



L'analisi

PER FAR CORRERE LA PA SERVONO CONTROLLI PREVENTIVI

di Massimo Proietti, Coordinatore del Comitato Settore Pubblico dell'Associazione Italiana Internal Auditors

L'attuazione del PNRR, con il carico di lavoro aggiuntivo che comporta, sta mettendo seriamente alla prova le organizzazioni pubbliche e ha riportato al centro dell'attenzione la questione (mai risolta) dell'efficacia-efficienza. L'esame riguarda anche il sistema dei controlli, disciplinati da norme complesse e disomogenee, stratificatesi nel tempo che, quando adempiute in modo formale, appesantiscono il funzionamento della macchina pubblica.

Nel governo dei controlli, sono stati seguiti fin qui seguiti percorsi diversi nelle due grandi aree del settore pubblico: organizzazioni pubbliche in senso stretto (ministeri, agenzie, regioni, città metropolitane, comuni); società a capitale pubblico vicine, per operatività e quadro giuridico di riferimento alle società private (appaltatori, concessionari, ecc.).

Nell'amministrazione pubblica in senso stretto, alcune entità hanno istituito funzioni di controllo talvolta in seguito ad iniziative autonome (è accaduto, per esempio, in INPS e Agenzia delle Entrate), in alcuni casi formalizzate con regolamenti e leggi (per esempio Regione Lombardia. Nelle società a capitale pubblico, è avvenuto, per esempio, in quelle a diretto controllo del MEF (Consip, Poligrafico e Zecca dello Stato, SOGEI, RAI, ecc.). Sempre nello stesso settore sono state introdotte figure come il Responsabile per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza, istituito dalla legge Anticorruzione, che ha caratteristiche in parte mutate dalla funzione di controllo interno.

La situazione di oggi, nel complesso, non sembra adeguata ai compiti che attendono, anche in prospettiva, le organizzazioni pubbliche. La crescente attenzione dei cittadini e la domanda di servizi di maggiore qualità, in un quadro di risorse decrescenti, hanno attribuito ai sistemi di controllo interno e gestione dei rischi un ruolo chiave nella governance delle organizzazioni. Di più: l'attribuzione ai manager pubblici di obiettivi da raggiungere e risorse da gestire, che ha accentuato il principio della responsabilità individuale, richiede il supporto di una funzione competente e indipendente sul fronte dei controlli. Come accade da tempo nel privato.



È arrivato il momento di abbandonare il modello di natura ispettiva (verifiche ex-post sui singoli atti) e passare a un controllo preventivo sulla gestione. Serve una logica sistemica, uniforme per tutte le organizzazioni, con sistemi di controllo interno articolati per linee di difesa e con approccio risk based, fondati sulle best practice internazionali.

D'altra parte, l'incorporazione nel settore pubblico di canoni e criteri propri delle imprese private si trova già in numerose disposizioni normative, per esempio nel Testo unico delle società partecipate (2016) e nel Piano Nazionale Anticorruzione (2019).

Si tratta, allora, di fare un passo avanti e promuovere, attraverso specifiche previsioni normative, l'istituzione di una funzione di controllo interno (indipendente rispetto ai soggetti interni ed esterni all'organizzazione), che assicuri integrità e accountability coordinandosi con i diversi attori dell'organizzazione pubblica.

Compito della funzione di controllo interno è contribuire alla costruzione di un sistema di controllo e gestione dei rischi adeguato agli obiettivi, individuando e misurando i rischi che potrebbero impedirne il raggiungimento (in termini economici, di attività, di soddisfacimento dei bisogni dei cittadini e tempi di attuazione di politiche pubbliche). Con un benefico effetto sulla fiducia di cittadini e stakeholder.

