

POLITICAL POSITION PAPER

v1 - Aprile 2025

TITOLO	IL SISTEMA DEI CONTROLLI NELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE
KEYWORDS	#Responsabilità #Efficienza #Efficacia
EXECUTIVE SUMMARY <i>Riassumi in massimo 10 righe la proposta politica, evidenziando <u>cosa</u> viene proposto, <u>perché</u>, e <u>come</u> realizzarlo.</i>	<p>Il documento analizza il sistema dei controlli nella Pubblica Amministrazione, evidenziando come il rapporto tra politica e amministrazione influisca sull'efficacia dell'azione pubblica. La distinzione tra compiti politici e gestionali, pur prevista dalla normativa, è spesso disattesa nella prassi, portando a una commistione di ruoli e a una dispersione delle responsabilità. Il controllo amministrativo, concepito per garantire la regolarità e l'efficienza, si articola in diverse forme, tra cui controlli preventivi e successivi, di legittimità e di merito. Tuttavia, l'eccessiva espansione dei controlli preventivi, in particolare quelli della Corte dei conti, rallenta i processi decisionali senza necessariamente migliorare la qualità dell'azione pubblica. La proposta avanzata mira a ridurre questi controlli, limitandoli agli atti del Consiglio dei Ministri, e a potenziare quelli successivi di tipo economico-gestionale. Ciò favorirebbe una maggiore efficienza, riducendo il rischio di paralisi amministrativa e incentivando la responsabilità dei funzionari. Inoltre, si suggerisce di qualificare meglio i controllori, ispirandosi a modelli internazionali. L'obiettivo è creare un equilibrio tra verifica e operatività, garantendo un'amministrazione più efficace e responsabile.</p>
CONTESTO	<p>Il successo o il fallimento di una riforma sembra dipendere dal contesto politico-amministrativo in cui questa ha luogo, più che dal suo contenuto. Ciò, in ragione della semplice constatazione che <u>una buona amministrazione presuppone anche una buona legislazione.</u></p> <p><u>Il rapporto tra politica e amministrazione è uno dei principali vincoli che incidono e si riflettono a priori sulla qualità dell'azione amministrativa</u> dal punto di vista dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità.</p> <p>La dottrina che si è sviluppata intorno al tema (F. J. Goodnow, M. Weber, R. Putnam) distingue tre modelli teorici con i quali rappresentare tale rapporto:</p> <ul style="list-style-type: none">- <i>separazione</i>: netta divisione funzionale e strutturale tra le due dimensioni, considerando l'attività di governo come attività indipendente;- <i>osmosi</i>: concepisce le due dimensioni in forte connessione e legate sia funzionalmente che strutturalmente dall'impossibilità di relegare la funzione amministrativa alla mera attuazione, priva di discrezionalità, delle scelte decise in ambito politico (la commistione tra atti di indirizzo e atti di gestione presuppone che la funzione amministrativa sia un prolungamento della funzione governativa);- <i>interconnessione</i>: tentativo di congiunzione dei precedenti; una burocrazia divisa al suo interno da una compagine sociale reclutata attraverso procedure di merito ed una fascia più ristretta di soggetti la cui presenza è legittimata da logiche di scelta fiduciaria.

	<p>La trasformazione del rapporto tra l'apparato amministrativo ed il governo è stata resa possibile da una disciplina costituzionale che ha riservato al legislatore un margine di discrezionalità assai ampio:</p> <ul style="list-style-type: none">- da un lato, viene posto in capo ad ogni Ministro la responsabilità individuale per gli atti del dicastero da esso diretto (art. 95, Cost.) e allo stesso tempo si demanda alla legge il compito di strutturare funzionalmente e organizzativamente la fisionomia delle pubbliche amministrazioni, per assicurarne il buon andamento e l'imparzialità (art. 97, Cost.), garantendo che i pubblici impiegati siano al servizio dell'intera Nazione e non già alle dipendenze del governo (art. 98, Cost.). Quindi, già la Carta costituzionale pone le basi per una amministrazione dotata di funzioni e responsabilità autonome dalla politica;- dall'altro lato, il D.lgs. 165 del 2001 (Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche) ha recepito la c.d. distinzione funzionale (artt. 4 e 14), in base alla quale la suddivisione delle competenze tra la politica e l'amministrazione viene distinta, a monte, da un atto di indirizzo proprio dell'organo politico (direttiva) e, a valle, dall'attività procedimentale volta all'emanazione di un provvedimento puntuale, affidata alla dirigenza. <p><u>Il tentativo di introdurre un più marcato principio di distinzione è stato però disatteso nella prassi applicativa.</u> Questo per tre principali ragioni:</p> <ul style="list-style-type: none">- mancanza, da parte del vertice politico, di capacità nel delineare concreti obiettivi e di strutturare idonei programmi per la realizzazione dell'indirizzo politico;- incapacità di creare modelli organizzativi, sul piano istituzionale, idonei a separare la dirigenza pubblica dalla politica;- negli ultimi anni si è insistito solo sull'introduzione di meccanismi di spoils system, provando a recuperare, sul piano strutturale, quella relazione fiduciaria che sul piano funzionale si era persa. <p>L'aver inserito elementi fiduciari all'interno di un modello che si presumeva essere di separazione, ha avuto due inevitabili conseguenze:</p> <ul style="list-style-type: none">- il political patronage, continua ad essere l'unico strumento attraverso il quale poter raggiungere i vertici più elevati dell'amministrazione;- <u>l'ibridazione dei modelli (separazione di compiti ed influenza politica) comporta che il vero autore della decisione possa facilmente sottrarsi alla relativa responsabilità</u>, a meno che il suo comportamento sia illecito per altre ragioni. <u>Ciò rischia di scardinare la corrispondenza tra chi concepisce l'atto e chi ne risponde.</u>
CONCETTI BASE	<p>Il controllo amministrativo è stato definito quale combinazione di un giudizio (sulla regolarità della funzione) e di una misura (intesa a ripristinare la regolarità violata).</p> <p>Il fine del controllo è il miglioramento dell'azione amministrativa, anche se gli esiti del controllo possono condurre a vere e proprie ipotesi di responsabilità (ad esempio, di natura dirigenziale) o ad altre forme sanzionatorie (ad esempio, l'annullamento dell'atto oggetto del controllo).</p> <p>Il controllo esplicita un rapporto tra amministrazioni, che può essere di subordinazione (in quanto espressione di una relazione gerarchica, di direzione o di delega), ma anche di equiordinazione (come nei controlli di ragioneria) o di reciproca indipendenza ed autonomia (come nel caso dei controlli della Corte dei conti).</p>

	<p>Nell'ambito dei controlli amministrativi vengono operate alcune distinzioni:</p> <ul style="list-style-type: none">- a seconda del momento in cui intervengono, vi sono controlli preventivi e successivi: <u>nei primi l'esito positivo del controllo realizza una integrazione dell'efficacia dell'atto amministrativo rendendolo idoneo a produrre i suoi effetti, mentre i secondi si esplicano dopo che l'atto ha già prodotto i suoi effetti</u>;- a seconda del parametro del controllo, si distinguono controlli di legittimità – i quali apprezzano la conformità ad un paradigma previsto dalla legge - e di merito, i quali invece valutano profili di opportunità;- a seconda della collocazione istituzionale del soggetto titolare della funzione di controllo, si distinguono controlli esterni e controlli interni. <p>La Costituzione ha disciplinato i controlli sugli atti dello Stato (art. 100), delle regioni e degli enti locali (art. 125 e 130 vecchia formulazione). In particolare, l'art. 100, co. 2 della Costituzione ha previsto alcuni tra i controlli svolti dalla Corte dei Conti: il <u>controllo preventivo di legittimità sugli atti di governo</u>, il <u>controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato</u> e il <u>controllo degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria</u>.</p> <p>La Corte dei conti è titolare anche di altri compiti di controllo – non oggetto di disciplina costituzionale – e di competenze giurisdizionali in materia di responsabilità contabile ed amministrativa (1).</p>
POSIZIONE	<p>Il punto centrale della separazione tra politica e amministrazione potrebbe ruotare sul principio della responsabilità e, quindi, sul sistema dei controlli, su cui strutturare l'azione dei pubblici uffici.</p> <p>Nell'ottica del perseguimento di una maggiore efficienza, si sviluppa una riflessione su <u>come il sistema dei controlli incide sul raggiungimento degli obiettivi dell'azione pubblica</u>.</p> <p>Negli ultimi anni, nel nostro ordinamento, <u>la responsabilità in capo a chi agisce è assai aggravata dal fenomeno del "giustizialismo", con il risultato che, spesso, viene sanzionato chi amministra piuttosto che colui che non agisce</u>, ovvero chi non adempie all'esercizio delle proprie funzioni pubbliche. Altrettanto noto, infatti, è il rapporto inversamente proporzionale tra la capacità di agire e il peso della responsabilità. Questo incide significativamente e negativamente sul buon andamento della pubblica amministrazione, in particolare per quei casi che richiedono un'azione tempestiva per far fronte alle emergenze.</p> <p>Con il D.L. n. 76/2020 (Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale), per fronteggiare tempestivamente la crisi dovuta all'emergenza sanitaria nazionale e internazionale, il legislatore ha tentato di alleggerire il regime della responsabilità amministrativa per molte attività svolte nell'ambito della gestione della pandemia, <u>riportando l'attività decisoria dell'amministrazione alla sfera tipica della discrezionalità, entro la quale il funzionario, considerate le diverse opzioni possibili, individua quella migliore all'interno del contesto e dei vincoli dati</u> (art. 21). Tale previsione, concepita come misura straordinaria e temporanea, risulta efficace anche con riferimento alle attività pubbliche poste in essere dall'Amministrazione in attuazione del PNRR, o almeno alle più rilevanti fra esse (si pensi, ad esempio, alle infrastrutture), vista anche l'estensione, prevista sempre nello stesso decreto legge, del controllo concomitante della Corte dei conti "sui</p>

	<p><i>principali piani, programmi e progetti relativi agli interventi di sostegno e di rilancio dell'economia nazionale" (art. 22).</i></p> <p>Il ripensamento del sistema dei controlli, in un'ottica di ridefinizione delle regole di azione dei funzionari pubblici e del connesso regime della responsabilità passa, in primis, dai controlli preventivi svolti dalla Corte dei conti ai sensi dell'articolo 100 Cost., i cui confini si estendono oggi ben oltre il limite costituzionale degli atti del governo, abbracciando anche l'attività dei Ministeri.</p> <p>Il successo dei controlli preventivi nel nostro ordinamento va ascritto alla convinzione che la verifica ex ante della legittimità di un atto, fondata su un mero giudizio formale di conformità al parametro di legittimità, sia più efficace della verifica ex post dei risultati concreti e sia più adeguata rispetto ai controlli successivi nel prevenire il rischio di comportamenti corruttivi da parte dei funzionari pubblici. La ragione della diffusione dei controlli preventivi va, inoltre, imputata al fatto che il personale della Corte dei conti è composto (quasi) solo da "uomini di legge", in grado di effettuare una verifica di legittimità ma non un controllo ex post, per il quale sono richieste necessariamente anche altre competenze tecniche.</p> <p>Sul piano concreto, <u>pur essendo i controlli accessivi all'azione amministrativa, la loro espansione ha comportato un rallentamento dei tempi amministrativi, con ricadute negative in termini di efficienza.</u> La sottoposizione di un atto al controllo preventivo di legittimità determina, infatti, una dilatazione dei tempi necessari perché l'atto acquisti efficacia. Invece, per molti tipi di atti e contratti, più che di una verifica di legittimità, il controllo preventivo finisce per tradursi nell'esercizio di un potere di "co-gestione" nell'affiancamento della Corte all'attività dei dirigenti pubblici, che il controllore esercita senza però assumere alcuna responsabilità. <u>La sottoposizione degli atti al controllo preventivo di legittimità, d'altro canto, non protegge i soggetti che adottano l'atto dalla responsabilità amministrativa, perché l'apposizione del visto di legittimità consente al massimo di escludere la gravità della colpa e solo, come recita la norma, "limitatamente ai profili presi in considerazione nell'esercizio del controllo".</u></p> <p>L'espansione di detti controlli è, d'altra parte, direttamente collegata al modo in cui la Corte dei conti intende il proprio ruolo ausiliario ed esercita le proprie funzioni. Quest'organo avrebbe come compito principale quello di agire come "occhio del Parlamento" nella gestione dello Stato e degli enti da esso finanziati mentre le principali risorse della Corte sono dedicate, appunto, ai controlli preventivi e all'attività giurisdizionale (in particolare ai giudizi di responsabilità), nell'ambizione di operare come giudice, piuttosto che come organo di controllo dell'amministrazione. <u>Il rischio di questa "deviazione" dal suo compito principale è che la Corte dei conti non contribuisca a correggere i difetti della cattiva gestione amministrativa ma ne diventi un fattore di peggioramento, agendo da freno o da ostacolo (2).</u></p>
PROPOSTA	<p>In un generale progetto di rilancio della pubblica amministrazione, <u>il paradigma dell'efficienza richiede che si definisca un nuovo sistema di controlli.</u></p> <p>È auspicabile una revisione delle norme che regolano l'attività della Corte dei conti ed un <u>generale ridimensionamento dei controlli preventivi di legittimità,</u></p>

MOVIMENTO DEL DRIN DRIN
GT8 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	<p>limitatamente al perimetro dei soli provvedimenti adottati su deliberazione del Consiglio dei Ministri, escludendo invece gli innumerevoli atti di indirizzo e programmazione e atti di gestione oggi previsti dalla legge.</p> <p>Fra i provvedimenti adottati su deliberazione del Consiglio dei Ministri si potrebbe operare un'ulteriore selezione, individuando le categorie di atti per i quali il controllo preventivo di legittimità in ogni caso non appare utile: per fare un solo esempio, si pensi all'approvazione dei regolamenti di organizzazione dei Ministeri.</p> <p><u>Andrebbero, inoltre, privilegiati i controlli successivi a carattere economico e gestionale dei costi e dei rendimenti.</u></p> <p>A tal fine, <u>occorrerebbe rivedere</u>, come già segnalato da Sabino Cassese nel "Rapporto sulle condizioni delle Pubbliche Amministrazioni" del 1993, anche <u>la tradizionale identità degli organismi che effettuano il controllo e la qualificazione professionale dei loro componenti, tenendo conto dell'esperienza di altri Paesi, i quali volutamente scelgono i controllori sulla base di competenze e conoscenze tecniche diverse da quelle possedute dai controllati.</u></p>
ARGOMENTAZIONI	<p>Quello che emerge è che l'efficacia dei controlli richiede l'instaurazione di un "circolo virtuoso" tra organi di controllo e organi di indirizzo politico-amministrativo, <u>in un processo che, mediante appositi sistemi di cooperazione, tenda ad un miglioramento continuo dell'atto amministrativo e dell'efficienza dell'azione pubblica.</u></p> <p>Occorrerebbe, inoltre, misurare con precisione il disvalore sottostante ad alcuni comportamenti, anche omissivi, e prevedere sanzioni che siano proporzionate a tale parametro. Un buon punto di partenza potrebbe essere rappresentato dal pieno rispetto e dall'applicazione del principio di cooperazione tra amministrazioni (per tutti i rami della P.A.: Stato e Regioni, rapporti tra i ministeri, rapporti tra controllori e controllati) rivalutando, in tale prospettiva, anche il ruolo della politica, seppure nel pieno rispetto del principio costituzionale sancito all'art. 97.</p>
Valutazione tecnica della proposta basata su ragionamento approfondito di ChatGPT	<p>La proposta si fonda su un ripensamento strutturale del sistema di controlli nella Pubblica Amministrazione, puntando a ridimensionare l'ambito dei controlli preventivi e a privilegiare quelli successivi a carattere economico-gestionale. Dal punto di vista tecnico, l'implementazione appare realizzabile, ma non priva di sfide.</p> <p>Ad esempio, è necessario definire criteri operativi e normativi chiari per distinguere quali atti (ad es. quelli deliberati dal Consiglio dei Ministri) richiedano il controllo preventivo, escludendo invece quelli di indirizzo e programmazione. Ciò comporta un lavoro approfondito di analisi normativa e una revisione degli attuali processi interni, con l'obiettivo di ridurre i tempi amministrativi senza compromettere la trasparenza e la responsabilità.</p> <p>Inoltre, il passaggio verso controlli successivi richiede lo sviluppo di sistemi di misurazione precisi per valutare costi, rendimenti e comportamenti omissivi, il che implica l'adozione di strumenti e metodologie tecniche avanzate. Anche la proposta di selezionare e qualificare il personale dei controlli, puntando su</p>

MOVIMENTO DEL DRIN DRIN
GT8 PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

	<p>competenze specifiche, è tecnicamente fattibile ma richiede investimenti in formazione e adeguamenti organizzativi.</p> <p>In sintesi, dal punto di vista tecnico la proposta è realizzabile, a patto di affrontare con successo le sfide relative alla revisione normativa, alla riorganizzazione dei processi e alla formazione degli operatori all'interno della PA.</p>
ISTITUZIONI DI RIFERIMENTO	<ul style="list-style-type: none">- Presidenza del Consiglio dei Ministri- Ministero dell'Economia e delle Finanze- Dipartimento della funzione pubblica- Corte dei conti
BUDGET	Proposta a costo zero. Revisione della normativa, riorganizzazione dei processi e formazione degli operatori sono affrontati in altri political position papers.
FONTI E RIFERIMENTI	<p>Andrea Blasini, Michele Bray, Lorenzo Casini, Martina Conticelli, Ada Lucia De Cesaris, Luigi Fiorentino, Simone Neri, Melissa Ridolfi, Eleonora Schneider, Silvia Simone, <i>I responsabili dell'efficienza nella pubblica amministrazione: politica vs burocrazia</i>, Istituto di ricerche sulla pubblica amministrazione.</p> <p>(1) Controlli amministrativi - Enciclopedia - Treccani</p> <p>(2) Una riflessione andrebbe poi svolta anche sui controlli preventivi dell'ANAC, la quale allargando l'ambito e l'intensità della propria azione, rischia di allungare i tempi e ostacolare l'azione (S. Cassese, 2021).</p>