri, parallelamente all'accumularsi delle responsabilità attribuite alla dirigenza pubblica. Tra i principali controlli aggiunti a quelli previsti dal D.Lgs. 286/1999, ci sono:

- la valutazione della performance organizzativa e individuale, anche ai fini dell'attribuzione della retribuzione incentivante, vale a dire della quota variabile legata alla premialità, introdotta dal **D.Lgs. 150/2009**
- il controllo degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, come previsti dalla **Legge 190/2012** e dai successivi decreti attuativi

Per le amministrazioni con caratteristiche specifiche, inoltre, possono valere altri tipi di controlli quali:

- il controllo sugli enti strumentali, finalizzato alla verifica della sana gestione finanziaria e, con riferimento all'attività gestionale, al funzionamento e alla coerenza con gli obiettivi della programmazione centrale della Pubblica Amministrazione di riferimento
- il controllo sulle società partecipate, volto a verificare il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e assegnati, la loro sana gestione economico-finanziaria, nonché la qualità delle attività svolte e dei servizi erogati

Negli anni si è andato poi affiancando un ulteriore controllo di natura ispettiva per molte amministrazioni, allo scopo di condurre indagini su eventi o situazioni lesive degli interessi dell'amministrazione, con l'obiettivo di individuare eventuali responsabilità personali di carattere disciplinare, amministrativo o contabile.

Un ulteriore tipo di controllo esterno, infine, si applica alle amministrazioni che gestiscono risorse pubbliche erogate da Fondi Europei, nelle modalità previste dai regolamenti adottati in sede comunitaria, perché siano garantite una corretta esecuzione degli interventi e una sana gestione finanziaria delle risorse erogate.

Un sistema non ancora integrato di controlli

È evidente che il grande numero di controlli attualmente esistente nella Pubblica Amministrazione italiana è la conseguenza di una superfetazione normativa che negli ultimi 20 anni ha arricchito a dismisura, fino a complicarlo, il quadro di riferimento per chi opera nel settore pubblico. Le leggi attualmente in vigore non facilitano certo la visione unitaria necessaria per immaginare un sistema integrato di controlli, che è l'unico in grado di essere accettato e percepito come utile all'interno di un'organizzazione.

Nelle Pubbliche Amministrazioni italiane possono essere riconosciute almeno quattro criticità principali:

1. sovrapposizioni e ridondanze nelle definizioni stesse dei controlli
2. scarsa qualità delle pianificazioni oggetto di controllo

3. mancanza di un quadro d'insieme
4. carenza di sistemi informatici integrati

Rispetto al primo punto, il ricorso troppo spesso indifferenziato a termini quali “verifica”, “controllo” e “valutazione”, finisce per creare una confusione sul piano semantico, che poi si riverbera sul modo in cui questi concetti vengono applicati. A titolo esemplificativo, ogni volta che si evoca la verifica dell'efficacia (come avviene ad esempio con il controllo di gestione) si corre un rischio di sovrapposizione con le attività di valutazione dei risultati rispetto agli obiettivi prefissati (che vengono ricondotte al controllo strategico, ma anche alla valutazione della performance organizzativa secondo quanto previsto dal **D.Lgs. 150/2009**). Ovviamente non esiste un'interpretazione per così dire “vera in assoluto” di questi termini, ma la mancanza di chiarezza in questo senso mina profondamente il funzionamento del sistema dei controlli.

Il secondo punto riguarda l'elemento fondante dell'oggetto dei controlli, vale a dire la qualità della pianificazione, intesa come declinazione di strategie e attività in obiettivi misurabili mediante indicatori e target. Anche in questo caso si osservano spesso batterie di obiettivi prive di criteri di misurazione, ovvero corredate da indicatori e target che di fatto non sono tali. A titolo esemplificativo non è raro imbattersi in indicatori che sono dichiarazioni di intenti del tutto simili alle descrizioni degli obiettivi che dovrebbero misurare, oppure a una completa assenza di target, di indicazioni temporali o di pesature indispensabili per rilevare il risultato ottenuto. Si tratta di un problema spesso sottovalutato, ma che invece rappresenta una delle criticità maggiori e più ricorrenti per la mancata affermazione di una gestione amministrativa realmente fondata su pianificazione e controllo.

Il terzo problema è legato alla strutturazione rigida e gerarchica che è ancora predominante nella Pubblica Amministrazione italiana. Un sistema di controlli integrato, infatti, necessita della capacità di osservare un'organizzazione orizzontalmente, per processi e per progetti, e non soltanto per suddivisione di ruoli e funzioni. Non stupisce dunque che il controllo di legittimità possa influenzare negativamente l'efficienza senza che il controllo di gestione se ne accorga o che la rilevazione dello stesso dato (come per esempio il tempo di esecuzione di un determinato atto amministrativo) non venga valorizzato per l'uno o per l'altro scopo. Ancora più tipico è proprio il caso della famigerata “mappatura dei processi”, richiesta con vigore negli anni scorsi dall'ANAC, che è stata realizzata nella maggior parte dei casi al solo fine di stimare il rischio corruttivo. Più di rado è stata colta l'occasione per definire criteri di misurazione delle fasi e dei processi rilevati, allo scopo di avviare o migliorare il controllo di gestione.

Strettamente legato a quest'ultimo aspetto, infine, è la carenza di sistemi informatici integrati per la raccolta e l'utilizzazione dei dati. A pesare è ancora una volta la mancanza di una visione d'insieme, che determina situazioni in cui all'interno della stessa amministrazione coesistono software e spazi di archiviazione differenti, che non comunicano tra loro. La questione si complica ancora di più, come rilevato in più occasioni da AGID e dal Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, quando lo scambio di informazioni si estende a più amministrazioni e il sistema dei controlli integrato mostra chiaramente tutti i suoi limiti (la pandemia in atto del COVID-19 è un esempio emblematico in tal senso).

In conclusione, un sistema confuso e disorganico non solo rischia di risultare inadeguato, ma può lasciare paradossalmente scoperti ambiti di controllo che invece andrebbero presidiati. Porre attenzione e investire su sistemi integrati ed efficaci, d'altronde, è importante per evitare se non altro che vengano assorbite inutilmente risorse, che altrimenti potrebbero essere destinate a servizi di pubblica utilità.

Conclusioni

Bene, siamo giunti alla fine di questa lezione in cui abbiamo visto che oltre alla necessità di una pianificazione strategica adeguata, all'attitudine alla ricerca continua di feedback dall'interno e dall'esterno dell'amministrazione, quel che occorre per la diffusione dei principi della qualità in un'organizzazione è un sistema efficace di controlli. In Italia dagli anni Novanta del secolo scorso il Legislatore ha introdotto diversi tipi di controlli per le istituzioni pubbliche, tra i quali ricopre un ruolo di particolare rilievo il controllo di regolarità amministrativa e contabile e il controllo di gestione.