

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI



QUADERNI DEL COMITATO TECNICO SCIENTIFICO PER IL COORDINAMENTO IN MATERIA DI
VALUTAZIONE E CONTROLLO STRATEGICO NELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri

PRESENTAZIONE TERZO RAPPORTO DEL COMITATO

**Roma, Corte dei Conti
9 giugno 2004**

INDICE

PRESENTAZIONE..... PAG

PROF. FRANCESCO STADERINI

PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI

Saluto ed introduzione ai lavori.....PAG.

PRES. GIROLAMO CAIANIELLO

PRESIDENTE ONORARIO DELLA CORTE DEI CONTI

Presidenza dei lavori:.....PAG.

PREF . MAURO ZAMPINI

PRESIDENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Relazione introduttiva.....PAG.

SEN. FRANCO BASSANINI

SENATORE DELLA REPUBBLICA

InterventoPAG.

ON.LE MAURIZIO SACCONI

SOTTOSGREGARIO DI STATO AL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

InterventoPAG.

DOTT. STEFANO PARISI

DIRETTORE GENERALE CONFINDUSTRIA

Intervento.....PAG.

CONS. MAURIZIO MELONI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO DELLA CORTE DEI CONTI

DibattitoPAG.

CONS. ERMANNO GRANELLI

CAPO DI GABINETTO CENTRO NAZ.INFORMATICA NELLA P. A.

DibattitoPAG.

PROF. GIUSEPPE TRAVERSA

DOCENTE DELLA S.S.P.A. E COMPONENTE SE. C.IN. PRES. CONS. MINISTRI

Dibattito.....PAG.

PROF. GIOVANNI AZZONE

COMPONENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Intervento.....PAG.

CONS. GIUSEPPE COGLIANDRO

COMPONENTE COMITATO TECNICO SCIENTIFICO

Intervento.....PAG.

PRESENTAZIONE

Il Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle amministrazioni dello Stato ha pubblicato, nel mese di aprile 2004, il suo terzo rapporto che analizza lo stato dei processi di programmazione strategica ed i controlli interni nei Ministeri offrendo un contributo conoscitivo sul processo evolutivo in atto nelle amministrazioni centrali, (*)

La presentazione, organizzata con il Seminario permanente dei controlli, è avvenuta presso l'aula delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti il 9 giugno 2004.

In tale occasione si è svolto un ampio dibattito, introdotto dal Presidente della Corte dei conti, cui hanno partecipato i componenti del Comitato, i magistrati della Corte dei Conti, nonché alcuni esponenti del mondo politico, manageriale ed accademico.

I resoconti integrali della presentazione sono riportati nel presente "Quaderno" che va ad aggiungersi alla collana delle pubblicazioni scientifiche del Comitato che hanno visto già l'edizione di tre rapporti e di cinque quaderni di approfondimenti tematici nella materia .

(*)Il testo del rapporto, pubblicato dal Dipartimento Informazione Editoria, è disponibile anche nel sito del Governo, nelle pagine web del Comitato (www.governo.it/Presidenza/controllo_strategico/pubblicazioni.html)

Prof. Francesco STADERINI

Presidente della Corte dei Conti

Introduzione ai lavori

Come Presidente della Corte dei Conti ho il piacere e l'onore di ospitare questo convegno. Rivolgo un cordiale saluto a tutti i presenti, in particolare al Presidente ed ai componenti del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato che oggi presenta il terzo rapporto sui "Processi di programmazione strategica e controlli interni nei Ministeri. Stato e prospettive".

La compresenza sullo scenario istituzionale di una istituzione di controllo antichissima come la Corte dei Conti partecipe dell'intero processo della nostra storia amministrativa nata, si può dire, insieme allo Stato italiano, e di un organo anch'esso preordinato al controllo come il Comitato tecnico scientifico costituito nell'ambito della Presidenza del Consiglio dei Ministri nel maggio 2000, è un segno visibile del carattere fortemente pervasivo della riforma del controllo realizzata nell'ultimo decennio del secolo scorso.

L'ordinamento italiano configura il controllo come un sistema complesso strutturandolo in due categorie - quella dei controlli interni e quella dei controlli esterni - entrambe costituite da sub-sistemi tipici: controlli preventivi e successivi, controlli su atti

e controlli su attività, controlli di legittimità e controlli sui risultati, ognuno dei quali è articolato, a sua volta, in una pluralità di modelli o di forme particolari.

Il controllo interno ed i controlli esterni, segnatamente quelli sulla gestione, sono profondamente diversi per storia, finalità, modelli organizzativi, metodologie, collocazioni istituzionali. L'uno è interno all'apparato e di tipo direzionale, l'altro, affidato ad un organo esterno ed indipendente, si rapporta principalmente all'organo legislativo e a quello di indirizzo politico dell'ente.

Duplicità di controlli esiste, d'altro lato, in tutte le pubbliche amministrazioni del mondo, sia a livello nazionale che negli enti territoriali di livello inferiore. Esiste, in particolare, in tutti gli Stati aderenti all'Unione Europea e non mancano le iniziative a livello comunitario volte a realizzare una sempre maggiore concertazione e armonizzazione dei modelli e dei metodi di controllo.

Le due tipologie di controllo non costituiscono, comunque, mondi separati e incomunicabili. C'è, invece, tra loro una importante relazione di complementarità. La nuova concezione del controllo affida, infatti, all'istituzione di controllo esterno anche il compito di valutare l'affidabilità del controllo interno ed il potere di utilizzarne strumentalmente le conclusioni.

In adesione a questa filosofia, le norme di controllo dell'INTOSAI, che è un'organizzazione Mondiale facente capo all'ONU e che riunisce tutte le istituzioni nazionali di controllo, ben 185 istituzioni di altrettanti Stati, riviste ed approvate dal 17° Congresso di Seoul, dell'ottobre 2001, stabiliscono, all'art. 3.3.1 del 1° Capitolo, che il controllore esterno deve curare la valutazione dell'affidabilità dei controlli interni prima di determinare fin dove estendere le verifiche ed in quali settori effettuarle. E si

dilungano, nei paragrafi successivi, a precisare le diverse modalità con cui deve essere condotto l'esame e la valutazione del controllo a seconda che si tratti di controllo finanziario, di regolarità o sui risultati della gestione.

La complementarità e la sinergia tra i due tipi di controllo sono considerate regole operative anche all'interno della U.E. dove la Corte dei Conti prende in considerazione i risultati delle verifiche effettuate dal controllo interno ed evita ogni duplicazione se sono state svolte in modo ritenuto soddisfacente. Sul punto vi sono state una serie di approfondimenti e di studi rivolti a stabilire i confini di questa sinergia. Da parte di taluni si è elaborata la teoria del cosiddetto controllo unico per sottolineare l'operare in comune.

Di ciò c'è traccia nella legge n. 20/94 che attribuisce alla Corte dei Conti, oltre ai controlli di legittimità e di buona gestione finanziaria (rispondenza dei risultati agli obiettivi e valutazione comparativa di costi, modi e tempi dell'azione amministrativa), anche le verifiche del funzionamento dei controlli interni, ora disciplinate dal Decreto legislativo n. 286/99. Da ultimo la legge n. 131/2003, di attuazione della riforma costituzionale del 2001, nel potenziare il sistema dei controlli della Corte sulle regioni e sugli enti locali ha confermato la competenza delle sezioni regionali di controllo a verificare il funzionamento dei servizi di controllo interno degli enti ed a determinare i relativi parametri di gestione, utilizzando anche gli studi utilizzati all'uopo dal Ministero dell'Interno.

Purtroppo la riforma dei controlli interni ha stentato a decollare; sono emerse tante criticità, incongruenze organizzative e gravi ritardi nella sua attuazione dovuti

anche ad una resistenza “culturale” al cambiamento ed alle difficoltà di penetrazione nell’apparato pubblico della stessa filosofia e dei principi recati del decreto n. 286/99.

Una situazione più volte rappresentata dalla Corte dei Conti nelle numerose relazioni in esito ad indagini di controllo specificamente a ciò dedicate e che hanno lucrato dati, informazioni e valutazioni ricavate dai rapporti annuali del Comitato.

Mi limito a richiamare in estrema sintesi le risultanze dell’ultimo referto al Parlamento - riferito all’anno 2002 - sul funzionamento dei quei servizi nelle amministrazioni dello Stato (delib. n. 15/2003), nel quale la Corte dei Conti, da una parte, segnala l’esistenza di un diverso approccio ed impegno sulla materia nelle differenti organizzazioni ministeriali, e, dall’altra, evidenzia il persistere di una condizione di limitata attuazione del decreto n. 286/99, con un “sistema” dei controlli interni “non ancora sufficientemente avviato”.

Vorrei, però, concludere con una nota di ottimismo segnalando i significativi progressi che comunque si sono fatti in questi 5 anni sulla strada dell’ammodernamento della pubblica amministrazione anche sotto questo profilo e, soprattutto, prendendo atto della dedizione e sicura professionalità del Comitato che, sotto la guida del Presidente Zampini, ha contribuito in modo significativo a tale percorso di modernizzazione.

Grazie a tutti e lascio la Presidenza al collega Caianello.

Dott. Girolamo CAIANELLO

Presidente onorario della Corte dei Conti- Moderatore del dibattito.

Un ringraziamento al Presidente Staderini per le considerazioni interessanti che ci ha fatto ascoltare, un saluto a tutti gli intervenuti e agli “incauti” organizzatori di questo incontro, incauti perché hanno avuto l’idea di affidare a me il compito di moderare questo dibattito. Il compito di moderatore mi mette un certo qual imbarazzo in quanto io ho tante di quelle domande che preferirei non essere nel posto in cui mi trovo. Mi auguro di non far pentire gli organizzatori della scelta e per ora mi limito soltanto a dire che, come ha già ricordato il Presidente Staderini, il Comitato tecnico scientifico ha mostrato di avvertire gli ostacoli che si trovano in certe barriere culturali. Qui non si tratta di cieco fideismo e di ossequio a dogmi, perché bisogna essere laici e giudicare le cose per come si svolgono concretamente nel tempo per essere sempre pronti a cambiare idea. Non esistono vangeli precostituiti; però il rifiutarsi alla sperimentazione non è possibile altrimenti si ha non una revisione che è sempre ammessa e doverosa, ma un riflusso che è ben altra cosa, cioè l’essere arrivati al guado e tornati indietro senza aver nemmeno toccato l’altra sponda. Le sede dove ci troviamo e cioè la Corte dei Conti, dovrebbe costituire il punto di riferimento per l’attuazione di queste nuove vedute in materia di Pubblica Amministrazione e controlli, ma la stessa Corte trova ostacoli nel suo stesso ordinamento, cui non sono estranee resistenze interne. La pur celebrata legge n. 20/94 è nata un tantinello “sconciata” rispetto al disegno originario; basti dire che, nell’art. 3 della legge, il comma 4 (controllo di tipo manageriale) galleggia assieme a tutta una serie di disposizioni nelle quali si nota ancora la nostalgia per una sorta di statuto privilegiato della legittimità, con effetti diseducativi per l’amministrazione. E ciò tanto più in quanto, con l’entrata in vigore del decreto legislativo n. 286/99, i rilievi

preventivamente formulati dai servizi di controllo interno, in punto di legittimità e regolarità di atti singoli, non possono prevalere sulla volontà dell'organo agente, responsabile del risultato. Tali rilievi erano anche prima superabili ma con una procedura aggravata, addirittura l'ordine scritto del Ministro. Oggi pure questa condizione viene meno in coerenza con la cultura appunto del risultato, che soppianta quella tradizionale "dell'adempimento", vissuta per di più generalmente, nei comportamenti concreti delle nostre burocrazie, ben oltre una pur accettabile ragionevolezza. Intanto, però, in virtù della legge n. 20, accade che il più periferico ufficio d'Italia, per poter vendere una bicicletta arrugginita come materiale usato deve sottostare al controllo preventivo di legittimità esterno della Corte dei conti (fra l'altro non previsto prima), che potrebbe investire in caso di disaccordo, anche su questioni diverse dalla entità del provento, le sedi collegiali della Corte, con consumo chiaramente sproporzionato di tempi e risorse; e a parte – ripeto - gli effetti disorientanti di questa e di altre stridenti stonature con lo spirito delle riforme generali.

Pensate che quando la legge 20 vide la luce, il Sole 24 Ore intitolò il servizio "controlli preventivi su tutti gli atti": quindi, una legge che avrebbe dovuto cambiare l'immagine della Corte – modello e punto riferimento per qualunque istanza di controllo- veniva così presentata da un giornale "tecnico", a sintomo eloquente di una sua manifesta ambiguità. E' pur vero che la stessa Corte dei Conti, ed il Presidente Staderini lo ha già segnalato (con il richiamo alla relazione al Parlamento) non manca di eccellenti prodotti delle nuove metodologie, e voglio citare in particolare il Cons. Carosi, qui presente, che egregiamente dirige il Seminario permanente sui controlli della Corte

dei Conti, con una vastissima agenda di iniziative di approfondimento nei singoli svariati settori della amministrazione pubblica.

Non ancora, però, come abbiamo visto, può dirsi che nella nostra massima Istituzione di controllo, al servizio delle rappresentanze elettive e attraverso queste dei cittadini, il disegno rinnovatore abbia effettivamente acquistato una vera e visibile centralità, anche per le ideologie tradizionali tuttora alquanto diffuse nell'ambiente interno, poco sensibile alle varie stonature presenti nella legge di riforma, dovute del resto alle pressioni da esso esercitate all'epoca, come pure in occasioni successive.

La parola adesso al Presidente Zampini.

Pref. Mauro ZAMPINI

Presidente del Comitato tecnico scientifico per il coordinamento in materia di valutazione e controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato-Relazione introduttiva.

E' un dovere, ma soprattutto un piacere ringraziare il Presidente della Corte dei Conti Prof. Staderini. E' facile immaginare quale privilegio sia per un piccolo organismo quale è il nostro Comitato, che si occupa di controlli interni all'interno della Presidenza del Consiglio dei Ministri, presentare il frutto del proprio lavoro nella sede che da più di 100 anni ha il controllo sulle gestioni pubbliche in Italia, adesso anche regionali e locali. Tutto ciò fa della Corte dei Conti, nel panorama internazionale, uno degli organismi più importanti in materia. Il mio intervento sarà una piccola cornice alle relazioni che svolgeranno in seguito i Colleghi Azzone e Cogliandro; troppi interventi "tecnici" in

questa materia non sono opportuni e pertanto ci siamo tutti autocontenuti, a partire da me.

Il senso e lo scopo delle mie parole è quello di fornire una breve introduzione sulla situazione quale si presenta oggi agli occhi del Comitato rispetto a come si presentava all'inizio dei suoi lavori, nella metà dell'anno 2000, a ridosso della nascita del Governo Amato - ultimo Governo di centrosinistra; per verificare quanti degli obiettivi delle riforme di un decennio sia "penetrato" dentro per le organizzazioni ministeriali. Non era possibile, per confrontarsi su questi temi, che coinvolgere due dei massimi esperti del mondo politico, il Sen. Bassanini e l'On.le Sacconi; proprio coloro che, nel corso del decennio, hanno legato la propria opera ai momenti più salienti di un processo riformatore di cui nessuno contesta la validità e la necessità. La domanda che ci si pone adesso è quanto di questo modello di amministrazione formale (unanimente riconosciuta tra le migliori), corrisponda o si sia almeno avvicinata ad un'amministrazione reale.

Un ringraziamento che rivolgo a Franco Bassanini ed a Maurizio Sacconi va esteso anche, naturalmente, a Stefano Parisi che in altri ruoli, ma ugualmente validi, si è occupato della materia dal punto di vista non legislativo, quanto operativo.

Le "parole d'ordine", per così dire, della riforma della pubblica amministrazione fanno "tremare" le abitudini sulle quali è cresciuta la pubblica amministrazione; tanto per fare degli esempi, la separazione tra politica ed amministrazione, la cultura del risultato, il principio di responsabilità che discende dalla separazione tra politica ed amministrazione; l'efficienza, la buona gestione, l'efficacia, la qualità dei servizi.

L'ambito di azione del Comitato è limitato nella materia dei controlli; ed è anche e soprattutto ai controlli che la riforma della pubblica amministrazione affida il cambiamento. Vi è in questa impostazione una certa enfaticizzazione: i controlli non sono un veicolo, uno strumento diretto di trasformazione delle amministrazioni, ma hanno l'indubbio valore di essere un "segnalatore" di disfunzioni, attraverso verifiche a posteriori, nella realizzazione di un progetto e nel buon funzionamento di un ufficio. Un'Amministrazione che abbia un buon sistema di controlli interni non è quindi di per se un'Amministrazione che raggiunge gli obiettivi, se non si accompagnano ad essi coerenti interventi sull'organizzazione e se non si punta sulle valorizzazioni delle risorse umane. Io non attribuisco, pertanto, un valore di panacea al sistema dei controlli, anzi - lo dico subito - non chiediamo ai nostri relatori "esterni" ovviamente di muoversi all'interno del recinto della materia dei controlli, è evidente che possono spaziare in ogni campo; ci interessa sentire il "polso" che loro hanno sullo stato della P.A. oggi. Premettendo che ci sono stati, lo dico subito, dei progressi - ma si riscontra ancora una grande distanza rispetto al modello che si voleva raggiungere con il processo di riforma. Dico subito che questa distanza va colmata anche con una ripresa di iniziativa politica. Sarebbe un errore ritenere che alla politica spetti solo l'intervento legislativo e che l'azione amministrativa possa successivamente attuare una riforma tanto pregnante. La presenza in questa sede del Sen. Bassanini e dell'On. Sacconi evoca anche un "ritorno" forte della politica nelle gestioni della Pubblica Amministrazione: Faccio presente che non solo ai tempi del decreto 29/93, ma anche in tutto il periodo segnato, per così dire, dai cosiddetti "decreti Bassanini", questa è stata una delle poche materie nella quale i due schieramenti politici hanno trovato un terreno di condivisione abbastanza forte.

Il funzionamento della P.A. non è una materia di Governo, ma è una materia dello Stato per cui è abbastanza ridicolo pensare che ci possano essere delle divisioni tra maggioranza ed opposizione su questo. Ci sono state, peraltro, delle divisioni - si pensi al problema della revoca e della attribuzione degli incarichi dirigenziali - ma il grosso della riforma è stato comunque condiviso.

Dunque, il Comitato si muove all'interno della disciplina dei controlli interni prevista dal decreto legislativo 286/99, che è a sua volta la prosecuzione organica del decreto legislativo 29/93.

Le novità della nuova disciplina sulle quali il Comitato ha incentrato e sta svolgendo la sua attività riguardano tre aspetti fondamentali.

Il primo è l'introduzione - quale "scintilla" dalla cui parte tutto il processo di programmazione - della definizione degli indirizzi da parte del responsabile politico del ministero; tale definizione non può non essere fatta che dallo stesso responsabile politico in prima persona. Essa è il primo banco di prova della separazione della politica dall'amministrazione; dalla definizione della programmazione scendono a cascata, ma con un rapporto di consequenzialità, il sistema dei controlli. Se non c'è un idoneo processo programmatico di partenza, non vi può essere alcuna valutazione di risultati che segua, né alcun controllo reale. L'attività del Comitato ha due momenti salienti: uno fisso, che è il rapporto che esce a primavera e delinea la situazione dell'anno precedente; l'altro, che è la predisposizione per il Presidente del Consiglio (se la chiede quest'ultimo) della direttiva che rappresenta il modello sul quale già da qualche anno i Presidenti del Consiglio invitano i Ministri a creare le loro priorità politiche in correlazione con il

programma di Governo. Quindi occorre prima progettare un sistema di programmazione corretto e poi verificare i risultati ad esso connessi.

Il terzo aspetto nuovo è la previsione di un coordinamento da parte della Presidenza del Consiglio rispetto ai controlli dei singoli dicasteri. Questi tre aspetti costituiscono un miglioramento rispetto al decreto 29. L'attività del Comitato, che ha visto la luce per la prima volta sotto il Governo Amato - la prima costituzione si deve ad un decreto dell'allora Ministro Bassanini - inizia proprio con la richiesta da parte del Presidente del Consiglio di predisporre una direttiva che illustri i principi cardine della programmazione dei vari Ministri. Le direttive dei singoli Ministri prima di essere uniformate al documento generale del Presidente del Consiglio dei Ministri, erano contrassegnate dall'ampiezza dei contenuti, dalla loro disomogeneità e dall'assenza di un indirizzo programmatico.

Alla prima direttiva ne sono seguite altre due; non c'è stata una direttiva del Presidente del Consiglio per il 2004, assenza peraltro non destinata ad influire negativamente, in quanto l'eventuale contenuto sarebbe stato ripetitivo di quello degli esercizi precedenti.

Un'altra attività che il Comitato ha posto in essere, nel suo primo periodo di attività, è quella volta ad effettuare una amplissima indagine conoscitiva, per verificare a che punto si trovasse la programmazione strategica dei Ministeri; questa ampia indagine è stata posta in essere attraverso interviste, colloqui, incontri con i vari organismi di controllo interno.

Nel 2000 la grande potenzialità che è presente nelle leggi dell'ultimo decennio di riforme amministrative trova ancora del tutto impermeabile la Pubblica

Amministrazione. Al punto che l'incomprensione riguarda addirittura obiettivi della riforma; i servizi di controllo interno in alcuni Ministeri non erano stati ancora costituiti oppure erano uffici residuali, strutture marginali e utili talvolta per collocare dirigenti a fine carriera, ed avevano ancora una composizione a totale carattere giuridico-amministrativo. Questa situazione da un lato è stata desolante, dall'altro stimolante. Dalla ricognizione effettuata dal Comitato nel 2000 emergevano le carenze più significative del sistema: anzitutto l'assenza di un ruolo effettivo del Ministro nel processo di predisposizione delle priorità politiche. Le direttive non avevano alcun riferimento ad un modello di tipo programmatico e molti Ministri sembravano ignorare che l'attività di programmazione non era né surrogabile né delegabile. Un altro problema era, per l'appunto, quello del ruolo dei servizi di controllo interno; per poter bene esercitare la funzione programmatica il Ministro ha il diritto, ma anche il dovere, di scegliere, nel comporre i servizi di controllo, persone aventi le competenze necessarie – anche tecniche – per supportarlo nell'azione programmatica. In sostanza, con la riforma Bassanini cambiano i ruoli di tutti i soggetti, a partire dal Ministro; cambia anche il ruolo del Presidente del Consiglio, che diventa il coordinatore ed il garante del processo intero di programmazione e cambiano i ruoli dei collaboratori del Ministro; certe cose il Ministro non le delega più e figure importanti come quella, ad esempio, del Capo di Gabinetto conservano ancora un ruolo importante ma non ha più una posizione di fungibilità con il Ministro. Questo quadro chiaro ispirò un incontro che il Comitato ebbe con il Presidente del Consiglio un paio di anni fa (e con i Ministri Frattini e Pisanu, che avevano all'epoca competenza in materia, ed il Sottosegretario Letta) nel corso del quale il Comitato informò il Presidente del Consiglio che avrebbe iniziato a sensibilizzare i

Ministri sul corretto processo di programmazione. Questa risultò essere una fase importante e felice del lavoro del Comitato con il Governo, ed a questa fase leghiamo ancora adesso i buoni risultati raggiunti. Questo legame, per i motivi che si possono facilmente intuire, si è allentato, ma da lì è nata una serie di incontri che il Comitato ha avuto con tutti i quasi tutti i Ministri per sensibilizzarli sul problema.

Alcuni Ministri hanno rapidamente “appreso” il messaggio; da lì sono nate alcune esperienze che ci hanno consentito, nella presentazione del rapporto al Politecnico di Milano dell’anno scorso, di illustrare alcune “buone pratiche” di programmazione. Un risultato non sperato solo un anno prima.

Dopo la prima indagine conoscitiva orizzontale, ci siamo preoccupati di lavorare più sui sistemi di programmazione rinviando la costruzione di linee guida sui controlli di gestione al momento in cui i Ministeri fossero in grado di fare una corretta programmazione.

I controlli di gestione, infatti, sono collegati strettamente ad un’idonea programmazione strategica; se non vi è questa è inutile parlare di controllo di gestione. Ciononostante, ci sono dei sistemi di valutazione dei dirigenti che sono stati sperimentati opportunamente; però io penso che sia un lavoro che vada ripreso e rifatto avendo alle spalle una buona capacità di programmazione.

Questo è il percorso del Comitato in tre anni: e parte da questo una ulteriore linea di attività, identificata nel controllo di gestione, per la quale il Comitato ha messo a punto delle considerazioni – che sono state anche trasfuse in un progetto di direttiva del Presidente del Consiglio non ancora firmato e che ci auguriamo che il Presidente firmi quanto prima.

A questo punto qualche conclusione: per alcuni versi il quadro presenta degli aspetti positivi - infatti possiamo ipotizzare che nei due anni che restano della legislatura si possono ampliare le fasce di Ministeri che adottano un processo di programmazione corretto e, di conseguenza, ipotizzare sistemi più raffinati di controllo di gestione e valutazione dei dirigenti più oggettive - per altri versi, la radicalità degli interventi voluta dalla legislazione degli ultimi 10 anni ancora largamente inattuata - una completa realizzazione non dipende solo da questo Comitato o dai Secin, ma da un rinato impegno della politica nel suo insieme.

Io mi fermo qui e sono curioso di sentire l'opinione di Bassanini, Sacconi e Parisi.

Grazie.

Presidente Girolamo CAIANELLO-

Grazie al Presidente Zampini. Esaudiamo subito il suo desiderio di ascoltare il senatore Bassanini. Sono certo che saranno pazienti i due relatori degli interventi programmatici perché a causa dello slittamento dei tempi il Senatore Bassanini avrebbe qualche problema a restare, problemi di tempo ben comprensibili in un momento come questo preelettorale. La parola al Sen. Bassanini.

Senatore Franco BASSANINI

Intervento

Grazie Presidente; ringrazio anche il Prof. Azzone ed il Consigliere Cogliandro che hanno consentito di invertire l'ordine degli interventi.

Ho letto il rapporto e mi pare che esso tracci un quadro molto interessante ed equilibrato dei progressi, dei ritardi e delle criticità registrate. Certo, come ha detto il Presidente Zampini, si tratta solo di un segmento del processo di riforma, del processo di ammodernamento complessivo del nostro sistema amministrativo. Ma è un segmento cruciale e strategico. Quando elaborammo la legge 286/99 - io ne porto la responsabilità politica, ma sul piano tecnico fu decisivo l'apporto di alcuni magistrati della Corte dei Conti e in primis di Francesco Battini - era assolutamente evidente che il nuovo sistema dei controlli sarebbe stato un elemento decisivo per la realizzazione di un'amministrazione più moderna. Gran parte degli altri segmenti rischiavano e rischiano di restare sulla carta se il sistema dei controlli non riesce a funzionare in modo soddisfacente. Va da sé, poi, come ancora ha sottolineato Zampini, che non basta disporre di efficienti strumenti di controllo di gestione e di valutazione, se non vengono definite a monte, in modo efficace e puntuale, le priorità politiche e gli indirizzi e gli obiettivi strategici, senza dei quali il sistema dei controlli si muove sulla sabbia. Allo stesso modo, non basta disporre di un efficace sistema di reclutamento dei dirigenti e di affidamento di incarichi alla dirigenza, se non abbiamo indicatori di "performance" e di risultato precisi e ben definiti, in mancanza dei quali si corre il rischio che il

rinnovamento (comunque necessario) della dirigenza pubblica venga realizzato con gli strumenti dello “spoils system” o con criteri di fedeltà politica, rinunciando in tal modo a misurare e responsabilizzare le dirigenza sulla base della capacità professionale, e della innovazione.

Su questo terreno il rapporto registra equilibratamente progressi, ritardi, criticità. Ma penso che a me e a Sacconi si chiedano valutazioni più generali. Ci sono alcuni nodi problematici, alcuni punti critici che vanno considerati. Quando la riforma fu concepita – ossia nell’ultimo decennio dello scorso secolo – eravamo consapevoli che il suo successo era legato al verificarsi di due condizioni. Una riforma generale dell’amministrazione non può essere l’impegno di una sola legislatura, soprattutto quando le condizioni di partenza sono quelle che il rapporto Giannini aveva realisticamente ed impietosamente delineato, sono, in altri termini, condizioni disastrose. Ma se non può essere l’impegno di una sola legislatura, non può e non deve essere, di conseguenza, l’impegno di una sola parte politica. Per questa ragione nella scorsa legislatura impostai la riforma dell’amministrazione secondo una logica ed un metodo “bipartisan”. Tutti i provvedimenti nei quali la riforma si è articolata furono lungamente discussi e sostanzialmente concordati con Franco Frattini, che era il punto di riferimento dell’allora opposizione di centro-destra per questa materia. Così, delle cinque cosiddette leggi “Bassanini”, tre furono votate anche dall’opposizione e sulle altre due il voto finale contrario dell’opposizione fu tuttavia accompagnato da una sostanziale intesa bipartisan nella definizione del testo, attraverso emendamenti concordati fra il Governo, la maggioranza e l’opposizione. Nonostante ciò, il cambio di legislatura - non so se per motivi di sostanza o, per così dire, per ragioni di psicologia politica o di propaganda - ha

segnato una rottura di continuità, anche sui terreni ove l'intesa bipartisan era stata più forte, e dove, anzi, l'opposizione di centrodestra incitava a procedere con più determinazione e coerenza. Penso, ad esempio, all'attività di semplificazione, sburocratizzazione, deregolazione e snellimento delle procedure. In teoria, tutti ne condividevano l'esigenza e gli indirizzi. In pratica, il nuovo Governo ne ha smantellato gli strumenti più importanti, che pure non rappresentavano una invenzione di governi di sinistra, ma erano stati importati da ordinamenti stranieri come la Gran Bretagna della Signora Thatcher e di John Major: penso al nucleo per la semplificazione delle leggi e delle procedure, all'osservatorio della semplificazione e all'analisi dell'impatto della regolazione. Tre strumenti importanti per la riduzione dei costi da regolazione e degli oneri burocratici che gravano sulla competitività delle imprese e rendono faticosa la vita ai cittadini: tre strumenti che avevano dato buona prova di sé nella Gran Bretagna dei governi conservatori tanto che i Laburisti li avevano recepiti e confermati; e che per ciò sono stati poi raccomandati da tutti i rapporti dell'OCSE sulla qualità della regolazione

Il primo elemento critico è dunque dovuto alla tendenza – denunciata di recente anche dal nuovo presidente di Confindustria – a una totale discontinuità fra una legislatura ed un'altra. Beninteso, riconosco che, in una democrazia bipolare e maggioritaria, va rispettato il diritto ed anche il dovere di chi vince le elezioni di fare le sue scelte, anche rimettendo radicalmente in discussione riforme avviate da maggioranze e Governi diversi; ma queste revisioni dovrebbe essere fatte a ragion veduta e sulla base di chiari progetti alternativi, in specie quando si tratta di rimettere mano a riforme che erano state progettate con logica e consenso bipartisan.

Veniamo al secondo punto critico. Una radicale operazione di modernizzazione della amministrazione richiede un modesto, ma decisivo investimento di risorse finanziarie e umane. All'inizio degli anni novanta anni 90, il processo di modernizzazione dell'amministrazione partì in un contesto ambientale di crisi della finanza pubblica e nacque in buona parte dall'esigenza di ridurre i costi delle amministrazioni e dei servizi pubblici. Vorrei ricordare che il costo delle retribuzioni di tutti i dipendenti pubblici – tutti insieme, dipendenti dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, comprese scuola e sanità – in rapporto al PIL è diminuito di due punti nel decennio 1990-2000 e oggi si colloca di quasi quattro punti e mezzo (rispetto al PIL) al di sotto del costo delle retribuzioni dei dipendenti della P.A. francese. Se c'è un gap rispetto all'amministrazione francese, esso non attiene dunque al costo della P.A., ma, casomai, alla qualità dei servizi e delle prestazioni.

La riforma partì dunque dall'emergenza finanziaria. Ma fu ben presto chiaro che la riduzione dei costi era solo uno degli obiettivi da perseguire, accanto al miglioramento della qualità delle prestazioni e dei servizi. Qualunque processo di modernizzazione richiede investimenti, magari modesti ma assolutamente necessari per ottenere risultati significativi sul terreno dell'efficientamento, della reingenerizzazione, del miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni pubbliche. Il rapporto del Comitato Zampini lo dice con chiarezza: quando afferma che c'è un problema di professionalità presente nella P.A., in quanto tutto non può essere esternalizzato. Professionalità per attivare il controllo di gestione, specifiche competenze necessarie per interloquire con i soggetti esterni che possano dare un contributo consistente alla modernizzazione della P.A. ma non sostituirsi *in toto* alle amministrazioni. La riforma avrebbe dovuto essere

accompagnata da importanti attività di formazione e di aggiornamento del personale in servizio, dirigente e non. Ed anche dal reclutamento di professionalità e di competenze esterne capaci di integrare l'arco delle competenze presenti nella P.A. . Questi investimenti non ci sono stati.

Le condizioni della finanza pubblica non permisero negli anni novanta di reperire le pur modeste risorse a tal fine necessarie. Parlo della fase del risanamento finanziario, iniziata nel '92 e sostanzialmente conclusasi all'inizio del 2000. Grazie all'ingresso nell'Unione Monetaria Europea e alla conseguente riduzione e stabilizzazione dei tassi di interesse sul debito pubblico, le condizioni della finanza pubblica migliorarono tuttavia notevolmente nel corso del decennio. A partire dalla finanziaria per il 2001, sarebbe stato possibile destinare all'ammodernamento delle amministrazioni una quota delle risorse che si erano rese disponibili. Ma i Governi dell'epoca (compreso il Governo Amato di cui io ho fatto parte) hanno preferito ridurre la pressione fiscale. Scelta che, lo dissi allora e non ho cambiato idea, non è stata lungimirante: sarebbe stato assai meglio procedere con maggiore gradualità nella erogazione di sgravi fiscali e riduzioni di aliquote, destinando contemporaneamente un modesto pacchetto di risorse, investite in modo selettivo, a mettere in moto il processo di ammodernamento della P.A. L'occasione è stata perduta: è questa una delle principali ragioni delle difficoltà incontrate nella implementazione della riforma.

Occorre dunque riprendere logica e metodo bipartisan come ha sostenuto anche Zampini. La stessa cosa vale per la riforma delle istituzioni – penso alla riforma del titolo V della costituzione – la cui approvazione, avvenuta al termine della passata legislatura al di fuori di una concertazione bipartisan, ha costituito un precedente che pesa

negativamente. Allora, come oggi, si doveva e si deve ricordare che, sul terreno delle riforme che investono l'ordinamento e le istituzioni nel loro insieme, la decisione di una sola parte espone al rischio che nelle successive legislature essa venga rapidamente ribaltata, magari prima ancora che attraverso la sua attuazione, se ne siano potuti appurare pregi e difetti. Si sottopone così il Paese ad una doccia scozzese di riforme frettolosamente varate e frettolosamente revocate, che non giova alla sua modernizzazione.

Come già ho rapidamente ricordato, perfino sul versante dove più forte sembrava la convergenza bipartisan, quello della semplificazione di leggi e procedure, si è registrata una brusca battuta di arresto. Non solo per effetto della soppressione del nucleo per la semplificazione delle leggi e procedure e dell'osservatorio per la semplificazione. Ma anche per la rinuncia a proseguire nell'opera di monitoraggio dell'attuazione delle riforme ormai acquisite. L'autocertificazione, per esempio, sembrava un dato ormai consolidato, in attesa della progettata totale decertificazione, che presuppone la connessione in rete di tutte le amministrazioni. Ora, della decertificazione non si parla quasi più, e sono stati definanziati i programmi che dovevano renderla possibile entro il 2005. Ma – e questo ancor più sorprende – anche l'autocertificazione è entrata in una fase recessiva. I dati più recenti relativi al campione di 22 comuni che il Dipartimento della Funzione Pubblica era solito monitorare, proiettati su scala nazionale, dicono che la curva di riduzione dei certificati emessi dagli Uffici Anagrafi si è invertita negli anni più recenti: tra il 1997 ed il 2001 essa segnava una discesa da 75 milioni di certificati all'anno a 30 milioni; e da 36 milioni di firme autenticate a 4 milioni. Nel 2002 si è avuto un incremento del numero dei certificati richiesti e rilasciati dagli Uffici Anagrafi

dell'ordine del 4,8%: non è un dato drammatico, ma indica , purtroppo, la fine di un trend virtuoso.

Anche la vicenda della Carta d'identità elettronica è emblematica: doveva rendere più sicura la identificazione dei cittadini ma anche accelerare l'erogazione on-line di molti servizi pubblici. La introducemmo per primi nella legislazione, immediatamente imitati dai paesi scandinavi e da altri. Sono passati alcuni anni, in quei Paesi la carta di identità elettronica già funziona, mentre da noi è ancora in fase sperimentale. Mancano le risorse finanziarie necessarie, si dice: si ritorna al nodo critico sopra sottolineato. Ma forse si doveva optare per una soluzione più semplice, come quella adottata da Finlandia e Svezia, e cioè scegliere carte con tecnologia solo elettronica (microchip), anziché pretendere di averle con la doppia tecnologia, elettronica e ottica (microchip e banda ottica), aggravando i problemi di costo e di difficoltà di approvvigionamento. Per avere una carta di identità ipersicura, si è finito col non avere alcuna carta d'identità elettronica. Il risultato è che oggi siamo stati scavalcati da molti altri Paesi nell'uso di questi strumenti e in generale nella informatizzazione della P.A.

Arriviamo così ad un altro nodo critico. Il processo di ammodernamento della P.A. ha bisogno di una regia forte e sicura. Questa regia oggi non c'è più.

Negli anni '90, da Cassese in poi, la regia era presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: faceva capo al Ministro della Funzione Pubblica, che, ove necessario, attivava il Presidente del Consiglio nell'esercizio dei suoi poteri di direzione e coordinamento dell'attività di governo. Oggi le stesse competenze sono divise tra numerose amministrazioni: oltre la Funzione Pubblica, l'Ufficio per il programma di Governo, il

Dipartimento per l'innovazione e le tecnologie, il Dipartimento per gli Affari Regionali, e i relativi ministri.

Ne hanno fatto le spese, per esempio, gli Uffici Territoriali di Governo che dovevano essere, sul modello francese, la struttura-chiave per la riorganizzazione delle amministrazioni periferiche dello Stato. Quando il Senato ha esaminato il provvedimento che abroga le disposizioni sugli UTG osservai che era del tutto inutile farne carico al Ministro dell'Interno, che ne era formalmente il proponente: non serve “prendersele con il becchino che, imbattutosi in un cadavere per strada, provvede a dargli onorata sepoltura; la colpa non è del becchino, ma di chi l'ha assassinato; e di chi doveva proteggerlo, e non l'ha fatto”. La verità è che il Ministro dell'Interno è stato lasciato solo; ed essendo in qualche modo parte in causa, la sua voce non è bastata a vincere le resistenze delle amministrazioni che avrebbero dovuto confluire negli UTG. Determinante avrebbe potuto essere l'intervento di un Ministro terzo, il Ministro della Funzione Pubblica, responsabile in via generale dell'attuazione della riforma: a lui sarebbe spettato, eventualmente, attivare l'intervento del Presidente del Consiglio per disinnescare e vincere le resistenze delle amministrazioni.

Un altro nodo critico è stato opportunamente ricordato da Zampini. Trasformare la nostra amministrazione è impresa difficile, anche perché richiede una vera e propria rivoluzione culturale: passare dalla cultura legalistica formale alla cultura del risultato. L'operazione, di per sé difficile, è stata da ultimo brutalmente castrata da una serie di misure legislative che vanno in senso contrario.

Prendiamo l'esempio della dirigenza. Io non credo che la differenza tra il decreto 80 del 1998 e la legge Frattini sulla dirigenza sia solo differenza di quantità. Se l'incarico

dei dirigenti è di assai breve durata, è evidente che non c'è l'intenzione di misurarlo sulla base dei risultati effettivamente ottenuti, ma di tenere i dirigenti sotto la "spada di Damocle" dell'autorità politica. Abbandonare il principio della inamovibilità dei dirigenti per il principio della temporaneità degli incarichi è scelta giusta, e del resto questo era già il regime di una buona metà della dirigenza dello Stato (prefetti, ambasciatori, capi dei dipartimenti di Palazzo Chigi); solo la temporaneità degli incarichi consente di selezionare i dirigenti sulla base dei risultati ottenuti e quindi innescare processi virtuosi di miglioramento della efficienza delle amministrazioni e della qualità dei loro servizi e prestazioni; ma è altrettanto evidente che, se il dirigente è sottoposto a valutazioni di tipo politico in luogo di oggettive misurazioni di risultati, la temporaneità degli incarichi cessa di essere uno strumento per il miglioramento della qualità dei servizi e delle prestazioni, ma diventa solo lo strumento per l'asservimento delle amministrazioni agli arbitri e ai capricci dei politici.

Occorre dunque che sia rispettata la sequenzialità indicata da Zampini, e che essa, soprattutto, funzioni nella sua parte finale, ossia nei meccanismi di valutazione dei risultati ottenuti. Se invece il dirigente ha un incarico della durata di pochi mesi, se si stabilisce che la legge può sempre annullare il contratto (poi sul punto giudicherà la Consulta), se si selezionano i dirigenti sulla base delle tessere di partito, lo spoils system sostituisce la cultura e i metodi della qualità, della modernizzazione, dei risultati.. E' giusto che chi vince le elezioni possa avvicendare i dirigenti apicali (avviene anche in Francia), che stanno per così dire sul confine fra politica e amministrazione, nel punto di snodo fra la definizione delle strategie e la loro attuazione (avviene così anche in Francia): ma questa appare l'unica deroga ammissibile nell'ambito di una organizzazione

della P.A. che, per il resto, rifiuta lo spoils system per privilegiare professionalità e competenza, come impone l'articolo 97 della Costituzione.

La spinta riformatrice si è spenta anche per quanto concerne i profili organizzativi. Prendiamo la Presidenza del Consiglio dei Ministri che la riforma aveva riconfigurato come struttura di supporto all'attività di direzione e coordinamento della attività di governo propria del Presidente del Consiglio, alleggerendola di quella confusa congerie di molteplici funzioni operative che l'aveva molto appesantita. Il ritorno della protezione civile alla Presidenza segna invece un parziale ritorno al passato. Si moltiplicano poi le proposte di "spacchettamento" dei ministeri, e la moltiplicazione delle poltrone ministeriali torna a venire considerata uno degli strumenti privilegiati per risolvere i conflitti politici interni alla maggioranza parlamentare. Per il momento, la riorganizzazione complessiva del Governo effettuata con il decreto 300 del 1998 sembra, per vero, resistere. Ma non si sa per quanto. Valga il caso del Ministro dell'Economia e delle Finanze accusato di avere concentrato poteri eccessivi. Ma Tesoro, Bilancio e Finanze sono attribuiti alla responsabilità di un unico ministro in tutti i Paesi dell'Unione europea. Lo strapotere di Tremonti non è frutto dunque della riforma, ma caso mai delle incertezze e dei ritardi nella sua attuazione, a partire dallo "spacchettamento" dei poteri di indirizzo e vigilanza sulle società e gli enti partecipati dallo Stato e dal trasferimento al Ministero delle attività produttive delle funzioni di incentivazione e sostegno alle imprese ancora svolte dal Dipartimento per le politiche di coesione. Non nasce dalla riforma, ma anzi la contraddice, poi, l'attribuzione al Ministro dell'Economia in forza del decreto tagliaspesa, di un potere di vita o di morte su tutti i bilanci delle amministrazioni approvati dal Parlamento (la riforma prevedeva invece la piena autonomia e

responsabilità di ciascuna unità amministrativa nella attuazione delle risorse di bilancio approvate dal parlamento); e così il progressivo *effacement* del ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di politica economica, di cui è sintomo il depauperamento del Dipartimento Affari Economici della Presidenza. La mancanza di regia non caratterizza soltanto le difficoltà e le contraddizioni che si registrano nella implementazione della riforma amministrativa. Caratterizzano l'intera attività di governo.

Presidente Girolamo CAIANELLO

Grazie Senatore Bassanini, voglio dirle che ho ammirato la sua diplomazia nel tacere nell'elenco "nigro lapillo" che ci ha fatto di una "piccola cosa" che lei ha fatto. Il riferimento è alla "porticina" di accesso alla Corte che lei ha aperto anche per i laureati in materia diversa da quella giuridica. Questa porticina adesso, purtroppo, si è richiusa.

Senatore BASSANINI

Non volevo parlare di corda in casa dell'impiccato

Presidente Girolamo CAIANELLO

Confermo l'ammirazione, perché io invece non riesco ad essere diplomatico. La parola al Sottosegretario Sacconi.

On . Maurizio SACCONI

Sottosegretario al lavoro e alle Politiche sociali

Intervento

Ringrazio il Presidente Zampini per avermi invitato a commentare il rapporto che il Comitato ha presentato, anche per fare il punto su una stagione di riforme avviatasi da oltre un decennio.

Le riforme avviate dal decreto 29/93, la cui emanazione all'epoca ho avuto modo di coordinare, hanno avuto una propria coerenza, anche se a quel primo provvedimento legislativo se ne sono sovrapposti molti altri. Comunque, pur nel tumulto di tante disposizioni primarie e secondarie, sono stati mantenuti taluni orientamenti assunti in larga parte dai paesi industrializzati nello stesso periodo, cioè all'inizio degli anni '90.

In modo particolare emerge il tema della competitività: si comincia ad avvertire la necessità – tanto più pressante nei paesi industrializzati – di accrescere il proprio grado di competitività in un ambito globale che vede nuovi attori, oltretutto sregolati o che talora praticano forme di *dumping* istituzionale, con i quali occorre saper competere.

Allora, nel 1993, la parola d'ordine era: “dai procedimenti ai risultati” ovvero, con una battuta, dagli atti ai fatti. Due anni dopo, il Rapporto Gore negli Stati Uniti, richiamava lo stesso concetto con l'espressione “dal nastrino rosso – alludendo alla burocrazia – ai risultati”: tale dunque è stato in quegli anni il sentire di tutti, il bisogno avvertito da tutte le amministrazioni.

La competitività del sistema può essere misurata: taluni vi si sono provati – invero più in altri paesi che non nel nostro - introducendo il concetto di *benchmarking*. Non ricordo chi, nella pubblica amministrazione, mi raccontò di essersi recato ad un *meeting* internazionale in Canada negli anni '90 in cui, mentre i rappresentanti dei vari paesi affermavano di aver ridotto il numero dei provvedimenti legislativi ed accelerato le procedure, il rappresentante italiano, fece riferimento invece al varo del decreto legislativo n. 29/93, presentandosi con un atto formale anziché con una logica di risultato.

Ho citato questo episodio perché da noi la pubblica amministrazione nei propri nuovi orientamenti non ha ancora ben compreso e fatto propria la cultura del risultato. Anzi, il doveroso ancoraggio ai principi di legalità ed imparzialità è stato avvertito come contrastante con la logica di risultato; tanto è vero che il processo di riforma, pur essendo del tutto *bipartisan* (autori di gran parte degli atti, convergendo quasi su tutto, siamo stati io Bassanini e Frattini) non ha ancora prodotto effetti tangibili.

Da un lato vi è l'efficienza dei servizi, la semplificazione dei procedimenti ed un maggior favore per lo *start-up* d'impresa offerti dalle amministrazioni pubbliche; dall'altro il macro-risultato legato all'incidenza delle P.A. nel complesso della spesa pubblica, sia in termini quantitativi che qualitativi.

Questo secondo profilo appare tanto più rilevante per un paese impegnatosi al rispetto dei vincoli di Maastricht. Ritengo che la tensione per questo riorientamento delle amministrazioni verso i risultati rappresenti ancora un tema più che mai aperto e giusto. Vi sono però difficoltà che impediscono a tale processo di compiersi sempre fino in fondo.

In primo luogo, mi sia consentito osservarlo in questa sede, il sistema dei controlli vede ancora prevalere i profili formali su quelli sostanziali, cosicché i controlli, nel loro complesso, finiscono per non essere coerenti con il fine dichiarato del processo di riforma e cioè con l'orientamento ai risultati.

Inoltre, il sistema dei controlli, mancando di una funzione motivazionale, inibisce il *problem solving*, l'intraprendenza, quei requisiti del lavoro moderno - nella mia funzione attuale li evoco quotidianamente - che non si esaurisce in ordini gerarchicamente subiti, ma richiede ad ogni livello uno spazio di responsabile autonomia.

Nell'ambito specifico dei controlli interni e, in generale, nell'ambito della dirigenza - lo dico anche in termini di autocritica - un nodo centrale è costituito dalla contabilità economica per centri di costo.

Pur non essendo un detrattore della contabilità finanziaria, sono convinto che la contabilità economica debba affiancarsi e conciliarsi con essa, quale complemento assolutamente essenziale per amministrazioni orientate ai risultati: senza contabilità economica è inevitabile che la P.A. rimanga ancorata a logiche di carattere formale ed è inevitabile che non si avvii il circolo virtuoso fra le funzioni di indirizzo e quelle di gestione e di attuazione di indirizzo.

Nelle diverse amministrazioni, al di là dei dati, pur interessanti, che evidenziano anche divergenti modalità di indirizzo, continuiamo a trovare alcuni retorici obiettivi non misurabili né quantificabili, e non troviamo mai ciò che invece sarebbe auspicabile in un atto di indirizzo, ovvero la fissazione di veri obiettivi quantificati e quantificabili, che una gestione consuntiva della contabilità economica per centri di costo consentirebbe.

Quindi, la contabilità economica rappresenta lo strumento essenziale di gestione responsabile da parte di una dirigenza dotata di adeguata autonomia e per una funzione di controllo che sia quanto più orientata al risultato.

Il processo è rimasto sospeso per la resistenza di alcune funzioni istituzionali, a cominciare dalla Ragioneria Generale dello Stato, cresciuta sulla cultura della contabilità finanziaria e non su quella della contabilità economica, ritenuta in certa misura restrittiva delle proprie competenze. L'abbandono di certe posizioni sarebbe invece importante per chiudere il circolo virtuoso attraverso la valutazione della dirigenza.

In tutta franchezza, credo ad uno *spoil system* limitato a poche figure e basato non su contratti della durata di tre o sette anni ma, piuttosto, su contratti che si interrompano quando la funzione politica si assuma l'onere di rilevare il mancato conseguimento degli obiettivi fissati con la propria linea di indirizzo.

Concludo con un'altra osservazione sulla dirigenza, in relazione alla gestione delle risorse umane. Prima, ho detto del "far di conto", della contabilità economica e quindi di una adeguata autonomia delle risorse finanziarie; ma lo stesso ragionamento varrebbe anche per le risorse umane e per il relativo problema di relazioni industriali.

Occorre un modello di relazioni industriali quanto più articolato e la possibilità per la dirigenza di disporre del potere, comune ad ogni datore di lavoro, di ri-organizzare le proprie risorse umane.

Mi sono limitato ad esporre un “dover fare” nella direzione intrapresa ormai da dodici anni. Tuttavia rimango ottimista sull’esito finale, a patto di riuscire a far leva su alcune opzioni che ritengo fondamentali: in particolare, sottolineo l’importanza della contabilità economica per centri di costo, quindi il conseguente e deciso riorientamento delle funzioni di controllo verso i profili sostanziali che essa permette, lungo la via della misurabilità della *performance*.

Presidente Girolamo CAIANELLO

Grazie all’onorevole Sacconi. La parola adesso al Dott. Stefano Parisi di Confindustria e poi via al dibattito in quanto i due relatori originari del Comitato, il Prof. Azzone ed il Cons. Cogliandro, si riservano di intervenire eventualmente nel caso in cui sia chiamato in causa il Comitato stesso .

La parola al Dott. Parisi.

Dott. Stefano PARISI

Direttore generale di Confindustria.

Intervento

La ringrazio Presidente. Abbiamo apprezzato molto questo Rapporto, anche perché credo sia utile iniziare con una verifica per capire se gli strumenti che sono stati messi in campo nella riforma della Pubblica Amministrazione funzionano o meno. Anch'io sono abbastanza preoccupato del fatto che siano stati introdotti dei sistemi di controllo interno, come diceva Sacconi, già dal 1993 e che ancora non possiamo ritenerci soddisfatti del loro funzionamento.

Anche in Confindustria, dopo le vicende legate alla Parmalat, si sta discutendo molto di controlli interni. I temi della trasparenza sono importanti perché occorre rapportarsi al mercato e migliorare l'immagine delle aziende italiane, il che costituisce un valore per lo stesso assetto economico.

Su questi temi è nato in Italia un ampio dibattito che sta coinvolgendo il Parlamento e le stesse associazioni di rappresentanza del mondo delle imprese. Ho da poco partecipato ad un incontro con l'ABI per discutere anche di questi temi, sui quali peraltro le aziende stanno compiendo notevoli passi avanti.

Credo che in questa materia i problemi nel settore pubblico e in quello privato siano molto diversi. La differenza consiste nel fatto che, mentre nel mondo privato è chiaro il motivo per cui si sta operando – il valore dell'impresa, del risparmio, del mercato – nella Pubblica Amministrazione la motivazione è meno chiara. E', invece, al tempo stesso,

molto importante, sia per la politica che per i cittadini, avere un sistema di controllo. Ma credo che tale messaggio non sia passato in modo evidente nel nostro Paese. Questa è una delle ragioni per cui il Rapporto presentato oggi non riporta solo successi, ma anche ombre.

E' allora necessario rivedere e ritirare il focus. Uno degli aspetti da tenere presente è che abbiamo avviato questo processo nel 1993. Sono passati molti anni: è un tempo troppo lungo, che fa scemare la motivazione e lo spirito originario di determinate scelte. Credo perciò che dovremmo cercare di recuperare questo spirito.

Confindustria ha di recente sottoscritto un protocollo con la Funzione Pubblica anche su questi temi per cercare di esportare le tecniche di controllo dal settore privato a quello pubblico, cosa peraltro non facile. I contesti sono diversi, però quello che conta è ristabilire la *mission*, ricostituire l'adrenalina. Ricordo che quando parlavamo di queste cose nei convegni, 10 anni fa, c'era una maggiore spinta. Oggi tanta gente ne parla, ma forse non c'è più quella spinta, C'è in giro un po' di delusione, di demoralizzazione. Per questo credo che vada recuperato lo spirito iniziale.

Voglio segnalare solo alcuni aspetti perché altrimenti la discussione ci porterebbe troppo lontano.

E' sicuramente vero che la nostra Pubblica Amministrazione non costa tanto rispetto a quella degli altri paesi. Quindi non c'è solo un problema di risparmio ma, soprattutto, un problema di efficienza e responsabilità. Un tempo l'efficienza era garantita dalla qualità delle persone che lavoravano. Oggi, con l'evoluzione della società, la spinta a fare bene si è un po' persa. Si è persa un po' di quella qualità che caratterizzava un tempo l'amministrazione. In questa situazione la misurazione e il controllo possono essere una

leva importante. Non sono istituti ostili, come talvolta viene percepito, ma, al contrario, elementi idonei a motivare di più la dirigenza. Dove abbiamo introdotto questi concetti – sia nelle amministrazioni pubbliche che nelle realtà private – ho verificato che all’inizio vengono percepiti negativamente, ma successivamente funzionano.

E’ evidente, però, che occorrono delle risposdenze in termini di carriere e di retribuzione, e anche degli strumenti di manovrabilità per i singoli dirigenti. Per cui se il dirigente non ha un budget, non ha la possibilità di gestire le proprie risorse, non può intervenire sulle procedure su cui opera, non può essere effettuata una misurazione credibile.

Lo stesso vale per il sistema dei controlli. Nel 1999 ero contrario al decreto legislativo 286/99 perché pensavo non servisse. Pensavo – a torto o a ragione – che servisse solo a complicare il sistema. Ritengo anche che, in un certo qual modo, con quel provvedimento si eluse il vero problema che era quello di investire maggiormente sulla dirigenza e far diventare prevalente la misurazione dei risultati rispetto all’adempimento formale. Il sistema dei controlli potrebbe, invece, innescare, se si forniscono i dirigenti di strumenti adeguati, il miglioramento della Pubblica Amministrazione, innanzitutto rispetto alla semplificazione.

Una cosa sulla quale mi scontrai all’epoca era il problema dell’*internal auditing*. E’ un’attività che aiuta a migliorare le procedure per renderle più efficaci. Non può essere un ulteriore livello di controllo di legittimità, ma uno strumento di affinamento e di miglioramento delle procedure e, dunque, anche di eventuale individuazione delle patologie.

Ad esempio, quando sono arrivato al Comune di Milano, era il periodo di Tangentopoli. Abbiamo ottimizzato le procedure, cambiato i meccanismi con cui venivano fatte le gare, adottato addirittura la certificazione di qualità per gli acquisti dell'economato, utilizzando un auditing funzionante che vedeva dov'erano i rischi. Abbiamo portato il nostro lavoro alla Procura della Repubblica, chiedendo una verifica del funzionamento di quel sistema. Abbiamo cioè iniziato un dialogo con la Procura. Ora io ho lasciato Milano ma il Procuratore Generale della Repubblica, nella relazione di inizio anno, a gennaio, ha riconosciuto che il comune di Milano non è più un'area a rischio.

Questo è un esempio di *internal auditing* che funziona, cioè che richiede flessibilità e modifiche delle procedure. Il dirigente deve vedere nell'*internal auditing* uno strumento che lo aiuti a capire come migliorare la sua attività. Tra l'altro questo può essere un vero strumento per generare semplificazione. Il dirigente deve poter verificare se si fanno cose inutili e non trasparenti, deve poterlo dimostrare e decidere egli stesso la semplificazione delle procedure, senza dover aspettare che gli venga calata dall'alto.

Dunque la semplificazione deve venire dal basso. Nelle amministrazioni locali che rilasciano servizi ciò è più facile, mentre nelle amministrazioni centrali dello Stato mi rendo conto che ciò è più difficile. Il Ministro della Funzione Pubblica deve diffondere le *best practices* - con le quali sono stati risolti ad esempio i problemi a Milano, Matera o a Palermo - in modo da fare un lavoro di servizio autentico.

Sono d'accordo su quanto ha detto Sacconi circa la contabilità economica. Noi abbiamo una legge dello Stato che riguarda l'*outsourcing*. E' la strada maestra per ridurre il perimetro di azionie delle amministrazioni pubbliche. Attraverso la contabilità economica si potrà sapere se una determinata attività sia meglio svolgerla dentro o fuori,

sapendo che ci sono delle convenienze se si opera all'interno: parte fiscale e retribuzione del capitale possono costare meno dentro la Pubblica Amministrazione. Pertanto penso che oggi sarebbe sufficiente dare un po' di carica. Esiste una cultura in tema di controllo economico che prima non esisteva. E quindi se riuscissimo a spiegare meglio il perché dei controlli interni e di gestione ai cittadini, riusciremmo a produrre quella adrenalina che serve per riattivare il processo.

Presidente Girolamo CAIANIELLO

Grazie Dott. Parisi, anche per avermi confermato in una opinione che avevo espresso all'inizio; una cosa, infatti, è correggere il processo di riforma, altra cosa è fermarsi a metà del guado soltanto perché ci si è messo tanto tempo per arrivare. Questo si chiama riflusso e allora non valeva nemmeno la pena di cominciare.

Come pure, per quanto riguarda la qualità del personale, qualcuno avrà visto sull'ultimo numero della Rivista Trimestrale di Diritto pubblico un ampio e nutrito studio di uno studioso francese sull'alta dirigenza italiana, che è molto sconcertante.

Io non so se l'autore abbia torto o ragione, ma comunque egli risale all'Unità d'Italia e vede un declino di qualità che descrive tutti i suoi passaggi storici. Si tratta perciò di considerazioni molto argomentate, di cui non possiamo non tenere conto.

Una domanda vorrei poi porre al Comitato tecnico, e cioè se veda una "ratio" nel comma 5 ultima parte dell'art. 14 del decreto legislativo 165: il quale, in tempi di cultura

del risultato, di tramonto della legittimità come valore esclusivo in sé, e di separazione tra politica ed amministrazione, fa sopravvivere il potere del Ministro di annullare gli atti dei dirigenti. Non so spiegarmi il perchè di questa norma proprio nell'ottica di una sistematica giuridica. E' una sorta di batterio della legittimità che ogni tanto si scopre annidato da qualche parte. Grazie.

Diamo inizio al dibattito: risultano iscritti a parlare il Cons. Meloni della Corte dei Conti, il Cons. Granelli sempre della Corte dei Conti ed il Prof. Traversa del Secin della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ringrazio ancora i relatori per aver consentito di dare subito il via al dibattito e li "prechetto" comunque per un loro intervento conclusivo.

Cons. Maurizio MELONI

Sezioni Riunite in sede di controllo della Corte dei conti

Intervento

Grazie Presidente. Vorrei iniziare evocando le parole di Stefano Parisi che mi hanno rallegrato, in quanto a noi magistrati bisogna dire che non tutto dipende dalle leggi e che per migliorare le cose occorre anche l'impegno e l'ingegno delle persone; spesso poi si deve mettere mano soltanto alle procedure senza ricorrere al Parlamento.

C'è dunque una strada maestra da percorrere, nella consapevolezza che regole del gioco sono flessibili e possono essere adattate.

Oggi si presenta un rapporto: il primo dovere è quello di leggerlo; la mia lettura è avvenuta però quasi nottetempo, ma con un motivo un po' egoistico: devo concludere "ad horas" il capitolo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri della relazione della Corte al Parlamento e questo terzo rapporto doveva essere attentamente considerato.

Quattro cose mi hanno impressionato particolarmente.

Si dice nel rapporto che c'è una certa carenza di riflessione nella P.A. sul tema della regolarità amministrativa "sia perché essa costituisce una componente indipendente dagli altri elementi dei controlli interni, sia perché il controllo di regolarità costituisce una caratteristica maggiormente connaturata alla tradizione della P.A. rispetto al controllo dei risultati".

A mio sommo avviso non è più così; credo che ormai questa caratteristica connaturata nell'amministrazione italiana – e cioè tenere alta la bandiera della tradizione amministrativa in senso stretto – sia piuttosto debole. Vero è, come dice il Comitato, che questa è una componente indipendente dagli altri elementi di controllo interno; ma una qualche futura attenzione del Comitato deve, in proposito, essere spesa.

Seconda cosa: la valutazione della dirigenza; dice il Comitato che bisogna vigilare su questa problematica a causa della stretta connessione esistente tra il sistema valutativo e la retribuzione: ciò può spingere infatti le pubbliche amministrazioni a dare eccessiva enfasi a questo tema.

Troppo spesso – in verità – la valutazione dei dirigenti viene vista esclusivamente come una sorta di pista di lancio per inserire il "missile" della rivendicazione economica. E allora: chi lavora di più, ed ottiene dei risultati, deve essere pagato di più e meglio degli scansafatiche, ma il sistema della valutazione tende anche – e soprattutto – ad altro.

Terza cosa.

Mi ha un po' meravigliato che l'azione metodologica della messa a punto delle linee guida per la predisposizione delle direttive dei Ministri abbia avuto un fermo, per così dire, perché la cosiddetta "direttiva madre", quella che è adottata dal Presidente del Consiglio, è ferma all'8 novembre 2002.

Questa cosa va annotata criticamente proprio perché l'ultima direttiva del novembre 2002 era una eccellente direttiva.

Le direttive dei Ministri per il 2004, che la Corte dei conti valuta sotto una duplice angolazione – controllo preventivo di legittimità sull'atto e poi analisi per la Relazione al Parlamento – , sono state emanate con riferimento alla direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri dell'8 novembre 2002 e quindi un po' "datata" nel tempo.

Quarta cosa e concludo. Il Comitato auspica una maggiore attenzione in ordine alla composizione dei Secin, il che vuol dire che bisogna individuare all'interno dei Secin le professionalità necessarie. E' il solito discorso che non si possono fare le nozze con i fichi secchi e che i Secin non devono essere costituiti "tanto per", ma che al loro interno deve trovare spazio gente che conosca bene il mestiere; tutto questo è ancor più vero perché il Secin è in posizione di diretto ausilio al Ministro: quindi tanto più autorevole è tanto più potrà supportare al meglio ed indirizzare l'azione di Governo.

Chiudo ricordando che quest'anno ricorre il decennale della riforma dei controlli della Corte dei conti. La legge 20 del 1994 dal comma 4 al comma 8 del suo articolo 3 richiama, per tre volte, in modo espresso i Servizi per il controllo interno: è evidente che il legislatore della legge 20 non poteva conoscere il decreto 286/99, però non è un caso che la legge 20 abbia costruito un sistema collocando la Corte in una serie di correlazioni

fisiologiche e istituzionali con i Servizi per il controllo interno con il fine ultimo di avere una amministrazione migliore al servizio del Paese.

Grazie.

Prof. CAIANELLO

Grazie Cons. Meloni. Vorrei aggiungere che trovo molto opportuno l'accento al controllo di regolarità (mentre nutro qualche dubbio su quella tradizione burocratica che ne ha fatto un feticcio). Del problema ci siamo occupati anche nel Cogest che ho l'onore di presiedere, e che vede nel Cons. Cogliandro uno dei suoi iscritti più prestigiosi. Mi interesserebbe, in proposito, conoscere il pensiero del Comitato sul fatto che per questo tipo di controllo, salvo errore, non sia previsto un referto.

La parola al Cons. Ermanno Granelli.

Cons. Ermanno GRANELLI

Capo di gabinetto Cnipa

Intervento

Grazie Presidente. Vorrei fare il punto su due cose. Sul primo aspetto ha già fatto un accenno Maurizio Sacconi: nelle nostre pubbliche amministrazioni non funziona la contabilità economica.

Purtroppo l'adozione di questa definizione ("contabilità economica") al posto di quella di "contabilità analitica", ha creato un forte imbarazzo nelle amministrazioni perché si è fatto riferimento esclusivamente alla contabilità dei costi. Leggendo il manuale sulla contabilità economica della Ragioneria Generale dello Stato (aggiornato a marzo 2004) si può notare che mentre c'è un'illustrazione completa dei metodi di calcolo dei costi delle amministrazioni, nulla è detto sulla contabilità dei rendimenti. Già il decreto 29/93, all'art. 20, prevedeva che i controlli interni effettuassero la verifica dei costi e dei rendimenti. Non esiste, infatti, alcun sistema di contabilità analitica che non compari tali elementi. E' urgente, quindi, rilevare i "prodotti" delle linee di attività, segmentare le linee di attività delle e correlarle ai singoli centri di costo. Senza di ciò possiamo ottenere un'eccellente contabilità dei costi senza, però poter valutare l'economicità dell'azione amministrativa. Per ora, ribadisco, abbiamo solamente un'analisi dei costi senza comparazione ai rendimenti.

Secondo spunto: pianificazione strategica e programmazione finanziaria. Questi aspetti devono essere tra loro correlati strettamente. E' un esercizio vano costruire complesse articolazioni di obiettivi se poi non li correliamo alle risorse finanziarie necessarie per il raggiungimento degli stessi.

Mi sembra, però, che bisogna dare anche qualche suggerimento sul piano normativo. Io penso che le norme di contabilità pubblica italiana che non consentono il "riporto", (ovvero la possibilità di mantenere risorse finanziarie finalizzate all'attuazione di un programma pluriennale) debbano essere modificate. In Francia in base alle disposizioni della "Loi organique" del 2001 è stato adottato un sistema di collegamento tra le "missioni" - macroaggregati di funzioni e compiti amministrativi - e i programmi

concorrenti alla raggiungimento degli obiettivi riconducibili ad una missione. Tali programmi possono avere durata pluriennale e sono da sottoporre all'esame parlamentare in sede di approvazione del bilancio. Tale sistema impone di costruire analiticamente nell'ambito delle amministrazioni una struttura di programma e di correlare alle missioni e ai programmi le necessarie risorse finanziarie.

In Italia abbiamo buone pratiche da seguire. Il sistema della difesa ha, ad esempio, un rigoroso sistema di contabilità correlato alla pianificazione e programmazione. Sono questi i punti sui quali porre maggiormente l'attenzione nei prossimi mesi.

Grazie.

Presidente Girolamo CAIANELLO

Grazie al Cons. Granelli per le puntuali osservazioni in tema di contabilità. La parola al Prof. Giuseppe Traversa della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, che presiede il Secin della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Prof. Giuseppe TRAVERSA

Docente S.S.P.A- Componente SECIN P.C.M

Intervento

Una breve riflessione. Mi ha colpito il sistematico accenno alla responsabilità del politico nel sistema della pianificazione e controllo. Il Presidente Zampini, poi anche il Sen. Bassanini, affermavano in sostanza che se l'indirizzo espresso dal vertice politico non è in grado di suggerire piani di azione alla struttura amministrativa, si parte molto male. Questo è certamente vero ma ritengo necessario sottolineare anche la responsabilità del dirigente pubblico.

Alla Scuola superiore di pubblica amministrazione abbiamo terminato una ricerca, che ha coinvolto circa cinquanta amministrazioni locali e centrali, sui problemi della pianificazione e controllo.

In grande sintesi, è venuto fuori che il difetto fondamentale del sistema è quello di non sapere integrare il momento dell'indirizzo con quello del piano programma e con il momento del monitoraggio. Nell'analisi di questi tre momenti, mentre il primo è di competenza del politico, gli altri due sono obbligo della dirigenza di livello alto.

Ci sono esempi di innovazioni di successo; per esempio le autocertificazioni hanno prodotto una ricaduta straordinaria sia in relazione alla qualità del rapporto con i cittadini che di risparmio. La legge 286/99 e la sua applicazione, cioè il cambiamento del modo di fare pianificazione e controllo, non è considerato a ragione molto soddisfacente. In questo caso non è l'indirizzo che ha fatto cilecca; è la traduzione dell'indirizzo in un piano-programma, cioè il progetto organizzativo che doveva attuare l'indirizzo. La definizione di un piano, di obiettivi verificabili ed un programma per realizzare questi obiettivi, sono mancati drammaticamente.

Come mai funziona così bene l'autocertificazione ed il sistema di pianificazione e controllo non funziona tanto bene? Perché l'aspetto della progettazione organizzativa

nell'autocertificazione è assolutamente banale ed è fatto bene. C'è la misura del successo (diminuzione dei certificati, soddisfazione dei cittadini). Nel decreto 286/99 il progetto organizzativo per realizzare il sistema di pianificazione e controllo lascia a desiderare. Manca la capacità di definire obiettivi realistici e misurabili e manca il programma di azione. Di chi è la responsabilità di questo fallimento ? Sarà pure, in parte, del politico, però è in larga misura del dirigente. Abbiamo bisogno di dirigenti in grado di tradurre un piano strategico in programma e di realizzare gli obiettivi del programma.

Questa carenza è stata dimostrata con grande evidenza nella nostra ricerca della Scuola.

In sostanza emerge che le due ragioni per cui il passaggio dall'indirizzo al programma e alla sua realizzazione non funziona sono: la mancanza di cultura manageriale del dirigente e la mancanza di strumenti adeguati per la macchina amministrativa; ad esempio strumenti che fanno la contabilità analitica, che guidano alla semplificazione dei processi. E' difficile costruire il nuovo sistema di pianificazione e controllo se non si dispone di metodi e strumenti adatti.

Io credo che bisogna assolutamente dotarsi di metodi e strumenti in rete che promuovano la partecipazione degli uffici al processo di pianificazione e controllo e che guidano alla definizione di buoni obiettivi, di buoni programmi e buoni sistemi di monitoraggio. L'esperienza dimostra che se gli strumenti sono buoni, sono adatti, allora cresce la cultura manageriale e si ottengono i buoni risultati

La S.S.P.A. ha elaborato diversi metodi e strumenti che sono a disposizione di tutti.

Grazie.

Presidente Girolamo . CAIANIELLO

Grazie al Prof. Traversa. Mi riservo qualche minuto prima di dare la parola al Prof. Azzone ed al Cons. Cogliandro, e di ascoltare infine le conclusioni del Cons. Carosi.

A proposito di controllo autoritativo e controllo collaborativo: potrebbe sembrare una futile questione terminologica, se non fosse che di questa contrapposizione, avallata purtroppo anche dalla Corte Costituzionale, si è alimentata la “recalcitranza” (come la definiva il Presidente Giuseppe Carbone) dei signori magistrati della Corte dei conti, che nella riforma del 1994 vedevano la mutilazione di un potere da essi sempre immaginato come dotato di vincolante autorità correttiva.

Diciamo anzitutto che la identificazione tra controllo e collaborazione è contraria alla lingua italiana, perché i due termini non sono certo sinonimi, essendo parecchie le differenze, del resto intuitive. Per dirla in breve, un po' semplificando, il controllo si inserisce in un rapporto del tipo mandatario- mandante, come possiamo considerare quello – di *accountability* - fra gli organi dell'Esecutivo e le rappresentanze elettive. E' chiaro che il mandante “per bene” non ha il gusto di cogliere il mandatario in fallo, anzi è interessato a che il mandatario assolva nel modo migliore al suo obbligo, e venga in ciò anche aiutato. Resta però il fatto che l'agente chiamato a controllare il secondo lo fa nell'interesse del primo, perché è con quest'ultimo che egli collabora –riferendogli- nel senso più pieno e proprio, anche a costo di dare al controllato...qualche dispiacere, ricorrendone il caso, con apprezzamenti sfavorevoli.

E' giusto, certamente, richiedere spirito collaborativo anche nel rapporto con il controllato, ma questo vale in ogni caso, tanto che già il Presidente della Corte dei Conti Ortona lo auspicava negli anni '50 a proposito del controllo ante riforma del '94, che era vissuto come autoritativo.

In effetti, neppure tale controllo ha mai avuto questo carattere se non nella realtà fattuale, in quanto si esercitava sui più minuti atti della *routine* quotidiana, entro la quale il potere politico governativo non aveva interesse –se non eccezionalmente- ad avvalersi della facoltà pur accordatagli dalla legge di avere l'ultima parola sulla esecuzione o meno degli atti, e questa acquiescenza abituale (che si risolveva in un'impropria co-gestione), dava alla Corte dei conti la sensazione di potere per legge vincolarne imperativamente la condotta. Viceversa, tenendo conto di quella facoltà, che dà luogo al visto “con riserva”, un grande costituzionalista come Giuseppe Cereti aveva lucidamente definito il rifiuto del visto “un autorevole invito alla riflessione”. E non più di tanto esso poteva e può essere, perché un Governo costretto ad “obbedire” non potrebbe restare responsabile di tutti i propri atti, approvati o meno dalla Corte, secondo un principio sancito da sempre nell'ordinamento di quest'ultima, ed oggi ribadito sia dall'articolo 95 della Costituzione sia anche in campo internazionale.

Allora, la pretesa contrapposizione fra i due sistemi non regge. Da un lato, infatti, di un controllo esterno come quello della Corte, chiamato a collaborare -in senso proprio- con le assemblee democratiche, e soprattutto con le minoranze di opposizione, non può in nessun caso parlarsi nello stesso senso riguardo al rapporto con gli esecutivi. E quand'anche ne fosse prevista una sorta di consulenza a richiesta di questi ultimi, il rapporto fondamentale comporterebbe pur sempre l'obbligo di darne conto e riferire al

“principale” (come è definito nella teoria dei giochi) sui loro successivi comportamenti. Dall’altro, dobbiamo riflettere che tutti i controlli, di qualsiasi tipo, pur se lasciano agli organi responsabili l’ultima parola circa il seguito da dare ai rilievi, hanno tuttavia un connotato necessariamente “autoritativo” –che sottolinea la differenza dalla mera collaborazione- , costituito dal potere strumentale di obbligare tali organi a fornire, anche contro il loro volere (e talora in modo automatico come nel controllo preventivo), tutti gli elementi e le informazioni indispensabili all’esercizio della funzione di verifica, potere che la riforma del 1994 ha anzi accresciuto per la Corte dei conti (è fondata fra l’altro, circa perplessità ingenerate dalla prescrizione ai controlli strategici, nel d.l.gvo 286, di riferire “in via riservata” agli organi di indirizzo, la tesi per la quale essa non incida sul compito della Corte di valutare l’operato tanto dei primi che dei secondi, richiedendo perciò le necessarie informazioni, anche sui contenuti dei rapporti prodotti).

Grazie, la parola al Prof. Azzone.

Professor Giovanni AZZONE

Componente del Comitato tecnico scientifico

Intervento

Grazie Presidente. Io ne userò solo due di minuti.

Vorrei innanzitutto eliminare alcuni malintesi. Ritengo molto positivo che quest’anno non sia stata emanata una direttiva generale sull’azione amministrativa: ciò ha

consentito a tutti i Secin di lavorare secondo le stesse modalità “tecniche” dell’anno scorso. Il fatto di mantenere stabilità sugli indirizzi tecnici è cosa molto positiva.

Seconda cosa: ringrazio il cons. Granelli per il suo intervento. Prima si è detto che senza contabilità economica non si può far nulla. Se fosse vero questo noi potremmo smettere di lavorare, visto che nessun ministero adotta la contabilità economico-patrimoniale. Al contrario, come ha detto Granelli, ciò che è indispensabile per poter fare controllo di gestione è un sistema di contabilità analitica, che esiste in almeno la metà dei Ministeri.

Terzo punto: non diciamo che i Ministeri rappresentano un aggregato indistinto, se no torniamo alla notte in cui tutte le mucche sono nere! Ci sono dei Ministeri che sono a livelli di maturità estremamente diversi l’uno dall’altro, il che vuol dire che se noi prendiamo i casi più arretrati – per tantissimi motivi indipendenti da chi lavora in quel momento nei Secin – ci facciamo una visione totalmente sbagliata di quella che è la realtà. Il problema è riuscire a capire dove sono le pratiche migliori. Un altro grandissimo avanzamento rispetto agli anni in cui è stato messo a punto il decreto legislativo 286/99 è che allora la discussione era tra i fideisti che dicevano “bisogna mettere nei Ministeri gli stessi strumenti usati nelle aziende private” e gli altri che dicevano “non è possibile far controllo strategico nell’amministrazione pubblica perché è un’altra cosa”.

Oggi abbiamo dimostrato che c’è una via di mezzo. Ci sono strumenti che funzionano bene in alcune amministrazioni pubbliche, il che vuol dire che è stato fatto un grosso passo in avanti e cioè non siamo più al discutere se si può fare o meno, si può fare e basta farlo in modo intelligente. Certo, se si usano cattivi strumenti di valutazione

dei dirigenti, cattivi strumenti di controllo di gestione, il risultato è negativo. Siamo d'accordo su questo.

Un ultimissimo punto e poi chiudo. Abbiamo fatto grossi passi avanti sull'offerta degli strumenti di controllo; oggi il vero problema è la domanda degli strumenti di controllo, il fatto, cioè, che a qualcuno questi strumenti servano davvero per decidere.

Il 286 si limitava a dire, semplicemente, rendiamo disponibili ai dirigenti ed ai politici degli strumenti per fare meglio il proprio lavoro; se questi, poi, non li usano non vi potrà essere nessun miglioramento. Come si fa? È un grosso problema: o c'è una committenza politica "forte", o c'è un responsabile amministrativo che vuole portare dei risultati, o tutto lo sforzo di produrre strumenti e informazioni all'avanguardia risulta completamente sprecato.

Grazie

Presidente Girolamo CAIANELLO

La parola al Cons. Cogliandro. Grazie

Cons. Giuseppe COGLIANDRO

Componente Comitato Tecnico Scientifico

Intervento

Farò delle variazioni sul tema, ossia delle chiose alle chiose fatte durante il dibattito al Rapporto o alla normativa che disciplina la materia (processi di programmazione strategica e sistemi di controllo interno) che del Rapporto costituisce l'oggetto.

Prima questione, il potere di annullamento del Ministro per motivi di legittimità di atti di competenza dei Dirigenti, previsto dall'articolo 14 del decreto legislativo n. 165 del 2001.

Condivido la posizione critica espressa sul punto dal Presidente Caianiello.

Questo potere collide con il contenuto del rapporto tra Ministro e Dirigente, che non è più di gerarchia, ma di direzione, in considerazione della posizione di completa autonomia, rivestita dal Dirigente in materia di gestione amministrativa, tecnica e finanziaria (articoli 4 e 14 del citato decreto legislativo n. 165).

Sembrerebbe, pertanto, coerente con la logica del sistema ritenere che il controllore di regolarità amministrativa e contabile debba rispondere e riferire non al Ministro, ma al Dirigente, *dominus* dell'attività gestionale sotto tutti i profili.

Senonché, l'attribuzione legislativa al Ministro del potere di annullamento sposta i termini del problema, inducendo a pensare che le relazioni del controllore di regolarità (la questione si pone per i controlli ispettivi previsti dall'articolo 1, comma 62, della legge n. 662 del 1996) debbano essere inviate anche al Ministro per consentirgli di esercitare il potere di cui è titolare.

Seconda questione, il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Maurizio Meloni ha citato un brano del Rapporto in cui il Comitato tecnico-scientifico, dopo aver dichiarato di non aver finora dedicato attenzione al tema, esprime nondimeno preoccupazioni sul modo in cui tale controllo viene esercitato.

Provo a spiegare le ragioni del comportamento del Comitato in argomento. Sino ad anni recenti, la cultura della legalità è stata la sola professionalità del controllore pubblico in Italia per lunghissimo tempo (dal 1862, anno della sua istituzione, la Corte dei conti; dai primi anni venti del secolo scorso, la Ragioneria generale dello Stato, anche se va detto che una norma di quel periodo, raramente applicata, stabiliva che dovesse essere assicurata la conduzione della gestione <<nei modi finanziariamente più proficui>>).

Di conseguenza, il Comitato ha ritenuto di impegnarsi, prioritariamente, nella progettualità dei nuovi modelli di controllo: quelli, appunto, dei risultati, per i quali mancavano nelle amministrazioni italiane diffuse esperienze applicative.

Quanto alle preoccupazioni del Comitato, esse nascono dal fatto che il controllo di regolarità amministrativa e contabile che continua ad operare nelle amministrazioni pubbliche non è lo stesso controllo di regolarità amministrativa e contabile cui si riferisce il decreto legislativo 286 del 1999 il quale stabilisce che, contrariamente alla tradizione italiana, questo tipo di controllo (a) non comprende verifiche da effettuarsi in via preventiva; (b) ha l'obbligo rispettare i principi della revisione "aziendale"; (c) deve essere svolto, con riguardo ai collegi di revisione degli enti pubblici, prevalentemente da iscritti all'albo dei revisori contabili; (d) può ricorrere, se necessario, a soggetti esterni per la certificazione dei bilanci. Si tratta quindi di due modelli di controllo che hanno lo stesso nome ma contenuti diversi.

Resta da aggiungere che, secondo il Comitato, come risulta dal Rapporto, il controllo di regolarità amministrativa e contabile non è solo il presidio della legittimità, ma anche lo strumento ordinario dell'affidabilità dei dati e questo è un discorso alto perché riguarda l'*accountability*, ossia l'obbligo per un'amministrazione pubblica di dare conto della propria gestione.

Un buon controllo di regolarità non dovrebbe verificare quindi solo la conformità a legge della gestione, ma dovrebbe pure valutare se i dati che sono prodotti all'interno delle amministrazioni siano attendibili.

Terza questione, il problema della mancanza di referto per il controllo di regolarità amministrativa e contabile. Su questo punto, in realtà, la critica mi pare immotivata. La

dizione “controllo di regolarità” è una sintesi verbale che individua, in base al decreto legislativo n. 286, tre tipi di verifiche: il controllo ispettivo, l’attività degli organi di revisione e infine il riscontro degli uffici di ragioneria.

Nei primi due casi, è prevista la stesura di una relazione. Nel terzo, l’esigenza di un referto in passato non si avvertiva, dato che detto riscontro, almeno per quanto riguarda quello svolto dalla Ragioneria generale dello Stato sulle amministrazioni statali, era strutturato come controllo preventivo che sfociava nel visto (il quale conferisce efficacia all’atto) o nel rifiuto del visto (il quale impedisce all’atto di diventare efficace). Oggi il sistema del visto della Ragioneria è depotenziato, essendo limitato alle sole violazioni di disposizioni di ordine contabile e finanziario, sicché l’esigenza del referto è venuta meno.

Quarta questione, la composizione dei Servizi di controllo interno. Desidero premettere che il Comitato affronta questo tema con riguardo e prudenza. Quelli formulati con il Rapporto non sono, ovviamente, giudizi sulle persone, ma valutazioni assolutamente funzionali al miglioramento dei Servizi. E’ fuori luogo, quindi, parlare, come talvolta è accaduto, di pagelle.

Il Rapporto prende in considerazione la composizione dei Servizi sotto i profili della professionalità, della provenienza e della stabilità dei relativi membri, raccomandando per ognuno di essi un corretto bilanciamento tra esigenze diverse.

Dal punto di vista professionale, è opportuno assicurare all’interno dei Servizi, accanto alle tradizionali competenze giuridico-amministrative, anche competenze economiche, organizzative e gestionali. Queste ultime sono importanti perché costituiscono le professionalità specifiche del controllo interno.

Dal punto di vista della provenienza, è necessario contemperare la presenza dei soggetti interni all’amministrazione (che conoscono bene le problematiche organizzative e procedurali) con quella di soggetti esterni (che sono portatori di esperienze innovative). Una composizione squilibrata determina o autoreferenzialità (se prevalgono i primi) o sottovalutazione delle specificità delle amministrazioni (se prevalgono i secondi).

Dal punto di vista della continuità del rapporto di lavoro, occorre ponderare l’apporto delle persone che operano in modo continuativo e il ricorso alle consulenze

esterne. Nella considerazione che queste ultime possono essere impiegate utilmente per compiti puntuali o per fare fronte a picchi di attività, ma non possono surrogare la presenza di un organico stabile in grado di metabolizzare le metodologie proposte dai consulenti esterni.

Di fatto, la situazione risulta ancora sbilanciata, in conseguenza della prevalenza di soggetti interni alle amministrazioni e di professionalità (interne ed esterne) di tipo giuridico.

Quinta questione, la differenza tra controllo collaborativo (espressione utilizzata dalla legge n. 131 del 2003 per il controllo sulle autonomie territoriali) e controllo impeditivo (locuzione usata per indicare il controllo preventivo su atti, cui ho fatto prima riferimento).

Girolamo Caianello ha analizzato il tema da almeno sei punti di vista: storia del diritto amministrativo, filosofia del linguaggio, dinamica delle istituzioni, teoria dei giochi, contratto di agenzia e dottrina del controllo. Non mi pare che restino altre aree disciplinari da esplorare.

Mi limito ad osservare, con riguardo all'espressione legislativa (<<nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione>>), che l'aggettivo collaborativo non individua la "natura" del controllo. Primo, perché è lecito dubitare che il controllo sulla gestione abbia "una natura", ossia un connotato ontologico; secondo, perché tale aggettivo é uno dei tanti predicati usati, descrittivamente, all'epoca della riforma (si parlava pure di "controllo-impulso", controllo-guida", "controllo-conoscenza", controllo referente") per distinguere i nuovi controlli dai vecchi. Ciò significa che l'aggettivo non esprime un concetto, non individua un modello di controllo.

L'enfasi posta dalla legge sul termine collaborativo aveva lo scopo pratico di superare le resistenze degli Enti locali che non volevano il controllo della Corte dei conti.

Il legislatore usò quindi solo una formula "rassicurante". Si è trattato della stessa ipocrisia legislativa che aveva ispirato i redattori del Trattato di Roma del 1958 che utilizzarono il termine "regolamento", e non la parola legge, perché temevano che, altrimenti, gli Stati membri non avrebbero ratificato il Trattato.

Sesta questione, il raccordo tra programmazione finanziaria e programmazione strategica. E' questo il punto più critico del nuovo sistema amministrativo, quello dove c'è la maggiore distanza tra il modello teorico previsto dalla legge ed il modello invalso nella prassi. In base alla legge, occorre prima stabilire gli obiettivi strategici delle amministrazioni statali e solo dopo disporre, attraverso la decisione di bilancio, la ripartizione delle risorse.

Sinora, invece, la prassi prevalente vede l'avvio della programmazione strategica successivamente all'approvazione del bilancio, sicché la ripartizione delle risorse non tiene conto degli obiettivi delle amministrazioni.

E' assolutamente necessario raccordare la programmazione strategica e la programmazione finanziaria. Sul punto, il Comitato ha presentato delle proposte modificative del decreto legislativo n. 286 del 1999.

Concludo con una considerazione su un punto che non è stato oggetto di dibattito.

Di regola i rapporti come quello che è stato presentato oggi sono o autoelogiativi o ipercritici. Il Rapporto che presentiamo oggi, a mio parere, fa eccezione. Esso segnala alcune esperienze esemplari dei Ministeri concernenti il processo di programmazione e il controllo di gestione. Il Rapporto inoltre pubblica una bozza di direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri sul controllo di gestione.

Da questo punto di vista il Rapporto assume anche il profilo di Manuale delle buone pratiche. Impegnarsi pubblicamente in un giudizio di eccellenza è certo rischioso, perché ci si espone alle critiche dell'accademia. Però risponde ad esigenze etiche della funzione di coordinamento e comunque è il solo mezzo per accelerare i miglioramenti di sistema