



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

**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

Rapporto di Legislatura

Sintesi degli atti del convegno di presentazione del terzo rapporto del Comitato.
Interventi di apertura del Presidente del CNEL , professor Antonio Marzano, del
dottor Gianni Letta , già sottosegretario alla presidenza del Consiglio nella passata
legislatura, e del Presidente del Comitato, prefetto Mauro Zampini.
(Testo provvisorio non rivisto dai relatori)

Roma, Cnel – Aula della biblioteca
19 maggio 2006 dicembre 2004

Prof. Antonio Marzano Presidente del Cnel
Saluto ed introduzione

Buon giorno a tutti i partecipanti al convegno , al Presidente del Comitato tecnico scientifico , dr Mauro Zampini ed a tutto il Comitato ed al dottor Gianni Letta che ci onora della sua presenza e che è persona che è sempre stata vicino ai problemi propri del dibattito odierno con grande impegno. Il Cnel è lieto ed onorato di avervi tutti qui.

Nella prima parte del secolo scorso si sviluppò una corrente di pensiero degli economisti sui limiti del mercato e sulla sua inadeguatezza a risolvere i bisogni della società . Naturale conseguenza dello scetticismo degli economisti sul funzionamento del mercato fu il crescente ruolo auspicato, e poi effettivamente ascrivito allo Stato, sul funzionamento dell'economia e della nostra società. Da giovane economista io studiavo su manuali di economia, ricordo in particolare il manuale di Giuseppe Di Nardi -economia dell'industria -in cui lo Stato e la pubblica amministrazione furono considerati come fattore della produzione insieme al capitale, al lavoro, all'imprenditoria ed al progresso della tecnica. Questo significava considerare la pubblica amministrazione come un fattore che contribuiva allo sviluppo dell'economia. Nell'ultima parte invece del secolo scorso ci fu una corrente di pensiero di segno opposto che metteva un risalto i limiti del funzionamento della pubblica amministrazione e dello Stato che erano costituiti dai "costi " dello Stato (ovvero le tasse alte ,il tempo necessario per i cittadini per adempiere alle cose che richiedeva la burocrazia , i tempi lenti di riscontro della pubblica amministrazione alle domande - richieste di autorizzazioni, permessi e così via-) .Può stupire questa *asimmetria* degli economisti in così rapida successione : due metà di secolo però sono poca cosa nel percorso di una scienza come l'economia . Le ragioni possono essere : gli economisti sono un po' *balzani* , devo ammettere , ma è anche vero che ci sono stati degli forti contrapposizioni, prima nel criticare il mercato e poi ,di contro,nel dare troppo peso allo Stato. Il pendolo della storia ha oscillato troppo tra i due estremi. Il vero problema è trovare un equilibrio tra le due visioni . Si critica lo Stato per un eccesso - dicono molti soprattutto gli studiosi appartenenti alla scuola di Chicago- di funzioni e compiti ed anche per un certo, diciamo così "disamore" degli impiegati e dirigenti pubblici. Le due cose in effetti in parte sono vere . Nella mia famiglia c'è stato un uomo , mio padre , che è stato ragioniere generale dello Stato per undici anni e ricordo uno Stato un po' diverso da questo , meno invasivo e con una pubblica amministrazione più rigorosa, con un alto senso dello stato e del sacrificio . Cosa si è fatto di fronte a questi due problemi ? Ci si è mossi nella direzione di ridurre i compiti , sono state fatte le privatizzazioni, le deregolamentazioni. Tuttavia risulta difficile andare troppo avanti in questa direzione sia per motivi politici, sia per motivi di tipo ideologico .Occorre anche considerare che ci sono limiti, per così dire , di potere personale , in quanto ridurre i poteri dello stato significa ridurre i poteri di chi li sta esercitando. Gli sforzi degli

ultimi governi comunque si sono orientati in questo senso. Infatti la direttiva del presidente del consiglio a partire dal 2001 e negli anni successivi ha visto molto impegnato il vostro Comitato . Il problema è anche stabilire la priorità degli obiettivi, visto che non è facile operare dei "tagli", e la programmazione strategica riguarda proprio questo aspetto . I Secin hanno lavorato nel complesso bene pur con qualche eccezione. Hanno anche incontrato qualche difficoltà e voi avete messo in risalto tutto ciò. Una delle difficoltà che io ho sperimentato è quella che ci sono spesso obiettivi comuni a più ministeri , sovrapposizioni. Quando ciò accade è difficile monitorare e stabilire delle priorità tra i Ministri. Un altro importante compito è quello della valutazione dei dirigenti per poter arrivare ad una vera premialità di merito . In questa direzione occorre fare uno sforzo -cosa che peraltro compete anche alla scuola della pubblica amministrazione - per una maggiore *managerialità* dei funzionari della pubblica amministrazione. Sta per uscire un saggio del professor Pennisi , docente della scuola superiore della p.a , economista, su come introdurre i criteri e la cultura del *management* nella pubblica amministrazione. Al ministero delle attività produttive, quando ero Ministro, abbiamo fatto una esperienza concreta con il nostro Secin in cui c'era il professor Picella insieme al prof. Chiappetti e al prof. Del colle che io sentivo con cadenza settimanale . Qui al Cnel avvertiamo molto il problema e c'è un gruppo di lavori interistituzionale che si occupa della materia (corte dei conti, rgs , banca d'Italia e la sspa). Non ci siamo ancora collegati al comitato ma sarebbe opportuno che in futuro lo facessimo .

Il gruppo è presieduto dal prof. Luca Anselmi e ne fanno parte Manin Carabba e Stefano Lo Faso .

Io esprimo gratitudine al Comitato per i puntuali rapporti ; interessanti sono ad esempio le *best pratics* , ossia gli esempi più significativi da seguire. Io so che il Comitato decade : sarebbe opportuno invece , anche adoperandosi per le opportune modifiche legislative in quanto il Comitato è un organo tecnico e non politico, che il lavoro intrapreso dal comitato continuasse con le stesse le stesse persone anche perché cambi di persone determinerebbero sempre cambi di modalità collaudate di lavoro . Io auspico che tutto ciò si possa fare . Grazie.

Prefetto Mauro Zampini
Presidente del Comitato

Buon giorno a tutti i partecipanti a nome del Comitato. Due ringraziamenti particolarmente sentiti desidero fare . Il primo ringraziamento è indirizzato al presidente del Cnel professor Antonio Marzano con il quale ci siamo incontrati in varie occasioni e luoghi di lavoro con le diverse responsabilità ovviamente che ci sono toccate , alla camera dei deputati, quando ricopriva l'incarico di Ministro ed infine in questa occasione da presidente del Cnel .Per noi è un grande privilegio essere ospitati in questa sede , e la ringrazio molto per le belle parole che ha indirizzato al lavoro del Comitato . Io considero il Cnel, in questo momento di forte

contrapposizione politica, una sede eccezionale per sciogliere una serie di nodi e presentarli alla politica. Sono certo che con il presidente Marzano questo sarà possibile e si renderà un servizio al Paese. Il secondo ringraziamento particolare è per il dottor Gianni Letta al quale devo anche in certo qual modo chiedere scusa per le forse un po' troppo insistenti richieste di intervento che in questi anni, a nome del Comitato, gli ho rivolto. Mi ricordo una volta che di fronte ad una mia, forse insistente richiesta di ulteriori attenzioni per il Comitato, il dottor Gianni Letta mi scrisse un biglietto, citando mi pare Kissinger, che diceva che "purtroppo le cose urgenti vengono prima di quelle importanti". Devo dire però che vederlo qui oggi mi fa particolarmente piacere, anche considerando che forse questo è il suo secondo giorno di relativo riposo.

La mia non è una relazione che invece sarà svolta poi dai componenti del Comitato, ma è solo una breve riflessione sul lavoro svolto in questi anni. Il Comitato è sorto all'inizio del governo Amato e quindi sono ormai sei anni che opera, sia pur, nella legislatura trascorsa con una compagine diversa in cui oltre al sottoscritto figura il professore Azzone. Il periodo trascorso mi induce a fare qualche considerazione sulla riforma in atto nella p.a che ancora non è un disegno del tutto compiuto. Sono trascorsi ormai sette anni dall'entrata in vigore del decreto 286 del 1999. Se devo fare una sintesi estrema devo dire che il nuovo Governo non troverà ancora una p.a. secondo il modello disegnato dal decreto 286. Però non devono essere sottovalutati i risultati conseguiti in questi anni e che il prof. Marzano ha avuto la gentilezza di mettere in luce. Devo anche dire che molti Secin hanno cominciato ad operare al meglio: se si ricomincia daccapo forse si disperderanno alcuni dei risultati raggiunti. Dico questo sgombrando il campo anche da ogni eventuale ipotesi di conferma o meno. Il Comitato infatti decade perché cambia il Governo e perché la legge 286 del 1999 parla di un periodo massimo di sei anni per l'incarico di componente che ormai sono trascorsi tutti. Il Comitato aveva fatto un piano di azione che in parte è stato rispettato; la messa a punto di un sistema di programmazione, che mi sembra ormai quasi del tutto conseguito, un sistema di controllo di gestione e infine la valutazione dei dirigenti. I tre sistemi hanno una loro sequenzialità, non ci può essere controllo di gestione se non c'è una idonea programmazione e anche la valutazione dei dirigenti non può essere effettuata correttamente se non c'è un idoneo controllo di gestione (anzi può essere controproducente farla senza). Questo disegno di riforma delineato dalla legge 286 e che ha come perno il processo di programmazione strategica, è una riforma complessa perché richiede una sorta di "violenza culturale" sui metodi di lavoro collaudati per anni. La mia impressione è che la politica, mi riferisco al governo che da poco ha finito di operare ma anche al governo precedente di Giuliano Amato, abbia in certo qual modo ritenuto finito il proprio compito con la semplice approvazione delle legge di riforma. Questo è un equivoco, in quanto ci vuole uno stimolo forte della politica che deve "accompagnare" il processo di riforma, ne deve essere una sorta di "motore". Io nel poco tempo che resta al Comitato cercherò di sensibilizzare il nuovo Governo, tra l'altro anche questo esecutivo vede una figura di Ministro senza portafoglio per l'Attuazione del programma di governo che non è potuto intervenire oggi in quanto, come sapete,

c'è un dibattito importante al Senato sulla fiducia. Il problema è anche di coordinamento tra i singoli Ministri e sul ruolo che deve svolgere la presidenza del Consiglio. Orbene i Ministri accettano il coordinamento solo se esso proviene, come è giusto, da un organo per così dire terzo e sovraordinato, come può essere appunto la Presidenza del Consiglio. E' un ruolo che deve essere svolto o dal Presidente del consiglio in persona o dal sottosegretario o da un vice Presidente del consiglio o anche un ministro senza portafoglio a condizione che abbia una delega "piena" da parte del Presidente del consiglio. Tutte queste cose ce le siamo sempre dette con il dottor Gianni Letta. Devo anche dire che i risultati più significativi si sono raggiunti quando abbiamo interloquito con il presidente del Consiglio. Ricordo che nel 2002 incontrammo il Presidente del Consiglio Berlusconi con il dottor Letta e i ministri Frattini e Pisanu. Quell'incontro ci spianò in certo qualmodo la strada verso gli altri ministri in quanto il Presidente scrisse una lettera ai singoli Ministri. Ricordo in particolare il ministro Frattini che manifestò una speciale sensibilità alle tematiche del Comitato. Questo rapporto si è un po' perso nel corso degli anni. Capisco che non è facile seguire tutti i problemi(in questi anni i "grattacapi" sono stati tanti per il Governo) però e' un filo che è necessario sempre tenere aperto. Io adesso cercherò di sensibilizzare il nuovo governo su questi temi perché non si può, come accennavo in precedenza, iniziare *ex novo*. Un'altra cosa al riguardo vorrei dire ed è sempre una raccomandazione al nuovo Governo ed ai ministri e riguarda i Secin. Infatti molti Secin hanno cominciato a lavorare con proficui risultati, sarebbe perciò oltremodo utile ed importante che non si modificassero i Secin, o meglio che si procedesse a cambiare laddove è necessario e non perché ha vinto questo o quello schieramento. I Secin, come il Comitato, sono organi tecnici e forse sarebbe opportuno che si prevedesse una sorta di "affiancamento" alle nuove strutture in modo che si possa concepire un passaggio di consegne efficace. Io concluderei qui per lasciare spazio anche agli altri relatori. Grazie ancora al presidente Marzano ed al dottor Gianni Letta che invito ad intervenire.

Dottor Gianni Letta

Già sottosegretario alla P.C.M nella passata legislatura,

Grazie Presidente. Intervengo nel dibattito volentieri. Non so se un sottosegretario "scaduto" possa prendere la parola. Per la verità ho ricevuto l'invito prima della scadenza del mio mandato di sottosegretario, quando ero solo un sottosegretario "scadente" ma non ancora "scaduto". Desidero dire solo due cose, un ringraziamento e poi delle scuse. Il ringraziamento al dottor Zampini ed al Comitato per il lavoro svolto. Il presidente Zampini ha fatto una iniziale differenziazione tra i ringraziamenti di rito e quelli sentiti. Il mio appartiene alla seconda categoria, è un ringraziamento "sentito", convinto che risponde non solo ad un sentimento dell'anima ma anche dall'aver constatato il lavoro svolto e l'impegno del Presidente profuso in questi anni di intenso lavoro. Le scuse sono altrettanto convinte e sincere

perché non ho potuto fare , il Governo nel suo insieme non ha potuto fare , quello che pure si era impegnato a fare e cioè seguire ed assistere il lavoro del Comitato in maniera più assidua e penetrante e dare ai risultati raccolti nelle periodiche relazioni del Comitato quella applicazione puntuale e stringente che avrebbe sicuramente aiutato a farci lavorare meglio e a cambiare in meglio la P. A. Non ci siamo riusciti non per mancanza di volontà politica . Il presidente Zampini ha citato una frase di Kissinger che io avevo richiamato , quasi per scusarmi di qualche mia "disattenzione", nei suoi confronti. Ma chi lavora nella pubblica amministrazione sa bene che le cose cosiddette urgenti , ineliminabili, sono talmente urgenti che ti impediscono di fare quelle importanti e strategiche . Io raccoglievo quella suggestione di Kissinger in quanto lui, professore di Harvard , intellettuale , abituato ad impostare il suo pensiero con i criteri della programmazione e della strategia , arrivato poi nella stanza dei bottoni pensava di poter continuare a pensare in quella direzione e fare oggetto vivo della sua azione. Ed invece si è accorto dall'interno che le cose urgenti legate alla giornata sono talmente tante che in certo qual modo esauriscono la tua capacità di lavorare ed impediscono di applicare quella progettualità e strategia che ti ha spinto ad andare al governo per fare quelle riforme di cui tutti avvertiamo il bisogno. Forse è questa una delle ragioni per cui la riforma della p.a non riesce "realmente " a decollare. Sono circa 50 o 60 anni che esiste il ministero della riforma della p.a, che ha cambiato anche nome ed adesso si chiama della funzione pubblica . Io credo che proprio il Comitato di cui oggi si presenta il rapporto conclusivo sia proprio lo strumento che poteva dare al Governo ed ai singoli Ministri la possibilità di "mettere le mani " con cognizione di causa alla riforma della p. a . Ha ricordato il presidente Zampini l'incontro con il Presidente del consiglio ed i ministri competenti proprio all'inizio della nostra navigazione .La riforma della p.a costituiva , una sorta di "ossessione"- uso proprio volontariamente questo termine - per il precedente Governo . Il Governo era convinto di aver trovato lo strumento e la guida nell'attività del Comitato . Poi alcune cose, già ricordate da Zampini, le sovrapposizioni, e io aggiungerei anche le gelosie tra ministeri , ed anche l'incapacità di collaborare tra più amministrazioni laddove la p.a è unica. Ecco che allora la funzione di coordinamento invocata in seno alla Presidenza del Consiglio può servire a stemperare queste asprezze. Ringrazio anche io il presidente Marzano per l'attività illuminata che ha svolto al Governo. Io conosco il professor Marzano da molti anni da quando , brillante economista ,era corteggiato, anche da me, allora direttore del "Tempo" per fornire la sua collaborazione . Egli divenne così sui temi economici della società , una delle firme di punta del giornale che era peraltro diverso da quello di oggi. Lo ringrazio anche per la funzione che svolge adesso dal prestigioso Cnel che forse rappresenta un'altra delle anomalie della nostra vita pubblica e della nostra p.a intesa in senso lato . Il Cnel è però un organo costituzionale è un organismo di cui tutti affermano la funzione e l'utilità- rappresentando il luogo dove certe tensioni si possono stemperare e dove la sintesi del mondo del lavoro può trovare la più piena applicazione: però nessuno se ne ricorda e nessuno lo "usa" in senso appropriato . Ringrazio anche Marzano per il concetto richiamato di "asimmetria degli economisti " per le

diverse posizioni delle varie scuole di economisti per giustificare la maggiore o minore presenza nel mercato dello stessa pubblica amministrazione . Questa asimmetria io la riscontro anche negli uomini chiamati a responsabilità di Governo. Tutti sostengono infatti che bisogna "riformare e riorganizzare " e poi eliminare "incrostazioni" introducendo elementi di aziendalismo e, uso anche io questa parola, di managerialità . Poi però una volta al Governo si fa fatica ad applicare queste riforme.

È vero anche che ci sono delle " resistenze " per così dire dall'interno , dalla stessa pubblica amministrazione, una sorta di atteggiamento di sfiducia . Tutto ciò rende ancora più giuste le mie scuse al presidente Zampini . Lo strumento da utilizzare per superare questa "impasse" era proprio quello fornito dal Comitato, che avremmo dovuto valorizzare di più ed immettere nel circuito dei ministri supportandolo più adeguatamente , al di là dei colloqui . Forse avremmo oggi un rapporto più lusinghiero. Io comunque attraverso il presidente Zampini voglio ringraziare tutti i componenti per l'impegno ed il lavoro ma certamente i riflessi nella p.a potevano essere maggiori se il Governo , lo ripeto, avesse accompagnato meglio l'azione del Comitato. Io mi auguro che il prossimo Governo possa valorizzare l'azione del Comitato senza disperdere una eredità preziosa . Mi dispiace la coincidenza della scadenza contemporanea; fossi io ancora al Governo mia adopererei per superare questo problema e rinnoverei questo Comitato che ha lavorato bene anzi benissimo . Nel " passaggio di consegne " al presidente Prodi ed al sottosegretario "omonimo" ho accennato al lavoro prezioso del comitato pur non entrando nel merito. Cercherò oggi stesso il presidente Prodi ed il sottosegretario per dire loro che quell' accenno fatto nelle consegne può essere raccolto e sviluppato perché ho avuto la fortuna di assistere oggi alla presentazione del rapporto di legislatura del Comitato. Penso che il nuovo presidente con questo o con un rinnovato comitato possa raccogliere il testimone, il valore ed il messaggio di testimonianza e di studio nonché la grande attualità della proposta elaborata dal Comitato . Grazie perché sono convinto che la proposta del Comitato possa costituire veramente la base per quella riforma della p.a auspicata da tutti noi . Grazie