Renato Ruffini

L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione

Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni

UNIONCAMERE

CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA

FrancoAngeli

ECONOMIA & MANAGEMENT

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati
possono consultare il nostro sito Internet: *www.francoangeli.it* e iscriversi nella home page
al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Renato Ruffini

L'evoluzione dei sistemi di controllo nella pubblica amministrazione

Linee operative per lo sviluppo dell'audit e della gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni

UNIONCAMERE
CAMERE DI COMMERCIO D'ITALIA

FrancoAngeli

Grafica della copertina: Elena Pellegrini

Copyright © 2010 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 qui sotto previste. All'Utente è concessa una licenza d'uso dell'opera secondo quanto così specificato:

1. l'Utente è autorizzato a memorizzare l'opera sul proprio pc o altro supporto sempre di propria pertinenza attraverso l'operazione di download. Non è consentito conservare alcuna copia dell'opera (o parti di essa) su network dove potrebbe essere utilizzata da più computer contemporaneamente;
2. l'Utente è autorizzato a fare uso esclusivamente a scopo personale (di studio e di ricerca) e non commerciale di detta copia digitale dell'opera. Non è autorizzato ad effettuare stampe dell'opera (o di parti di essa).
Sono esclusi utilizzi direttamente o indirettamente commerciali dell'opera (o di parti di essa);
3. l'Utente non è autorizzato a trasmettere a terzi (con qualsiasi mezzo incluso fax ed e-mail) la riproduzione digitale o cartacea dell'opera (o parte di essa);
4. è vietata la modificazione, la traduzione, l'adattamento totale o parziale dell'opera e/o il loro utilizzo per l'inclusione in miscellanee, raccolte, o comunque opere derivate.

Indice

Presentazione pag. 7

1. Le forme di controllo nelle pubbliche amministrazioni: caratteristiche, limiti e linee evolutive » 10
1. Il sistema del controllo nelle pubbliche amministrazioni » 10
1.2. Il controllo della Corte dei conti » 13
1.3. I controlli ispettivi esterni dei ministeri » 16
1.4. La revisione contabile » 20
1.5. I controlli interni burocratici » 23
1.6. L'internal audit » 24
1.7. Il controllo di gestione » 30
1.8. Il controllo strategico » 36
2. I limiti dei sistemi dei controlli nelle pubbliche amministrazioni » 43
3. Possibili linee evolutive del sistema dei controlli » 50

2. L'audit nel sistema di controllo interno nella pubblica amministrazione » 60
1. L'audit nel settore pubblico » 60
2. Un'esperienza di costruzione di un sistema di audit nelle pubbliche amministrazioni: impostazione metodologica » 68
2.1. Un'esperienza di audit-report per i servizi amministrativi del comune X » 73

3. I sistemi di gestione delle performance nelle pubbliche amministrazioni pag. 106

1. La misurazione dei risultati nella PA: aspetti generali e di processo 106
   1.1. La natura e le caratteristiche della misurazione » 107
   1.2. L'elaborazione di sistemi di misurazione nel settore pubblico e nelle singole amministrazioni » 110
   1.3. Le condizioni di funzionamento dei sistemi di misurazione dei risultati all'interno degli enti » 114
2. Sistemi di misurazione e sviluppo di sistemi di gestione » 122
   2.1. I sistemi retributivi collegati alle performance » 122
   2.2. Il budget » 126
   2.3. La carta dei servizi » 127
   2.4. Il benchmarking » 128
   2.5. Performance management e sviluppo della leadership (accoutability manageriale) » 133
3. Le caratteristiche del sistema di indicatori e la sua costruzione » 136
   3.1. Premessa » 136
   3.2. Perché misurare i risultati? » 137
   3.3. I principi chiave per un efficace sistema di monitoraggio dei risultati » 139
   3.4. Come costruire un efficace sistema di misurazione dei risultati » 144
   3.5. Il caso delle Ragionerie provinciali dello Stato » 152

Bibliografia » 173

Presentazione

L'attività di programmazione e controllo per le amministrazioni pubbliche è un'operazione non banale in quanto, sia nelle scelte di politica e strategia aziendale che in quelle di valutazione del loro impatto, occorre tenere conto di un'articolata varietà di interessi da contemperare, la cui valutazione spesso è di difficile attuazione. Una delle principali difficoltà che in tema di sistemi di controllo ha sempre attanagliato le amministrazioni pubbliche è relativa al fatto che, per essere efficace ai fini del governo dell'istituzione, quest'attività deve rivolgersi alla verifica del corretto perseguimento degli obiettivi istituzionali dell'ente, deve quindi essere, chiaramente connessa alla strategia e alla politica perseguita dell'azienda pubblica. Questa semplice lezione (non sempre facile da comprendere e applicare) è stata tuttavia poco seguita sia nella dottrina che nella pratica dei controlli delle amministrazioni pubbliche, di fatto storicamente rivolte alle specifiche questioni tecniche connesse ai sistemi di rilevazione economica e alle questioni giuridiche connesse ai controlli, dando per scontato le finalità dell'istituzione e senza mai interrogarsi in modo adeguato su quali fossero le metodologie e le tecniche che meglio si adattavano alle amministrazioni pubbliche, ossia quelle più utili ai fini della loro governance. Ciò ha determinato un certo formalismo delle attività di programmazione e controllo che spesso ne hanno svuotato la funzionalità, in quanto corretti principi tecnici (di cui le norme sono ormai piene) se non tengono conto in modo adeguato della realtà aziendale rischiano di essere cattiva teoria, una ideologia manageriale e giuridica.

In particolare il controllo interno di gestione, sul quale molto si è investito in tutte le tipologie di amministrazioni, non sempre ha dato i frutti sperati in termini di miglioramento del governo dell'istituzione. Allo stesso modo il controllo strategico, nei rari casi di sua applicazione, è restato uno strumento di carattere generale, utile alla rendicontazione, ma non sempre

chiaramente allineato allo svolgimento dell'attività operativa.

La ricerca di un più efficace sistema di controllo deve conseguentemente essere più strettamente correlata alle finalità istituzionali delle amministrazioni pubbliche. In termini operativi ciò significa che il controllo deve essere più attento all'allineamento tra scelte strategiche e scelte operative dell'ente, e alla verifica del valore prodotto dall'istituzione pubblica.

Partendo da queste constatazioni e tenuto conto delle esperienze sviluppate dalle diverse amministrazioni pubbliche nell'ultimo decennio, la tesi di questo libro è che i sistemi di controllo interno debbano orientarsi sempre di più verso le tecniche che meglio consentono di allineare strategia e gestione operativa, vale a dire verso tecniche quali:

- l'audit;
- la gestione delle performance operative attraverso indicatori.

Si tratta di tecniche molto specifiche ad oggi ancora poco o punto sperimentate, ma di fatto molto coerenti con la natura delle istituzioni pubbliche. Sono questi, a nostro avviso, gli sviluppi futuri (ma già attuali) del sistema di controllo. Il primo, l'audit, è trainato dallo sviluppo dei sistemi contabili e dalla necessità di portare a unitarietà il sistema dei controlli. Il secondo, il performance management, dalle sempre più forti esigenze tecniche, ma anche sociali, di comprensione e rendicontazione dei risultati ottenuti. In particolare la creazione di indicatori standard di gestione è il prerequisito fondamentale per ogni azioni di controllo e valutazione e per ogni politica meritocratica, non per nulla "merito" significa anche riferirsi all'aspetto sostanziale di una questione; alla sostanza delle cose (in opposizione a forma), aspetto oggi sempre centrale per la pubblica amministrazione nei suoi rapporti con il cittadino.

Su questi temi si è peraltro rivolta sempre di più anche l'attenzione del legislatore: basti pensare al regolamento di contabilità delle camere di commercio, approvato con il d.p.r. 254/2005 che ha introdotto sistemi contabili di tipo economico, logiche budgetarie e che, con l'art. 35, dedica un'attenzione peculiare allo sviluppo di indicatori, sia interni agli enti sia utili ai confronti all'interno degli enti del sistema camerale. Oppure all'evoluzione dei sistemi contabili e di controllo in sanità, o infine, alle riforme del pubblico impiego di cui attualmente si sta discutendo a partire dalla legge delega (legge 15/2009). Essi valgono conseguentemente per tutte le pubbliche amministrazioni pur nella diversità dei processi produttivi e dei contesti giuridici. Non a caso, quindi, dopo una prima parte generale di analisi dei sistemi di controllo e dei loro rischi di fallimento, in questo libro sviluppiamo due metodologie operative sperimentate in enti di diversa na-

tura quali un ente locale e un ministero, che di fatto possono essere facilmente esportate in qualsiasi tipologia di ente. Tali metodologie, infatti, non dipendendo tanto dalla natura istituzionale dell'amministrazione o dal contesto giuridico ma sono influenzate principalmente dai processi amministrativi che in essa vengono sviluppati; dalla loro natura economica e organizzativa, quali in primo luogo i livelli di standardizzabilità dei processi, e dalla loro numerosità. L'aspetto metodologico, sempre da affinare, resta conseguentemente il punto di partenza e la base di riferimento attraverso la quale ogni tipologia di amministrazione pubblica può procedere a sperimentare la sua specifica applicazione in piena coerenza con quanto previsto dalla normativa vigente. In questo senso crediamo che questo volume, ancorché di taglio generale e operativo, possa costituire un valido supporto per ogni pubblica amministrazione.

Questo libro è il frutto di una serie di ricerche di base e applicative sviluppate da chi scrive in diversi contesti istituzionali, in particolare presso il Centro di ricerca sulla pubblica amministrazione dell'università C. Cattaneo LIUC, la Scuola superiore delle amministrazioni pubbliche, Unioncamere nazionale e la Ragioneria generale dello Stato. Esso costituisce comunque solo il punto iniziale di un programma di ricerca che dovrà essere molto più articolato e approfondito sia con riferimento alle logiche di governo delle istituzioni pubbliche indotto dai sistemi di programmazione e controllo, sia con riferimento all'affinamento degli aspetti metodologici e, soprattutto, organizzativi, necessari per garantire l'utilità effettiva degli strumenti manageriali.

A conclusione di questa breve presentazione, ferme restando le mie sole responsabilità per quanto scritto, desidero ringraziare una serie di persone senza le quali questo libro non sarebbe stato possibile. In primo luogo, Alberto Caporale, di Unioncamere, per la fiducia che mi ha concordato e per le opportunità che mi ha concesso di conoscere e di contribuire allo sviluppo del sistema camerale. Raffaella Dall'Anese, commercialista e ricercatrice del centro di ricerca sulla pubblica amministrazione dell'università C. Cattaneo, con cui ho lavorato nella sperimentazione dei sistemi di audit negli enti locali. Giuseppe Cerasoli della Ragioneria generale dello Stato e segretario generale dell'Associazione italiana internal auditor per i preziosi consigli che mi ha dato. Luca Anselmi, professore presso la SSPA e all'università di Pisa, vero esperto di sistemi contabili e di controllo nelle pubbliche amministrazione, per il fatto di essersi sempre reso totalmente disponibile al confronto e a fornire consigli. Infine, desidero ringraziare Pierluigi Mastrogiuseppe, Stefano Tommassini e tutto il gruppo di lavoro delle Ragionerie provinciali dello Stato nell'ambito del quale è stata sviluppata la metodologia di rilevazione degli indicatori gestionali.

1. Le forme del controllo nelle pubbliche amministrazioni: caratteristiche, limiti e linee evolutive

1. Il sistema del controllo nelle pubbliche amministrazioni

Controllo significa coercizione, dominio, padronanza: un ordine emesso da un potere a cui non si può opporre resistenza. Tuttavia, se al controllo non si può resistere, esso si può eludere, formalizzare, svuotare di contenuto in quanto il controllato può disporre di molte più risorse informative del suo controllore.

Questa definizione semantica mette in risalto le due questioni centrali sulla base delle quali si impostano i sistemi di controllo:

a) chi controlla chi;
b) come si esercita in controllo.

Le due questioni si richiamano entrambe all'effettiva possibilità di governare un'organizzazione.

La prima questione – chi controlla chi – è molto rilevante in particolare nel settore pubblico in quanto porta a distinguere tra controlli esterni e controlli interni.

I *controlli esterni* sono svolti da istituzioni di controllo autonome sull'attività di un determinato ente e sono attivati allo scopo di tutelare gli interessi di coloro che interagiscono in qualsiasi modo con l'ente controllato stesso.

Tali controlli sono tipici della pubblica amministrazione poiché essa opera attraverso le risorse pubbliche acquisite con il prelievo fiscale. Utilizzando a priori le risorse dei cittadini, la pubblica amministrazione deve conseguentemente avere un rapporto di fiducia con la cittadinanza e deve essere in grado in ogni momento di rispondere a chiunque dell'attività svolta. Naturalmente, sono altrettanto importanti per le imprese, soprattutto se

quotate in borsa o se utilizzano pubblico risparmio o hanno ruoli o produzioni di interesse nazionale. Negli ultimi anni si è infatti assistito al proliferare di agenzie e autorità che svolgono ruoli di controllo esterni sulle imprese.

I *controlli interni* sono operati da organi interni all'azienda sulla sua attività amministrativa e sono svolti a supporto dell'attività decisionale e operativa dei diversi organi aziendali (sia organi di indirizzo che operativi). Ciò ai fini di un'efficace elaborazione delle strategie, di una tutela dei vincoli di aderenza agli obiettivi interni, alle condizioni di regolarità formale e sostanziale, nonché in riferimento alle responsabilità generali e particolari a capo degli organi amministrativi. Questi controlli sono più tipici delle imprese in quanto a esse è ovviamente riconosciuta piena autonomia operativa generando risorse al loro interno attraverso processi di creazione di valore basati su scambi di mercato.

Il tema dei controlli interni ha assunto forte rilevanza soprattutto in relazione alle questioni di corporate governance, rispetto alle quali le imprese impostano sistemi di audit interno che rendano più efficace l'azione dei consigli di amministrazione. Allo stesso modo assume forte rilevanza per le imprese il tema del controllo di gestione, sia di tipo economico che di tipo fisico-tecnico, in quanto alla base della economicità aziendale c'è l'efficienza dei processi produttivi.

Diversa è la situazione per le amministrazioni pubbliche. È evidente e indubbia l'utilità per esse di un buon sistema di controllo interno; tuttavia è altrettanto indubbio che, nelle amministrazioni pubbliche, l'efficienza, per quanto importante, non è una dimensione di risultato più rilevante dell'efficacia, o del consenso diretto degli elettori. Ne consegue che nelle pubbliche amministrazioni i controlli interni sono strutturalmente più deboli di quelli esterni e, conseguentemente, necessitano di condizioni di funzionalità maggiori rispetto alle imprese.

Con riferimento alla seconda dimensione del controllo, vale a dire le modalità, il "come" si esercita il controllo, la distinzione classica che si effettua è quella tra controllo di conformità e controllo manageriale.

Il *controllo di conformità* fa riferimento a forme di controllo basate su ispezioni che verificano la correttezza e la conformità degli atti amministrativi rispetto alla norma o allo standard di riferimento. Nel caso delle amministrazioni pubbliche è un controllo essenziale non solo perché costituisce la logica conclusione della formalizzazione degli atti, ma anche perché offre un presidio alla verifica dell'equità dell'attività amministrativa e un controllo rispetto a comportamenti individuali scorretti.

Il *controllo manageriale* è invece un sistema operativo aziendale volto a influenzare i comportamenti dei singoli componenti dell'organismo perso-

nale affinché l'ente, nel suo insieme, tenda a raggiungere determinati risultati intesi nella loro dimensione economica di efficienza, efficacia ed economicità. In questo senso il controllo assume un significato di "guida" e ricerca piuttosto che di "ispezione" o verifica, ed è fondamentale soprattutto al fine di distribuire gli obiettivi alle singole componenti dell'organizzazione e verificare i risultati e le performance ottenute.

Naturalmente nell'analisi dei controlli vi sono anche altre tassonomie, soprattutto derivanti dalla letteratura giuridica, quali in particolare i *controlli di mera legittimità* che mirano ad accertare che l'operato della pubblica amministrazione sia svolto nel pieno rispetto del diritto vigente, o i *controlli di merito*, se la verifica viene svolta per accertare anche il profilo dell'opportunità e della convenienza dell'attività pubblica. Il controllo può inoltre essere *preventivo* quando precede il perfezionamento dell'atto amministrativo o della sua esecuzione, condizionandone dunque l'efficacia giuridica, oppure *successivo*, quando si attua dopo che l'atto ha già dispiegato tutti i suoi effetti[1]. In ogni caso, quando si effettuano controlli volti alla verifica della legittimità e economicità dell'azione amministrativa sotto un profilo giuridico si fa sempre riferimento a controlli di conformità, che possono essere riferiti a norme specifiche, ovvero a principi generali a seconda dei casi.

Infine, occorre sottolineare che oltre ai controlli di tipo giuridico ed economico vi sono anche forme di controllo quali quelle di tipo *politico*, *sociale* e *sindacale*, che hanno un'influenza enorme sui processi decisionali nel sistema amministrativo pubblico. Tali controlli sono fondamentali per il buon funzionamento dell'amministrazione pubblica e dovrebbero essere sviluppati e resi trasparenti; quando infatti si esercitano in modo informale, molto spesso sono fonte di processi distorsivi dell'interesse generale a favore di interessi particolari.

Incrociando le due dimensioni principali di analisi delle diverse tipologie di controlli (soggetto che esercita il controllo e forma del controllo) si può costruire una matrice contenente al suo interno tutte le diverse forme di "controllo" sviluppate nelle amministrazioni pubbliche sulla base di leggi e prassi operative (si veda la figura 1.1).

[1] Per approfondimenti si veda G. Ladu, *Il sistema dei controlli*, in AA.VV., *Contabilità di stato e per gli enti pubblici*, Giappichelli, Torino, 1995.

		Controllo	
		Interno	*esterno*
Modalità	*burocratica*	Controllo di regolarità amministrativa e contabile	Controllo della Corte dei conti Ispezioni esterne
	manageriale	Audit interno Controllo strategico Controllo economico di gestione	Revisione e audit esterno Certificazione di qualità

Fig. 1.1 - La matrice dei controlli pubblici (da R. Ruffini, *Fondamenti di economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, De Agostini Professionale, Roma, 2004).

1.2. Il controllo della Corte dei conti

In primo luogo ci sono i controlli esterni di conformità, la cui principale forma è rappresentata dal *controllo esercitato dalla Corte dei conti*, l'organo costituzionale che esercita anche funzione di magistratura amministrativa.

La maggior parte dei Paesi sviluppati dispone di un supremo organo di controllo in qualche modo simile alla nostra Corte dei conti. Negli Stati Uniti, per esempio, c'è il General Accounting Office (GAO), in Germania il Bundesrechnungshof, in Canada l'Office of the Audit General, in Gran Bretagna operano due istituzioni, il National Audit Office (NAO) e l'Audit Commission. Esiste, inoltre, la Corte dei conti europea. Molte di queste istituzioni hanno alle spalle una storia importante e praticamente tutte originano da preesistenti strutture per il controllo della contabilità statale. L'esistenza di tali strutture, la cui genesi costituzionale è antica quanto lo Stato stesso, evidenzia come il sistema dei controlli nel settore pubblico si è evoluto in stretta connessione con la rilevanza dei meccanismi di accountability politica. È questa commistione tra tematiche amministrative e politiche che rende simile la concettualizzazione ma diversa la pratica della valutazione e del controllo nel settore pubblico rispetto al privato nei diversi Paesi.

In ogni caso, l'evoluzione dei rapporti tra potere legislativo, esecutivo, tecnico-professionale e popolazione ha orientato le funzioni degli organi supremi di controllo verso forme che superano la mera preoccupazione legalistica per la regolarità delle transazioni, ossia la legittimità della spesa pubblica, e che si sono quindi delineate nelle forme di auditing e valutazione. Ciò fa sì che in quasi tutte le istituzioni pubbliche di controllo e verifica dei diversi Paesi la questione all'ordine del giorno sia il bilanciamento tra professionalità contabili e non contabili.

Questi elementi sono ben presenti anche nell'esperienza italiana. Alla Corte dei conti, infatti, sono attribuiti compiti giurisdizionali, di controllo sulle pubbliche gestioni, di tipo consuntivo e di auditor generale dell'attività amministrativa pubblica. Più precisamente, riguardo alla funzione di controllo la Corte dei conti effettua controlli con riferimento ai due seguenti oggetti specifici:

1) la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio, in relazione ai vincoli di appartenenza dell'Italia all'Unione europea, finalizzato anche al coordinamento della finanza pubblica;
2) il controllo della sana gestione finanziaria degli enti e del funzionamento dei sistemi di controllo interno nel rispetto della natura collaborativa del controllo di gestione.

La prima funzione ha lo scopo di evitare appropriazioni indebite di denaro pubblico o il suo utilizzo per finalità diverse da quelle previste dalle leggi. Si espleta attraverso i giudizi di conto a carico degli agenti contabili, vale a dire di coloro che, a qualunque titolo, maneggiano e dispongono del denaro pubblico, e nei giudizi di responsabilità per danni arrecati allo Stato stesso o ad altri enti dai suoi funzionari o agenti.

La funzione di controllo si espleta attraverso diverse attività. La più rilevante è quella relativa al controllo preventivo sulle leggi, sugli atti del governo o su altre tipologie di atti come i contratti di lavoro dei pubblici dipendenti, i regolamenti ministeriali ecc. finalizzato a verificare la copertura finanziaria degli stessi.

La seconda tipologia di funzione, sviluppatasi in anni recenti, ha lo scopo di valutare l'efficiente ed efficace impiego delle risorse pubbliche. In particolare la Corte dei conti è chiamata ad accertare la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa, definendo annualmente i programmi e i criteri di riferimento del controllo. Sono esemplificative di tale attività la Relazione annuale sul conto consuntivo dello Stato e la Relazione al parlamento sullo stato

della finanza locale, attività queste che, insieme ad altre, si collocano all'interno di una prospettiva di public auditing piuttosto che di controllo formale.

Alcuni autori, soprattutto di matrice aziendale[2], hanno sollevato alcune perplessità circa l'effettiva capacità da parte della Corte dei conti di sviluppare questo duplice ruolo, stante la sua ambiguità data la diversa natura dei controlli. In realtà in questi complessi sistemi di controllo e accountability, dove elementi giuridici, politici e manageriali si incrociano in modo molto articolato, il ruolo degli organi esterni di controllo è strutturalmente ambiguo in quanto dipende dalle relazioni informali che si instaurano nel sistema istituzionale. Non è di conseguenza infrequente, anzi è tipico, che i diversi organi di controllo somiglino molto a un «poliziotto costantemente tentato di trasformarsi in consulente»[3]. Tuttavia, fintanto che l'attività di controllo e valutazione si fonda su refertazioni elaborate sulla base di indagini e relazioni nazionali, i due tipi di controllo sono di fatto tra loro combinati. Diverso sarebbe se l'attività di controllo e consulenza si sviluppasse a livello di singola istituzione, punto di vista classico degli aziendalisti. In questo caso è vero che le due forme di controllo, quello burocratico e quello manageriale, sarebbero tra loro incompatibili e gli aspetti burocratici prevarrebbero su quelli manageriali nei comportamenti dei controllati. Per fare evolvere le forme di controllo occorre comunque modificare gli assetti istituzionali e organizzativi delle singole istituzioni al fine di renderle maggiormente controllabili. Con ogni probabilità oggi è questo il problema centrale della pubblica amministrazione, il processo di "traghettamento" da forme di controllo burocratico a forme di controllo manageriale in una situazione in cui gli assetti organizzativi e istituzionali del sistema amministrativo pubblico sono evoluti solo parzialmente. A metà del guado, gli enti (soprattutto quelli dotati di maggiore autonomia) sono difficilmente controllabili e se li si vuole controllare si rischia di bloccarli. In questo senso è estremamente positivo il dibattito in corso in Italia sul sistema dei controlli e della valutazione, poiché il tema resta centrale per lo sviluppo delle istituzioni pubbliche. Occorre, tuttavia, interrogarsi in modo serio non solo su soggetti e oggetti dei controlli ma, soprattutto, sul profilo ideale del controllore.

[2] Si veda in particolare E. Borgonovi, *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano, 2002, p. 333.

[3] Si veda P. Day, R. Klein, *Inspecting the Inspectorate*, Joseph Rowntree Foundation, London, 1990.

1.3. I controlli ispettivi esterni dei ministeri

Una seconda forma di controllo esterno sono le *ispezioni*. Nell'ordinamento amministrativo italiano esistono diversi organi ispettivi, in particolare la norma (legge 662/96) prevede che ogni amministrazione centrale istituisca propri servizi ispettivi che svolgano funzioni di ispezione interna ma che in alcuni casi, date le finalità dell'amministrazione, abbiano anche specifici compiti di ispezione nei confronti di enti terzi vigilati, sulla base di determinate disposizioni di legge.

Ogni settore di intervento pubblico ha, in proposito, proprie specifiche normative.

Un controllo a valenza generale è invece quello effettuato, sulla base dell'art. 28 della legge 289/2002, dal ministero dell'Economia e delle finanze. Esso ha funzioni di controllo della finanza pubblica che esercita in modo ampio attraverso «l'acquisizione di ogni utile informazione sul comportamento degli enti ed organismi pubblici […], avvalendosi dei propri rappresentanti nei collegi sindacali o di revisione presso i suddetti enti ed organismi e dei servizi ispettivi di finanza pubblica. Qualora non sia prevista la presenza di un proprio rappresentate in seno al collegio dei revisori o dei sindaci, il Ministero dell'economia e delle finanze può acquisire le suddette informazioni avvalendosi, in caso di mancato o tempestivo riscontro, anche del collegio dei revisori o dei sindaci ovvero dei nuclei di valutazione o dei servizi di controllo interno [...]».

In questo contesto la Ragioneria generale dello Stato (RGS) ha funzioni di vigilanza e controllo della finanza pubblica, poste in essere dall'Ispettorato generale di finanza (IGF) o da altri organismi a esso riferibili. Essa esercita:

- controlli ispettivi sulla regolarità e proficuità della gestione amministrativo-contabile delle pubbliche amministrazioni, enti e organismi pubblici, propri dell'IGF;
- vigilanza e revisione contabile su enti e organismi pubblici.

Le funzioni ispettive vengono svolte dai Servizi ispettivi di finanza pubblica (SIFIP) i quali, oltre all'attività ispettiva di tipo gerarchico, rivolta agli uffici interni del ministero, effettuano in prevalenza verifiche amministrativo-contabili nei confronti di altre amministrazioni statali, di enti e organismi pubblici e delle autonomie locali o, più in generale, laddove sono in essere gestioni di risorse pubbliche.

I SIFIP, infatti, sono impegnati in verifiche amministrativo-contabili presso gli enti, finalizzate innanzitutto al monitoraggio dei costi della contratta-

zione decentrata integrativa, e di tutte le altre norme tese al controllo della finanza pubblica, come spese di personale, consulenze, indebitamento ecc.

A titolo esemplificativo l'attività in oggetto può portare ad accertare distorsioni nell'applicazione della disciplina normativa riguardante la costituzione e la ripartizione dei fondi, le progressioni economiche, il trattamento economico dei dirigenti ecc., con relativa richiesta di correggere gli errori e l'eventuale segnalazione alla procura della Corte dei conti territorialmente competente.

Le funzioni di vigilanza su enti e organismi pubblici sono esercitate congiuntamente ai singoli ministeri competenti per settore. Esse raggiungono la più ampia intensità in presenza di poteri di approvazione dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti da parte del ministero dell'Economia e delle finanze di concerto con quello vigilante. Inoltre, l'attività di vigilanza prevede l'esame dei verbali trasmessi dai rappresentanti del ministero dell'Economia e delle finanze in seno ai collegi di revisione o sindacali degli enti pubblici.

L'attività ispettiva esercitata dal dipartimento della funzione pubblica e dal servizio ispettivo del ministero dell'Economia e delle finanze-Ragioneria generale dello Stato, tecnicamente si sviluppa in una verifica di conformità volta a risanare eventuali situazioni considerate non regolari. Essa infatti è definita come «un esame sistematico ed indipendente mirato a determinare la conformità delle attività svolte alle prescrizioni normative generali e specifiche. In taluni casi, utilizzando opportunamente i risultati delle verifiche ispettive, si può essere in grado di suggerire provvedimenti utili a migliorare l'assetto organizzativo ed economico. Uno degli scopi della verifica ispettiva è, pertanto, anche quello di offrire l'opportunità di pervenire ad un miglioramento organizzativo e procedurale attraverso l'adozione da parte dell'amministrazione verificata di idonee azioni correttive»[4].

È evidente da tale definizione la quale, dobbiamo sottolineare, è stata elaborata da chi esercita attività ispettiva, che la differenza tra ispezione e controlli è assai tenue e fa riferimento ai modi e alle procedure dei controlli (verifica di conformità da parte di ispettori indipendenti) piuttosto che all'oggetto o allo scopo del controllo/verifica. Del resto, considerato che l'ispettorato ideale – quello che utilizza ispettori totalmente indipendenti che fanno meccanicamente rispettare una serie di norme o riferimenti – esi-

[4] La definizione è tratta da *La governance delle attività ispettive: spunti per una riflessione operativa*, Atti del convegno tenutosi a Roma, Forumpa, 8 maggio 2002, www.funpub.it.

ste nella teoria ma mai nella pratica, anche le ispezioni come i controlli hanno un potenziale interattivo tra controllore e controllato che sviluppa e determina un "risultato negoziato" volto a individuare la situazione più veritiera possibile.

In sostanza, quindi, l'ispezione è un controllo esterno "rafforzato" in quanto più focalizzato, basato su conformità ed eseguito da soggetti dotati di potere, fino alla possibilità di irrogare sanzioni.

Per sua natura e per lo sviluppo della complessità e dell'autonomia delle singole amministrazioni, l'attività ispettiva spesso non è considerata centrale nel processo di modernizzazione dell'amministrazione pubblica. In realtà occorre fare attenzione a non perdere alcuni vantaggi tipici dell'attività ispettiva senza i quali si rischia comunque un indebolimento complessivo della qualità dell'azione amministrativa.

Il principale effetto voluto da ogni controllo esterno di tipo burocratico in senso lato e del controllo ispettivo in senso stretto è il fatto che esso agisce da deterrente rispetto a comportamenti difformi da quelli codificati in relazione alla possibilità di subire "sanzioni" e, conseguentemente, è strumento per lo sviluppo di comportamenti conformi tra le diverse amministrazioni. In questo senso, l'attività ispettiva produce alcuni benefici dal punto di vista della gestione dei rischi amministrativi e operativi.

Le verifiche ispettive esterne sono anche in grado di dare specifiche informazioni ai decisori politici circa i fenomeni posti sotto controllo e sviluppando una maggiore apertura del sistema pubblico possono agire da fonte informativa anche per i beneficiari dei servizi. Per questo i controlli esterni fanno specificamente parte del sistema di governance del sistema pubblico. Ai vantaggi dell'attività ispettiva si accompagnano tuttavia svantaggi talora maggiori dei benefici. In primo luogo l'attività ispettiva ha spesso costi molto elevati, alcuni dei quali difficili da valutare. In secondo luogo l'attività ispettiva è comunque uno strumento che tende a frenare l'innovazione, proprio in quanto premia la conformità che spesso si basa su prassi del passato. Infine, in alcuni casi si possono creare effetti non voluti indotti dalle ispezioni, che in conclusione ne annullano l'utilità reale.

Tab. 1.1 - Vantaggi e svantaggi dei controlli ispettivi

Vantaggi	*Svantaggi*
Deterrenza	Costi delle verifiche
Conformità	Costi delle verifiche
Trasparenza/accountability	Costi di comunicazione
Miglioramento delle performance	Disincentivo a innovare
Informazione per i decisori politici	Effetti non voluti: colonizzazione; sconnessione
Informazioni per le scelte dell'utenza	-

In primo luogo i controlli esterni (sia l'auditing che l'attività di ispezione) inducono comportamenti agli attori interni di vario tipo. Michael Power individua due tipi di effetti comportamentali: la colonizzazione e la sconnessione[5].

La colonizzazione si ha allorquando i valori e le pratiche del controllo adottati dai controllori sostituiscono quelli dei controllati. Ciò fa sì che l'organizzazione cominci a focalizzare la sua azione amministrativa sull'attività documentale e sui livelli di output controllabili piuttosto che sui risultati effettivi in termini di utilità prodotta o di *outcomes*. Per esempio può avvenire che l'attività amministrativa si concentri sulle attività "approvate" (come gli atti amministrativi) piuttosto che sui risultati effettivi dell'attività in termini di qualità dei servizio, oppure può avvenire che si producano documenti e dati solamente a beneficio dei controllori.

La sconnessione si ha invece allorquando l'impatto dell'ispezione o dell'auditing è volutamente marginalizzato. In questo caso si creano *buffers* organizzativi (come meccanismi interni di controllo) che sostituiscono i controlli esterni e si riducono le attività di ispezione auditing a meri rituali organizzativi.

In definitiva, i controlli esterni e ispettivi sono tanto importanti per la gestione del rischio quanto difficili da valutare in termini di loro efficacia ed efficienza complessiva. Meyer e Rowan[6] sostengono che i sistemi di controllo formalizzati hanno più a che fare con i miti del controllo presenti nell'ambiente organizzativo che con i miglioramenti effettivi nell'efficienza operativa. A sua volta Michael Power sostiene che «la lezione delle esperienze di regolazione è che, alla fine, tutti gli esperimenti di forma di controllo falliscono e sono seguiti da ulteriori riforme»[7].

In generale è pressoché impossibile trovare nella letteratura manageriale ricerche che dimostrino in modo chiaro l'efficacia dei controlli esterni per lo sviluppo delle istituzioni, tuttavia è indubbio che il vero problema non consiste nel modo del controllo ma nella controllabilità delle istituzioni.

[5] Si veda in proposito M. Power, *La società dei controlli*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002, pp. 131 sgg. Sia l'effetto colonizzazione che l'effetto sconnessione in realtà sono presenti anche nel caso dei controlli interni, tuttavia è nei controlli e nelle ispezioni esterne che è più facile che tali effetti si realizzino.

[6] J. Meyer, B. Rowan, *Institutionalized Organizations. Formal Structure as Myth and Ceremony*, in W.W. Powel e P.J. Di Maggio (a cura di) *The New Institutionalism in Organizational analysis*, Chicago University Press, Chicago, 1991 (trad. it. *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Edizioni di Comunità, Torino, 1991).

[7] Cfr. M. Power, *La società dei controlli*, Edizioni di Comunità, Torino, 2002, p. 133.