

**Sabino Cassese**  
Ministro per la Funzione Pubblica

### **Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto (\*)**

Il corso che - grazie alla collaborazione della Scuola superiore della pubblica amministrazione, della Scuola superiore dell'amministrazione dell'interno e del Formez - oggi prende l'avvio non rientra nella ordinaria attività di aggiornamento e formazione dei dipendenti pubblici. Le tre più importanti scuole di formazione del personale pubblico uniscono le loro forze per un'attività formativa assolutamente nuova, finalizzata all'introduzione dei controlli più efficaci nella pubblica amministrazione.

Il Dipartimento della funzione pubblica ha organizzato i corsi coinvolgendo tutte le amministrazioni pubbliche italiane, centrali e periferiche e ricevendo una risposta molto incoraggiante in termini di segnalazioni di funzionari interessati all'attività formativa. Ci sono, dunque, tutte le premesse per raggiungere lo scopo, certamente ambizioso dell'iniziativa, cioè introdurre nell'amministrazione il controllo come parte dell'amministrare.

Nella lunga evoluzione della nostra cultura amministrativa, si è venuto codificando una sorta di dogma, per cui amministrare è cosa diversa dal controllare. Ora ciò è in larga misura vero quando vi siano controllori professionali esterni all'amministrazione, ma non può disconoscersi che chi amministra debba comunque tenere sotto controllo tanto la sua attività che i risultati della stessa. A questa idea di fondo risponde l'istituzione dei servizi di controllo interno per la verifica, mediante valutazioni comparative dei costi e dei rendimenti, della corretta gestione delle risorse pubbliche, dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione amministrativa. Si apre, insomma, una pagina nuova: l'amministrazione deve essere finalmente in grado di "far di conto", cioè misurare la propria azione e verificare i risultati raggiunti con l'attività di amministrazione attiva.

La situazione dei controlli è a tutti nota: vi sono, oggi, in Italia, moltissimi controlli svolti, per lo più, all'esterno dell'amministrazione. Secondo una recente stima, nel 1990 - cioè, prima dell'attenuazione dei controlli dello Stato sulle regioni e degli organi regionali sui comuni - sono state poste in essere circa 100 milioni di operazioni di controllo. Ma, questi controlli così minuziosi sono al contempo costosi, perché occupano una grande quantità di persone e perché l'atto del controllo necessariamente allunga il procedimento amministrativo, e sostanzialmente inutili o almeno

---

(\*) Conferenza inaugurale del I corso di formazione su "Costi e rendimenti delle pubbliche amministrazioni" (Roma, Scuola superiore della pubblica amministrazione, 16 giugno 1993).

inutili allo scopo di prevenire le illegittimità o illiceità poste in essere dalle pubbliche amministrazioni.

Il risultato di questa scissione tra l'amministrare e il controllare è quello che già alla metà del secolo un direttore generale aveva segnalato dicendo che "i conti vivono senza l'amministrazione, l'amministrazione vive senza i conti". Insomma, chi amministrava operava senza controllare il risultato della propria azione, e chi controllava non conosceva gli effettivi interessi toccati dall'amministrare. In effetti, è ancora questa la situazione attuale: ecco perché è importante che l'amministrazione abbia un sistema di "anticorpi", un sistema immunitario interno che possa funzionare prima ancora che intervengano i controlli esterni.

Su questa disfunzione se ne è, poi, innestata un'altra, di cui oggi più che mai constatiamo gli effetti perversi: al manifestarsi di problemi, l'amministrazione non risponde risolvendo il problema, ma ricorre, invece, alla legge. Si è, così, creato un circuito vizioso gravissimo per cui la legge irrigidisce l'azione amministrativa e rende gli amministratori sempre meno responsabili della loro azione. Questo meccanismo ha portato alla vigenza, nel nostro Paese, di circa 150 mila atti normativi. A questo proposito, si pensi che in Francia un recente rapporto del Consiglio di Stato ha denunciato l'esistenza di una grave inflazione legislativa, censendo uno *stock* di leggi vigenti quantificato in circa 7 mila atti normativi, aggravata da quella che lo stesso Consiglio di Stato ha chiamato la logorrea legislativa comunitaria, che da sola induce l'introduzione di circa un migliaio di nuove norme in Francia.

Anche questo è un inconveniente che va risolto con l'attività di controllo interno dell'amministrazione, che deve consentire all'amministrazione stessa di correggere da sé la sua azione, senza ricorrere al Parlamento, il quale, ogni volta che corregge, lo fa con l'accetta, cioè con la legge, creando, in definitiva, un limite all'azione amministrativa e riducendo l'amministrazione ad un mero eseguire.

In ultima analisi, i controlli permettono all'amministrazione di essere consapevole della sua azione e, quindi, non schiava né di un legislatore onnipotente, né di un controllore esterno. Ciò non vuol dire che la legge non debba intervenire, né che non ci debbano essere i controlli esterni, ma soltanto che né l'una né gli altri possono, poi, veramente condizionare l'azione della pubblica amministrazione. In realtà, la irrigidiscono, ma alla fine non riescono neppure a condizionarla veramente.

La crisi dei controlli e della iperregolazione legislativa sono, dunque, i due motivi che hanno indotto il Governo a introdurre le nuove norme concernenti il ruolo della Corte dei conti e il controllo interno. Come detto, è su quest'ultimo aspetto che si svolgerà l'attività di formazione, ma non si riesce a capire il controllo interno senza considerare i nuovi compiti attribuiti alla Corte.

A tal proposito, bisogna ricordare che con il decreto-legge in corso di

conversione si dà, per la prima volta, sostanza normativa ad un'aspirazione di tutta la cultura amministrativa e politica italiana che dura almeno dal 1877.

Quando, nel 1869, furono introdotte la Ragioneria generale e le Ragionerie centrali, si notò che le Ragionerie e la Corte dei conti, a sua volta istituita pochi anni prima dell'Unità, svolgevano il medesimo compito, cioè il controllo preventivo sugli atti dell'amministrazione. Si trattava di una duplicazione, di un inutile doppione che rallentava l'attività amministrativa.

Per rimediare a tale situazione fu proposto, nel 1877, dal Depretis, l'eliminazione della duplicazione dei controlli sugli atti amministrativi. Oggi si tenta ancora di far passare un'idea che - si badi - è accolta anche nella Costituzione, la quale, in effetti, circoscrive l'area di azione della Corte dei conti ai soli atti del Governo.

Ma alla duplicazione dei controlli si è accompagnato un paradosso che ha reso sempre più disfunzionale il sistema dei controlli. Infatti, affermatosi il doppio controllo preventivo, le dimensioni dell'amministrazione, - che in origine era solo amministrazione dello Stato - crescevano con l'istituzione di tante altre amministrazioni non statali, che sono diventate sempre più numerose e gestiscono più risorse della stessa amministrazione dello Stato. Ne è risultata la situazione - ecco il paradosso - di un controllo occhiuto su una parte dell'amministrazione (quella statale), e di nessun controllo sull'altra parte dell'amministrazione, proprio quella che necessiterebbe di un'accurata sorveglianza.

Ecco, allora, il motivo ispiratore del decreto-legge: riequilibrare la situazione, conferendo alla Corte dei conti quel posto centrale che è andata perdendo, proprio perché la Corte inseguiva il controllo preventivo e, intanto, perdeva di vista l'intero settore pubblico. Con il decreto-legge, la Corte dei conti diviene finalmente la Corte dei conti pubblici, mentre adesso è solo la Corte dei conti statali, più alcuni conti pubblici, come, ad esempio, quelli degli enti sovvenzionati.

Questo "ricentraggio" della Corte dei conti, attuato mediante l'alleggerimento del controllo preventivo, appare oggi imprescindibile. Si pensi che la Corte dei conti controlla minutamente gli atti delle autorità periferiche (120 mila atti in Lombardia), però non controlla le deliberazioni di spesa più importanti, come, ad esempio, quelle di comitati interministeriali. Il primo scopo è, allora, quello di liberare la Corte di una parte del controllo che ne appesantisce l'azione, mettendola al centro dell'intero settore pubblico e delle decisioni importanti, che sono, poi, quelle elencate nello stesso decreto-legge.

Ma non c'è solo questo. Alla Corte dei conti viene richiesto - e qui può cogliersi il collegamento con l'attività di controllo di gestione - di fare da "metacontrollore", cioè da controllore di secondo grado del funzionamento del meccanismo di controllo delle altre amministrazioni. Si introduce, così, un meccanismo già sperimentato in Inghilterra, consistente nel non

appesantire con minuti controlli l'attività dell'organo generale, per consentire ad esso di verificare se i controlli interni di tutte le amministrazioni funzionano.

Questa, del resto, è l'unica possibilità di controllo complessivo, ed al contempo efficiente, consentita dal definitivo affermarsi dello Stato multiorganizzativo, costituito da tante parti che debbono essere ricondotte ad unità.

E' questo, si badi, il punto veramente essenziale: riunificare non lo Stato, ma le forme di conoscenza dell'azione dello Stato. In altri termini, non è più possibile ritornare alla concezione napoleonica dello Stato; è invece possibile - ed anzi necessario - ricreare l'unità della conoscenza sui fatti pubblici, l'unità del controllo sui fatti pubblici. Questo è il compito della Corte dei conti rinnovata.

Ora, tutto ciò è possibile solo se le amministrazioni sanno innanzitutto controllarsi da sole, attraverso quel sistema di cui si diceva all'inizio. Se giudicare è anche amministrare, possiamo ben dire che controllare è anche amministrare: le amministrazioni - si ripete - debbono sapere far di conto, debbono conoscere i fatti della loro azione.

E torniamo, allora, al "far di conto". Secondo una famosa affermazione, la burocrazia si differenzerebbe dall'impresa perché i suoi risultati non sarebbero comparabili con quelli di altre strutture. Mancherebbe, nella pubblica amministrazione, il "metro" del mercato, che, invece, permette di comparare il successo di un'azienda con quello di un'altra, tramite la indicazione monetaria dei risultati dell'attività delle aziende. Tuttavia, è ormai accertato che del metro del mercato, della valutazione attraverso il valore monetario, non vi è, in realtà, bisogno, perché vi sono, oggi, strumenti conoscitivi che permettono di confrontare i costi di produzione, l'ammontare delle risorse impiegate, i risultati, il gradimento dell'utenza anche nelle pubbliche amministrazioni. Questa è precisamente l'analisi comparativa costi-rendimenti, sulla quale verteranno i corsi.

Qualche anno fa, da una ricerca sulla politica delle forniture sanitarie in Italia risultò che lo stesso ordinativo di lenzuola di due ospedali aveva due costi differenti. E' chiaro che solo il confronto (l'analisi comparativa, appunto) consente di verificare fenomeni di questo tipo, la cui conoscenza è essenziale per il buon funzionamento delle amministrazioni.

I costi e i rendimenti, e quindi i risultati della pubblica amministrazione, sono di assoluta importanza. Questo perché nella cultura del controllo, propria del nostro ordinamento, vi è un'attenzione esasperata al processo, al controllo sul processo, a scapito del prodotto. In altri termini, le "carte" debbono essere in regola, l'importante è che la procedura sia "regolare".

Invece, qui certamente interessa che il processo sia corretto, ma interessa soprattutto aggiungere al controllo sul processo il controllo sul prodotto e, poi, il controllo dei costi da sostenere per erogare il prodotto, perché non è possibile che i medesimi atti amministrativi abbiano tempi e

## Dal controllo sul processo al controllo sul prodotto

---

costi diversi. Emblematico appare, a tal proposito, lo stato di attuazione della legge n. 241 del 1990, sul procedimento amministrativo. Si è scoperto che il medesimo procedimento in un'amministrazione viene posto in essere in 90 giorni ed in un'altra in 1.000 giorni, il che vuol dire da 3 mesi a 3 anni per lo stesso tipo di procedimento, con lo stesso nome e la stessa articolazione in fasi, con la partecipazione delle stesse autorità, ma condotto da due amministrazioni diverse.

Tirando le fila di quanto sin qui detto, gli scopi che si propongono i corsi sono i seguenti: insegnare alle amministrazioni a misurare da sé la propria azione, i costi della propria azione, i rendimenti e i risultati; rendere consapevole il corpo politico della necessità di correggere l'attuale stato di cose, autolimitandosi, delegificando, abrogando le leggi che non consentono all'amministrazione di correggersi da sé: un'amministrazione che non è in grado di fare ciò, non potrà amministrare con efficienza il Paese.

Le Scuole, il Governo e il Parlamento debbono sentirsi vicini ad una pubblica amministrazione rinnovata, lavorando per la pubblica amministrazione, perché, alla fine, chi rende un servizio al cittadino è la pubblica amministrazione. Le Scuole, il Governo e il Parlamento sono solo strumenti della pubblica amministrazione. E' l'amministratore, il funzionario, l'"attore" principale.