

Controlli interni: la terza riforma

Alessandro Natalini

Premessa

Il controllo interno è stato realizzato spontaneamente in diversi enti locali e in alcune regioni fin dagli anni Ottanta. Ma è dall'inizio degli anni Novanta che si è cercato di introdurlo in modo sistematico in tutte le amministrazioni pubbliche. Tuttavia le riforme del sistema dei controlli del 1993 e del 1999 hanno avuto applicazioni parziali e in larga misura insoddisfacenti. In entrambi i casi l'effettivo incremento del livello del funzionamento delle pubbliche amministrazioni è stato, con alcune eccezioni, modesto. Perciò è evidente che la legge Brunetta, sotto il profilo dei controlli interni, affronta una questione "reale". Un nodo che le riforme Cassese e Bassanini non hanno sciolto. Tuttavia, è proprio dall'analisi di queste esperienze che occorre partire per capire se la legge Brunetta rappresenta effettivamente un superamento dei limiti che esse hanno incontrato.

Da Cassese a Bassanini: le criticità

La riforma Cassese ha segnato un punto di svolta nel regime dei sistemi di controllo. Infatti, ha ridotto drasticamente quelli di legittimità, introducendo al loro posto controlli interni per la valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Ha previsto la costituzione all'interno delle amministrazioni pubbliche di strutture (i servizi di controllo interno o nuclei di valutazione) a cui demandare l'assolvimento di questa nuova missione. Un forte impulso all'attuazione di questa riforma avrebbe dovuto venire dalla Corte dei conti che avrebbe dovuto svolgere una funzione di controllore di secondo grado.

La riforma Bassanini ha cercato di rendere il sistema dei controlli conforme ad un'amministrazione "pluralista", accrescendone il livello di articolazione funzionale ed organizzativa. Inoltre, ha accentuato la differenziazione dei controlli in ciascuna tipologia di amministrazioni pubbliche. Infine, ha introdotto presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un Comitato tecnico-scientifico che avrebbe dovuto valutare le esperienze avviate dalle singole amministrazioni, individuando le *best practices* e favorendo il loro trasferimento in altri contesti. In sostanza, questo organismo avrebbe dovuto innescare un processo di emulazione e di fertilizzazione incrociata tra le amministrazioni. Anche a distanza di tempo l'impianto del d. lgs. n. 286/1999 è da ritenersi rispondente alle necessità di riforma del nostro sistema amministrativo. Tuttavia, occorre prenderne atto, non ha funzionato.

Il problema a mio avviso è stato quello che l'offerta di controllo interno non ha incontrato, se non episodicamente, una reale domanda. I rapporti tra politica e amministrazione hanno seguito altri percorsi. I ministri e gli amministratori regionali e locali hanno preferito instaurare rapporti di tipo fiduciario con la dirigenza pubblica piuttosto che ricorrere ad una delega per obiettivi. In questo modo l'attività di misurazione ha perso la sua stessa ragion d'essere.

Da un lato, la politica ha rinunciato a definire strategie, a governare per politiche. Dall'altro lato, la dirigenza raramente ha indossato i panni del manager pubblico voglioso di vedersi giudicato sulla base del merito sia perché tradizionalmente subalterna al potere politico sia per mancanza di fisico (età avanzata, formazione, ecc.) sia perché è stata assoggettata a forme di precarizzazione esasperata. Occorre anche aggiungere che l'introduzione di un'amministrazione "di risultato" ha incontrato altre rilevanti limitazioni: l'attività gestionale è rimasta avvinta da troppe pastoie per gli scarsi risultati conseguiti da altri paralleli processi di riforma (riorganizzazione, semplificazione procedimentale, razionalizzazione dei meccanismi di spesa).

In realtà alcune esperienze interessanti nelle amministrazioni locali e anche in alcune agenzie statali sono state avviate: però la diffusione del controllo di gestione, occorre ribadirlo, è rimasta circoscritta. Né la Corte dei conti né il Comitato tecnico-scientifico sono riusciti a convincere politici e burocrati ad amministrare per obiettivi, adottando il controllo strategico per progettare ed implementare politiche pubbliche, per risolvere problemi collettivi. Si è allora tentato di dare una risposta “normativa” alla mancata attuazione delle riforme, somministrando alle amministrazioni ritardatarie e riluttanti “cure forzate” (nelle vesti di direttive del Presidente del consiglio dei ministri) per realizzare forme di controllo predefinite ed uniformi. In questo modo si è generato, con alcune eccezioni, adempimento senza sostanza e senza qualità.

In questo contesto è tornato progressivamente ad ampliarsi il tradizionale ruolo di controllo trasversale del ministero dell'Economia: la finanza è tornata a dominare la gestione.

Tuttavia lo scenario non è così uniformemente grigio. Alcune condizioni di contesto, grazie anche agli sforzi profusi negli anni passati, sono mutate. Si sono diffusi almeno i concetti e la terminologia di base del controllo interno che all'inizio degli anni Novanta erano sostanzialmente sconosciuti in gran parte delle amministrazioni pubbliche. Inoltre, le tecnologie informatiche necessarie per alimentare in modo tempestivo il sistema del controllo di gestione sono diventate disponibili a costi relativamente ridotti. Infine, l'opinione pubblica, anche grazie alle campagne lanciate dai media, sembra più attenta al tema dell'efficienza amministrativa. La ricostruzione del nuovo scenario non sarebbe completa se non si segnalasse l'influenza della stretta finanziaria che pungola le pubbliche amministrazioni ad operare, a fronte di un decremento netto delle risorse disponibili, un recupero di produttività e delle decisioni della Corte Costituzionale che hanno imposto di rivedere le norme sulla dirigenza pubblica.

La riforma Brunetta: le incertezze e le novità

Il principale problema che si pone nel valutare la riforma Brunetta è che in materia di controllo interno (ma non solo) la delega non è particolarmente stringente. Soprattutto non è chiaro se le novità introdotte si sommeranno all'impianto del d.lgs. n. 286/1999 o se lo modificheranno ed, eventualmente, in che misura.

Il primo elemento di incertezza è legato all'ambito di rilevanza delle norme di delega. Infatti, i decreti delegati sembrano destinati ad occuparsi anche delle autonomie territoriali e funzionali. La riforma Brunetta affronta esplicitamente la questione sotto due profili: a) prevede che i criteri e le metodologie di valutazione delle amministrazioni locali siano definiti da un “organismo centrale” che, come vedremo più avanti, dovrà essere costituito a livello ministeriale; b) impone a tutte le amministrazioni (comprese le amministrazioni regionali e locali) di adottare misure per favorire la trasparenza dei sistemi di controllo, anche attraverso lo strumento della pubblicazione sui siti internet delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione delle pubbliche amministrazioni, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione svolta in proposito dagli organi competenti, allo scopo di favorire “forme diffuse di controllo” del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità (art. 4 co. 7). E' evidente che questa “intrusione” dello Stato non potrà essere eccessivamente pervasiva per evitare di comprimere la sfera di autonomia organizzativa riconosciuta dalla Costituzione agli enti locali e regionali.

In effetti vi sono diversi indizi che il grosso dell'azione di riforma finirà per concentrarsi prevalentemente sull'ambito statale. In questo senso depone il fatto che per l'adozione dei decreti delegati in materia di controlli non siano previste particolari forme di intesa con gli altri livelli di governo o che tra i membri del nuovo “organismo centrale” che, come vedremo, rappresenta il perno organizzativo della riforma, non ce ne sarà neanche uno espresso da regioni ed enti locali. Tuttavia è evidente che, nel caso in cui le innovazioni sugli enti locali, sulla sanità e sulla scuola saranno particolarmente limitate, l'impatto della riforma Brunetta sarebbe fortemente ridotto,

almeno rispetto alle attese che essa è stata in grado di suscitare. Infatti, resterebbero fuori gran parte degli ambiti in cui il basso livello delle prestazioni e l'inefficacia delle politiche pubbliche incide maggiormente sulla vita dei cittadini e delle imprese e sulla competitività del paese. Nel caso contrario vedremo crescere il livello di uniformità e di rigidità dei sistemi di controllo interno.

Un secondo elemento di incertezza è legato al modo con cui i decreti delegati incideranno sull'articolazione organizzativa del sistema dei controlli delineato dal d.lgs. n. 286/1999. In particolare, è necessario capire se il riparto di competenze tra i diversi uffici che si occupano al momento del controllo strategico, del controllo di gestione, della valutazione della dirigenza sarà più o meno rivisto. Infatti, sulla base della legge delega è possibile che l'attuale assetto non sia intaccato particolarmente e, in particolare, che (come prevede la legge delega) la valutazione resti una prerogativa della posizione dirigenziale da svolgere in condizioni di autonomia. E' però anche possibile, sempre sulla base della stessa legge di delega, che i decreti affidino agli attuali servizi di controllo interno un ruolo più pervasivo incidendo direttamente sulla valutazione del personale di tutte le diverse partizioni dell'amministrazione pubblica (art. 4, co. 2, lett. e). Se si avverasse questa seconda eventualità registreremmo (all'interno di ciascuna amministrazione) una centralizzazione e una uniformazione del sistema di controllo. Inoltre, avremmo una deresponsabilizzazione della dirigenza a cui attualmente compete lo svolgimento di questa funzione. Infine, potremmo riscontrare una sorta di “politicizzazione” del controllo sul personale. Infatti, è vero che la delega prevede tra i suoi criteri quello di assicurare piena autonomia e indipendenza ai processi di valutazione, ma da nessuna parte è scritto che la nomina dei componenti e la disciplina regolamentare del funzionamento dei servizi di controllo interno sarà sottratta alla competenza della politica.

Un terzo elemento di incertezza è legato alla costituzione di un nuovo “organismo centrale”. In proposito la riforma Brunetta fornisce criteri di delega relativamente dettagliati sulla nomina dei suoi componenti (che saranno indicati dal ministro per la Pubblica amministrazione, la cui nomina sarà soggetta al parere obbligatorio, ma non vincolante, delle competenti commissioni parlamentari espresso con la maggioranza qualificata dei 2/3) e sulla dotazione di fondi di questa struttura (2 milioni di euro per il 2009 e 4 milioni per gli anni successivi ed ad altri 4 milioni a partire dal 2010 per finanziare progetti “sperimentali ed innovativi”). Restano invece indeterminati altri aspetti di estremo rilievo:

- a) come già rilevato in precedenza, in che misura l'ambito di intervento di questa struttura ricomprenderà le autonomie locali e funzionali;
- b) la sua effettiva collocazione nell'ambito dell'Aran in modo da renderlo, come prevede la delega, “autonomo e indipendente”;
- c) l'organizzazione interna che potrebbe o meno essere articolata per comparti di amministrazione o addirittura per sezioni regionali;
- d) il rapporto di collaborazione effettivo che questo organismo, sulla base della legge Brunetta, dovrebbe instaurare con la Ragioneria generale dello Stato;
- e) il riparto dei compiti tra i numerosi soggetti che, al fianco di questo “organismo centrale” dovranno monitorare il funzionamento dei sistemi di controllo interno: non solo la Corte dei conti e il Comitato tecnico-scientifico previsto dal d. lgs n. 286/1999 (che, si desume dall'art. 10, co. 1, dovrebbe restare in vita), ma anche il Cnel a cui (per non farci mancare nulla) la riforma Brunetta assegna il compito di predisporre una Relazione annuale al Parlamento e al Governo sulla sui livelli e la qualità dei servizi erogati dalle pubbliche amministrazioni centrali e locali alle imprese e ai cittadini (art. 9);
- f) le funzioni attribuite che sembrano andare da quella di definire criteri e modalità del controllo (art. 4, co. 2 lett. f), a quella di definire gli standard del processo di valutazione (art. 4, co., lett. e) e g) a quella, molto più stringente, di fornire parametri di valutazione ricavati dall'osservazione delle *best practices* che le amministrazioni pubbliche dovrebbero trasformare in obiettivi “a tendere” per i propri dirigenti (art. 4, co. 1);

g) i poteri da esercitare nei confronti delle amministrazioni riottose o riluttanti.

In sostanza, questo nuovo “organismo centrale” potrebbe diventare l'ennesimo meta-controllore oppure assumere le vesti di un vero super-controllore dotato di poteri cogenti nei confronti delle singole amministrazioni.

Anche in presenza di questi elementi di incertezza sembra di poter cogliere alcuni aspetti di sostanziale novità rispetto alla riforma Bassanini. Essi sono legati al ruolo di “contropotere” riconosciuto ai “tecnici” (in particolare all'interno dell’“organismo centrale” e nei nuovi “servizi di controllo interno e nuclei di valutazione) e all'opinione pubblica in ragione delle disposizioni sul controllo partecipato e sulla trasparenza.

Sotto il primo profilo, il problema è che questa nuova figura di tecnocrate sembra essere comunque essere legato a filo doppio con la politica da cui comunque deve ricevere la propria investitura (anche se, almeno per l’“organismo centrale”, ma non per i servizi di controllo interno, con modalità che dovrebbero assicurare una composizione “bipartisan”). Inoltre, c'è il notevole rischio che abbia poteri di intervento diretto molto limitati. Infatti, le sue armi rischiano di essere spuntate proprio nei confronti dei maggiori problemi di attuazione che hanno incontrato le riforme Cassese e Bassanini. Che possono fare i tecnici, anche ammesso che siano dotati di spirito di indipendenza, se i politici non dettano obiettivi o prevedono obiettivi poco sfidanti o li dettagliano al punto di ledere l'autonomia gestionale della dirigenza? E come possono obbligare le amministrazioni a realizzare sistemi informativi per il controllo interno o a realizzarli in modo adeguato? Che strumenti di reazione hanno a disposizione se le disfunzioni segnalate dal sistema di controllo non sono tenute in nessun conto dai politici e dai burocrati? Come possono reagire laddove i dirigenti pubblici non sono in grado di progettare, realizzare e magari neanche utilizzare il controllo di gestione? In che misura possono effettivamente incidere sull'attribuzione dei loro incarichi? In sostanza, non sembra che i tecnici siano stati dotati di poteri di intervento diretto che consentano loro di porre rimedio ai problemi che, sulla base delle precedenti esperienze, è destinata ad incontrare la legge Brunetta.

Sotto il secondo profilo la riforma dei controlli poggia sulla convinzione che l'opinione pubblica possa esercitare una “forma di controllo diffuso” (art. 4, co. 7), costituendo un valido argine all'inefficienza della burocrazia. E in effetti la “spinta dal basso” può essere determinante per incrementare il rendimento delle pubbliche amministrazioni. Però, con riguardo allo specifico tema dei controlli interni, si pongono una serie di delicati problemi che rendono l'adozione di questa soluzione abbastanza complessa. E, probabilmente, non del tutto risolutiva.

Il problema è che le questioni legate all'efficienza amministrativa sono da trattare con estrema delicatezza. I dati sulla produttività del lavoro o sulla crescita di carriera o sulle retribuzioni sono di difficile lettura. In particolare, è particolarmente problematico, ben lo sanno tutti coloro che hanno provato a trattare questo tipo di informazioni, realizzare comparazioni internazionali e pubblico-privato, nonché di operare una ricostruzione delle serie storiche. I dati disponibili raramente consentono letture univoche e devono essere utilizzati avendo costantemente presente l'effetto distorsivo delle notevoli approssimazioni e forzature necessarie ad effettuare questi confronti. E poi molto spesso i risultati dei processi di cambiamento amministrativo si vedono dopo anni. Più in generale, le informazioni giungono all'opinione pubblica filtrate dai mass media che per esigenze di cassetta sembrano orientati ad offrire letture dell'inefficienza burocratica spesso sbrigative e dal sapore scandalistico. Non sembra facile in questo contesto coltivare nell'opinione pubblica le qualità che sembrano necessarie a valutare seriamente il funzionamento delle pubbliche amministrazioni: molta cautela, attenzione ai particolari e grande pazienza. Inoltre, la rappresentanza organizzata degli interessi solo in alcuni casi offre una sponda solida che possa effettivamente arginare l'inefficienza burocratica. Le associazioni degli utenti non di rado svolgono questo ruolo in modo limitato. Infine, gli strumenti di reazione diretta in mano al cittadino, se escludiamo il tradizionale rimedio giudiziario, sono abbastanza limitati.

In effetti, l'introduzione della *class action* è uno strumento in più. Però nella sua formulazione concreta all'interno della riforma Brunetta il suo ambito di applicazione è stato molto, molto ridotto.

Inoltre, questa azione è comunque esperibile a fronte di standard di servizio che devono essere definiti a priori dalle amministrazioni pubbliche e che devono essere sostenibili e per le finanze pubbliche. Infine, la *class action* sembra essere uno strumento lento, macchinoso e costoso, quindi poco funzionale a rappresentare una panacea nei confronti delle numerose micro-inefficienze di un sistema amministrativo frammentato come quello italiano.

Sotto questo profilo occorre registrare con rammarico che la maggioranza di Governo ha rinunciato (all'interno di un altro disegno di legge da tempo all'attenzione delle Camere) a valorizzare rimedi più agili come gli indennizzi automatici e forfettari: nelle carte di servizio (che da tempo li dovrebbero prevedere) hanno un utilizzo effettivo ancora troppo limitato; per l'attività procedimentale non si è voluta introdurre, così come prevedeva il disegno di legge Nicolais, la sanzione all'amministrazione a favore del cittadino per la mancata osservanza dei termini procedurali.

In buona sostanza il ruolo di “contrappeso” attribuito ai tecnici e all'opinione pubblica previsto dalla riforma Brunetta ha come sbocco concreto essenzialmente quello di rafforzare l'opzione *voice*. Questo significa che il suo impatto dipende essenzialmente dal grado con cui questa voce di “protesta” troverà ascolto presso il livello politico che, in presenza di una dirigenza amministrativa da tempo relegata in posizione subalterna, dovrebbe assumere la *leadership* del cambiamento. Il fatto è che la stessa politica almeno in Italia, con alcune eccezioni, ha rappresentato più una parte del problema burocratico che la sua soluzione. Anche l'esperienza di questi primi mesi di legislatura mostra che, al di là della campagna mediatica e delle riforme normative del ministro Brunetta, questo Governo non sembra brillare nella prassi dell'innovazione dei sistemi di controllo interno. Purtroppo le prediche di Brunetta al momento non sembra abbiano trovato molti fautori all'interno dello stesso Esecutivo. Ne abbiamo davanti agli occhi diversi esempi. Il primo è legato alle nomine dei membri del Comitato tecnico-scientifico previsto dalla riforma Bassanini che (sulla carta) avrebbero dovuto avere una vocazione fortemente tecnica e che invece (nei fatti) troviamo presieduto dall'onorevole Cirino Pomicino. Inoltre, l'attuale composizione dei servizi di controllo interno dei diversi ministeri (in presenza di norme che lasciano ai vertici delle amministrazioni ampi margini di scelta) non ha portato che in rari casi alla nomina di esperti esterni. Nella maggior parte delle amministrazioni si è preferito proseguire nel solco dei precedenti Esecutivi che hanno trasformato questi organismi in una sorta di cayenna per dirigenti generali. Infine, l'azione di presidio alla diffusione dei sistemi di controllo interno sembra essere scarsamente presidiata al punto che non è più neanche noto in quanti ministeri è attivo il controllo di gestione o di valutazione dei dirigenti o quanti di essi dispongono di un sistema informativo adeguato a svolgere questa funzione.

Più in generale sembra che l'azione di governo, con la giustificazione dell'incalzare della grave crisi internazionale, stia privilegiando in modo evidente i tagli di spesa orizzontali, rinunciando in partenza ad un'azione selettiva di recupero dell'efficienza. Un segnale forte in questo senso è costituito dall'abbandono dell'esercizio della *spending review* che era stato avviato dal precedente Esecutivo. Se le strategie del Governo si concentreranno sul controllo delle risorse quello sugli obiettivi faticheranno maggiormente a trovare un terreno sul quale attecchire.

La valutazione della riforma Brunetta è destinata a rimanere (parzialmente) sospesa in attesa che a seguito dell'approvazione dei decreti delegati assuma una più distinta fisionomia. Il timore maggiore è che nel completare questo disegno si finisca per aggravare alcuni problemi. Infatti, la “statalizzazione” dei sistemi di controllo delle autonomie territoriali e funzionali, l'introduzione di questo nuovo organismo centrale e il riordino degli uffici di controllo interno potrebbero produrre una serie di esternalità negative. Se, da un lato, potrebbero fornire un apporto in termini di competenze tecniche, di rafforzamento della visione unitaria del processo di cambiamento e di terzietà, dall'altro lato potrebbero rafforzare alcuni dei peggiori caratteri degli attuali sistemi di controllo interno: l'eccesso di uniformità e la deresponsabilizzazione dei politici e della dirigenza pubblica. In più, prendendo sul serio la legge delega, le amministrazioni dovrebbero concentrare i

propri sforzi su terreni oggettivamente e manifestamente impraticabili come quello della valutazione delle prestazioni del singolo lavoratore (art.4,co. 2, lett. b).

Un altro modo di riformare

Esiste un modo diverso di procedere. Si potrebbero mettere bene a fuoco le singole questioni accorpate nel generale tema del controllo, distinguendole tra loro. Si dovrebbero dipanare ad uno ad uno gli aggrovigliati fili della matassa. E nel far questo sarebbe necessario interrogarsi attentamente sul modello di amministrazione a cui si vuole tendere. Infatti, l'introduzione di un nuovo organismo “al centro e sopra il sistema amministrativo” nella veste di super-controllore e la centralizzazione del controllo del personale nel servizio di controllo interno non sono compatibili con la conformazione e le dinamiche di un settore pubblico che è per necessità plurale e perciò basato su autonomia e responsabilità. Le amministrazioni pubbliche svolgono funzioni molto differenti nei confronti di destinatari molto diversi: non è pensabile che tutti i problemi generati da queste complesse organizzazioni possano trarre beneficio dalla medesima soluzione. C'è il forte rischio che l'introduzione del salvifico “organismo centrale” sia l'ennesimo esempio di riforma per addizione: un nuovo soggetto si somma agli altri con lo scopo dichiarato di aumentare il livello complessivo di coordinamento, ma con il concreto risultato di rendere ancor più frammentato, confuso e irresponsabile il quadro organizzativo.

La questione di fondo è che si riforma solo quando si costruisce una nuova e migliore capacità amministrativa nella dirigenza e nei lavoratori pubblici. Per cui ben venga una *leadership* politica anche “pronunciata”, ma quando non ritiene di essere autosufficiente. Quando è consapevole del fatto che la riforma, per quanto abbia bisogno di un “manico” e di una visione d'insieme, si compone (a volerla guardare più da vicino) di tante riforme quante sono le amministrazioni e le politiche pubbliche. Quando si fa carico di trovare i necessari e credibili bilanciamenti alle insufficienze e alle distorsioni della politica. Quando si preoccupa di far poggiare le riforme non tanto sull'autorità di una legge, ma su un credibile percorso di cambiamento che punti a modificare i meccanismi reali di funzionamento delle amministrazioni: che, purtroppo, ancora si fatica a distinguere.